



LAS POLÍTICAS HACIA LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Pablo M. García
Andrés F. López
Álvaro Ons

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

García, Pablo M.

Las políticas hacia la inversión extranjera directa / Pablo M. García, Andrés F. López, Álvaro Ons.
p. cm. — (Monografía del BID ; 900)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Investments, Foreign-Latin America. 2. Foreign trade promotion-Latin America. 3. Latin America-Commercial policy. I. López, Andrés F. II. Ons, Álvaro. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. IV. Título. V. Serie. IDB-MG-900

Códigos JEL: F15, F23, F10, F21, G15, F20

Palabras clave: Inversión, Inversión Extranjera Directa, Desarrollo Empresarial, Evaluación de Políticas, Regulación Comercial, Cadena Global de Valor, Crecimiento del Comercio

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Índice

1. Introducción	4
2. Inversión Extranjera Directa: motivaciones, estrategias, determinantes e impactos ...	8
2.1 Algunas definiciones básicas.....	9
2.2 Motivaciones y estrategias de las empresas multinacionales	10
2.3 El impacto de la IED en los países receptores.....	16
2.4 Determinantes de la IED	35
2.5 IED y cadenas globales de valor.....	52
3. La IED en el mundo y en América Latina	58
3.1 Las tendencias globales	59
3.2 La IED en América Latina	67
4. Incentivos a la IED: taxonomía y buenas prácticas	78
4.1 Los incentivos en el sistema de inversión	79
4.2 Normas y regulaciones.....	81
4.3 Incentivos a las inversiones	90
4.4 Zonas económicas especiales	99
4.5 Agencias de promoción de inversiones.....	101
4.6 Buenas prácticas internacionales en la promoción y atracción de inversiones.....	108
5. Incentivos a la IED: casos de estudio	121
5.1 Costa Rica.....	124
5.2 Ecuador	154
5.3 Paraguay	185
5.4 Uruguay.....	217
6. Conclusiones	251
Referencias	256
ANEXO. Síntesis de la evidencia sobre determinantes e impactos de la IED	282
Listado de tablas, gráficos, cuadros, boxes y figuras	320

Agradecimientos

Los autores agradecemos especialmente a empresas, funcionarios públicos, cámaras empresarias y académicos que permitieron relevar información de base para llevar a cabo los diferentes estudios de casos. Muchas gracias, también, a Javier Beverinotti, Isabel Mejía, Claudia Mendoza, Juan Rodríguez, Ricardo Rozemberg y Virginia Queijo Von Heideken quienes proveyeron valiosos comentarios a diversas versiones del trabajo. Vivian Couto, Mariana Fuchs y Paulo Pascuini brindaron asistencia técnica en distintas etapas de esta investigación. Ximena Abeledo y Carina Onorato colaboraron en la edición y diseño.

Sobre los autores

Pablo M. Garcia es Jefe de la Unidad de Integración Regional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Anteriormente fue Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del BID y Presidente del Banco de Inversión y Comercio Exterior de Argentina. Posee una Licenciatura en Economía de la Universidad de Buenos Aires, una Maestría en Economía en la Universidad Torcuato Di Tella y una Maestría en International Commerce and Policy en George Mason University.

Andrés F. López es Director del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Es Profesor Titular de Desarrollo Económico en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y Director Ejecutivo de la Red Sudamericana de Economía Aplicada (RED SUR). Posee una Licenciatura y un Doctorado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Álvaro Ons es investigador del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) y Profesor Adjunto de Economía Internacional de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República (UDELAR) de Uruguay. Anteriormente fue Secretario de Transformación Productiva y Competitividad y Presidente de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) del Uruguay. Posee una Licenciatura en Economía de la UDELAR.

1

INTRODUCCIÓN



Introducción

La economía global registró en las últimas décadas un importante crecimiento de la inversión extranjera directa (IED). Habitualmente se espera que esos flujos de inversión sirvan para impulsar el potencial crecimiento de los países receptores. Dicha expectativa se basa en la tesis de que la IED lleva consigo un conjunto de externalidades positivas asociadas a la transferencia de conocimiento y de *know-how* entre las empresas nacionales y las empresas extranjeras que encabezan las inversiones. Estas externalidades -que se darían mediante transferencia directa de tecnología, difusión/imitación de mejores prácticas tecnológicas y organizacionales y movilidad del personal, entre otros canales- generarían ganancias de productividad para las economías receptoras. Al mismo tiempo, la IED tiene el potencial de crear empleos, contribuir a diversificar las exportaciones y transformar la estructura productiva. Lo hasta aquí expuesto hace pensar que la IED genera impactos positivos en el crecimiento y desarrollo de los países receptores, en función de lo cual diversos gobiernos implementaron políticas para atraerla, ya sea con la reducción de las barreras a la inversión extranjera, la generación de programas de promoción de inversiones y/o la implementación de un amplio menú de incentivos.

No obstante lo anterior, analizar los impactos de la IED en los países receptores no es una tarea sencilla. De hecho, la evidencia empírica sobre esos impactos no es concluyente, tanto a nivel microeconómico como macroeconómico. En todo caso, aunque la evidencia acumulada tras muchos años de investigación sobre el tema arroja resultados diversos, existe cierto consenso respecto de que el impacto de la IED sobre el desarrollo de los países no es exógeno, sino que depende sustancialmente de las condiciones locales de las economías receptoras y de su capacidad de absorción de nuevas tecnologías.

En otras palabras, la IED podría contribuir al desarrollo, pero en forma condicionada a las características de la economía huésped, incluidos sus niveles de calidad institucional, disponibilidad y calidad del capital humano, profundidad de los sistemas financieros locales, infraestructura, estructuras de mercado, patrones de especialización y capacidades tecnológicas. Al mismo tiempo, el impacto de la IED sobre la economía receptora no es indiferente respecto del tipo de IED que se trate. Por ejemplo, no es lo mismo el establecimiento de inversiones en sectores de alto valor agregado que demanden mano de obra de alta calificación, que en sectores extractivos con bajos niveles de encadenamiento local. Al momento de diseñar políticas de atracción de inversiones, también es necesario entender cuáles son los determinantes de la IED, es decir, qué determina que una empresa decida extender parte de su estructura productiva hacia otros países y cuáles son las variables que tiene en cuenta al momento de tomar esa decisión de deslocalización. En ese punto existe un campo prolífico de investigación con resultados heterogéneos según los países, sectores y modalidades de la IED.

Mejorar la capacidad de análisis y comprensión de los fenómenos mencionados resulta clave para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Si bien se han realizado diversos esfuerzos para abordar este tema, la evidencia empírica existente en la región aún es limitada. En buena medida, esto se debe a que en muchos países aún no está disponible la información requerida con el suficiente nivel de desagregación y homogeneidad como para realizar estudios de impacto rigurosos.

Dada la necesidad de promover el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe en general, y considerando que la etapa posterior a la pandemia del COVID-19 demandará de esfuerzos colectivos para el crecimiento de las economías de la región, el rol de la IED será clave en el futuro. Por ello, resulta imperioso contar con material adecuado de

análisis basado en la evidencia y la experiencia, que les permitirá a los gobiernos de la región tomar mejores decisiones de política pública a efectos de potenciar sus economías y generar impactos positivos estructurales a partir de la llegada de IED.

En este contexto, en el presente trabajo nos propusimos un doble objetivo. Por un lado, realizar un análisis sistemático del estado del arte con relación a la IED, poniendo especial énfasis en América Latina y el Caribe. Con este objetivo, revisamos los avances que se han dado en la literatura con relación a las principales motivaciones que llevan a las empresas a deslocalizar parte de sus procesos productivos en terceros países, investigando sobre los determinantes principales de la IED como así también acerca de sus impactos potenciales.

Por otro lado, buscamos realizar un análisis pormenorizado de la política de incentivos que se destinan a atraer IED, tanto con relación a su diseño como a su implementación e impacto. Creemos que es de vital importancia focalizar el análisis en los instrumentos de política pública que se utilizan como incentivos para atraer inversiones, dado que generalmente implican importantes erogaciones fiscales, por lo que es necesario evaluar cuidadosamente su impacto. Hay una amplia literatura dedicada a estudiar el impacto diferencial individual de los distintos instrumentos de política de promoción de inversiones (lo que también repasamos en el presente trabajo), pero no existen estudios comprehensivos que analicen de forma comparada la integralidad de los instrumentos de promoción, evaluando su diseño institucional y el nivel de alineación con la totalidad de la política de atracción de inversiones.

Para ello, desarrollamos una taxonomía común que nos permite analizar el conjunto de incentivos que afectan la IED, repasamos la totalidad de instrumentos que se utilizan e identificamos buenas prácticas internacionales para cada uno de ellos, como así también casos concretos de aplicación. Dicha taxonomía de análisis permite estudiar los instrumentos en función del grado de focalización, tanto sectorial como respecto de los objetivos de desarrollo. Al mismo tiempo se estudia el nivel de utilización de los incentivos y su alineación con las mejores prácticas internacionales.

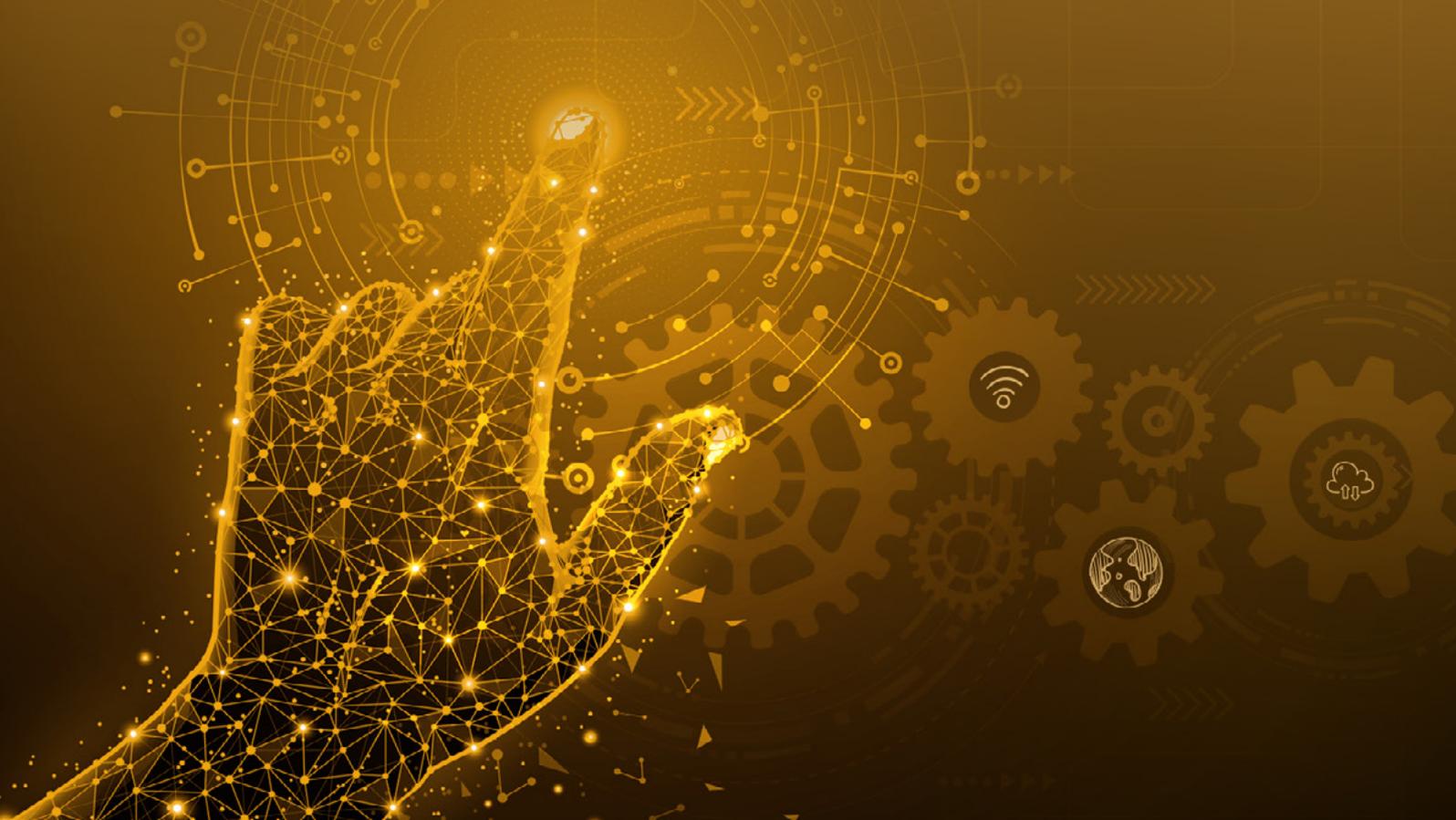
Luego presentamos cuatro casos de estudio que resumen el resultado de un extenso trabajo de escritorio y de distintas visitas de campo y entrevistas a empresarios, representantes de cámaras empresariales, académicos y funcionarios públicos de cada uno de los países. Los países objeto del análisis son Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Los cuatro comparten ser países latinoamericanos, pequeños y en desarrollo. Al mismo tiempo, proporcionan un panorama diverso en varios otros aspectos de sus características estructurales y su desempeño en relación con las inversiones. Los países seleccionados no comparten necesariamente el mismo enfoque respecto de la IED y el papel que le asignan en sus respectivas estrategias de desarrollo. Esto nos permite tener un panorama amplio en materia de políticas de inversión, y -en particular- de los instrumentos para la promoción y atracción de las inversiones.

En la siguiente sección se acercan una serie de conceptos básicos que hacen al marco teórico, incluyendo las motivaciones y estrategias de las empresas multinacionales para realizar IED, y se analiza la evidencia empírica respecto de los impactos de esa inversión en los países receptores, los determinantes de la atracción de IED hacia dichos países, con énfasis en los factores económicos, estructurales e institucionales, y la relación de la IED y las cadenas de valor. A continuación, en la sección 3 se analizan los comportamientos y tendencias de la IED a nivel global y en particular en América Latina durante las últimas cuatro décadas. Adicionalmente, en la sección 4 se abordan en detalle los incentivos a la IED, su taxonomía y buenas prácticas. Allí se incluyen los instrumentos legales, normativos,

fiscales, financieros o espaciales que los diversos países implementan con el objeto de atraer, promover y proteger los flujos de IED. Además, se explicitan las buenas prácticas internacionales tendientes a la promoción y atracción de inversiones vinculadas a las esferas político-estratégicas, institucionales y de diseño. En tanto, en la sección 5 se presentan los cuatro casos de estudio mencionados anteriormente sobre diseño y aplicación de instrumentos para la promoción y atracción de inversiones, con énfasis en los mecanismos de incentivo a la IED. Finalmente, en la sección 6 se resumen las principales conclusiones y recomendaciones que surgen del trabajo.

2

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: MOTIVACIONES, ESTRATEGIAS, DETERMINANTES E IMPACTOS



2.1 Algunas definiciones básicas

La Inversión Extranjera Directa (IED) es aquella que tiene como objetivo crear un vínculo duradero con fines económicos y empresariales de largo plazo por parte de un inversionista extranjero en el país receptor. El inversor directo puede ser tanto una persona física como jurídica que, a efectos de obtener una participación duradera en una empresa o entidad residente de otra economía¹, busca ejercer un grado significativo de influencia o control en el manejo de la misma. En contraste, la inversión de cartera o portafolio no supone ninguna intención de control por parte del inversor, en tanto que generalmente se hace con horizontes de corto plazo².

Si bien la IED puede ser realizada por individuos, en su mayor parte es protagonizada por empresas transnacionales (ET) o multinacionales (EMN), las cuales poseen una casa matriz (*headquarter*) en su país de origen y filiales localizadas en distintos países extranjeros. Usualmente la empresa madre tiene un porcentaje del capital accionario de las subsidiarias; la tenencia de más de un 10% del capital votante es considerada el umbral mínimo que diferencia a la IED de la inversión de cartera, ya que permite tener un grado significativo de influencia en la gestión de la empresa. Cuando la tenencia supera el 50% se habla de control.

La inversión extranjera directa contabiliza cuatro modos de financiación de proyectos transfronterizos:

- aportes o ampliaciones de capital (en bienes tangibles o intangibles) del inversor directo;
- deudas con la matriz del exterior y otras transacciones intracorporación (transferencias accionarias, etc.);
- reinversión de utilidades;
- compra-venta de participaciones de capital.

Como tal, la IED es una categoría del balance de pagos, que registra un movimiento de divisas y no alude necesariamente a la inversión física que realizan las empresas extranjeras, ya que esta última puede financiarse con el uso de otras fuentes de ahorro externo (inversión de cartera y/o deuda) o localmente. A la vez, hay ingresos que se registran como IED en el balance de pagos que no aumentan el nivel de inversión física de la economía, como cuando un inversor no residente compra una empresa ya existente (en el balance de pagos se registra el ingreso de financiamiento como IED mientras que el stock de capital en la economía receptora no se altera). En este último caso se habla de un proyecto de IED canalizado vía fusiones y adquisiciones (*mergers and acquisitions*), en contraste con los proyectos totalmente nuevos que usualmente se conocen como *greenfield*.

¹ También la compra de un activo inmobiliario, rural o urbano, en la medida en que involucre a residentes de economías distintas a aquellas en donde dicho activo está localizado, puede ser una operación de IED.

² Para una explicación detallada de los principales conceptos y definiciones en torno a la IED ver OCDE (2011).

2.2 Motivaciones y estrategias de las empresas multinacionales

Uno de los marcos conceptuales más empleados a la hora de analizar el fenómeno de la IED es el llamado paradigma ecléctico, desarrollado por Dunning (1988) para analizar las **motivaciones y determinantes** de dichos flujos de inversión, así como las estrategias y comportamientos de las EMN.

Según Dunning, una firma que posee ciertos activos o **ventajas de propiedad** (*ownership advantages*) y quiere explotarlos en terceros países tiene ante sí tres opciones: **exportar** los bienes y servicios que produce desde su país de origen, **conceder licencias** de producción de dichos bienes y servicios a otras firmas, o **internalizar** dichas ventajas, instalando plantas propias o adquiriendo instalaciones existentes en otros mercados (IED) (Tabla 2.1).

Tabla 2.1: MODALIDADES DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA FIRMA

	EXPORTACIONES	IED	LICENCIAS
Ventajas de propiedad	Sí	Sí	Sí
Ventajas de Internalización	No	Sí	No
Ventajas de localización	No	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia en base a Dunning (1988).

Para que se elija esta última opción deben concurrir otros dos factores, además de la posesión de las ventajas mencionadas. Por un lado, la firma debe percibir que en un país extranjero existen **ventajas de localización** aprovechables mediante la IED –en otras palabras, el país en cuestión debe tener algún factor que atraiga el interés de los inversores–. Por el otro, los **costos** de incorporación y organización de una nueva unidad productiva dentro de la corporación deben ser menores que los costos de transacción asociados a la transferencia de los activos propietarios a un tercero (ventajas de internalización). Dicho de otra forma, debe ser más beneficioso explotar los activos propietarios de manera internalizada que a través del mercado (por ejemplo, licenciando su uso) –ver Dunning (1993) para una discusión amplia del tema–. Adicionalmente, hay que considerar que la opción de exportar bienes o servicios puede ser muy difícil cuando hay costos de transporte muy altos (con relación al precio del producto o servicio), o cuando existen barreras regulatorias en el mercado de destino.

Las ventajas de propiedad de una firma pueden derivar de la posesión de ciertos **activos intangibles** (patentes, marcas, capacidades tecnológicas, de marketing y de *management*, habilidad para competir en base a diferenciación de productos, menores tiempos de llegada al mercado). Estos activos muchas veces están vinculados al carácter no-codificable del conocimiento y al desarrollo de procesos internos de aprendizaje. Otra fuente de ventajas de propiedad son las ganancias que surgen del **gobierno común** (*common governance*) de actividades diversas pero complementarias, incluyendo las que específicamente derivan de la propia multinacionalidad de la empresa. Estas últimas comprenden, entre otras, las

economías de escala y especialización intracorporativas, el acceso a recursos financieros y humanos de la corporación, diversos tipos de sinergias internas (por ejemplo, en compras, financiamiento o *marketing*), disponibilidad de conocimiento e información sobre mercados y regulaciones, diversificación de riesgos y acceso favorable a los mercados de crédito internacionales.

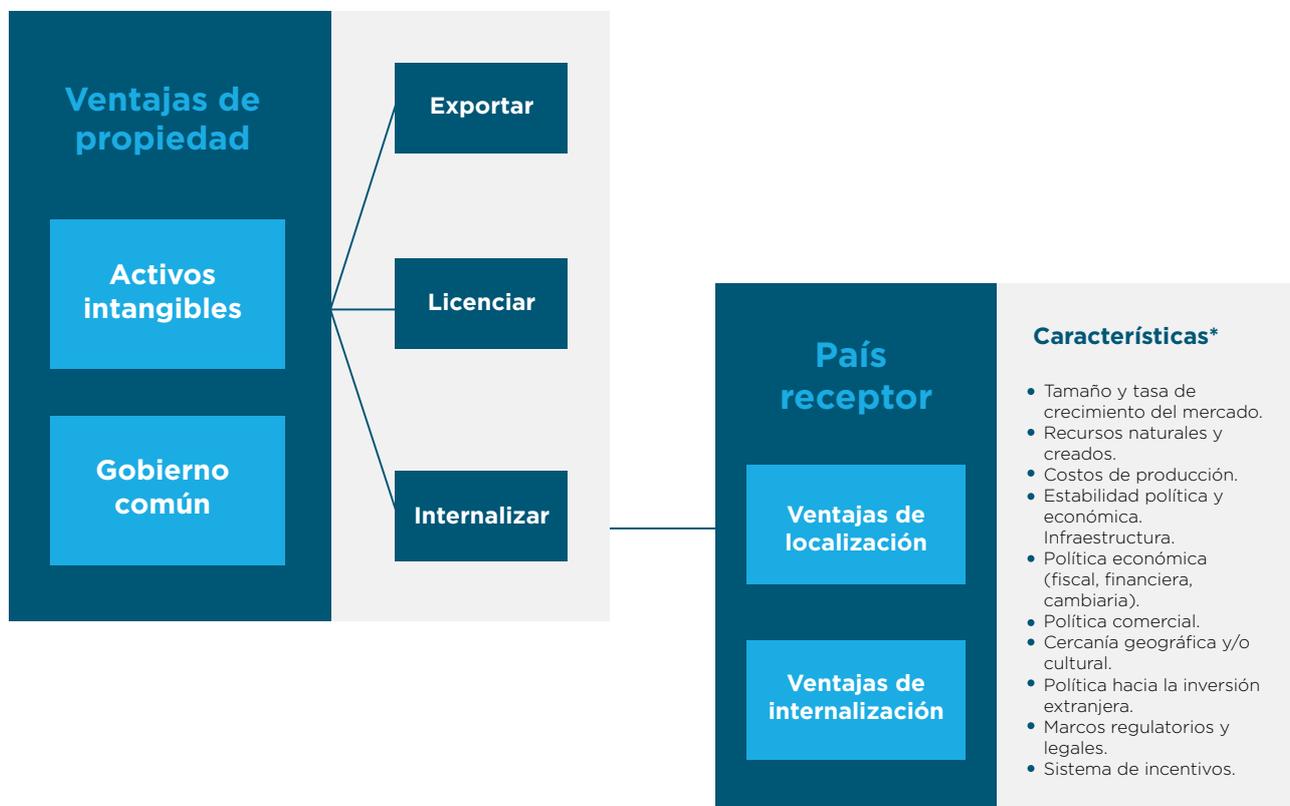
En cuanto a la decisión de internalizar o no la explotación de las ventajas de propiedad, depende de un balance de costos y beneficios en el cual influyen diversos elementos, fundamentalmente asociados con la existencia de distintos tipos de fallas de mercado. Por ejemplo, la existencia de elevados costos de transacción³ es un factor que puede llevar a la firma a preferir explotar sus activos propietarios de manera internalizada (vía IED) antes que a través de licencias –este es el caso cuando los costos de negociación son altos, existen problemas de riesgo moral, o hay incertidumbre acerca del *enforcement* de los derechos de propiedad en terceros mercados–. Los costos de transacción pueden ser particularmente altos en los mercados de tecnología, ya que en ellos es fácil que surjan comportamientos oportunistas y prevalezca una fuerte incertidumbre acerca del valor de los conocimientos transferidos. Asimismo, no siempre es fácil garantizar las condiciones de apropiabilidad del conocimiento cuando se negocia con terceras partes, con lo cual puede existir una disipación “*involuntaria*” de dicho conocimiento propiedad de la firma licenciadora. Transferir conocimientos a través del mercado también puede ser difícil cuando son de naturaleza tácita (esto es, no perfectamente explícitos ni codificables). Otros factores que favorecen la opción de la IED son: la necesidad de proteger la calidad y/o la reputación de la firma o de sus productos/servicios y la intención de controlar los canales de venta/abastecimiento. En el mismo sentido actúa la posibilidad de emplear prácticas tales como el uso de precios de transferencia⁴ o de subsidios cruzados entre filiales.

Para que un país reciba flujos de IED debe poseer algunas **ventajas de localización** que lo hagan atractivo y así las EMN decidan invertir en él. Entre las ventajas de localización más importantes se encuentran el tamaño y ritmo de crecimiento del mercado interno, la posesión, costo y calidad de los recursos naturales y creados (capital humano, *know-how* tecnológico), los costos de producción (e.g. laborales, energéticos), el grado de estabilidad política y económica del país receptor, la disponibilidad y costo de la infraestructura y el esquema de política económica (fiscal, financiera, cambiaria). La política comercial, incluyendo la firma de acuerdos de integración regional, también tiene fuerte incidencia sobre los flujos de IED. La cercanía geográfica y/o cultural (idioma, costumbres) es otra potencial ventaja de localización. La política que los países adopten hacia la inversión extranjera es otro determinante significativo, e incluye tanto cuestiones regulatorias y legales, como la existencia de incentivos específicos para atraerla (Figura 2.A).

³ Costos de transacción definidos como los costos derivados de “usar el mercado” –esto es, realizar una determinada transacción con un tercero en el mercado en lugar de “internalizarla”–. La magnitud de los costos de transacción depende de tres factores: (i) racionalidad limitada de los agentes económicos en un contexto de incertidumbre e información imperfecta; (ii) oportunismo –los agentes no necesariamente respetan sus promesas o compromisos–; y (iii) especificidad de activos –el grado en que un activo puede ser dedicado a otro empleo sin perder valor– (Williamson, 1985).

⁴ Los precios de transferencia son aquellos a los cuales una empresa transfiere bienes físicos, intangibles, o proporciona servicios a sus empresas asociadas. Dichos precios pueden ser distintos a los que se observan en transacciones entre partes *arm's length* (no relacionadas), y esas diferencias pueden deberse a la intención de la empresa de reducir su carga impositiva global.

Figura 2.A: PARADIGMA ECLÉCTICO. DETERMINANTES DE INTERNACIONALIZACIÓN



Fuente: elaboración propia en base a Dunning (1988).

*Estas características corresponden sólo a las ventajas de localización.

En cuanto a las formas de IED, Dunning (1994) distingue cuatro grandes tipos: **buscadora de recursos** (*resource-seeking*), **buscadora de mercados** (*market-seeking*), **buscadora de eficiencia** (*efficiency-seeking*) y **buscadora de activos estratégicos** (*strategic asset-seeking*). Aunque es habitual que en la práctica estas distintas motivaciones se combinen, la clasificación es útil para intentar distinguir el objetivo principal del inversor extranjero.

Resource-seeking o buscadora de recursos: son las inversiones orientadas a explotar recursos naturales cuya disponibilidad es la principal **ventaja de localización** que ofrece el país receptor. Este tipo de inversiones suele estar orientada a la exportación y -en el pasado- no era extraño que funcionaran como enclaves en los países anfitriones. En el presente, ya no es necesariamente así, si se tiene en cuenta la creciente incorporación de tecnología y servicios especializados en las actividades primarias (Andersen et al., 2018a).

Market-seeking o buscadora de mercados: son aquellas inversiones que se dirigen a **explotar el mercado doméstico** del país receptor y -eventualmente- el de los países cercanos. Se trata de un tipo de IED determinada por los siguientes factores: el tamaño y la tasa de crecimiento del mercado de destino, el objetivo de estar presente en los mercados más importantes o de seguir a los clientes y/o proveedores en sus operaciones de IED, la existencia de barreras físicas y/o de altos costos de transporte, la necesidad de adaptar los bienes y servicios a los gustos y requerimientos locales, así como las políticas públicas del país receptor -incluyendo las decisiones sobre el grado de protección para

la producción local-. En América Latina tuvo fuerte impacto este tipo de IED durante la fase de la industrialización sustitutiva de importaciones e históricamente fue la principal modalidad en la IED Norte-Norte.

Efficiency-seeking o buscadora de eficiencia: estas inversiones buscan racionalizar la producción de las distintas unidades de la corporación multinacional para **explotar economías de especialización y de alcance** y diversificar riesgos. Así, las EMN que llevan adelante este tipo de estrategias utilizan el gobierno común de actividades geográficamente dispersas para aprovechar las diferencias en la dotación de factores, capacidades locales, políticas públicas, patrones de demanda, normas culturales, etc., y así concentrar diferentes líneas de producción en diversas localizaciones que abastezcan a múltiples mercados. Tanto los procesos de apertura e integración, como la reducción de los costos de transporte y los avances en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), favorecen este tipo de estrategias, ya que se materializan a través de esquemas de complementación y articulación, tanto comercial como productiva, de las operaciones de las distintas filiales de la EMN. A su vez, este tipo de estrategias se vincula estrechamente con la dinámica de las cadenas globales de valor (CGV), tema que se desarrolla más adelante.

Strategic asset-seeking o buscadora de activos estratégicos: son inversiones que tienen como objetivo central **adquirir recursos y capacidades** que contribuyan a que la firma inversora mantenga y acreciente sus capacidades competitivas nucleares en los mercados regionales o globales. Los activos estratégicos que buscan las EMN van desde capacidades de innovación y estructuras organizacionales, hasta el acceso a canales de distribución o el logro de un mejor conocimiento de las necesidades de los consumidores en mercados con los cuales no están familiarizadas (Dunning, 1994). Las operaciones de *fusiones y adquisiciones* (FyA) suelen estar asociadas a este tipo de estrategias⁵.

Las transformaciones en las estrategias y objetivos de las EMN generaron cambios en la forma en que las filiales se insertan en las tramas intracorporativas. Así, las estrategias *market-seeking* dieron lugar a la instalación de filiales *stand alone*, que replicaban en menor escala la organización de la casa matriz -con excepción de las actividades de investigación y desarrollo (I+D) centralizadas en los países de origen- (UNCTAD, 1994). De hecho, tradicionalmente los procesos de internacionalización productiva comenzaban con la exportación de bienes a un determinado mercado y, ante la decisión de realizar una inversión directa para producir en el país de destino, se instalaba una subsidiaria *stand alone*. En este caso, donde el objetivo básico de la IED era de tipo *market-seeking*, la producción en el exterior sustituía a la exportación del mismo bien desde el país de origen y, por ende, la IED reemplazaba al comercio como forma de expansión internacional. Ahora bien, cuando la manufactura del bien en cuestión daba lugar a importaciones de insumos, bienes intermedios, bienes de capital o servicios del país de origen -o desde otras filiales de la corporación-, se producía un cambio de composición de las importaciones, más que un reemplazo de las mismas.

Más adelante en el tiempo, en la medida en que en diversas industrias comenzó a predominar la competencia vía costos, fueron convergiendo los patrones nacionales de consumo, se avanzó en esquemas de liberalización comercial y se redujeron los costos de transporte. Muchas EMN adoptaron estrategias de **integración simple**, en las cuales las subsidiarias en los países en desarrollo (PED) se especializaban en algunas etapas de la

⁵ En ocasiones, el inversor en activos estratégicos es un conglomerado especializado en manejar activos financieros denominados en diferentes divisas (Dunning y Lundan, 2008).

cadena de valor –usualmente las que involucraban el empleo intensivo de mano de obra– (alternativamente, esas tareas podían tercerizarse a firmas independientes subcontratistas de la multinacional⁶). El régimen de maquila, promovido en México desde los años 60, es un ejemplo notorio de estos procesos. Una de las principales consecuencias fue el incremento del volumen de comercio exterior generado por la IED, debido a que las filiales exportaban su producción y, al importar los principales componentes e insumos, operaban con bajo grado de integración nacional.

A posteriori, emergieron con mayor fuerza las estrategias de **integración compleja**, en las cuales las EMN transformaban a sus filiales en partes integrantes de redes de distribución y producción articuladas regional o globalmente (*cadena regionales o globales de valor*). Al igual que en el caso anterior, estos arreglos organizativos podían incluir a subcontratistas independientes. Así, las etapas o funciones de dichas cadenas –ensamblaje, funciones de *back y front office*, logística, diseño, I+D, *marketing*, logística, servicio postventa, etc.– se localizaban donde se podían desarrollar de manera más eficiente para la corporación.

Cuando se establecen estrategias de tipo *efficiency-seeking* en combinación con modalidades de integración complejas se genera, al igual que con la integración simple, una tendencia a elevar los flujos de comercio exterior por parte de las filiales de las EMN. Una parte significativa de ese incremento se canaliza a través del comercio intrafirma (entre las casas matrices y filiales de una misma corporación). Sin embargo, estudios recientes indican que el grueso del comercio intrafirma se concentra en un pequeño número de filiales donde se aprovechan las economías de escala para abastecer al resto de la corporación (Ramondo et al., 2016). Por otro lado, las estrategias de búsqueda de eficiencia permiten un rol prominente a los esquemas de subcontratación de insumos (bienes y servicios) intermedios a partes independientes, mediante relaciones contractuales de largo plazo, acuerdos estratégicos u otras modalidades. En este contexto, el comercio intrafirma se centra en los insumos tecnológicos claves, mientras que las relaciones intracorporación van más allá del comercio, en tanto abarcan flujos importantes de transferencias de capacidades (De Backer et al., 2019).

Una manera alternativa de analizar el fenómeno de la IED se basa en clasificar a esta última en **horizontal y vertical**⁸. En las **formas verticales** de IED, las firmas separan sus procesos de producción para aprovechar las diferencias en el precio de los factores entre los distintos países. En este caso, las actividades de las EMN se organizan según la dotación factorial de los países donde invierten. Generalmente, la división de trabajo dentro de las EMN consiste en un *headquarter* donde se desarrollan actividades intensivas en capital y/o conocimiento y plantas de producción intensivas en trabajo en el exterior. Una de las implicaciones principales de los estudios que utilizan el concepto de IED vertical es que las diferencias en las dotaciones relativas de los factores entre países serían el único

⁶ El análisis de los esquemas de subcontratación observados en algunos países de Asia Oriental muestra el carácter dinámico que pueden adquirir las relaciones entre EMN y proveedores nacionales en ciertos contextos. Así, en países como Singapur o Taiwán se produjo una transición desde contratos OEM (*Original Equipment Manufacturer*) –en donde la empresa nacional produce un bien diseñado totalmente por la EMN, y lo que se busca es reducir costos–, a esquemas ODM (*Original Design Manufacturer*) –en los que si bien el diseño básico del producto todavía lo hace la EMN, la firma local integra las partes y componentes y realiza el diseño de detalle, para bajar costos y reducir el tiempo de llegada al mercado– y, finalmente, contratos OBM (*Original Brand Manufacturer*) –la firma local se ocupa del diseño en su conjunto y de la comercialización– (Amsdem et al., 2001).

⁷ Se estima que el comercio intrafirma absorbe alrededor de un tercio del total del intercambio comercial internacional (UNCTAD, 2016). Para un análisis de sus determinantes e impactos ver Lanz y Miroudot (2011).

⁸ Para modelos tempranos de IED vertical, ver Helpman (1984) y Helpman y Krugman (1985). Para modelos de IED horizontal, ver Markusen y Venables (1998).

determinante para la localización de las filiales de las EMN. Si bien originalmente estos modelos se aplicaban para explicar los flujos de IED Norte-Sur bajo la lógica antes citada, el concepto de IED vertical se pudo ampliar para abarcar todas las formas de actividad que implican la integración vertical intracorporativa a nivel internacional (Levy Yeyati et al., 2003).

En tanto la **IED horizontal**⁹ se basa en el desarrollo de actividades similares por parte de las filiales ubicadas en los diversos países donde la EMN tiene presencia. Un supuesto importante detrás del concepto de IED horizontal es la presencia de economías de escala a nivel firma, que en este tipo de modelos son fuente de ventajas de las EMN sobre las firmas domésticas. Dado que existen esas economías de escala, la actividad multinacional depende de la interacción entre ellas y los costos del comercio. En ausencia de esos costos, no habría razón para la producción multinacional, ya que las firmas podrían concentrar su producción en el país de origen, aprovechando las economías de escala y sirviendo el mercado extranjero a través del comercio. A medida que los costos de comerciar aumentan¹⁰, la producción multinacional se incrementa, siempre que las economías de escala a nivel planta no sean demasiado altas. Aunque la idea de IED horizontal fue propuesta originalmente para explicar los flujos de inversión Norte-Norte, la IED Norte-Sur o la Sur-Sur también pueden ser horizontales. Este es el caso, por ejemplo, cuando las barreras comerciales son lo suficientemente elevadas como para inducir IED *tariff-jumping* –predominante durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina–.

Mientras que los modelos teóricos originales asumían que las firmas producen un bien homogéneo, la IED horizontal da lugar a filiales que producen diversas variedades de un bien final para consumo en el mercado interno y también para exportación. Este caso corresponde a lo que Levy Yeyati et al. (2003) llaman “IED horizontal en bienes diferenciados” (que es diferente de la IED horizontal clásica en la cual las filiales producen bienes homogéneos para ser vendidos en cada mercado interno donde se localizan).

Basado en la teoría que clasifica a la IED en vertical y horizontal, se desarrolló un **modelo integrador denominado *knowledge-capital***, que focaliza en el rol de los servicios proporcionados por el *headquarter* de la EMN, en general asociados a actividades basadas y generadoras de conocimiento (Markusen 1995, Markusen y Venables 1998). Algunos ejemplos son las actividades de I+D, finanzas y *marketing*, y el *know-how* tecnológico, los cuales son activos intangibles que se pueden transferir y compartir dentro de la corporación a bajo costo. Se trata de un modelo que incorpora **ventajas de proximidad**, derivadas de economías de escala a nivel firma, ya que los servicios intensivos en conocimiento del *headquarter* son transferibles a las filiales permitiendo que éstas últimas estén más cercanas al mercado extranjero sin perder las ventajas de contar con dichos servicios. También incluye **ventajas de concentración**, debido a que las tradicionales economías de escala a nivel planta incentivan a las empresas a concentrar la producción en una localización para luego exportar desde allí. Siempre que las primeras superen a las últimas, habrá IED, lo cual será más probable cuanto más alto sea el valor de los activos intangibles con relación a los costos fijos de abrir una filial y cuanto mayores sean los costos de transporte (Tabla 2.2).

⁹ La IED horizontal puede ser asimilada a lo que Dunning (1993) llama inversiones *market-seeking*.

¹⁰ Los costos del comercio incluyen tanto barreras arancelarias como no arancelarias, así como otros factores –costos de transporte, regulaciones domésticas, etc.–.

Tabla 2.2: DECISIONES DE IED: IMPACTO DE FACTORES MICRO Y MACROECONÓMICOS

DETERMINANTES	IED	
	HORIZONTAL	VERTICAL
MICROECONÓMICOS		
Economías de escala a nivel de empresa	+	+
Economías de escala a nivel de planta	-	?
Costos de transporte del producto	+	-
Costos de desintegrar las cadenas productivas	-	-
Diferencias en la intensidad factorial por etapas de la cadena productiva	?	+
MACROECONÓMICOS		
Costos de transporte (distancia, barreras comerciales, etc.)	+	-
Tamaño del mercado del país receptor	+	?
Diferenciales en los costos de factores	?	+

Fuente: Barba Navaretti y Venables (2004).

En la actualidad, la investigación empírica más reciente muestra que existe una **amplia heterogeneidad** en las estrategias de las EMN, cuyos procesos de internacionalización mezclan, en proporciones heterogéneas **por tipo de empresa, sector y mercados, actividades de comercio, IED y asociaciones estratégicas**. En este camino, para muchas firmas las inversiones en búsqueda de capacidades, activos complementarios y/o diversificación productiva (conglomerate FDI) son cada vez más relevantes dentro de su portafolio de negocios (Andrenelli et al., 2019).

2.3 El impacto de la IED en los países receptores

2.3.1 LAS PRINCIPALES DIMENSIONES Y CANALES

Entre otras taxonomías es posible clasificar a los impactos de la IED a nivel **macroeconómico** (crecimiento y empleo); **microeconómico** (productividad, innovación, comercio exterior y salarios) y **social** (bienestar de los consumidores y trabajadores, desigualdad, pobreza, sostenibilidad)¹¹. También se puede considerar una dimensión **político-institucional**, vinculada a la defensa de valores culturales, control sobre recursos estratégicos, capacidad de influencia sobre el proceso político de los países emisores y receptores, etc. Dado que por naturaleza su ámbito de acción es internacional, las EMN tienen capacidad para afectar

¹¹ Por ejemplo, la IED puede dirigirse a los llamados *pollution havens* (países o regiones con estándares ambientales laxos) o explotar de forma insustentable la riqueza natural de los países receptores. En contraste, las EMN podrían difundir en dichos países las prácticas y tecnologías ambientales más limpias que emplean en sus países de origen –la llamada hipótesis del *pollution halo* (ver por ejemplo Zarsky, 1999; Javorcik y Wei, 2004; Cole y Elliott, 2005; Dam y Scholtens, 2012; Ben David et al., 2018).

la toma de decisiones de los países en materia de impuestos o regulaciones laborales y ambientales, por ejemplo.

En la dimensión **macroeconómica**, la IED se analiza como un flujo de divisas que aporta financiamiento menos volátil que el de otros canales, tales como la inversión de cartera. La IED puede generar un aumento directo en el stock de capital de la economía receptora cuando se trata de inversiones *greenfield* o de ampliaciones de capacidad. En consecuencia, ambos casos prevén impactos positivos de la IED sobre el crecimiento y la generación de empleo (punto sobre el que se volverá más en profundidad). A la vez, ese impacto es menos claro en el caso de las inversiones vía FyA. Por otro lado, el flujo de divisas aportado por la IED implica la posterior salida de aquellas en concepto de remisión de utilidades¹² y pago de royalties por el uso de activos intangibles, entre otros.

La dimensión **microeconómica** contiene diversos aspectos. En este caso, se tiene en cuenta que las filiales de EMN gozan de ventajas de propiedad derivadas del acceso a las tecnologías de producto y de proceso y las prácticas organizacionales, productivas y comerciales de sus casas matrices. Así, dichas filiales -en particular cuando se instalan en PED- generalmente tienen, *vis a vis* sus competidores locales, una mayor productividad y una superior capacidad de lanzar nuevos productos y procesos productivos al mercado. Asimismo, suelen estar en condiciones de operar con estándares ambientales más exigentes, y emplean prácticas laborales más avanzadas (claro que esos efectos dependen fuertemente del origen de las casas matrices).

Las EMN concentran más de la mitad de los gastos mundiales en I+D y más de dos tercios de los gastos privados en la materia (Anheier y Jurngensmeier, 2012). Si bien las EMN tradicionalmente centralizaron **sus actividades de I+D** en sus casas matrices y -eventualmente- en sus filiales en países industrializados, en los últimos años se observa una descentralización hacia algunos PED y países en transición en Asia, Europa del Este y, en menor medida, en América Latina, especialmente Brasil. El tema es relevante en la medida en que el aumento de la productividad y la competitividad en los países emergentes depende no sólo de la incorporación de modernas tecnologías de origen importado, sino también de la realización de esfuerzos sistemáticos a nivel local en materia de I+D y otras actividades de innovación (Lederman y Maloney, 2003).

El hecho de que las EMN operen con tecnologías y prácticas más o menos cercanas a la frontera tecnológica productiva dependerá del nivel de competencia y sofisticación de la demanda en el mercado local, de la disponibilidad de factores productivos y otros activos complementarios, y de los objetivos estratégicos de la inversión. En este sentido, la IED *market-seeking* que ingresa a mercados poco exigentes, protegidos o con bajo nivel de competencia, no implicará necesariamente el uso de las más modernas tecnologías disponibles en la corporación. De todos modos, es usual que, aún en estas condiciones, las filiales de las EMN empleen tecnologías más avanzadas y sean más eficientes que sus contrapartes locales.

La IED tiene diferentes impactos sobre las corrientes de **comercio exterior** de los países receptores, dependiendo de las estrategias y objetivos de las EMN. Sin embargo, aún si se trata de inversiones *market-seeking*, es posible argumentar que las EMN tendrán una mayor propensión a exportar que las firmas locales, tanto debido a sus superiores niveles de productividad como a su mayor facilidad de acceso a los mercados extranjeros (al disponer de operaciones y activos en diversos países). A la vez, en función de su mayor facilidad

¹² El ingreso de inversiones de cartera también tiene un costo en términos de pago de intereses; mientras que el pago de estos últimos es independiente de lo que ocurra en la economía receptora (aunque existe siempre un escenario posible de default), las utilidades sólo se remiten en la medida en que las EMN instaladas en el país receptor obtienen ganancias.

para abastecerse desde el exterior, tanto de insumos y bienes finales, como de bienes de capital (por la misma diversificación geográfica de sus actividades), las filiales de las EMN podrían tender a operar con una mayor propensión a importar que las empresas locales¹³. Estos impactos sobre el comercio deberían ser más visibles en el marco de la tendencia al desarrollo de CGV, la adopción de esquemas de *global sourcing*¹⁴ y la difusión cada vez mayor de estrategias *efficiency-seeking*.

Además de los efectos directos de la IED, también importan los efectos indirectos; aquellos que impactan sobre el conjunto de la economía receptora. En este marco, la literatura empírica ha concentrado su análisis en la identificación de posibles **derrames** (*spillovers*) positivos para las firmas locales en los países receptores de IED. Estos derrames pueden ser de dos tipos:

- **Derrames Horizontales o intrasectoriales:** el ingreso de nuevas EMN o el aumento en la competitividad de las filiales ya instaladas estimula el nivel de competencia en el mercado doméstico e induce a las firmas locales que compiten con las extranjeras a elevar su productividad y/o a mejorar la calidad de sus productos vía imitación, innovación, nuevas inversiones, etc.
- **Derrames Verticales o intersectoriales:** las firmas locales se benefician de las tecnologías y prácticas organizacionales de las EMN, a través de los mayores requerimientos de calidad, innovación, costos y/o plazo de entrega que las filiales suelen exigir a sus proveedores y de la eventual asistencia técnica que les brinden para satisfacer dichos requerimientos. También los clientes de las EMN pueden recibir impactos positivos vía la disponibilidad de nuevas o mejores maquinarias, insumos o servicios.

Mientras que las filiales de EMN cuentan con incentivos para evitar los derrames horizontales (y en este caso, la eventual existencia de esos derrames sería no intencional), podrían verse estimuladas a promover los derrames verticales o intersectoriales. En efecto, este tipo de derrames puede beneficiar a las filiales de EMN en la medida en que vuelva más productivos y eficientes a sus clientes y/o proveedores (Kugler, 2000).

Esos potenciales impactos positivos se pueden verificar en el caso de la radicación de inversiones estrictamente nuevas, y también en los procesos de FyA y en otras operaciones de cambios de manos de la propiedad previamente existente que involucran a las EMN. Esta situación se verificaría en la medida en que los nuevos dueños del capital estén en condiciones de aportar mejores paquetes y prácticas (*blueprints*) tecnológicas y organizacionales. Por otra parte, las filiales establecidas a través de adquisiciones son más propensas a encadenamientos locales, ya que las empresas recién llegadas tienen que dedicar tiempo y esfuerzo al desarrollo de vínculos, mientras que en el primer caso se pueden aprovechar las relaciones existentes de la empresa adquirida¹⁵. Lo mismo vale para las inversiones realizadas en asociación con empresas domésticas.

Las filiales de EMN generarían derrames en materia de ingreso a mercados externos, en la medida en que su actividad de exportación pudiera reducir el costo de acceso a la información sobre dichos mercados y/o facilitar un proceso de aprendizaje exportador para las firmas locales, por efecto demostración o por la generación de mayor competencia. A

¹³ Datos recientes de la OCDE sobre la economía global indican que las filiales extranjeras exportan el 33% de su producción contra el 9% de las empresas locales, y que el 22% del valor agregado que generan proviene del exterior contra el 10% de las firmas nacionales (De Backer y Miroudot, 2019).

¹⁴ *Global sourcing* refiere a la tendencia a que las EMN compren insumos y componentes a proveedores globales que abastecen a las filiales situadas en los distintos países donde la multinacional está instalada.

¹⁵ Ver Javorcik (2004).

la vez, el efecto demostración estimularía un mayor nivel de gastos en I+D de las firmas domésticas, o -mediante derrames de conocimiento- un incremento de la productividad de las actividades de I+D domésticas. Un último efecto derrame sería el que opera por la vía de la inversión. En ese caso, la IED generaría un efecto *crowding in*, que induce a las firmas nacionales a invertir más de lo que hubieran invertido sin la presencia de las filiales de EMN, a efectos de afrontar la competencia con aquellas en mejores condiciones.

Sin embargo, los derrames, o efectos indirectos, no son necesariamente positivos y mucho menos automáticos. La materialización de los mismos depende del tipo de estrategia que sigan las EMN (*resource, market o efficiency-seeking*), y de la capacidad de absorción de las firmas locales, sean estas proveedoras, clientes o competidoras de las filiales, de la infraestructura física y tecnológica del país receptor, de las políticas que éste defina para maximizar esos *spillovers* y del contexto macroeconómico, institucional y regulatorio en que operen las firmas nacionales y extranjeras. La dotación de capital humano y el nivel de desarrollo financiero¹⁶ de los países receptores son factores determinantes de la existencia, magnitud y signo de los derrames.

Incluso pueden aparecer derrames de productividad negativos cuando las firmas domésticas se ven forzadas a reducir su producción -y esto lleva a una menor productividad en sus establecimientos- ante la creciente presencia en el mercado de firmas extranjeras¹⁷. Los derrames verticales negativos pueden aparecer cuando, por ejemplo, los proveedores locales son desplazados del mercado como consecuencia de un sesgo de las filiales en favor de proveedores extranjeros. En lo que hace al efecto *crowding in*, también puede existir un efecto de desplazamiento (*crowding out*) cuando la IED tiende a generar un efecto negativo sobre las inversiones de las firmas domésticas¹⁸. A su vez, Alfaro y Johnson (2012) estiman que existen dos canales adicionales a través de los cuales la IED podría afectar negativamente a las firmas domésticas: operando vía racionamiento en el mercado de crédito local o por la reducción de la oferta de capital humano disponible para aquellas. Sin embargo, los efectos podrían ser los contrarios si la presencia de EMN ayudaran a un mayor desarrollo financiero y si las filiales capacitaran al personal que luego podría ser empleado por las firmas locales.

El mismo tipo de análisis que distingue efectos directos e indirectos puede hacerse con el empleo. Siguiendo a Dicken (2003), por un lado, se encuentran los empleos directa e indirectamente creados por las filiales de EMN, cuya magnitud dependerá del tipo de tecnologías empleadas, las industrias de destino, la escala de las inversiones, las dotaciones factoriales del país de origen y de aquel que recibe la IED y las regulaciones propias del mercado receptor, a la vez que de los eslabonamientos generados con la economía local. A la vez, los efectos indirectos toman en cuenta los impactos sobre las firmas locales competidoras (i.e. se expanden, se contraen, desaparecen, adoptan tecnologías más o menos intensivas en trabajo), así como sobre los proveedores locales de la industria en donde se instala la filial (por ejemplo, pueden ser negativos si la EMN opera con criterios de *global sourcing*, o positivos si desarrolla actividades de capacitación de los proveedores locales). También podría darse una destrucción de puestos de trabajo si una EMN ingresara al país receptor vía compra de una firma existente, y a efectos de mejorar su productividad,

¹⁶ Eapen et al. (2019) argumentan que las restricciones e ineficiencias del sistema financiero son igual de importantes que las capacidades de absorción a la hora de materializar los posibles derrames positivos de la IEDZ.

¹⁷ Ver Aitken y Harrison (1999).

¹⁸ Ver Agosin y Mayer (2000).

implementara un proceso de racionalización y modernización tecnológica. Sin embargo, este efecto debe contrapesarse con la posibilidad que la firma comprada no hubiera sobrevivido sin ese esfuerzo racionalizador, caso en el que se hubieran perdido no sólo una parte, sino todos los empleos de dicha firma.

El **salario** promedio en las EMN suele ser mayor que el pagado en firmas locales. Esto puede deberse a un efecto composición (las filiales emplean mano de obra de mayor nivel de calificación en promedio), pero también por otras razones que las llevan a pagar salarios más altos a trabajadores idénticos, tales como:

- búsqueda de una disminución en la *rotación laboral* para evitar que se disipen conocimientos propietarios o se pierdan habilidades específicas obtenidas vía capacitación *in house*;
- para compensar la falta de conocimiento de los mercados de trabajo locales, las EMN recurrirían a *ofrecer salarios más altos* para atraer a los mejores trabajadores, mientras que las empresas locales pueden identificar y atraer a esos trabajadores sin necesidad de incurrir en esos costos;
- las *empresas extranjeras pueden ser más rentables* que las empresas locales y, por ende, tener la capacidad de abonar mejores salarios¹⁹;
- la *formación ofrecida en las filiales de EMN es más productiva* que la de empresas nacionales²⁰;
- las EMN suelen utilizar *empleo más calificado*, lo que incrementa la demanda de perfiles generalmente escasos en los PED, llevando a un mayor *skill premium* y -en consecuencia- a una mayor desigualdad²¹.

En suma, los impactos de la IED son variados, su magnitud y signo depende de un conjunto de circunstancias. Esto se confirma en los numerosos estudios empíricos sobre el tema que -desde hace algunas décadas- ofrecen resultados heterogéneos. Además, la metodología empleada para realizar dichos estudios ha variado a lo largo del tiempo. En este sentido, los estudios de casos de países o industrias donde las EMN tienen una participación relevante fueron reemplazados por trabajos econométricos, cuya sofisticación se ha profundizado con el objeto de identificar de manera más precisa el efecto de la presencia extranjera como factor causal del diferencial de desempeño de las filiales *vis a vis* las firmas locales²².

2.3.2 LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Esta sección contiene un breve análisis acerca de la evidencia empírica de los últimos años en las principales áreas de impacto ya mencionadas. Los *resultados encontrados son variados y -en ocasiones- contradictorios* debido a que se basan en fuentes de datos, períodos, tipos de inversión y países receptores diversos, y que emplean metodologías también diferentes. Si bien las diferencias metodológicas pueden explicar parte de la variabilidad encontrada, no es posible descartar que refleje reales divergencias en los impactos de la IED en función de períodos y países específicos, y de distintas estrategias llevadas adelante por los inversores extranjeros²³.

¹⁹ Ver Blanchflower et al. (1996); Soderbom y Teal (2001).

²⁰ Ver Gorg et al. (2007).

²¹ Por otro lado, Gorg y Greenaway (2004) argumentan que cuando la mano de obra no calificada está desempleada o subempleada, las empresas extranjeras pueden pagar salarios relativamente más altos (es decir, salarios por encima del costo de oportunidad de la mano de obra) para ese tipo de trabajadores y, por lo tanto, reducir la brecha salarial.

²² Ver Barba Navaretti y Venables (2004).

²³ La Tabla A. 1 en Anexo presenta una síntesis de una vasta cantidad de estudios empíricos relativos a los impactos de la IED en el mundo, incluyendo variables evaluadas, muestras, períodos de análisis, metodologías e impactos.

CRECIMIENTO

La evidencia del impacto de la IED sobre el crecimiento es mixta. En términos generales se observa que juegan un papel preponderante las condiciones preexistentes del país receptor y si la IED se materializa como *greenfield* o como F&A. Ciertos estudios encuentran que existe un impacto positivo sobre el crecimiento en países desarrollados, pero no en los PED²⁴ y ²⁵ ni en las economías en transición (donde de hecho se han encontrado efectos negativos derivados aparentemente del predominio de las operaciones de FyA)²⁶. En la misma línea se ha sugerido que la IED *greenfield* tiene un efecto positivo sobre el crecimiento en los países desarrollados y en desarrollo, mientras que las FyA no tienen efectos sobre el crecimiento en países desarrollados y tienen un impacto negativo en las naciones en desarrollo²⁷. Harms y Méon (2011), por su parte, encuentran que la IED contribuye en general al crecimiento, pero las FyA no tienen impactos positivos.

Estudios basados en técnicas de metaanálisis (sobre 170 trabajos tanto a nivel micro como macro) encuentran que en un 44% de los casos las estimaciones son positivas y significativas, en otro 44% son no significativas y en el 12% restante son negativas y significativas²⁸. A nivel macro, el 50% de las estimaciones son positivas y significativas, el 39% son no significativas y el 11% son negativas y significativas. Los estudios revisados sugieren que los efectos de la IED están mediados por factores tales como capital humano, desarrollo financiero y calidad de las instituciones. Asimismo, concluyen que el efecto de la IED sobre el crecimiento es mayor en países de bajos ingresos.

El ambiente doméstico juega un rol protagónico como mediador de los impactos de la IED. Diversos trabajos muestran que la misma puede ayudar al crecimiento de los países receptores cuando ellos alcanzan ciertos umbrales mínimos de capital humano, desarrollo financiero y apertura²⁹. Otra literatura destaca el rol de las políticas del mercado de trabajo, la facilidad de entrada y salida para las empresas, y la existencia de un entorno competitivo³⁰. En una línea similar, algunos estudios encuentran que un buen nivel de desarrollo institucional favorece el crecimiento al facilitar la transferencia de tecnologías; en este sentido influyen factores como la fuerza de la ley, el grado de corrupción, la calidad de la gestión gubernamental y la protección de los derechos de propiedad, incluido la intelectual³¹.

Al examinar las interacciones entre IED y crecimiento, algunos estudios concluyen que en economías abiertas éstos se retroalimentan, pero en economías cerradas la relación es unilateral, del crecimiento a la IED³². Otros estudios encuentran evidencia de una relación bidireccional entre IED y crecimiento, aunque sugieren que los mayores efectos van del segundo a la primera³³, o bien sólo encuentran causalidad desde el crecimiento a la IED³⁴.

²⁴ Ver Carkovic y Levine (2005)

²⁵ Ver Beugelsdijk et al. (2008)

²⁶ Mencinger (2003).

²⁷ Ver Neto et al. (2010).

²⁸ Bruno y Campos (2013).

²⁹ Ver Borensztein et al. (1998); Blonigen y Wang (2005); Zhan (2001); Alfaro et al. (2010); Blömmstrom et al. (1999); Xu (2000); Hermes y Lensink (2003); Durham (2004); Farkas (2012) y Nunnenkamp y Spatz (2003).

³⁰ Ver Morán (2007) y Harrison y Rodríguez-Clare (2010).

³¹ Ver Nunnenkamp y Spatz (2003); Busse y Groizard (2008); Jude y Levieuge (2013); Smarzynska (1999); y Moran et al. (2005).

³² Basu et al. (2003).

³³ Choe et al. (2003).

³⁴ Calderón et al. (2004).

A partir de datos de flujos de IED por país, desagregados por sector -limitado a naciones de la OCDE-, surge que la presencia de inversores extranjeros está asociada con mayores tasas de crecimiento del valor agregado por sector. Esta relación es más intensa en las industrias con mayores requerimientos de capital humano y que más descansan en el acceso a capital externo. También se halla evidencia de que la IED de *calidad* -identificada como aquella promovida específicamente por los países receptores- tiene efectos positivos sobre el crecimiento³⁵.

PRODUCTIVIDAD

Una gran cantidad de trabajos empíricos han dado cuenta del hecho de que las filiales de EMN tienen mayores niveles de productividad que las empresas locales. Sin embargo, una vez que se controla por otras características -observables y no observables de las firmas- el rango de las diferencias se reduce³⁶. En este sentido, cuando se controla por el hecho de que las EMN pueden adquirir las firmas locales que ya son las mejores en términos de productividad, en algunos casos el efecto nacionalidad se desvanece. De todos modos, estudios recientes que usan el tipo de controles antes mencionados, evidencian efectos favorables del capital extranjero sobre la productividad³⁷. Es decir, se puede aceptar que la llegada de empresas extranjeras tiene, *ceteris paribus*, un **impacto positivo** sobre el nivel de productividad promedio de la economía receptora.

En cuanto a los derrames de productividad, los estudios pioneros encontraban evidencia de derrames positivos, pero estaban basados en datos de corte transversal, lo cual impedía -entre otras cosas- captar la heterogeneidad presente a nivel firma. Asimismo, estos estudios no tomaban en cuenta el impacto de la composición sectorial de la IED, por lo cual una correlación positiva entre la presencia de EMN y la productividad de las firmas locales podría aparecer aún en ausencia de derrames, debido al hecho de que las EMN tienden a invertir en sectores de alta productividad³⁸. Los estudios más recientes, basados en su mayoría en técnicas de datos de panel, tienden a mostrar una realidad más heterogénea. Estos modelos, que emplean efectos fijos a nivel firma, además de permitir controlar por aspectos no observables que pueden afectar a las decisiones de inversión de las EMN, permiten considerar los cambios que pueden afectar a las firmas a lo largo del tiempo, por ejemplo, debido a modificaciones en el contexto institucional o macroeconómico, o a la demora que pueden tener las firmas locales para absorber los derrames de conocimiento de las filiales extranjeras.

En cuanto a los derrames horizontales³⁹, se tiende a enfatizar el hecho de que la magnitud y signo de los derrames puede depender críticamente de las capacidades locales y/o de la distancia tecnológica entre las firmas nacionales y las filiales de EMN. Así, según otro metaanálisis de estudios académicos, la posibilidad de hallar *spillovers* horizontales

³⁵ Ver Alfaro y Charlton (2013).

³⁶ Ver Barba Navaretti y Venables (2004).

³⁷ Javorcik (2010) presenta evidencia de este efecto, en el caso de Indonesia, tanto para IED *greenfield* como para FyA. Fons-Rosen et al. (2019) encuentran efectos positivos de las FyA con una base de datos a nivel empresa de ocho países europeos avanzados, aunque aquellos sólo dan cuando se trata de compras del capital mayoritario.

³⁸ Ver Gorg y Strobl (2001), Gorg y Greenaway (2004), y Lipsey y Sjöholm (2005) para reseñas y balances críticos de las primeras oleadas de trabajos sobre el tema.

³⁹ Havranek e Irsova (2010) tras revisar 67 estudios sobre *spillovers* horizontales para distintos países y períodos en base a un metaanálisis de los resultados de dichos estudios, donde aquellos *papers* que usan datos de panel, trabajan a nivel de firma y son publicados en los principales *journals* de la profesión (esto es, un conjunto que supuestamente es el de mejor "calidad" entre los estudios sobre el tema) no verifican, en promedio, derrames positivos a partir de la presencia de EMN.

positivos parece incrementarse con el nivel de capital humano de los países receptores, y es también mayor cuando la brecha tecnológica entre firmas locales y extranjeras es menor, y cuando estas últimas invierten en la forma de *joint ventures* con socios nacionales⁴⁰.

Se tomaron algunos trabajos específicos que intentan evaluar la presencia de derrames, a partir de segmentar el análisis en función de tipos de firmas, sectores, países u otras variables de potencial interés. Un grupo de esos trabajos se focaliza en el comportamiento y características de las subsidiarias de las EMN. Por ejemplo, en el caso de India surge que las subsidiarias orientadas a actividades *creadoras de competencia* generan derrames horizontales positivos sobre las empresas locales, mientras que la presencia de otro tipo de filiales de EMN aporta derrames negativos⁴¹. En tanto, en el caso de Brasil aparece que la IED genera derrames horizontales positivos cuando las filiales desarrollan localmente actividades productoras de conocimiento⁴². En cuanto a los impactos diferenciales por tamaño de empresa, un estudio para el caso de Rumania⁴³ sugiere que las firmas extranjeras medianas son las que generan derrames positivos, lo que se explica argumentando que las empresas de mayor tamaño están menos relacionadas con la economía local, mientras que las filiales más pequeñas carecen de la escala para generar derrames significativos.

Los **derrames positivos** también pueden verificarse cuando la IED va de **países/sectores más avanzados tecnológicamente a otros menos avanzados**, es decir cuando se explotan las ventajas tecnológicas. Por su parte, los flujos que buscan abastecerse de activos tecnológicos (el sentido de estos flujos sería el inverso al del caso previo) podrían generar derrames negativos⁴⁴. En el caso de los flujos provenientes de países con ventaja tecnológica sobre el receptor en un determinado sector, existe evidencia de que:

- la IED genera derrames positivos cuando el costo local es mayor al del país de origen de la inversión;
- cuando los costos del receptor son menores⁴⁵ no hay derrames positivos, al igual que cuando la IED proviene de países tecnológicamente más atrasados; y
- la IED originaria de países con costos superiores e inferioridad tecnológica genera derrames negativos sobre las firmas locales⁴⁶.

Otros estudios se focalizan en determinadas características de las empresas locales. Algunos confirman los resultados del metaanálisis antes mencionado, ya que encuentran que las firmas locales se benefician de *spillovers* positivos cuando la brecha tecnológica con las filiales de EMN no es muy alta e invierten en capacidades de absorción⁴⁷. En la misma dirección, un estudio para seis países europeos encuentra que la IED genera derrames positivos sobre la productividad sólo cuando las firmas extranjeras y las domésticas utilizan tecnologías similares (*efecto aprendizaje*); en contraste, cuando utilizan tecnologías diferentes, el efecto puede ser negativo (*efecto competición*). A su vez, Fons-Rosen et al. (2017) muestran que la transferencia de conocimiento y tecnología es más fácil si las

⁴⁰ Ver Havranek e Irsova (2013).

⁴¹ Ver Marín y Sashidaran (2010), quienes identifican a las subsidiarias orientadas a actividades “creadoras de competencia” con aquellas que invierten mucho en I+D y tienen una alta orientación exportadora.

⁴² Ver Marín y Costa (2010).

⁴³ Lenaerts y Merlevede (2015).

⁴⁴ Ver Driffield y Love (2006) quienes usan datos de la OCDE a nivel sectorial.

⁴⁵ Se trataría de un tipo de IED “*efficiency-seeking*” según Driffield y Love (2007).

⁴⁶ Ver Driffield y Love (2007) quienes analizan flujos de IED entrante en Gran Bretaña.

⁴⁷ Ver Ben Hamida y Gugler (2009), para Suiza. Chudnovsky et al. (2008) confirman la relevancia de las capacidades de absorción y Lu et al. (2017) con datos para Argentina y China respectivamente.

empresas nacionales y las multinacionales se encuentran en el mismo sector y utilizan procesos de producción similares. Sin embargo, otros hallan evidencia parcialmente contradictoria. Por ejemplo, Blalock y Gertler (2009) con datos de Indonesia observa que las empresas locales con inversiones en I+D y aquellas con mayor proporción de personal con alto nivel de educación tienden a beneficiarse de la presencia de EMN. Sin embargo, las firmas domésticas que tienen una pequeña brecha tecnológica, lo que significa que están más cerca de la frontera internacional de mejores prácticas, se benefician menos de la presencia de filiales extranjeras *vis a vis* aquellas empresas con menores competencias técnicas⁴⁸.

Otra manera de analizar el tema es a través de la distinción entre los **derrames por contagio** -derivados de la presencia de EMN en un determinado sector- y los generados por **competencia** -dependientes del nivel de productividad de las firmas competidoras en cada sector-. En el caso de China existe evidencia de que a mayor productividad de las EMN competidoras de las firmas locales, mayores son los derrames recibidos por estas últimas. Los derrames derivados del contagio exhiben una curva en forma de U, con un pico observado aproximadamente al 40% de presencia extranjera en el sector, y volviéndose negativos a niveles muy altos de participación de las EMN. Por su parte, los sectores y firmas locales más eficientes tienden a beneficiarse más de los derrames por competencia⁴⁹. También en China se ha encontrado que la IED puede generar derrames horizontales negativos por la vía del efecto competencia (pérdida de mercado y escala de las firmas locales), pero que el efecto aglomeración (derrames de conocimiento y movilidad de la fuerza de trabajo a nivel local) puede resultar positivo (Lu et al., 2017).

Ahora bien, al considerar otro tipo de variables potencialmente explicativas de la existencia o no de derrames, en el caso de China se encuentra evidencia de derrames positivos horizontales a mayor diversidad de origen de las EMN presentes en un cierto sector. Los mencionados derrames benefician principalmente a las grandes firmas locales y a las que tienen una distancia tecnológica intermedia con las filiales extranjeras⁵⁰. También en China, identificando los efectos de la IED en *clusters* regionales, se encuentra que los efectos varían tanto por tipo de firma como por el nivel de concentración de la IED. Para las empresas locales el efecto es consistentemente negativo, pero su magnitud disminuye a partir de cierto nivel de participación de las EMN en el *cluster*. En cambio, para las filiales extranjeras los *spillovers* son negativos debajo de ese umbral, pero positivos a partir de que se supera el mismo. En el conjunto, los *spillovers* dentro de cada *cluster* resultan positivos y, luego de una cierta declinación inicial, tienden a crecer con la mayor participación de las EMN⁵¹.

⁴⁸ En el mismo sentido, un estudio sobre Brasil halla que las empresas locales con menor brecha de productividad con las firmas extranjeras tuvieron derrames negativos, mientras que la presencia de EMN benefició a las firmas nacionales que tenían una brecha mayor (Laplaine et al., 2006). Los autores interpretan este resultado a la luz del hecho de que la mayor parte de las filiales de EMN estaban -durante el período analizado- orientadas al mercado doméstico brasileño. Así, su presencia habría tenido principalmente el efecto de reducir la escala de las empresas nacionales más eficientes, con la consecuente pérdida de productividad. Esta hipótesis se refuerza al constatarse que la presencia de filiales de EMN con estrategias *market-seeking* tiene un efecto negativo sobre la productividad de las empresas nacionales. En Uruguay también se encontraron efectos horizontales negativos, atribuidos a la disputa por el mercado doméstico entre empresas locales y filiales de EMN (Bittencourt y Domingo, 2006).

⁴⁹ Ver Chen et al. (2011).

⁵⁰ Ver Zhang et al. (2010).

⁵¹ Ver Girma et al. (2015).

Dado que la movilidad laboral puede ser un canal importante de derrames, algunos trabajos han explorado esta cuestión analizando si las firmas creadas por exempleados de multinacionales y/o aquellas que emplean a personal capacitado en dichas empresas son más productivas que sus pares que no cuentan con esas características. Los resultados de estos trabajos tienden a confirmarlos⁵².

La evidencia sugiere que la IED *market-seeking* podría generar derrames positivos para firmas de baja y media productividad; lo mismo vale para la proporción de insumos locales comprados por las filiales extranjeras -a mayor proporción, mayor la probabilidad de hablar de derrames positivos-. Los factores propios de las firmas locales (tamaño, orientación exportadora, capacidades tecnológicas) ayudan a la generación de derrames positivos, y este efecto es particularmente importante en las firmas de baja productividad. Tanto la calidad institucional como la dotación de capital humano y la capacidad exportadora del país receptor también contribuyen a la generación de derrames positivos. Finalmente, las filiales en donde la propiedad extranjera es parcial son más propensas a generar derrames positivos que aquellas 100% extranjeras⁵³.

En cuanto a los **derrames verticales**, en los primeros años del nuevo siglo aparecieron varios trabajos que encontraban impactos positivos en el caso de los encadenamientos hacia atrás, esto es, hacia los proveedores de las EMN. No obstante, en la práctica, la mayor parte de esos estudios se basaban en evidencia indirecta, ya que empleaban datos de matrices insumo-producto y analizaban los efectos hacia las firmas que operaban en sectores encadenados verticalmente con industrias cliente en donde había presencia de filiales extranjeras⁵⁴.

Un metaanálisis de estudios realizados en 47 países durante aquel período hallaba evidencia de *spillovers* verticales positivos tanto para proveedores como para clientes locales (aunque en este último caso de magnitud pequeña). Los factores que contribuyen a generar derrames verticales positivos incluyen:

- el mayor grado de *apertura comercial* del país receptor;
- el menor nivel de desarrollo del *sistema financiero*;
- la concreción de las inversiones vía *joint ventures*;
- la mayor *distancia geográfica* entre país emisor y país receptor;
- la menor *distancia tecnológica* entre firmas locales y firmas extranjeras⁵⁵.

Algunos estudios más recientes, con datos a nivel empresa de un conjunto de *economías en transición* de Europa del Este y Asia Central, encuentran que los derrames positivos hacia los proveedores sólo se dan cuando las EMN fuerzan a las firmas locales a reducir

⁵² Ver Javorcik (2010), quien cita estudios sobre Ghana, Brasil y Noruega. En Costa Rica, Monge-González et al. (2012) encuentran cierta evidencia respecto de que la contratación de exempleados de EMN mejora el desempeño de las firmas locales en materia de ventas y empleo, aunque no en lo que hace a productividad. En esta línea, Monge-González et al. (2015) muestran que estos trabajadores transfieren tanto conocimiento técnico como “*soft skills*” a las firmas locales que los contratan.

⁵³ Ver Farole y Winkler (2015) quienes examinan la posible existencia de derrames horizontales, aunque aclaran que, dado que trabajan con una definición de sectores bastante agregada, los derrames eventualmente encontrados podrían ser también de carácter vertical para ciertas industrias, como la automotriz.

⁵⁴ Entre los estudios iniciales en este campo surge el de Javorcik (2004), que encuentra en Lituania derrames positivos para la IED bajo la forma de asociaciones entre empresas locales y extranjeras). También encuentran efectos positivos Laplane et al. (2006) en Brasil, y Chudnovsky et al. (2008) y Blalock y Gertler (2005) en Lituania. Javorcik y Spatareanu (2009a), uno de los primeros estudios que usan datos basados en vinculaciones concretas entre proveedores y filiales de EMN, encuentran que en el caso de la República Checa hay derrames positivos, a la vez que las firmas locales más productivas tienen mayores posibilidades de vincularse con las EMN.

⁵⁵ Ver Havranek e Irsova (2011).

costos o lanzar nuevos productos o servicios⁵⁶. En tanto, Gorg y Seric (2013) con datos para 19 países africanos, otro trabajo encuentra derrames positivos sobre proveedores, pero solamente en caso de que la filial de la EMN les transfiera tecnología.

Los derrames pueden depender de las características y desempeño de las filiales y de los proveedores locales. Por ejemplo, Lenaerts y Merlevede (2014) para el caso de Rumania encuentran evidencia de que las filiales de EMN más productivas generan derrames verticales positivos hacia atrás, mientras que las menos productivas generan derrames negativos. A su vez, los proveedores locales más eficientes son los que captan las mayores externalidades positivas de la IED.

Otra línea de trabajos explora los factores que determinan las vinculaciones de las filiales de EMN con proveedores locales. Por ejemplo, un estudio sobre la República Checa muestra que los proveedores locales tienden a estar menos restringidos financieramente que sus pares no proveedores. No obstante, esto no es resultado de las relaciones con las firmas extranjeras, sino del hecho de que estas últimas tienden a preferir vincularse con empresas con menores restricciones crediticias⁵⁷. Gorg et al. (2011) para el caso de Irlanda señala que las filiales de EMN con mayor orientación exportadora tienen menos vínculos con proveedores domésticos y que los vínculos locales crecen con la antigüedad de instalación de la filial. En la misma línea, en base a una muestra que incluye a empresas locales y extranjeras de cinco países africanos más Chile y Vietnam en las industrias de minería, *agribusiness* y vestimenta, se encuentra que las filiales extranjeras tienen menos vínculos con proveedores nacionales y tienden a ofrecer un menor nivel de asistencia (las filiales de EMN con estrategias *market-seeking* serían más propensas a dar este tipo de asistencia)⁵⁸.

Estudios relativamente recientes exploran la existencia de **derrames tanto horizontales como verticales**. Una de las variables de interés en este sentido es el tiempo transcurrido desde la instalación de la filial. Analizando el caso de Rumania se encuentran *spillovers* positivos horizontales derivados de la presencia de filiales de propiedad mayoritaria de ET una vez que transcurren una cierta cantidad de años (aunque el impacto inicial es negativo). Esto sería consistente con el despliegue de procesos de imitación y movilidad de personal. A su vez, las filiales de propiedad mayoritaria también generan derrames verticales positivos hacia atrás, efecto que tampoco se materializa de forma inmediata, pero que a su vez tiende a desvanecerse en el largo plazo. No hay evidencia en cambio de derrames verticales hacia adelante⁵⁹. Un estudio posterior, también sobre Rumania, encuentra similares hallazgos para el caso de los derrames horizontales, en tanto que los derrames verticales se manifiestan de manera más rápida que los horizontales⁶⁰. Esto ocurre sólo en el caso de filiales ubicadas en la misma región, mientras que las situadas en regiones más distantes producen *spillovers* positivos, pero de menor intensidad y tardan más tiempo en aparecer. Estos efectos son a su vez más intensos para firmas locales ubicadas en regiones con productividades por arriba de la media.

⁵⁶ En este caso Godart y Gorg (2013) analizan efectos de encadenamiento realmente existentes.

⁵⁷ Ver Javorcik y Spatareanu (2009b).

⁵⁸ Winkler (2014) sugiere que es en el sector servicios en donde se encuentran las mayores oportunidades de vinculaciones. En tanto, los proveedores con procesos productivos más sofisticados y que se hallan a menores distancias geográficas de sus clientes tienen mayores niveles de encadenamientos con filiales de EMN (aunque lo contrario, ocurre, de manera inesperada, con el nivel de capital humano de dichos proveedores).

⁵⁹ Merlevede et al. (2014).

⁶⁰ Merlevede y Purice (2015).

Otra variable examinada en literatura se relaciona con la *estructura de propiedad* de las empresas de IED. Javorcik y Spatareanu (2008) en un estudio para Rumania argumentan que los derrames positivos son más factibles cuando hay asociaciones entre empresas extranjeras y locales. En el caso de los derrames horizontales, esto sería porque las EMN transfieren tecnologías más sofisticadas a filiales que son de propiedad conjunta, a la vez que la participación local facilita la difusión de los conocimientos. En el caso de derrames verticales, la lógica sería que la presencia de socios locales favorece la contratación de proveedores domésticos al reducir los costos de información y búsqueda.

En el mismo sentido, Newman et al. (2015) para el caso de Vietnam no encuentran evidencia de derrames horizontales, pero sí de derrames verticales hacia atrás, en especial cuando las filiales se organizan bajo la forma de *joint ventures*; en tanto, los derrames hacia adelante son negativos. No obstante, cuando se utiliza información que permite conocer si las filiales y sus proveedores/clientes tienen vinculaciones concretas, se encuentran derrames positivos verticales y hacia adelante, lo cual resalta la importancia de las relaciones directas (en particular en el área tecnológica) entre firmas como vehículo de los derrames. A su vez, la capacidad de absorción de las empresas locales es un factor importante para la materialización de los derrames.

Este último factor surge también en un trabajo con datos para un conjunto de economías en transición que analiza casos de derrames horizontales. En tanto, las empresas domésticas pequeñas y las de baja productividad son más propensas a experimentar derrames negativos derivados de la presencia de EMN. A su vez, las firmas pequeñas y las más productivas tienen mayores probabilidades de recibir derrames positivos a partir de sus vinculaciones verticales (i.e. como proveedoras) con filiales de EMN⁶¹. A su vez, Gorodnichenko et al. (2014) al estudiar 17 economías en transición encuentran evidencia de derrames positivos hacia atrás (pero no de derrames horizontales o hacia adelante), siendo que la distancia de las empresas locales a la frontera tecnológica podría tener un efecto negativo sobre la probabilidad de recibir derrames. Otro tema explorado en la literatura es la relación entre derrames y financiamiento, donde por ejemplo en el caso de República Checa los datos evidencian derrames horizontales y verticales sólo para las firmas locales que tienen acceso a créditos externos⁶².

Otra dimensión relevante refiere a la influencia de las actividades de innovación de las filiales sobre la emergencia de posibles derrames. A partir de los datos de Corea, Ha y Giroud (2015) encuentran *spillovers* horizontales positivos provenientes de las filiales **creadoras de competencias** (definidas mediante un índice que rankea a las filiales por la intensidad y tipo de actividades innovativas). Los derrames verticales son positivos, aunque no siempre significativos, en el caso de los vínculos hacia atrás y negativos en el caso de los vínculos hacia adelante.

Las *motivaciones* de la IED pueden ser otro factor influyente. Para el caso de Gran Bretaña se han encontrado derrames horizontales de productividad positivos para las firmas locales a partir de la presencia de filiales de EMN orientadas a la exportación; en tanto, sólo las EMN orientadas al mercado doméstico generan derrames positivos hacia atrás⁶³.

La *dimensión sectorial* también puede afectar el surgimiento de derrames. Suyanto et al. (2012) hallan en Indonesia derrames positivos horizontales en la industria de la vestimenta

⁶¹ Ver Damijan et al. (2013).

⁶² Ver Manole y Spatareanu (2014).

⁶³ Ver Girma et al. (2008).

y negativos en la industria electrónica. En tanto, para los derrames verticales los hallazgos son similares, con efectos positivos en la industria de vestimenta y negativos en electrónica (en este caso sólo para los derrames hacia atrás). En el caso de China, Long et al. (2014) encuentran derrames positivos tanto a nivel horizontal como hacia adelante, siendo estos últimos especialmente potentes en el caso de industrias tecnológicamente sofisticadas; los derrames hacia atrás, en tanto, serían negativos.

Orlic et al. (2018) verifican que para economías en transición las empresas locales de manufacturas se benefician de la presencia de firmas extranjeras proveedoras de servicios aguas arriba, en particular de servicios intensivos en conocimiento, y de la presencia de empresas extranjeras de manufacturas aguas abajo. Es decir, las filiales en sectores de servicios intensivos en conocimiento mejoran la productividad de sus clientes locales, en tanto que las firmas locales proveedoras de empresas extranjeras reciben también ganancias de productividad. Los autores encuentran que el efecto demostración (derivado de la presencia de firmas extranjeras en el mismo sector) está negativamente asociado con la productividad de las firmas locales, mientras que la movilidad de la fuerza de trabajo y el incremento de la competencia surgen como los principales canales de difusión horizontal de conocimiento. Finalmente, tanto el signo como la intensidad de los derrames verticales y horizontales dependen de la capacidad de absorción de las firmas domésticas.

Algunos trabajos exploran la cuestión de los derrames desde el punto de vista de la **supervivencia, crecimiento y creación de firmas locales**. En Costa Rica las empresas del sector *software* que se vinculan con EMN del mismo sector tienen mayores tasas de supervivencia y crecimiento (no ocurre lo mismo con otros segmentos del sector TIC donde los efectos son neutros o negativos). En cuanto a creación de nuevas firmas, a la inversa del caso previo, se ven efectos positivos sobre la entrada en telecomunicaciones y proveedores de soluciones informáticas, pero negativos en *software*⁶⁴. En tanto, otro estudio sobre Costa Rica encuentra que los encadenamientos verticales entre proveedores locales y EMN incrementan las tasas de crecimiento de las microempresas de aquel país⁶⁵.

Ramondo (2009) analiza el caso de Chile donde ubica que las filiales de EMN son más productivas y de mayor escala que sus pares domésticas, y que la llegada de IED favorece la salida de las empresas locales en la misma industria (y también en la misma región), en particular de las menos eficientes. A su vez, si bien la llegada de IED está relacionada negativamente con el *market share* de las empresas locales, en promedio genera derrames positivos sobre su productividad.

Por último, Kokko y Thang (2014) para el caso de Vietnam encuentran que la presencia de IED aumenta las probabilidades de salida del mercado de las firmas locales, tanto a nivel horizontal como vertical (aguas arriba, esto es, hacia los clientes de las EMN). En cambio, vincularse con filiales de EMN como proveedoras disminuiría el riesgo de salida del mercado para las firmas de aquel país.

⁶⁴ Ver Monge et al. (2015).

⁶⁵ Ver Monge-González y Torres-Carballo (2015).

INVESTIGACIÓN, DESARROLLO, INNOVACIÓN

Diversos trabajos buscan determinar si las EMN desarrollan *-vis à vis* sus pares locales más o menos **actividades de I+D** en los países receptores, y otros indagan acerca de posibles derrames hacia las firmas nacionales en este campo. En este caso no se habla de derrames de productividad, sino de la siguiente cuestión: el hecho de que las filiales de EMN estén presentes en un cierto país, ¿incrementa o disminuye la probabilidad de que las empresas nacionales destinen recursos (o aumenten los recursos que ya destinan) a actividades de I+D?

Los estudios empíricos llegan a **resultados heterogéneos**. Mientras que en el caso de Turquía se encuentra que las filiales de EMN tienen una mayor propensión a encarar actividades de I+D que las firmas locales⁶⁶, en India se observa que las filiales de EMN gastan menos en I+D que sus pares locales⁶⁷. En el mismo sentido, diferentes trabajos muestran que las EMN son menos propensas a realizar actividades de I+D que las firmas locales⁶⁸. Esto no significa que las filiales innovan menos que sus contrapartes nacionales, sino que utilizan con ese objetivo conocimientos provistos fundamentalmente por sus respectivas corporaciones.

En tanto, en Argentina Chudnovsky et al. (2010) muestran que las firmas adquiridas por inversores extranjeros tenían una mayor probabilidad de introducir nuevos productos o procesos al mercado vis a vis las firmas locales. Sin embargo, la adquisición de firmas locales por EMN no impactaba sobre el nivel de gastos en I+D ni generaba derrames horizontales o verticales hacia las firmas nacionales. En contraste, otro trabajo encuentra que las adquisiciones realizadas por parte de EMN en Suecia aumentan los gastos en I+D de las firmas compradas, y el efecto es más fuerte en aquellas firmas suecas que no tenían previamente inversiones en el exterior⁶⁹.

Existen diversos estudios que intentan discriminar los impactos de la presencia de EMN sobre los **niveles de innovación** de los países receptores en función de las estrategias y características de las filiales extranjeras. En el caso de India se ha encontrado que las filiales que operan en las industrias de alta tecnología y aquellas donde la participación extranjera es minoritaria tienen una mayor propensión a realizar actividades de I+D que sus pares locales⁷⁰. Otro análisis con datos de Argentina⁷¹, clasifica a las filiales de EMN según su grado de integración con la corporación global (medida según la intensidad de las relaciones comerciales y tecnológicas intrafirma) y por el nivel de localización doméstica de funciones (medida por la existencia de un laboratorio de I+D, por la proporción de ventas de productos propios y por el nivel de provisión doméstica de insumos). En base a esa tipología, se concluye que las filiales con mayor integración local de funciones no necesariamente desarrollan con más intensidad actividades tecnológicas. Pero si se toman las filiales integradas simultáneamente con la economía local y con la corporación a nivel global, sí se encuentra una asociación positiva con la intensidad con la cual se desarrollan domésticamente actividades tecnológicas (de hecho, también ocurre lo mismo con todas las filiales integradas globalmente, pero el efecto es mayor si esa característica se combina con una vinculación mayor con el medio local).

⁶⁶ Ver Erdilek (2005).

⁶⁷ Ver Kumar y Aggarwal (2000).

⁶⁸ Ver Srholec (2005) con datos de la República Checa. Un hallazgo similar aparece en Jefferson et al. (2006) para un panel de firmas chinas y en Laplane et al. (2006) y Dias de Araujo (2005) para Brasil.

⁶⁹ Bandick et al. (2014).⁸⁶ Ver Sasidharan y Kathuria (2011).

⁷⁰ Ver Sasidharan y Kathuria (2011).

⁷¹ Marin y Bell (2010).

¿Qué ocurre con los **efectos indirectos** de la presencia de las EMN sobre las actividades de I+D de las firmas nacionales? Estudios sobre Turquía⁷² y Brasil⁷³ encuentran evidencia de derrames positivos, aunque en uno de los trabajos de Brasil⁷⁴ surgen algunos casos de derrames negativos cuando se desagrega el análisis por sector y nivel de productividad de las firmas. En tanto, un análisis con datos de China no halla efectos sobre el gasto en I+D de las empresas locales⁷⁵, otro sobre España sugiere que los mismos son negativos⁷⁶.

Un trabajo con datos para 19 economías emergentes no halla evidencia de derrames (ni horizontales ni verticales) de la presencia de EMN sobre las actividades innovativas de las firmas locales cuando utiliza los datos derivados de las matrices insumo-producto. Sin embargo, el análisis a nivel micro (con datos de las empresas que proveen directamente a las EMN) halla evidencia de efectos positivos y significativos. Si se descompone la muestra es posible observar que la presencia de EMN provenientes de la OCDE genera derrames horizontales positivos, pero no ocurre lo mismo con las originarias de fuera de esa área⁷⁷. En tanto, existe evidencia de que las firmas locales ubicadas en sectores y regiones que más probablemente abastezcan a filiales extranjeras tienden a introducir productos más complejos al mercado, lo cual sugiere que el flujo entrante de IED estimula el *upgrade* de las capacidades de producción locales en los países receptores⁷⁸. Otro estudio, con datos sobre regiones y sectores de Italia, encuentra que los flujos de IED están positivamente relacionados con el nivel de patentamiento local, pero sólo para el sector de servicios, y que los efectos son mayores en los sectores de servicios basados en conocimiento⁷⁹.

Al estudiar las empresas instaladas en un parque *high tech* de China se ha encontrado que las actividades de I+D de las EMN allí ubicadas sólo afectan positivamente la intensidad innovadora de las firmas locales presentes en el parque cuando estas últimas tienen suficiente capacidad de absorción⁸⁰. También en ese país se observa que la IED lleva a las empresas locales a introducir productos que son sustitutos cercanos (mejorados) de bienes ya existentes (imitación), pero no a lanzar productos nuevos al mercado (innovación)⁸¹. Otro trabajo, con información para 19 países africanos, halla que los proveedores de las EMN reciben derrames en materia de innovación de producto y proceso, pero a condición de recibir asistencia del gobierno o de la propia EMN para desarrollar y/o gestionar los encadenamientos⁸².

Finalmente, Hallin y Lind (2012) -utilizando datos de Suecia- encuentran que las empresas locales del mismo sector reaccionan, frente a la transferencia de innovaciones desde las casas matrices a sus subsidiarias en aquel país, tanto imitando dichas innovaciones como introduciendo nuevos productos y procesos para mejorar su competitividad. Sin embargo, esto ocurre solamente en sectores en donde existen altas presiones competitivas. A su vez, en ambientes competitivos las EMN tienen menos incentivos para transferir conocimientos

⁷² Erdileck (2005)

⁷³ Laplane et al. (2006).

⁷⁴ Araujo (2005).

⁷⁵ Lu et al (2017).

⁷⁶ García et al. (2013).

⁷⁷ Ver Gorodnichenko et al. (2015).

⁷⁸ Javorcik et al. (2018), quienes trabajan con datos de Turquía y utilizan las medidas de complejidad desarrolladas por Hidalgo y Hausmann (2009).

⁷⁹ Ver Antonietti et al. (2015).

⁸⁰ Ver Filatotchev et al. (2011).

⁸¹ Ver el trabajo de Brambilla et al. (2009) sobre el caso de China.

⁸² Gorg y Seric (2013).

a sus clientes y proveedores cuando reciben innovaciones desde su casa matriz (esto es, se limita la difusión intencional de conocimiento). Sin embargo, este resultado cambia en los casos en los que las filiales tienen relaciones de largo plazo con sus clientes y proveedores. Cuando ocurre esta difusión intencional, se generan derrames no intencionales de conocimiento hacia los competidores de las EMN en el mismo sector.

COMERCIO EXTERIOR

Diversos trabajos encuentran, en consistencia con las expectativas teóricas, que las filiales de EMN tienen **mayores probabilidades de exportar** y/u operan con mayores intensidades exportadoras que las empresas nacionales⁸³. Algunos de ellos muestran la existencia de un efecto causal desde los flujos de IED hacia las exportaciones de los países receptores⁸⁴, mientras que también existe evidencia a favor de una relación positiva entre flujos de IED y calidad de las exportaciones de los países receptores (en el caso de naciones en desarrollo), medida por los valores unitarios medios de exportación de estos últimos⁸⁵. Considerando estudios para PED, en el caso de Brasil existe evidencia de que las filiales de EMN tienden a exportar e importar más que sus pares locales⁸⁶. A su vez, en trabajos que analizan los efectos de la compra de firmas locales por parte de EMN, se encuentra que dichos procesos están asociados a un incremento de la intensidad importadora y exportadora de las firmas compradas⁸⁷.

En lo que respecta a derrames, algunos estudios encuentran efectos positivos sobre la actividad exportadora de las firmas locales que operan en el mismo sector que las filiales de EMN⁸⁸. Sin embargo, otros trabajos no encuentran evidencia en ese sentido⁸⁹. En el caso de Brasil se identifica la existencia de externalidades positivas, aunque su magnitud es pequeña y sus signos difieren de acuerdo con los niveles de productividad de las empresas nacionales⁹⁰.

Un estudio sobre China halla derrames positivos que aumentan tanto el número como la calidad de las conexiones comerciales de las firmas locales⁹¹. En tanto otro del mismo país, encuentra derrames positivos para las firmas locales en cuanto a la posibilidad de comenzar a exportar nuevas variedades a nuevos mercados, pero esas externalidades no alcanzan a las empresas locales que ensamblan insumos importados para su reexportación como bienes finales⁹². Siempre sobre el mismo caso, pero con foco en la industria electrónica, no se encuentran efectos sobre la variedad exportable de las firmas locales, pero sí se halla evidencia de derrames negativos sobre los precios unitarios de exportación de aquellas, especialmente notables en el caso de las empresas que se dedican a actividades de

⁸³ Ver -por ejemplo- Roper et al. (2006) -un estudio con datos sobre la República de Irlanda e Irlanda del Norte-; Aitken et al. (1997) -México-; Kneller y Pisu (2004) -sobre Gran Bretaña-; y Gorg y Greenaway (2004) para una reseña de estudios pioneros sobre el tema.

⁸⁴ Ver Bhatt (2013), por ejemplo, para el caso de Vietnam.

⁸⁵ Ver Harding y Javorcik (2012).

⁸⁶ Ver Moreira (1999), Pinheiro y Moreira (2000) y De Negri (2004).

⁸⁷ Ver Chudnovsky et al. (2010) para el caso de Argentina, y Arnold y Javorcik (2009) sobre el caso de Indonesia.

⁸⁸ Ver Aitken et al. (1997) -con datos sobre México-; Kokko et al. (2001) -para Uruguay-; Greenaway et al. (2004) -Gran Bretaña-; Alvarez (2007) -Chile-; Anwar y Nguyen (2011) -Vietnam-.

⁸⁹ Ver Barrios et al., 2003 -con un panel de firmas españolas-, Kim (2013) sobre Corea y Lu et al. (2017) sobre China.

⁹⁰ Ver Hiratuka y Dias de Araujo (2006).

⁹¹ Ver Chen y Swenson (2007).

⁹² Ver Mayneris y Poncet (2015).

ensamblaje⁹³. En suma, pareciera que las empresas locales ensambladoras reciben menos beneficios de la presencia de filiales extranjeras.

En el caso de Chile, Duran y Ryan (2014) encuentran que las exportaciones de las filiales extranjeras generan derrames negativos para las firmas chilenas en cuanto a su probabilidad de exportar y su propensión exportadora. En cambio, si se toma como variable independiente la presencia de las EMN sobre el total de empleo, los derrames pasan a ser positivos, lo cual sugiere que podría haber externalidades vía movilidad de personal.

Estudios sobre India encuentran derrames positivos, tanto a través del **canal demostración** (medido por la presencia exportadora de las EMN en un sector), como por el **canal imitación** (asociado a las actividades locales de I+D de las filiales extranjeras). El primero (de baja intensidad) contribuye a aumentar la propensión a exportar de las firmas locales, mientras que el segundo favorece la decisión de exportar. En tanto, la demanda de empleos de alta calificación por parte de las EMN genera derrames negativos sobre la intensidad exportadora de las firmas locales, algo que podría reflejar la competencia por el capital humano escaso⁹⁴.

Algunos trabajos extienden el análisis para capturar la posible presencia de derrames exportadores verticales. Si bien en ciertos casos no se encuentra evidencia de ese tipo de derrames⁹⁵; en otros, emergen derrames positivos verticales (en forma de mayores valores unitarios de exportación) desde las EMN hacia empresas que operan en sectores proveedores, los cuales son mayores en industrias que producen bienes intermedios con cadenas de calidad más largas y benefician -en mayor medida- a firmas locales con mejores niveles de eficiencia y sofisticación⁹⁶. Por ejemplo, Anwar y Nguyen (2011) identifican para el caso de Vietnam derrames positivos verticales, pero sólo hacia adelante y para firmas locales con bajo nivel tecnológico. Estos efectos también se dan a nivel regional dentro del país y son particularmente fuertes cuando las filiales extranjeras están orientadas a la exportación.

Ciani e Imbruno (2017) analizan el efecto de la presencia de EMN en el desempeño exportador de firmas manufactureras de Bulgaria y encuentran evidencia de derrames positivos hacia adelante en cuanto a calidad y volumen de las exportaciones de las empresas clientes de las filiales. En contraste, la IED generaría derrames hacia atrás y horizontales negativos (o insignificantes) en los flujos de exportación de las empresas domésticas.

En otro estudio sobre China se encuentran derrames positivos hacia atrás y hacia adelante (en términos de niveles y propensión exportadora respectivamente), siendo que los últimos están motorizados principalmente por las firmas extranjeras altamente exportadoras⁹⁷. En tanto un trabajo con datos sobre África, muestra que los proveedores que reciben algún tipo de asistencia de las filiales de EMN (incluidas auditorías técnicas, licencias, desarrollos conjuntos de productos, financiamiento, calidad, procesos, capacitación, entre otras) tienen mayores probabilidades de convertirse en exportadores⁹⁸.

⁹³ Ver Yang y Tsou (2015).

⁹⁴ Ver Franco y Sasidhiran (2010).

⁹⁵ Kim (2013) -sobre el caso de Corea-

⁹⁶ Bajgar y Javorcik (2015), con datos para Rumania.

⁹⁷ Ver Chen et al. (2013).

⁹⁸ Winkler (2014).

EMPLEO Y SALARIOS

Sendas revisiones efectuadas años atrás mostraban que la evidencia empírica sobre el efecto neto de la IED en el **empleo** era limitada y ambigua, tanto en términos de cantidades como de composición⁹⁹, aunque existía evidencia de que la brecha en capital humano entre las filiales extranjeras y las nacionales es mayor en los PED que en los países avanzados¹⁰⁰. Esa visión ha ido cambiando con el tiempo, un estudio reciente sobre el tema, que toma 20 economías europeas en transición, establece que la IED tiene un efecto de **destrucción creativa**, con efectos negativos en los primeros años -por la mayor competencia en el mercado y la introducción de técnicas ahorradoras de trabajo-, que se compensan con la creación de empleos en años posteriores a medida que las filiales desarrollan más encadenamientos con la economía local (aunque la influencia de ambos procesos es pequeña comparada con otros factores que tienen mayor impacto sobre el empleo). En tanto, se advierte un sesgo en las filiales de EMN a emplear una mayor proporción de mano de obra calificada¹⁰¹. En la misma línea, un estudio sobre Argentina que analiza la IED arribada al país vía FyA encuentra que la misma no tiene impacto sobre el empleo, pero sí sobre la composición de la fuerza de trabajo, ya que la proporción de mano de obra calificada se eleva después de la adquisición¹⁰².

En cuanto a **salarios**, hay abundante evidencia respecto de que las filiales de EMN pagan **salarios más altos** que las empresas locales¹⁰³. Un estudio reciente encuentra que, una vez que se controla por las características de las empresas y los trabajadores, hay un pequeño *wage premium* de 5 a 10%¹⁰⁴. En otra revisión de estudios también se concluye que los salarios pagados por las EMN son mayores a los que abonan las firmas locales, especialmente en PED, y que las filiales extranjeras ofrecen **más capacitación** a sus empleados¹⁰⁵. También se encontró que las compras de empresas locales por parte de EMN en Hungría tienen un efecto positivo y significativo sobre los salarios de los trabajadores¹⁰⁶, aunque en el estudio sobre Argentina no se encuentran efectos significativos en este sentido¹⁰⁷. Finalmente, en el caso de Indonesia, surge que las EMN no sólo pagan salarios más elevados, sino que generan derrames positivos para los empleados de las firmas locales, al fijar una suerte de nuevo *salario de referencia* en el mercado¹⁰⁸; similar impacto positivo sobre los salarios pagados por firmas locales se encuentra en el caso chino¹⁰⁹.

EN RESUMEN

El impacto de la IED tendrá características diferentes en función del tipo de inversiones recibidas por cada país, de las respectivas estrategias y objetivos de las EMN, de las capacidades de las firmas locales, de las características económicas, sociales e institucionales de los países receptores, y de las políticas públicas vigentes en estos últimos (Tabla 2.3).

⁹⁹ Ver Taylor y Driffield (2005) y Barba Navaretti y Venables (2004).

¹⁰⁰ Ver Feenstra y Hanson (1997) y Blonigen y Slaughter (2001).

¹⁰¹ Ver Jude y Silaghi (2016).

¹⁰² Ver Chudnovsky et al. (2010).

¹⁰³ Lipsey (2002).

¹⁰⁴ Harrison y Rodríguez Clare (2010), citado en Alfaro y Johnson (2012).

¹⁰⁵ Ver Javorcik (2013).

¹⁰⁶ Ver Earle et al. (2012).

¹⁰⁷ Ver Chudnovsky et al. (2010).

¹⁰⁸ Ver Tomohara y Takii (2011).

¹⁰⁹ Lu et al. (2017).

Tabla 2.3: LOS IMPACTOS DE LA IED: FACTORES DETERMINANTES

COSTOS Y BENEFICIOS POR:	CARACTERÍSTICAS FILIALES EMN:	DESAFÍO EMPRESAS LOCALES:	IMPACTO POSITIVO:
<ul style="list-style-type: none"> Tipo de inversión Objetivos de las EMN Capacidad firmas y sectores locales Condiciones económicas, sociales e institucionales del país receptor 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor productividad Mayor propensión a comerciar Mejores salarios Mayor capacidad innovadora Menor vínculo con proveedores locales 	<ul style="list-style-type: none"> Competencia por el mercado Exportación e innovación Proveedores requieren asistencia y transferencia de tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> Asociación filial EMN – empresa local Empresa local con capacidad de absorción EMN con conductas tecnológicas proactivas Movilidad de personal

Fuente: elaboración propia en base a autores op.cit.

En este sentido, Alfaro y Johnson (2012) enfatizan el **rol de las complementariedades**, esto es, de ciertos requisitos o condiciones que, en un análisis abarcativo de la literatura sobre el tema, emergen como necesarias para que la IED realice una contribución positiva al crecimiento. Entre estas se pueden mencionar:

- un ambiente competitivo en el mercado local, que incluye la existencia de una política comercial razonablemente aperturista;
- la disponibilidad de cierto umbral de capital humano;
- mercados financieros desarrollados¹¹⁰;
- la apertura del sector servicios a la IED¹¹¹.

La evidencia presentada da muestra del grado de heterogeneidad acerca del signo y la magnitud de los efectos de la IED, que dependen de diversas circunstancias específicas de tiempo y lugar (por lo que no son extrapolables). No obstante, es posible destacar los siguientes elementos:

- Las **filiales de EMN** tienden a ser más productivas, a comerciar más y a pagar mejores salarios que sus pares locales. Si bien tienen mayor capacidad para lanzar innovaciones al mercado, esto no significa que realicen más esfuerzos innovadores que las empresas de capital nacional. A la vez, las filiales de EMN tienden a generar menos vínculos con proveedores locales.
- Las **empresas nacionales** competidoras de las filiales de EMN generalmente no reciben derrames de productividad positivos derivados de la presencia de estas últimas, ya que parece primar el efecto competencia por el mercado. En cuanto a derrames exportadores y de innovación, la evidencia es mixta y su existencia parece ser contingente al tipo de IED recibida y a factores específicos de la economía receptora.
- En cambio, **los proveedores** de dichas filiales pueden beneficiarse de derrames de productividad (y también -eventualmente- de otros en materia de innovación y exportación), en particular cuando reciben asistencia y transferencia de tecnología de parte de aquellas. Estos efectos pueden tomar tiempo en materializarse, especialmente cuando la IED es *greenfield*.

¹¹⁰ Ver Azman-Saini et al. (2010).

¹¹¹ Ver Javorcik (2010).

- Las filiales de EMN establecidas bajo la forma de **asociaciones con firmas** locales parecen tener mayores probabilidades de generar derrames positivos sobre la economía receptora. Lo mismo ocurre con las filiales que desarrollan conductas tecnológicas más proactivas.
- En cuanto a las características de las firmas locales, las **capacidades de absorción** juegan un rol importante a la hora de definir su posibilidad de recibir derrames positivos de la presencia de las EMN. En tanto, la evidencia es mixta respecto de la relación entre el tamaño de la brecha de productividad entre empresas locales y filiales extranjeras y el signo de los derrames. En todo caso, pareciera que las firmas domésticas más eficientes tienen mayores probabilidades de convertirse en proveedores de las filiales de EMN.
- La **movilidad de personal** surge como un canal importante de transmisión de derrames, tanto vía creación de empresas por parte de exempleados de las filiales, como por el desplazamiento de estos últimos hacia empresas nacionales.

Por cierto, y una vez más recordando el carácter provisorio de esta suerte de **evidencia estilizada**, de aquí surgen algunas líneas de recomendaciones de política (por ejemplo, estimular las vinculaciones entre filiales de EMN y firmas locales vía esquema de desarrollo de proveedores o favorecer la creación de *spin-offs* generados por exempleados de aquellas filiales). No obstante, en otros casos la relación entre hallazgos y políticas es más vidriosa (por ejemplo, una estrategia que indujera o forzara a las EMN a asociarse con firmas locales podría derivar en conductas *rent seekers* y disminuir el atractivo del país para la IED).

En cualquier caso, la heterogénea evidencia respecto del aporte de la inversión extranjera para el crecimiento, la productividad y el desarrollo exportador, amerita repensar cuidadosamente las políticas de incentivos, y sugiere que **los países deben priorizar la construcción de activos y capacidades locales** que permitan mejorar tanto las condiciones de atracción como la posibilidad de beneficiarse de la recepción de flujos de IED.

2.4 Determinantes de la IED

El objetivo de esta sección es analizar los distintos factores que se identifican como determinantes en la decisión de las empresas de realizar operaciones de IED, e incluye los diferentes **mecanismos de promoción de inversiones** utilizados internacionalmente. Con este propósito, primero se presenta una exhaustiva revisión bibliográfica sobre los determinantes de la IED a nivel internacional y, en especial, de aquellos estudios que alcanzan a países de América Latina y el Caribe. En segundo lugar, se revisa con mayor detalle el rol de los distintos instrumentos, mecanismos e incentivos utilizados para la promoción de inversiones.

2.4.1 FACTORES ECONÓMICOS, ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES

La literatura sobre los determinantes de la IED es muy extensa y diversa en términos de marcos teóricos y resultados empíricos. En general, se analiza una gran diversidad de variables que tienen el potencial de influir sobre las decisiones de inversión. Estas variables pueden agruparse en tres grandes categorías:

- las condiciones **económicas** generales;

- las condiciones **político-institucionales** generales; y
- los instrumentos que tienen como objetivo principal incidir en las **decisiones de inversión**.

El primer y segundo grupo incluyen políticas e instrumentos que son coadyuvantes a la inversión, pero cuyas finalidades primarias persiguen un conjunto más amplio de objetivos. El tercer grupo corresponde a los instrumentos para la atracción de inversiones en particular (y sus impactos serán revisados en la siguiente subsección).

Entre las **condiciones económicas** más relevantes, tradicionalmente se ha resaltado la preponderancia de indicadores del tamaño del mercado interno (PIB, PIB per cápita) o su potencial de crecimiento (crecimiento del PIB)¹¹². Si bien la dimensión del mercado doméstico es un factor apreciado por los inversores, eso no excluye su interés por países pequeños cuando existen activos estratégicos relevantes para su negocio o sólidas condiciones de acceso preferencial a otros mercados de interés. Otros determinantes tradicionales son la disponibilidad de factores de producción, en términos de cantidad, calidad y costo. En este sentido, constituyen principales orientadores de la inversión la **dotación de recursos naturales**¹¹³, **la disponibilidad de recursos humanos calificados**¹¹⁴ y **los costos laborales**¹¹⁵.

Más recientemente, la reducción de las barreras a los flujos transfronterizos de inversión, junto a los avances tecnológicos en las comunicaciones y la estandarización de los procesos de producción de bienes y servicios, permitieron a las empresas multinacionales desarrollar estrategias globales de IED de creciente complejidad. Por ejemplo, la posibilidad de establecer plataformas de exportación en localizaciones desde las cuales se sirven los mercados de países vecinos, frecuentemente en el marco de acuerdos de integración regionales¹¹⁶. Otros esquemas sofisticados responden a estrategias de fragmentación vertical de la producción, en las cuales las subsidiarias de empresas multinacionales instaladas en múltiples países receptores exportan entre sí insumos intermediarios para su procesamiento antes del envío ulterior de un producto más elaborado a la compañía matriz¹¹⁷. En el contexto de estas estrategias, surgen nuevos factores influyentes en la decisión de localización de IED, destacándose, por ejemplo, las economías de aglomeración¹¹⁸, en particular, aquellas que adoptan una **orientación regional y/o sectorial**

¹¹² La importancia del tamaño de mercado como determinante de la IED es respaldada por casi todos los estudios empíricos disponibles. Algunos ejemplos son Kobrin (1976); Root y Ahmed (1978); Swedenborg (1979); Lall (1980); Kravis and Lipsey (1982); Torrisi (1985); Schneider y Frey (1985); Wheeler y Mody (1992); Tsai (1994); Loree and Guisinger (1995); Chakrabarti (2001); Campos y Kinoshita (2003); Banga (2003); Nonnemberg y Cardoso de Mendonça (2004); Kahai (2004); Artige y Nicolini (2005); Medvedev (2006); Demekas et al. (2007); Buettner y Ruf (2007); Ang (2008); Cleeve (2008); Demirhan y Masca (2008); Mottaleb y Kalirajan (2010); Blonigen y Piger (2011); Hoang y Goujon (2019); Hsu et al. (2019). Sin embargo, hay trabajos que son excepciones a dicha regla (ver, por ejemplo, Villaverde y Maza, 2015, en un estudio sobre regiones europeas).

¹¹³ Ver Jackson y Markowski (1996); Narula y Wakelin (1998); Garibaldi et al. (2001); Asiedu (2002); Devereux et al. (2007); Sosa Andrés et al. (2012).

¹¹⁴ Ver Noorbakhshet al. (2001); Nunnenkamp (2002); Campos y Kinoshita (2003); Banga (2003); Jaumotte (2004); Nonnemberg y Cardoso de Mendonça (2004).

¹¹⁵ La influencia de los costos laborales es señalada por Shamsuddin (1994); Schneider y Frey (1985); Wheeler y Mody (1992); Lucas (1993); Singh and Jun (1995); Barrell y Pain (1999); Chakrabarti (2001); Noorbakhshet al. (2001); Banga (2003); Demekas et al. (2007); Buettner y Ruf (2007); Cleeve (2008); Antonokakis y Tondl (2012); Sosa Andrés et al. (2012). Por su parte, la revisión efectuada por Holland et al. (2000) de la evidencia recabada en diversos trabajos sobre Europa Central y del Este coloca en segundo lugar a los costos factoriales, y en primer lugar al tamaño de mercado y el potencial de crecimiento.

¹¹⁶ Ver Ekholm et al. (2003), Bergstrand y Egger (2004) y Hoang y Goujon (2019).

¹¹⁷ Ver Baltagi et al. (2007a).

¹¹⁸ Ver Wheeler y Mody (1992); Head et al. (1995); Barrell y Pain (1999); Campos y Kinoshita (2003); Li y Park (2006).

y generan polos de desarrollo económico y social diferenciados del resto del territorio. En forma complementaria, para las inversiones orientadas a la producción y exportación de determinados bienes o servicios en las CGV, reciben especial atención factores como la **infraestructura de transporte y comunicaciones**¹¹⁹, y **las capacidades y competencias tecnológico-innovativas del ambiente local**¹²⁰.

La importancia de la aglomeración y de las condiciones vinculadas a la infraestructura y capacidad de innovación se relacionan con el crecimiento de las industrias intensivas en conocimiento y la búsqueda de recursos estratégicos como motivo de la IED. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que aún predominan las formas de IED horizontales, por lo que determinantes tradicionales mantienen su importancia relativa¹²¹. En este sentido debe tenerse en cuenta que la IED en sectores de servicios basados en conocimiento es mucho menos capital intensiva que la correspondiente a la industria tradicional.

Con relación a las condiciones **político-institucionales** determinantes de la IED, la literatura subraya la importancia de la **calidad institucional, la estabilidad gubernamental y la protección de las diversas formas de propiedad**¹²². Estos factores y otros análogos hacen a la seguridad de la inversión y al mantenimiento de las condiciones que se tuvieron en cuenta para realizarla. Otros factores relativos a las regulaciones, como la rapidez y simplicidad de los procedimientos administrativos -incluidos los relativos a la apertura de nuevos negocios¹²³ y la facilidad para el movimiento de personas-¹²⁴ también son analizados como determinantes de los flujos de IED.

La estabilidad macroeconómica¹²⁵, **el grado de carga tributaria**¹²⁶ **y el nivel de apertura comercial**¹²⁷ son otros factores del marco político-institucional típicamente analizados. Para

¹¹⁹ Ver Wheeler y Mody (1992); Loree and Guisinger (1995); Morisset (2000); Asiedu (2002); Campos y Kinoshita (2003); Banga (2003); Kahai (2004); Li y Park (2006); Demekas et al. (2007); Demirhan y Masca (2008); Ang (2008); Cleeve (2008); Hoang y Goujon (2019); Laarni Revilla (2016).

¹²⁰ Ver Addison y Heshmati (2003), Villaverde y Maza (2015) y Palit y Nawani (2007). Narula y Wakelin (1998) encuentran una relación positiva entre las capacidades tecnológicas de la economía receptora y la IED en países desarrollados, aunque insignificante en PED.

¹²¹ Dunning (2004) afirma que la IED en PED ha pasado de buscadora de mercados y recursos a una de naturaleza más vertical (buscadora de eficiencia) aunque aún predominan las dos primeras; por lo tanto, los determinantes tradicionales siguen siendo importantes, particularmente, en países grandes en desarrollo. Nunnenkamp (2002) encuentra evidencia de que el motivo "tariff jumping" de la IED perdió relevancia, ganándola un determinante no tradicional como la disponibilidad de capacidades locales; sin embargo, los resultados generales contradicen la noción de que los determinantes relacionados con el tamaño del mercado hayan perdido importancia. Blonigen et al. (2003) encuentran que los datos apoyan las predicciones del modelo horizontal de las empresas multinacionales: la actividad de las filiales entre países disminuye a medida que aumentan las diferencias absolutas en las dotaciones de trabajo calificado.

¹²² Ver Maskus (1998); Wei (2000); Globerman y Shapiro (2002); Asiedu (2002); Campos y Kinoshita (2003); Kahai (2004); Bénassy-Quéré et al. (2007); Busse y Hefeker (2007); Daude y Stein (2007); Naudé y Krugell (2007); Cleeve (2008); Hoang y Goujon (2019). Ali et al. (2010) encuentran que las instituciones son un robusto determinante de IED solamente en los sectores de manufacturas y servicios, mientras que el impacto no es significativo en la IED en el sector primario.

¹²³ Ver Te Velde (2001).

¹²⁴ Ver Neumayer (2011).

¹²⁵ Ver Schneider y Frey (1985); Froot and Stein (1991); Klein y Rosengren (1994); Garibaldi et al. (2001); Noorbakhsh et al. (2001); Asiedu (2002); Nonnemberg y Cardoso de Mendonça (2004); Naudé y Krugell (2007); Demirhan y Masca (2008).

¹²⁶ Ver Root y Ahmed (1978); Grubert y Mutti (1991); Loree y Guisinger (1995); Singh y Jun (1995); Wei (2000); Bénassy-Quéré et al. (2001a; 2001b); Chakrabarti (2001); Banga (2003); De Mooij y Everdeen (2003); Demekas et al. (2007); Demirhan y Masca (2008); Feld y Heckemeyer (2011); Eicheret al. (2012); Antonokakis y Tondl (2012); Laarni Revilla (2016).

¹²⁷ Ver Edwards (1990); Wheeler y Mody (1992); Li y Guisinger (1992); Singh y Jun (1995); Jackson y Markowski (1996); Blonigen (1997); Hausmann y Fernández-Arias (2000); Morisset (2000); Garibaldi et al. (2001); Chakrabarti (2001); Campos y Kinoshita (2003); Addison y Heshmati (2003); Jaumotte (2004); Nonnemberg y Cardoso de Mendonça (2004); Ang (2008); Demirhan y Masca (2008); Cleeve (2008); Mottaleb y Kalirajan (2010); Blonigen y Piger (2011); Ginevicius y Simelytea (2011); Villaverde y Maza (2015).

los inversionistas, los países estables en materia macroeconómica¹²⁸ brindan un grado de certidumbre en relación al futuro de la economía, así como confianza para la repatriación de utilidades y dividendos.

La firma de contratos de **estabilidad tributaria** es otro factor que puede ser favorable para la llegada de IED al reducir la incertidumbre regulatoria, al tiempo que demarca de manera clara qué tipo de concesiones los Estados están dispuestos a hacer frente a los inversores. Finalmente, los Acuerdos Bilaterales de Inversiones (ABI), tratados de libre comercio o acuerdos de comercio preferencial –en particular los que incluyen disposiciones sobre inversiones– y Acuerdos de Doble Tributación (ADT) pueden ser factores relevantes para explicar las corrientes de IED. El impacto efectivo de los ABI sobre los flujos de IED fue estimado en diversos estudios econométricos; en los iniciales, los resultados son mixtos y, en general, rechazan la noción de que los acuerdos puedan operar como sustitutos de una institucionalidad sólida¹²⁹. Sin embargo, estudios más recientes, con mayor número de países y metodologías mejoradas, muestran resultados consistentes en favor del impacto de los ABI, en particular cuando se concretan acuerdos con grandes países desarrollados¹³⁰. Por otra parte, la evidencia empírica sobre la efectividad de los acuerdos de comercio preferencial o libre comercio suele reportar un impacto positivo en los flujos de IED¹³¹. Por último, los acuerdos de doble tributación, en la medida que reducen la carga impositiva para inversores que operan en más de un país –en especial cuando contienen cláusulas efectivas y van más allá del intercambio de información– también parecen jugar un rol positivo a la hora de atraer IED, aunque algunos trabajos no encuentran evidencia en ese sentido¹³². La ambigüedad de resultados podría atribuirse, al menos parcialmente, al hecho de que esos tratados pueden dificultar prácticas de precios de transferencia, que son importantes para muchas empresas multinacionales.

Algunos estudios recientes analizaron de manera integral el potencial impacto del conjunto de factores mencionados en esta revisión. Blonigen y Piger (2011), a partir del uso de técnicas bayesianas, buscaron establecer los determinantes robustos en términos de **atracción de IED**, y hallaron que la pertenencia a acuerdos de **integración regional** es el único que tiene una alta probabilidad de ser un real factor de influencia. La presión impositiva de los países receptores tiene moderada probabilidad de ser un factor importante, mientras que los costos de hacer negocios, el nivel de apertura multilateral o las instituciones domésticas resultan poco relevantes en ese análisis.

¹²⁸ Entre las variables utilizadas para aproximarse a la estabilidad macroeconómica, se destacan: nivel (o variación) de la inflación, estado de la deuda pública (especialmente la de corto plazo), resultado de balanza comercial o de pagos y variación del tipo de cambio.

¹²⁹ Ver Hallward-Driemaier (2003) y Tobin y Rose-Ackerman (2005).

¹³⁰ Ver Grosse y Treviño (2005); Salacuse y Sullivan (2005); Neumayer y Spess (2005); Tobin y Rose-Ackerman (2006); Siegmann (2008); Gallagher y Birch (2006); Treviño et al. (2008); Desbordes y Vicard (2009); Büthe y Milner (2008); Berger et al. (2013). La incidencia de los ABI en la atracción de IED ha sido confirmada por una encuesta (2007) a más de 600 empresas multinacionales, la cual mostró que casi un 25% de las encuestadas asignaba gran influencia a la existencia de un acuerdo internacional sobre inversiones ante la decisión de en cuál mercado invertir, mientras un 48% le asignaba una influencia limitada y sólo un 23% le asignaba nula influencia (UNCTAD, 2009).

¹³¹ Ver Blömostorm y Kokko (1997); Monge-Naranjo (2002); Jaumotte (2004); Baltagiet al. (2007b); Feils y Rahman (2008); Berger et al. (2013); Eicheret al. (2012); Antonokakis y Tondl (2012). Otros estudios no encuentran evidencia para un efecto significativo, por ejemplo, Kubny et al. (2008) en un análisis de casos acuerdos regionales de comercio preferencial en mercados emergentes.

¹³² Los estudios que estiman un impacto positivo son, por ejemplo: Blonigen y Davies (2000); Neumayer (2007); Siegmann (2008); Barthel et al. (2010); Al-Sadig (2011); Sosa Andres et al. (2012); Falvey y Foster-McGregor (2015). Otros no encuentran un efecto significativo, por ejemplo, Eicheret al. (2012); Baker (2012).

Tabla 2.4: DETERMINANTES DE LA IED

CONDICIONES GENERALES		INCENTIVOS PARA LA INVERSIÓN
ECONÓMICAS	POLÍTICO-INSTITUCIONALES	
<ul style="list-style-type: none"> • Tamaño mercado interno • PIB o potencial de crecimiento • Activos estratégicos • Acceso a otros mercados • Factores de producción. • Recursos naturales • Recursos humanos calificados • Bajos costos laborales • Economías de aglomeración: orientación regional o sectorial • Infraestructura transporte y comunicaciones • Capacidad tecnológica o de innovación 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad institucional • Estabilidad gubernamental • Protección de la propiedad • Procesos administrativos simples • Facilidad de movimiento de personas • Estabilidad macroeconómica • Grado de carga tributaria • Apertura comercial • Estabilidad tributaria • Acuerdos bilaterales • Acuerdos libre comercio o preferencial • Acuerdos de doble tributación • Acuerdos de integración regional 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos fiscales • Incentivos financieros • Zonas económicas especiales

Fuente: elaboración propia en base a autores op. cit.

Eicher et al. (2012) encaran un estudio similar, para lo que dividen el margen extensivo (la decisión de invertir) del margen intensivo (cuánto invertir). En el primer caso, menores impuestos favorecen la llegada de IED, al igual que la pertenencia a acuerdos regionales (aunque no para todos los acuerdos). Los mismos factores también operan para el margen intensivo, mientras que en este caso también resulta relevante la menor carga burocrática y la falta de corrupción. Antonokakis y Tondl (2012), siempre con similares técnicas, también encontraron evidencia a favor de la relevancia de los bajos impuestos como factor de atracción de la IED y de la no relevancia de los aspectos institucionales (corrupción, estabilidad política, calidad del gobierno, funcionamiento de la justicia, etc.). En cuanto a la apertura y acuerdos de integración, sólo resultan significativos para los inversores estadounidenses, aunque cuando los autores distinguen por región receptora, ganan importancia también para el caso de América Latina.

Tomado el caso de **América Latina y el Caribe**, con base en Alfaro (2015), surge que los flujos de IED hacia la región respondieron históricamente a ventajas de localización, estrategias de promoción y modelos de desarrollo que fueron cambiando a lo largo del tiempo. A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, se observa un primer ciclo de IED, asociado al modelo exportador de bienes primarios de los países de la región y, por lo tanto, relacionado principalmente con las ventajas geográficas respecto de la producción agrícola y la extracción de minerales. El segundo ciclo, posterior a la Gran Depresión hasta la década de los setenta, corresponde al de sustitución de importaciones y sitúa a la IED en un rol más acotado, orientada al acceso a un mercado interno del cual no se podía servir a través de exportaciones. La tercera etapa, que comenzó en la década del ochenta y se consolidó en los noventa, se caracteriza por el diseño de políticas más activas para la atracción de IED como, por ejemplo, incentivos fiscales, privatizaciones y establecimiento de maquilas o zonas francas. Desde entonces, no se observa un cambio radical del modelo

de atracción de IED, lo cual indica la existencia de una estrategia que ha persistido a pesar de los cambios de gobierno¹³³, aunque en los años 2000 hubo casos de renacionalizaciones de empresas privatizadas y algunos gobiernos de la región (e.g. Bolivia, Ecuador, Venezuela) adoptaron estrategias menos amigables con la inversión extranjera, incluyendo la retirada del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y la denuncia, no renovación o búsqueda de revisión/renegociaciones de tratados bilaterales de inversión firmados previamente.

Los estudios empíricos sobre los determinantes de IED en **América Latina y el Caribe** son relativamente más limitados y tampoco alcanzan un consenso respecto a los determinantes de la IED en la región, pero en general encuentran evidencia para los factores comúnmente analizados. Entre las condiciones económicas se destacan la importancia del **tamaño y/o crecimiento del mercado**¹³⁴, la disponibilidad **de recursos humanos calificados** o nivel educativo¹³⁵ y la **calidad de la infraestructura**¹³⁶.

Similar a otros estudios de PED, se destaca la importancia de las condiciones políticas, tales como la calidad institucional¹³⁷, la estabilidad macroeconómica¹³⁸ y la apertura comercial¹³⁹. En particular, varios trabajos analizan el rol de los procesos de privatización o reformas de libertad económica, y encuentran evidencia tanto de efectos positivos como no significativos¹⁴⁰. Con relación a los acuerdos de integración regional, la literatura observa efectos positivos en el análisis del MERCOSUR (aunque el aumento en la IED parecería canalizarse mayoritariamente hacia las economías grandes)¹⁴¹ y mucho menores para el caso del DR-CAFTA¹⁴². Otros estudios alcanzan cierto consenso respecto al impacto positivo de los Acuerdos Bilaterales de Inversión¹⁴³.

La literatura sugiere que no todas las inversiones dependen de los mismos factores. En este sentido, los **determinantes de IED difieren según el objetivo o motivación** que persigue la firma, su estrategia global, el tipo de inversión, el sector en el que se opera y las características intrínsecas de la industria en general y de la empresa en particular. Una manera de ver estas diferencias es retomando la ya mencionada categorización de Dunning (1993; 2004) sobre motivaciones de la IED. En este sentido, la IED que busca mercados se ve principalmente atraída por factores tales como el tamaño del mercado y

¹³³ Para una revisión histórica de la IED en América Latina, ver Alfaro (2015).

¹³⁴ Ver Bittencourt y Domingo (1996; 2002); Treviño et al. (2002); Bengoa y Sánchez-Robles (2003); Truman y Emmert (2004); Gallagher y Birch (2006); Ramírez (2010); y Amalet al. (2010).

¹³⁵ Ver Truman y Emmert (1999); Truman y Emmert (2004); Santana y Vieira (2005); Treviño et al. (2008); Ramírez (2010).

¹³⁶ Ver Bengoa y Sánchez-Robles (2003).

¹³⁷ Ver Bittencourt y Domingo (2002); Bengoa y Sánchez-Robles (2003); Treviño y Mixon (2004); Truman y Emmert (2004); Treviño et al. (2008); Ramírez (2010); Sánchez-Martín et al. (2014). Los resultados de una encuesta orientada a analizar los factores que influyen las decisiones de inversión de empresas estadounidenses en América Latina entre 2005 y 2010 (Biglaiser y Staats, 2010) sugieren una mayor importancia relativa de las condiciones institucionales (por ejemplo, protección de derechos de propiedad, adherencia a la ejecución de la ley y eficiencia de los sistemas judiciales) sobre varios factores económicos (entre ellos, el tamaño del mercado), la democracia, los derechos políticos y civiles y la cercanía geográfica.

¹³⁸ Ver Bittencourt y Domingo (2002); Bengoa y Sánchez-Robles (2003); Gallagher y Birch (2006); Amalet al. (2010).

¹³⁹ Ver Bittencourt y Domingo (1996; 2002); Biglaiser y DeRouen (2006); Sánchez-Martín et al. (2014); Treviño et al. (2008); Gallagher y Birch (2006); Amalet al. (2010).

¹⁴⁰ Treviño et al. (2002) encuentran un efecto positivo de las privatizaciones en la IED de siete países de América Latina en el período 1988-1992, aunque estudios posteriores cuestionan la solidez de la evidencia debido al limitado período de tiempo de investigación; sin embargo, Trevino et al. (2008) también sugieren un impacto positivo en el análisis de un período más extenso (1970-2002). Por su parte, Biglaiser y DeRouen (2006) no encuentran un efecto significativo.

¹⁴¹ Ver Bittencourt y Domingo (2002).

¹⁴² Ver Sánchez-Martín et al. (2014).

¹⁴³ Ver Treviño et al. (2008); Gallagher y Birch (2006).

el peso de los costos asociados al comercio y a las importaciones -por ejemplo, gastos de transporte, tarifas o diversas regulaciones-.

Las inversiones orientadas a la **búsqueda de recursos** tienen como determinantes centrales la abundancia relativa de factores productivos y sus costos. Por su parte, en el caso de la IED por **búsqueda de eficiencia**, la literatura indica la importancia de determinantes económicos más sofisticados, como la disponibilidad, capacitación y productividad del capital humano¹⁴⁴, los costos laborales y productivos y el grado de apertura comercial¹⁴⁵. Además, como sostiene la evidencia disponible, este tipo de IED se ve particularmente incentivada por la suscripción de esquemas de integración regional, políticas de liberalización comercial y acuerdos que favorezcan la libre circulación de bienes y reduzcan las presiones impositivas (por ejemplo, acuerdos de doble tributación)¹⁴⁶. La afiliación a un acuerdo regional propicio para la promoción de la deslocalización entre los países más costo-efectiva es un factor crítico para este tipo de IED, dado que acentúa las posibilidades de aprovechar las diferencias nacionales y fragmentar la producción de una manera más ventajosa dentro del mercado común, siempre y cuando se disponga de una apropiada infraestructura de negocios (Tabla 2.5).

Por último, surgen los proyectos en busca de **activos estratégicos**, entendidos como recursos claves a la hora de sostener, en el largo plazo, la competitividad internacional de la firma. Aquí se destaca la importancia de los activos intensivos en conocimiento, las economías de aglomeración, la infraestructura de negocios y el ambiente educacional e innovativo.

Tabla 2.5: PRINCIPALES DETERMINANTES ECONÓMICOS DE LA IED BUSCADORA DE EFICIENCIA

-
- Disponibilidad y calidad de recursos humanos calificados.
 - Costos de factores de producción ajustados por la productividad del factor trabajo.
 - Costos de otros insumos: transporte y comunicaciones desde, hacia y dentro del país receptor.
 - Afiliación a un acuerdo de integración regional propicio para la promoción de una división del trabajo entre los países más costo-efectiva.
-

Fuente: adaptación de Dunning (2004).

De lo expuesto hasta aquí surge que la amplia diversidad de resultados empíricos obtenidos, tanto a nivel global como para América Latina y el Caribe, plantea un desafío

¹⁴⁴ Tondel (2001) encuentra que a medida que las economías de Europa del Este y los Estados Bálticos avanzan en la transición y acumulan conocimiento, aumenta el rol y volumen de la IED buscadora de eficiencia. Por su parte, EBRD (2003) analizando los motivos de este tipo de inversiones encuentra una correlación negativa entre los costos laborales y la IED. Según casos de estudio, Gorynia et al. (2013) observan la importancia de la disponibilidad y bajos costos de producción para la selección de países receptores de IED buscadora de eficiencia.

¹⁴⁵ Nunnenkamp y Spatz (2003) encuentran que el nivel de apertura al comercio internacional es más importante para la atracción de IED buscadora de eficiencia (representada por el sector equipos eléctricos) que para la buscadora de mercados (representada por el sector químicos).

¹⁴⁶ Bevan y Estrin (2000) encuentran que la potencial membresía de República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia en la Unión Europea atrajo un mayor número de IED buscadora de eficiencia a dichos países, tras el anuncio inicial de la integración a la Unión Europea. De Castro et al. (2013) encuentra evidencia empírica para el rol de la liberalización comercial en México como factor de influencia en la IED buscadora de eficiencia.

para el diseño de políticas de atracción de IED¹⁴⁷. Puesto que la falta de consenso se explica, en cierta medida, por la utilización de diferentes variables, muestras, períodos de análisis y herramientas analíticas, es fundamental una cuidadosa revisión bibliográfica de la literatura disponible a nivel internacional y regional¹⁴⁸.

2.4.2 EL ROL DE LOS INCENTIVOS A LA IED

La eventual existencia de derrames positivos a partir de la llegada de IED, sumada a la percepción de que se trataría de flujos de financiamiento externo más estables y capaces de complementar a las fuentes de ahorro interno, es la principal justificación teórica para desviarse de la neutralidad de políticas y para que las autoridades nacionales promuevan activamente la captación de inversiones a través de beneficios impositivos y crediticios, subsidios para infraestructura, excepciones tarifarias y otras clases de ventajas diferenciales¹⁴⁹. De hecho, esto tendió a ocurrir durante las últimas décadas -principal, aunque no exclusivamente- en los PED y en las economías en transición, que buscaron activamente captar flujos crecientes de inversión extranjera directa y abrir sus mercados domésticos a la presencia de las EMN.

En efecto, tal como señala UNCTAD (2003), la **utilización de incentivos** en el marco de la competencia por la inversión extranjera ha evidenciado, en las últimas décadas, una fuerte expansión en frecuencia y valor. La extensión y el crecimiento del uso de dichas políticas fueron particularmente importantes a partir de los años 90 (véanse, entre otros, Moran, 1998; Easson, 2001; Charlton, 2003; UNCTAD, 1996a; 2002; 2008b). Esta tendencia continuó durante el nuevo milenio, con un peso creciente de los incentivos entre las medidas de promoción y facilitación de inversiones (Gráfico 2.1 y 2.2).

¹⁴⁷ La Tabla A.2 en Anexo, que presenta el efecto observado de los potenciales determinantes de la IED que han recibido la mayor atención en la literatura, es una indicación de la diversidad en la evidencia.

¹⁴⁸ La Tabla A.3 en Anexo presenta una síntesis de una vasta cantidad de estudios empíricos relativos a los determinantes de la IED en el mundo en general, y en América Latina y el Caribe en particular, e incluye variables evaluadas, muestras, períodos de análisis, metodologías y efectos de los determinantes.

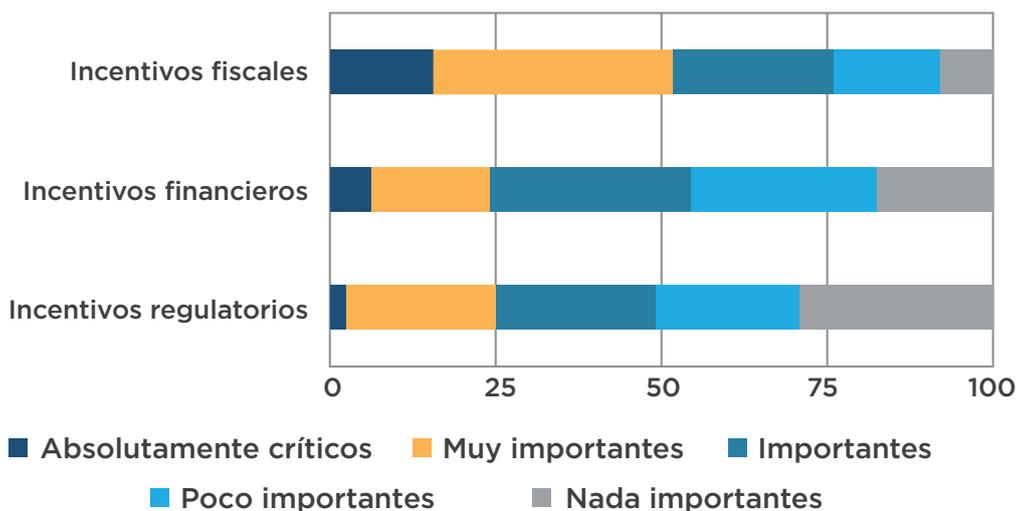
¹⁴⁹ Harrison y Rodríguez-Clare (2009) destacan que mientras los economistas son en general escépticos (o contrarios) respecto a los beneficios de la intervención en materia de comercio internacional, es mucho más probable que tengan un enfoque a priori "intervencionista" (vgr. no neutral) en lo que respecta a la IED, sesgando los incentivos generados por la política económica a favor de atraer dichos flujos externos.

Gráfico 2.1: INCENTIVOS Y MEDIDAS DE LIBERALIZACIÓN, PROMOCIÓN Y FACILITACIÓN DE INVERSIONES, 2004-2013 (en número de medidas y porcentaje)



Fuente: UNCTAD (2014), en base a *Investment Policy Monitor database*.

Gráfico 2.2: IMPORTANCIA DE LOS INCENTIVOS EN LA ESTRATEGIA DE ATRACCIÓN DE IED (en porcentaje)



Fuente: UNCTAD (2014), sobre la base de encuesta de API.

Nota: Los incentivos regulatorios representan únicamente la reducción de estándares.

Cabe preguntarse si estas políticas fueron necesariamente exitosas en todos los casos y, en particular, eficientes en términos de los recursos dedicados a la promoción de esas actividades. De hecho, tal como se estableció en la sección anterior, la evidencia respecto de la existencia de derrames positivos derivados de la IED es mixta. Otro punto que emerge de la revisión de literatura presentada se vincula con el rol de diversas políticas gubernamentales necesarias para fortalecer el impacto indirecto de la IED sobre el crecimiento económico. En particular, debido a que la concreción de derrames depende de la capacidad de absorción de las firmas domésticas y su motivación para involucrarse en actividades de inversión y aprendizaje, los gobiernos deben prever mecanismos para **fortalecer las capacidades de las empresas locales y sus encadenamientos** con la IED. En tal sentido, una condición destacada por la literatura es la existencia de políticas que promuevan la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) a nivel empresarial, por ejemplo, a través de subvenciones o exenciones fiscales¹⁵⁰. Otras políticas involucran cuestiones tales como: programas de desarrollo de encadenamientos para que firmas locales puedan alcanzar estándares requeridos en cadenas de suministro globales; exigencias de contrapartidas de empleo local y su capacitación por parte de empresas multinacionales a través de programas de incentivos; fomento de la interacción entre empresas multinacionales y firmas locales; ambiente atractivo para la transferencia de tecnología y apoyo a la inversión en capacidades de firmas locales para decodificar la tecnología derramada; estímulo para la concreción de acuerdos entre empresas multinacionales e instituciones educativas (Ons, 2015).

Aun en los casos razonablemente exitosos de derrame tecnológico hacia la economía receptora, no siempre las concesiones fiscales y/o financieras otorgadas están en línea con los beneficios productivos y las externalidades efectivamente conseguidas. Por ejemplo, la presencia de transferencia tecnológica, no siempre justifica el otorgamiento de incentivos a las firmas extranjeras, dado que en muchas circunstancias la IED ocurriría, aunque esos incentivos no estuvieran presentes. Ello podría resultar de este modo, si estas últimas empresas fuesen las únicas demandantes de los insumos que se benefician de derrames tecnológicos verticales y no se observase la presencia de derrames horizontales de productividad hacia empresas locales de la misma industria¹⁵¹. No resulta claro que la presencia de derrames, aun de comprobarse, compense necesariamente los costos del subsidio a las actividades de IED¹⁵².

La principal razón para la implementación de incentivos es la posibilidad de **enmendar fallas de mercado o estimular la generación de derrames**. En este sentido, los incentivos podrían concederse no sólo contra compromisos de inversión, sino también a cambio de que las empresas inversoras desarrollen o localicen en el país ciertos tipos de actividades (por ejemplo, I+D, entrenamiento de personal, etc.) o funciones (instalación de *headquarters* regionales, centralización regional de las operaciones de logística y abastecimiento, etc.) que, se presume, podrían generar impactos significativos en el entramado productivo y social local.

No obstante, existe otra variedad de motivos para aplicar incentivos, entre ellos: promoción del desarrollo de zonas rezagadas; transformación de la estructura productiva doméstica (por ejemplo, para atraer inversiones en sectores intensivos en conocimiento); compensación por la intervención de otras políticas públicas, como el caso de exenciones

¹⁵⁰ Ver, por ejemplo, Kinoshita (2001); Ahmed (2014).

¹⁵¹ Ver Harrison y Rodríguez Clare (2009).

¹⁵² Ver Rodríguez-Clare (1996) y Harrison y Rodríguez-Clare (2009).

que pretenden subsanar la aplicación de tarifas proteccionistas; atracción de inversiones pioneras, en general con la idea de atraer proyectos de alto impacto (o inversiones ancla) y generar efectos de imitación que conduzcan a futuros flujos de IED autosostenidos.

Si bien desde una perspectiva conceptual es posible utilizar a los incentivos como parte de una estrategia prodesarrollo, los argumentos anteriores no implican que toda política de promoción en base a estos instrumentos sea igualmente adecuada o deseable. Según UNCTAD (2003), existe una serie de aspectos que los gobiernos deben tener en cuenta a la hora de analizar la política de incentivos. En primer lugar, aparece el riesgo de ofrecer paquetes a empresas que hubieran invertido de todas formas (redundancia), con lo que el incentivo se establecería como una mera transferencia de recursos desde el Estado hacia las firmas¹⁵³. Segundo, los incentivos compiten por recursos públicos que se podrían aplicar a la mejora de los componentes del clima de inversiones, tales como el capital humano y la infraestructura, los cuales podrían conformar un mayor motivo de atracción de IED. En tercer lugar, existe la posibilidad de generar guerras de ofertas entre competidores, que lleven a que los costos de los incentivos superen los beneficios sociales de la inversión¹⁵⁴. Por último, se advierte acerca de los costos administrativos y de las dificultades de gestión que generan este tipo de medidas¹⁵⁵.

Varios de estos argumentos se vinculan con lo que la literatura económica denomina **fallas de gobierno**. En esta línea, se pueden mencionar las siguientes cuestiones: en general, los gobiernos carecen de información sobre el valor de los derrames asociados con la IED, por lo cual no se puede estimar con precisión la magnitud de los incentivos a conceder; los incentivos pueden ser redundantes; generan espacio para acciones de tipo *rent-seeking* por parte de las firmas; cuando son otorgados de forma discrecional, pueden dar lugar a actos de corrupción; los gobiernos pueden tener dificultades en fiscalizar la aplicación de los incentivos que otorgan (WTO, 1996). Esto llama a evaluar la posible adopción de incentivos en función de las capacidades institucionales existentes, pero también a promover un mejoramiento de estas últimas con el fin de avanzar progresivamente hacia políticas que requieren mayores capacidades, pero pueden generar beneficios superiores. Más allá de la discusión conceptual, es necesario conocer más en detalle la naturaleza e impacto de los incentivos a la IED. Estos pueden ser de naturaleza fiscal o financiera. La siguiente tabla lista las principales variantes observadas en la práctica para ambos tipos de incentivos (Tabla 2.6).

¹⁵³ La redundancia suele ser más probable en inversiones orientadas al mercado doméstico y las basadas en recursos naturales distintivos de un país. Lo contrario ocurre con firmas orientadas a las exportaciones.

¹⁵⁴ Thomas (2011) argumenta que, como consecuencia de estas “guerras”, las empresas han empezado a considerar el proceso de selección del destino de la inversión como una actividad generadora de rentas en sí misma.

¹⁵⁵ También es importante definir el momento en que se pagará el incentivo ofrecido. Por un lado, Bartik (2007) señala que los incentivos tienen un efecto mayor sobre la decisión de las empresas si son otorgados rápidamente, en parte por la alta tasa de descuento de las empresas para estimar los beneficios futuros. En contraste, Blömstrom y Kokko (2003) argumentan que los subsidios a la I+D, educación y capacitación tienen mejores resultados si son pagados una vez que se llevan a cabo las actividades. Asimismo, Weber y Santacroce (2007) afirman que pagar por desempeño reduce conductas de tipo *rent-seeking* y evita la aplicación de las desgravaciones cuando los inversores no cumplen sus compromisos.

Tabla 2.6: PRINCIPALES TIPOS DE INCENTIVOS OTORGADOS A LA IED

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Incentivos Fiscales

- Reducción de la tasa impositiva estándar a las ganancias corporativas.
- Exenciones impositivas.
- Permitir que las pérdidas sufridas durante el período de exención puedan ser computadas contra beneficios futuros.
- Subsidios de depreciación acelerada de los impuestos sobre el capital.
- Subsidios a la inversión y reinversión.
- Reducción de las contribuciones a la seguridad social.
- Descuentos a los ingresos imponibles en función del número de empleados o de otros gastos relacionados con el trabajo.
- Deducciones al impuesto corporativo basadas en, por ejemplo, gastos relativos a actividades de comercialización y promoción.
- Incentivos sobre la base del valor agregado, incluyendo:
 - Reducciones al impuesto corporativo o créditos basados en el contenido neto local de los productos.
 - Concesión de créditos fiscales sobre la base del valor neto percibido.
- Incentivos sobre la base de importaciones, incluyendo:
 - Exención de derechos de importación sobre los bienes de capital, equipos o materias primas, partes e insumos relacionados con el proceso de producción.
 - Créditos fiscales por los derechos pagados por la importación de materiales o suministros.
- Incentivos sobre la base de exportaciones, incluyendo:
 - Exenciones de derechos de exportación.
 - Tratamiento impositivo preferencial de los ingresos procedentes de las exportaciones.
 - Reducción del impuesto a las ganancias para las actividades especiales de ingreso de divisas o de exportación de manufacturas.
 - Créditos fiscales en las ventas nacionales a cambio de desempeños de exportación.
- Reducción del impuesto a las ganancias en función al contenido local de las exportaciones.
- Deducción de gastos en el exterior y subsidios para las industrias de exportación.

Incentivos Financieros

- Subsidios directos para cubrir (parte del) capital, costos de producción o de comercialización, en relación a un proyecto de inversión.
- Préstamos subvencionados.
- Garantías de préstamos.
- Créditos a la exportación garantizados.
- Financiamiento público para capital de riesgo en inversiones que impliquen alto riesgo comercial.
- Aseguramiento público a tasas preferenciales, por lo general disponibles para cubrir ciertos tipos de riesgos como la volatilidad de los tipos de cambio, la devaluación de la moneda, o los riesgos no comerciales como la expropiación y los disturbios políticos (a menudo a través de un organismo internacional).

Fuente: Traducción propia de UNCTAD (1996b).

En relación a la efectividad de los **incentivos fiscales**, varios trabajos sugieren que pueden tener un impacto positivo sobre la atracción de IED¹⁵⁶. Lo mismo ocurre con los incentivos financieros, aunque existe ambigüedad respecto de su importancia relativa en comparación con los incentivos fiscales¹⁵⁷.

La evidencia empírica muestra que la incidencia de los incentivos en las decisiones de inversión difiere según las características de la firma y de la propia inversión¹⁵⁸. En tal sentido, el impacto de los incentivos varía según las estrategias, motivaciones y mercados de las firmas. Por ejemplo, en el caso de la inversión de tipo *efficiency-seeking*, el impacto tiende a ser mayor porque las compañías con orientación exportadora operan en mercados altamente competitivos con márgenes reducidos, lo cual hace crítica la reducción de costos. En contraste, en el caso de las inversiones de carácter *resource-seeking* y *market-seeking*, la efectividad de los incentivos como determinantes de la decisión del inversor sería menor¹⁵⁹.

En cuanto al impacto sobre la economía local, algunos estudios sugieren que los incentivos tendrían un efecto positivo sobre la generación de empleo, la transferencia tecnológica y otras variables relativas al crecimiento de la economía receptora de IED¹⁶⁰. Sin embargo, las conclusiones varían respecto de qué forma el incentivo fiscal es más efectivo y cuáles son los canales de impacto relevantes; en tanto, hay poca evidencia sólida respecto del balance costo beneficio de los incentivos desde el punto de vista de sus impactos sobre la economía en general.

¹⁵⁶ Ver Buettner y Ruf (2007); Cleeve (2008); Klemm y Van Paris (2010); Van Parys y James (2010); Jun (2017), aunque también hay evidencia en sentido contrario (Hsu et al. 2019). Para una discusión sobre el tema en países de América Latina y el Caribe, ver Ons (2014) y Artana y Templado (2015).

¹⁵⁷ Ver Ginevicius y Simelytea (2011) y Miskinis y Miknevičiute (2011).

¹⁵⁸ Ver UNCTAD (2000); Morisset y Pirnia (1999).

¹⁵⁹ Ver Dunning (2002); James (2013).

¹⁶⁰ Ver, por ejemplo, Bondonio y Greenbaum (2006); Miyagiwa y Ohno (2008); Burger et al. (2012); Amerighi y De Feo (2013).

Otro aspecto clave en esta discusión es que la evidencia sugiere que los incentivos sólo son influyentes para atraer proyectos de IED (especialmente si se buscan *inversiones de calidad*¹⁶¹) cuando están acompañados de otras ventajas que ofrezca el país o región receptora (tamaño de mercado, capital humano, infraestructura, geografía, etc.) –ver Andersen et al. (2018b). No obstante, una vez que las compañías han seleccionado un conjunto de potenciales localizaciones en función de las cualidades estructurales de las mismas (recursos, mercados, activos estratégicos, etc.), el otorgamiento de incentivos puede influir en la decisión final dentro de este grupo, en especial en el caso de inversiones de gran movilidad, orientadas a la reducción de costos y a la exportación.

Estas observaciones van en línea con la descripción que suele presentarse del proceso de toma de decisiones por parte de las firmas internacionales al momento de analizar el lugar para localizar sus actividades en el exterior. Este proceso incluye las fases de análisis de oportunidades, configuración de *lista larga*, *lista corta* y evaluación-decisión final (CEPAL, 2007). La oferta de incentivos sólo logra influenciar la decisión de radicación de la IED cuando, por sus características estructurales, una región logra ingresar en la denominada *lista corta*, es decir, en el conjunto reducido de localizaciones que satisfacen los principales requisitos del proyecto de inversión.

Una práctica bastante frecuente es acotar (y/o concentrar) la oferta de incentivos en las actividades desarrolladas en el marco de lo que la literatura identifica genéricamente con el nombre de Zonas Económicas Especiales (ZEE), Zonas Procesadoras de Exportaciones (ZPE) o Zonas Francas (ZF). Estudios recientes indican que –en algunos casos– las zonas francas tienen efectos positivos sobre el empleo o la inversión, aunque no están claras sus consecuencias sobre la economía en su conjunto¹⁶². Otros trabajos encuentran impactos positivos en la atracción de capital extranjero y fomento de vínculos entre las industrias locales y las empresas de las zonas y procesos de escalamiento tecnoproductivos; estos casos de éxito responden a la implementación de zonas dentro de una estrategia de política industrial más amplia en Corea, Taiwán y China¹⁶³. Sin embargo, en las experiencias de México y América Central los progresos han sido más lentos, tanto en materia de encadenamientos como de dinámicas tecnológicas locales (CEPAL, 2018).

En efecto, el mayor riesgo de este tipo de inversiones es la conformación de *enclaves* que, al margen de la generación de empleo –en ocasiones de baja calidad– y exportaciones, no ayuden en igual medida a diversificar la estructura productiva del país o a generar encadenamientos y derrames hacia la economía local. En definitiva, la práctica parece mostrar que, en lo que se refiere a los **encadenamientos productivos**, si bien no son fáciles de desarrollar, aquellos países que hacen un esfuerzo especial para crearlos y que usan a las zonas como un instrumento más dentro de una estrategia de desarrollo más amplia, extraen mayores beneficios del establecimiento de ZPE.

¹⁶¹ Entendidas como inversiones de calidad aquellas que generan mayores derrames sobre la economía local en términos de capacitación de recursos humanos, desarrollo de proveedores, mayores exportaciones, disminución de los niveles de contaminación ambiental, impulso a las actividades innovativas, etc.

¹⁶² Artana y Templado (2015) analizan el régimen de zonas francas en tres países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador y República Dominicana) y señalan que las empresas que accedieron a los incentivos tributarios no mostraron necesariamente un mejor desempeño (en ventas y/o empleo), pero sí exhibieron mayores utilidades que las que no fueron beneficiadas. Esto último permite deducir que tal vez se favorecieron a proyectos de elevada rentabilidad que podrían haberse concretado de todas formas.

¹⁶³ Ver Stein (2008).

En síntesis, si bien la evidencia no es concluyente, una lección que emerge de la revisión presentada es que para que los incentivos funcionen, se requiere de otras condiciones de entorno, capacidades y activos para ser parte de la lista corta de locaciones e influir en la decisión final. Además, los programas de incentivos deben prever mecanismos para fortalecer las capacidades de las empresas locales y sus encadenamientos con la IED.

2.4.3 OTRAS MEDIDAS DE APOYO

La disponibilidad de **capital humano** es un factor clave para la atracción de inversiones. En tanto, la interacción entre universidades, centros de investigación, laboratorios y empresas puede favorecer el desarrollo de capital humano capacitado para potenciar el aprovechamiento de los derrames que puedan generar las EMN.

Los gobiernos pueden incentivar la instalación de instituciones educativas en el entorno local (e.g. China, Malasia, Vietnam) o bien trabajar conjuntamente con las EMN para llevar a cabo programas de especialización sectorial que faciliten la formación de capacidades en la mano de obra local y aseguren al inversor una oferta de capital humano con capacidades específicas de acuerdo a sus necesidades. Asimismo, los gobiernos pueden otorgar concesiones a los inversores, que incluyan la posibilidad de emplear capital humano extranjero condicional a generar empleo local y deducciones impositivas para los gastos de entrenamiento de personal (UNCTAD, 2011b).

Diferentes países suelen apoyar la formación y capacitación de recursos humanos en calificaciones específicas a través de la extensión de descuentos fiscales por los gastos incurridos, o bien mediante aportes financieros específicos (ver López et al., 2011). Algunos ejemplos en Europa son Bélgica, Croacia, Estonia, Hungría, República Checa, Rumania y Serbia, donde en los 2000 se implementaron subsidios para cubrir diferentes porcentajes (por lo general, entre 20% y 50%) de los costos de entrenamiento de personal. Por su parte, Singapur posee varios programas de soporte en la materia, como el Training Grant for Company (TGC), orientado a fomentar el desarrollo de la capacidad de la mano de obra en la aplicación de nuevas tecnologías, habilidades industriales y conocimientos profesionales a través del apoyo a los programas de capacitación para los empleados de las empresas. En el caso de Turquía, por ejemplo, existen medidas de apoyo para el entrenamiento de personal, donde la agencia de empleo turca İŞKUR cubre los costos por la capacitación de recursos humanos. En esta línea también cabe resaltar los incentivos financieros para la capacitación de recursos humanos provistos en el marco del (ex)programa InvestChile, ya que -según CORFO- aquellos fueron los incentivos más apreciados por las compañías de servicios al radicarse en el país (Gereffi et al., 2009). En 2016 el programa InvestChile fue reemplazado por la agencia de promoción a la IED InvestChile, que -entre otros temas- actualmente trabaja en conjunto con instituciones públicas como la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) y SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo), en tareas de capacitación de recursos humanos.

En el caso de China, el gobierno estableció en 2006 el programa Diez-Cien-Mil con el objetivo de profundizar la posición del país en el mercado mundial de *outsourcing*. Entre las medidas incluidas en dicho programa se encuentra la facilitación de fondos especiales para el entrenamiento público de graduados universitarios en conocimientos y técnicas para el de servicios, y el fomento a las firmas del sector a conducir programas internos de capacitación, de modo de garantizar la formación especializada de 300.000-400.000 estudiantes universitarios y la creación de 200.000-300.000 puestos de trabajo para egresados universitarios.

Otro punto central que afecta a la captación de IED es la **disponibilidad y costo de la infraestructura** acorde a las necesidades productivas de cada caso. No sólo oficinas y establecimientos industriales, sino también infraestructura de transporte y telecomunicaciones, por ejemplo. En tal sentido, el desarrollo de parques industriales y/o científico-tecnológicos regidos bajo el concepto de *cluster* suele ser una de las políticas más frecuentes en la materia. El segundo tipo de conglomerados no sólo garantiza las condiciones de infraestructura edilicia y de comunicaciones necesarias para las firmas, sino que también suele nuclear a organismos públicos vinculados a la innovación productiva, centros de investigación y formación especializados y/o universidades. Las prestaciones de estos parques se complementan generalmente con incubadoras de proyectos y recursos compartidos (como laboratorios), entre otros componentes fundamentales para la generación y transferencia de tecnología.

Además de la conformación de parques o polos productivos con regímenes tributarios promocionales y servicios de soporte especializados, distintos países poseen líneas de financiamiento con el fin de socorrer en la ejecución de inversiones iniciales críticas para la concreción de ciertos proyectos de inversión. Por ejemplo, en el marco de los parques científicos en Taiwán, el aporte de inversión pública puede llegar hasta el 49% de los costos de la iniciativa y otorga subsidios para polígonos industriales en el arrendamiento de terrenos en los parques, mientras que el gobierno de Turquía ofrece soporte en los gastos energéticos, con el reembolso de hasta el 49% del monto de la inversión, y cubre necesidades de infraestructura. En Sudáfrica el *Critical Infrastructure Programme* funciona como un subsidio directo que cubre entre el 10% y el 30% de los proyectos de infraestructura física considerados estratégicos. En tanto, la agencia InvestChile para las inversiones que se instalan en Zonas Extremas (al sur y norte del país) ofrece subsidios directos, exenciones o créditos tributarios por las inversiones realizadas en esas áreas, además de beneficios tales como la bonificación a la mano de obra (pago al empleador de una suma equivalente al 17% de las remuneraciones imponibles). En los años 2000, para las inversiones incluidas en los sectores objetivo del programa InvestChile existía la posibilidad de obtener un alquiler subvencionado en el edificio de CORFO en Valparaíso¹⁶⁴.

Por otro lado, se encuentran distintos tipos de iniciativas de promoción de la IED, las cuales pueden ir desde las simples acciones de marketing del país, hasta la **provisión de información y servicios de asistencia**. Estos servicios generalmente son prestados por agencias especializadas, que además suelen proveer servicios de apoyo a la exportación. La principal razón para la creación de estas agencias es la existencia de fallas de información y la necesidad de proveer ciertos bienes públicos (e.g. posicionamiento del país para la atracción de inversiones). En ocasiones, estos organismos se convierten de facto en agencias de desarrollo cuando incluyen entre sus objetivos temas tales como el desarrollo regional o la generación de vinculaciones y derrames. Asimismo, al presente la mayor parte de estas agencias emplea estrategias de *targeting* para sus tareas de promoción.

La evidencia empírica sobre el impacto de los esfuerzos de asistencia al inversor en la IED es limitada, aunque en general se reporta un impacto positivo¹⁶⁵. En detalle, la asistencia al inversor tendría una muy baja relevancia para la IED buscadora de mercado y/o recursos, mientras que sí sería importante para la reinversión de IED (*aftercare*) y para visualizar a la

¹⁶⁴ La instalación de la firma india Evalueserve en Chile, una de las “historias de éxito” más mencionadas en materia de lo que se conoce como *Knowledge Process* (KPO), se benefició de la obtención de modernas oficinas en Valparaíso sin costo alguno de alquiler por cinco años (KPMG, 2009).

¹⁶⁵ Ver, por ejemplo, Morisset y Andrews-Johnson (2004); Harding y Javorcik (2012). Por su parte, Djokoto (2012) encuentra que la relación es positiva pero no estadísticamente significativa.

economía receptora cuando hay varias locaciones posibles en el caso de la IED *buscadora de eficiencia*. Por otro lado, al presente, la mayor parte de las API emplea estrategias de *targeting* para sus tareas de promoción; en un trabajo donde se relevaron 90 API, se encontró que solo 8 de ellas carecían de un criterio explícito de *targeting* (Lopez, 2018). Algunos trabajos muestran que la focalización tiene impactos positivos sobre la entrada de IED y que los sectores priorizados mejoraron la calidad de sus exportaciones *vis a vis* los no priorizados -Harding y Javorcik (2011; 2012). A su vez, Volpe Martincus y Sztajerowska (2019) analizan las API de 34 países de la OCDE y de América Latina y el Caribe y encuentran evidencia de que el tamaño del presupuesto de las API, el nivel de focalización de sus actividades y el hecho de contar con oficinas en el exterior se correlacionan positivamente con mayores flujos de IED entrante, tanto en términos del valor del stock total, como del número de filiales extranjeras. En tanto, Volpe Martincus et al. (2020), utilizando por primera vez información a nivel de firma para Uruguay y Costa Rica, encuentran evidencia de que un impacto positivo de las actividades de promoción de la inversión en las decisiones de ubicación de las empresas multinacionales.

En la intersección entre la política de promoción de inversiones y la política de desarrollo productivo, un punto clave para aprovechar los potenciales beneficios asociados a la IED consiste en **promover encadenamientos entre las EMN y empresas proveedoras domésticas**. En esta línea, las políticas de polos, parques, *clusters*, etc. podrían colaborar con la conformación de dichos vínculos. A la vez, las medidas de fortalecimiento de eslabonamientos suelen exhibir distintos niveles o aspectos para su focalización. Por una parte, pueden emplearse prácticas de *targeting* en torno a ciertas industrias consideradas fundamentales por su capacidad de generar encadenamientos, o bien al nivel de firmas particulares que traigan aparejado un considerable impacto en el entramado productivo local. Por otra, si las medidas se focalizan en la esfera subnacional (por ejemplo, impulsando eslabonamientos en una zona geográfica delimitada), esta política tiende a promocionar específicamente la conformación de *clusters*. En términos generales, las políticas de promoción de eslabonamientos presentan tres elementos característicos: la provisión de información de negocios y mercados, la conformación de contactos (*matchmaking*), y distintas fuentes de asistencia para las firmas locales. Mientras las dos primeras prácticas se asientan en la existencia de fallas de información, la tercera se adopta para hacer frente a las distancias entre las capacidades y niveles de competitividad de firmas domésticas y foráneas.

En síntesis, las medidas de apoyo que apuntan a la **atracción de talentos y creación de capacidades, así como a la inversión en I+D, creación de clusters, innovación y competitividad**, son altamente relevantes para la IED, en especial para las inversiones orientadas a la exportación/eficiencia. Además, generan atributos claves para potenciar las condiciones de entorno para la captación de IED de calidad. Otros incentivos indirectos pueden tener carácter complementario y ser relevantes para modificar ciertas condiciones estructurales, por ejemplo, en materia de infraestructura (Tabla 2.7).

Tabla 2.7: IMPORTANCIA DE LOS INCENTIVOS Y MEDIDAS DE APOYO A LA IED

TIPO DE INCENTIVOS				OTRAS MEDIDAS DE APOYO		
INCENTIVOS FISCALES	INCENTIVOS FINANCIEROS	NORMAS Y REGULACIONES	ASISTENCIA AL INVERSOR	ATRACCIÓN DE TALENTOS Y CREACIÓN DE CAPACIDADES	APOYO A I+D, CLUSTERS, INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD	OTROS INCENTIVOS INDIRECTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Redundantes cuando la IED es de tipo buscadora de recursos o mercados. • Evidencia inconclusa sobre su relevancia para atraer IED (especialmente la de los incentivos financieros). La evidencia apoya más la relevancia de la tasa impositiva promedio. • Los incentivos requieren de otras condiciones de entorno, capacidades y activos para ser parte de la lista corta de locaciones e influir en la decisión final. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevante para la IED en general. • Determinan las reglas del juego e influyen en el entorno de negocios y la calidad institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nula-baja relevancia para la IED buscadora de mercado y/o recursos. • Relevancia creciente según focalización del target y sofisticación del servicio blindado. • Relevante para reinversión de IED (aftercare). • Importante para visualizar al país cuando hay varias locaciones posibles (IED buscadora de eficiencia). 	<ul style="list-style-type: none"> • Muy relevantes para la IED buscadora de eficiencia y/o activos estratégicos. • Generan atributos claves para potenciar las condiciones de entorno para la captación de IED de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen carácter complementario a otras políticas. • Pueden ser relevantes para modificar ciertas condiciones estructurales (por ejemplo, infraestructura). 		

Fuente: elaboración propia.

2.5 IED y cadenas globales de valor

Durante varias décadas la economía mundial atravesó un proceso de creciente integración, tanto a nivel del movimiento de bienes y de capitales como de tecnología. Por un lado, se trató del resultado de los procesos de desregulación y apertura llevados adelante a escala multilateral (Organización Mundial del Comercio), regional/bilateral (tratados de integración, comercio e inversiones) y nacional (iniciativas unilaterales) en los cuales se embarcaron la mayor parte de los países del globo. Por otro lado, la mayor integración fue promovida por la caída en los costos de transporte y los avances tecnológicos que facilitaron el movimiento de bienes, servicios, dinero, información y conocimiento. Ambos fenómenos confluyeron finalmente para que ya en el nuevo milenio se comenzara a hablar de las **cadenas globales de valor**, fenómeno que alude a la creciente fragmentación espacial de la producción y a la especialización de firmas y países en determinadas etapas de esas cadenas ya no sólo en base a su dotación factorial o sus costos, sino también a sus distintivas capacidades competitivas.

Una posible definición del concepto de cadena de valor es la siguiente: “*the full range of activities that are required to bring a product from its conception, through its design, its sourced raw materials and intermediate inputs, its marketing, its distribution and its support to the final consumer*”¹⁶⁶ (la gama completa de actividades que se requieren para llevar un producto desde su concepción, diseño, materias primas de origen e insumos intermedios, comercialización, distribución y asistencia al consumidor final). Si bien esta definición podría sugerir que las cadenas de valor se organizan siempre de forma secuencial -lo que Baldwin y Venables (2011) llaman *snakes*-, muchas cadenas funcionan con múltiples fuentes de componentes que luego son ensamblados en un lugar único (*spiders* en la clasificación de Baldwin y Venables).

En las últimas décadas la fragmentación de estas cadenas se ha hecho cada vez más global, gracias a la baja de los costos de transporte (incluidos los regulatorios, como aranceles y otras barreras al comercio), y a la enorme reducción de los costos y tiempos requeridos para coordinar actividades llevadas adelante en lugares remotos, resultante del acelerado desarrollo y expansión de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) -lo que Baldwin (2016) llama *the second unbundling* (la segunda desagregación). Datos recientes indican que, aunque el grueso del comercio en las cadenas es aún de carácter regional y se organiza en torno a redes establecidas en América del Norte, Asia Oriental y Europa (donde la porción intrarregional del comercio asociado a cadenas se ubica en 40-50%, llegando a cerca de 60% en Europa en algunos casos), el intercambio interregional ha crecido entre 2000 y 2017 tanto en Europa como en América del Norte, reflejando el ascenso del rol de China como *hub* manufacturero (en tanto, en parte por esa misma razón, en Asia se observaba la tendencia opuesta, esto es, mayor peso del intercambio intrarregional) -ver WTO (2019)-.

El avance de este proceso lo ilustra el trabajo de Timmer et al. (2014), quienes analizan 40 países y 14 cadenas manufactureras que representan alrededor del 25% del PIB global. Según los autores, entre 1995 y 2008 el contenido de valor agregado extranjero se elevó en un 85% de dichas cadenas, y el peso promedio (no ponderado) del contenido extranjero pasó del 28 al 34%. En tanto, Dollar y Kidder (2017) estiman que un 60-66% del comercio global se organiza en torno a cadenas de valor. Este conteo incluye el comercio en **cadena simples**, donde los bienes intermedios cruzan la frontera una sola vez (e.g. acero chino empleado en una fábrica europea) y **complejas**, donde esos bienes cruzan la frontera más de una vez, (e.g. componentes japoneses usados para ensamblar juguetes en China que luego se exportan al resto del mundo). Queda afuera el comercio tradicional; este comercio puede involucrar negociaciones con empresas líderes en determinadas cadenas de valor (e.g. venta de alimentos a supermercados), pero en este caso los bienes respectivos viajan una sola vez entre países, a diferencia de lo que ocurre en las CGV simples o complejas.

El creciente **rol de CGV** hace que comercio e inversión extranjera se encuentren cada vez más vinculados, y potencia el papel de las grandes corporaciones multinacionales que organizan la división del trabajo al interior de esas cadenas. De hecho, en muchas industrias el ingreso a las CGV (y el escalamiento en la complejidad de las tareas que se desempeñan dentro de ellas) parece ser una condición, tanto para sobrevivir en los mercados de exportación, como para progresar en materia de productividad, tecnología o calidad, gracias a la inserción en las redes de circulación de conocimiento e información que se crean dentro de dichas cadenas.

¹⁶⁶ <http://www.globalvaluechains.org/concepts.html>

Para analizar estas dimensiones es útil tener presente al **concepto de governance**, que refiere al poder de decisión sobre los vínculos comerciales que se establecen dentro de las CGV. Este poder de decisión podrá concentrarse, por ejemplo, en los agentes que realizan las primeras etapas de producción o bien en aquellos que se encuentren en las fases finales de distribución y comercialización (Tabla 2.8).

Tabla 2.8: TIPOLOGÍAS DE GOBIERNO DE LAS CGV

DETERMINANTES
<ul style="list-style-type: none"> ● el grado de complejidad de la información y de la transferencia de conocimiento requeridas para entablar las transacciones, en particular en lo que respecta a las especificaciones de producto y de proceso; ● las posibilidades de codificar la información y el conocimiento necesarios para las transacciones; y ● las capacidades de los actuales y potenciales proveedores.
TIPOLOGÍAS
<ul style="list-style-type: none"> ● mercado, donde lo que predominan son relaciones autónomas entre proveedores y clientes; ● jerárquica, la firma totalmente integrada; ● CGV modulares; ● CGV relacionales, en ambos casos el nivel de complejidad de la información y el conocimiento es elevado y los proveedores tienen fuertes capacidades, pero en las cadenas modulares las posibilidades de codificación son mayores; y ● CGV cautivas, donde la firma líder ejerce un fuerte control sobre sus proveedores, los cuales suelen realizar tareas rutinarias y tener bajas capacidades. Entender el modo en que funciona cada cadena es clave para identificar los requerimientos a efectos de integrarse en ellas.

Fuente: elaboración propia en base a Gereffi et al (2005).

A su vez, la ubicación de un país y de sus empresas en una CGV determina las **posibilidades de upgrading** (escalamiento). Pese a que el término es difuso y ha sido objeto de críticas -ver Morrison et al. (2008)-, el mismo refiere al proceso que permite pasar a desarrollar actividades más complejas -y presumiblemente de mayor valor agregado- dentro de la cadena. En general, las firmas aspiran a realizar algún tipo de *upgrading* en la medida en que esto presupone alejarse de aquellas actividades en donde la competitividad depende de los costos y en las que las barreras de entrada son bajas (Giuliani et al. (2005). Este fenómeno puede incluir la producción a través de métodos más eficientes (*process upgrading*), la fabricación de bienes más complejos (*product upgrading*), el desplazamiento hacia tareas más sofisticadas (*functional upgrading*), o la aplicación de las capacidades adquiridas a otras actividades (*intersectoral upgrading*). Las posibilidades de upgrading dependen de diversos factores, incluidas la estabilidad macroeconómica e institucional y la disponibilidad de capital humano e infraestructura. También influyen las capacidades tecnológicas y de absorción de las empresas locales, así como la existencia de políticas públicas de apoyo y

las estrategias de las EMN que dominan las respectivas CGV. En cualquier caso, si bien la participación en las CGV abre oportunidades atractivas para exportar y generar empleo, no necesariamente garantiza que se materialicen otros impactos positivos tales como la generación de derrames de conocimiento o la acumulación de capacidades tecnológicas (Kosacoff et al., 2007).

El despliegue de los **modelos de producción y comercio** asociados a la CGV genera variadas consecuencias sobre la dinámica de los procesos de desarrollo económico, tales como:

- los exportadores eficientes generalmente se abastecen de insumos (bienes y servicios) provenientes de diversas localizaciones, en otras palabras, **para exportar hay que importar**;
- un país puede adquirir relativamente rápido la **capacidad para desarrollar una tarea** dentro de una CGV (e.g. vía transferencia de tecnología desde una multinacional) en tanto ya no es necesario dominar el conjunto de saberes y realizar las inversiones requeridas para fabricar un producto en su totalidad;
- a su vez, ese **desarrollo productivo es más *footloose*** que en el pasado ya que los agentes que organizan las cadenas buscan continuamente nuevas y mejores fuentes de abastecimiento en procura de elevar la eficiencia del conjunto;
- esto genera una presión para la búsqueda de estrategias de inserción en eslabones o tareas en donde la competitividad no provenga de bajos costos laborales, sino, por ejemplo, de **capacidades diferenciadas** de difícil replicabilidad;
- esos eslabones no siempre corresponden a la actividad manufacturera definida en sentido estricto, sino que se ubican aguas arriba (e.g. I+D, diseño, *procurement*) o aguas abajo (e.g. *marketing*, manejo de marcas, logística). Esto lleva a autores como Baldwin (2011) a hablar de una nueva forma de división del trabajo en la economía mundial entre las ***headquarter economies* y las *factory economies***.

Sin embargo, de la mano de la desaceleración del comercio global postcrisis sistémica del 2008, también se desaceleró el proceso de fragmentación productiva y comercial asociado a las CGV. Timmer et al. (2016) y Degain et al. (2017) documentan una fuerte expansión de dicho proceso hasta 2008, una caída significativa en 2009-2010, una recuperación potente en 2011, y luego una leve declinación hasta el presente. Degain et al. (2017) estiman que hasta 2008 el crecimiento del comercio fue empujado tanto por la expansión de las cadenas simples como de las complejas. En cambio, a partir de 2011 ambos tipos de comercio cayeron levemente y ganó peso el intercambio tradicional (exportaciones consumidas directamente en el país de destino, e.g. vinos o ropa).

Según los citados autores, hay tres factores que pueden explicar las tendencias recientes:

- el menor compromiso de los gobiernos con la liberalización comercial;
- la sustitución de importaciones de bienes intermedios por producción local en economías emergentes como China; y
- los cambios tecnológicos que pueden haber dado lugar a un *reshoring* (retorno al país de origen) de tareas en naciones avanzadas como EE. UU. o Japón.

A lo anterior se suman otros elementos, tales como el ascenso de los costos de la mano de obra en muchas economías emergentes y la dificultad para progresar en mayores reducciones de costos de transporte a nivel global. Adicionalmente, Wang et al. (2017) sugieren que la intensidad del movimiento entre las CGV complejas y el PIB global es más fuerte que en otros tipos de comercio.

Los **impactos de la crisis del COVID-19** probablemente refuercen estas tendencias preexistentes, en un marco de crecientes presiones proteccionistas, tensiones comerciales entre las principales economías globales, preferencias por el *reshoring* y el *nearshoring* -subcontratación a empresas de países cercanos- (lo que haría aún más regionales que globales a las cadenas de valor), y aceleración de los procesos de automatización. Así, la más lenta expansión de los mercados globales parece constituirse en una nueva normalidad, y es probable que las tendencias a la fragmentación productiva global hayan alcanzado un cierto máximo, lo cual plantea desafíos adicionales para las economías que pretenden expandir su inserción exportadora y atraer inversiones.

Tal como fue comentado, en el marco de las CGV ganan importancia factores de atracción tales como acceso a **capital humano y disponibilidad de infraestructura**. Asimismo, se refuerza la relevancia de contar con marcos institucionales adecuados y ambientes regulatorios que favorezcan la circulación de bienes, servicios, intangibles y personas. También es clave el apoyo al desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas en las empresas locales, ya que ello facilita el vínculo con los inversores extranjeros e incrementa el atractivo de un país como receptor de IED (Cadestin et al., 2019).

En ese contexto, parece haber una relación de causalidad bidireccional entre flujos de IED y participación en las CGV. Mientras algunos trabajos muestran que el nivel de involucramiento en las CGV de un país sería *per se* un determinante significativo para la llegada de IED (Martínez-Galán y Fontoura, 2018), otros señalan que la IED puede ayudar a incrementar dicho involucramiento en los países receptores (Adarov y Stehrer, 2019; Kersan-Skabic, 2019; Buelens y Tirpak, 2017).

En cuanto a los impactos de la IED en este nuevo escenario, podría suponerse que, en la medida en que las EMN implementan *estrategias complejas* de integración (por ejemplo, descentralizan funciones estratégicas y radican en sus filiales actividades de I+D, diseño, logística, etc.), los países receptores podrían beneficiarse de mayores derrames positivos que los que recibían bajo las anteriores modalidades de implantación de este tipo de firmas. A su vez, los vínculos con proveedores locales probablemente sean diferentes en intensidad y calidad, en un marco en donde los estándares de producción, gestión, laborales y medioambientales tienden a globalizarse.

Hasta donde se conoce, no son muchos los trabajos que intentan examinar específicamente estas cuestiones. El estudio de Nunnenkamp y Spatz (2003) estima un impacto positivo mayor de la IED **buscadora de eficiencia** sobre el crecimiento en comparación con la IED *buscadora de mercados*. El argumento teórico que sustenta este resultado es que el primer tipo de IED -en comparación con el segundo- introduce tecnologías y conocimientos compatibles con el nivel de desarrollo de la economía receptora, lo cual permite a los proveedores y competidores locales beneficiarse de los efectos indirectos de la IED a través de la adaptación e imitación. Además, la orientación al mercado internacional de la IED *buscadora de eficiencia* promueve la generación de mayores flujos de exportación.

En tanto, el trabajo de Blyde y Santamaría (2013) sobre el caso de Chile muestra que las filiales extranjeras insertas en CGV tienden a ser más grandes, más productivas y disponer de personal más calificado que sus pares exportadoras en aquel país. Asimismo, tienen mayores propensiones a exportar y venden bienes de mayor calidad (medida por precios unitarios). Los autores encuentran que la superioridad de estos establecimientos aumenta con la edad, lo cual indica que se requiere tiempo para acumular estas capacidades diferenciales. Finalmente, el trabajo halla que las ventajas en materia de exportación disminuyen, pero no desaparecen totalmente una vez que se controla por el tamaño y

otros activos específicos de las filiales insertas en CGV, un resultado que sugiere que habría factores de naturaleza intangible que también ayudan a explicar el mejor desempeño exportador de este grupo. Por cierto, dada la relativa novedad de este tipo de estrategias, todavía se requiere más evidencia empírica para entender en qué medida los derrames y otros impactos derivados de las nuevas formas de organización de las EMN difieren de los que generaban las formas más tradicionales de IED.

Más recientemente, Amendolagine et al. (2019) encuentran que a mayor participación en CGV, crece el porcentaje de insumos locales comprados por las filiales extranjeras. Esto se explicaría por el hecho de que la exposición a las CGV ayuda a las firmas locales a entender los requerimientos del mercado internacional, y es una fuente de aprendizaje tecnoproductivo. Sin embargo, este tipo de procesos tiene mayor posibilidad de concretarse cuanto mejores son las capacidades en las economías receptoras.

3

LA IED EN EL MUNDO Y EN AMÉRICA LATINA



3.1 Las tendencias globales

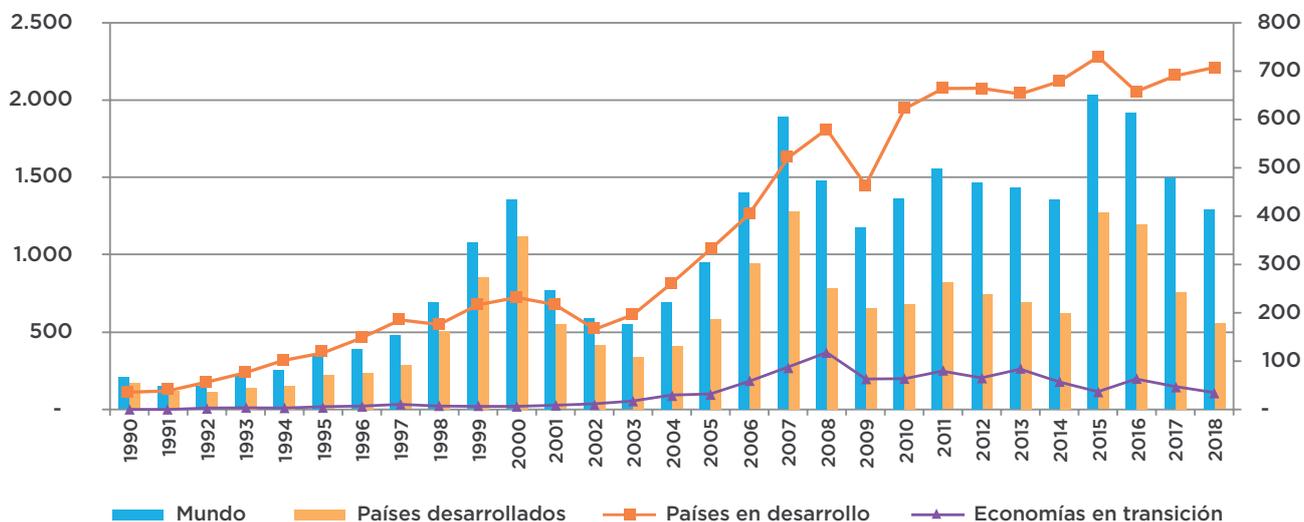
Los flujos de IED a nivel mundial mostraron una tendencia ascendente a lo largo de los años 90. Pasaron de alrededor de USD 200.000 millones en 1990 a cerca de USD 1,4 billones en el 2000¹⁶⁷. Luego se produjo una abrupta caída, que empezó a revertirse a partir de 2004, dando lugar a un nuevo pico de IED global en 2007, con USD 1,9 billones. A posteriori, la crisis sistémica en el mundo desarrollado llevó a otro colapso de la IED, la cual ha mostrado tendencias fluctuantes desde entonces, moviéndose en una banda entre USD 1,2 y 2 billones anuales (nuevo récord histórico en valores corrientes observado en 2015).

Tras este nuevo pico, en 2016 y 2017 se registraron sendas caídas. En 2017 los flujos de IED se situaron en 1,5 billones, lo que representó un descenso del 23% respecto al año anterior (Gráfico 3.1). En 2018, el escenario económico mundial se complicó aún más, en un contexto de tensiones entre países y bloques económicos generado por el incremento de las medidas proteccionistas y los mayores controles a las inversiones, entre otros factores. Ello condujo a cambios en las estrategias y, por lo tanto, en las decisiones de inversión de las empresas multinacionales, en particular asociadas al posible replanteo de la dinámica de las cadenas globales de valor en función del citado recrudecimiento de las medidas proteccionistas.

Sin embargo, el principal factor que disparó la caída observada en 2018 (13% con relación a 2017, llegando a USD 1,3 billones) fue la masiva repatriación de utilidades de las multinacionales estadounidenses, debido a la reforma impositiva introducida en 2017 en dicho país (UNCTAD, 2019). En las economías desarrolladas se registró la disminución más pronunciada (27%). En tanto, se produjo un pequeño aumento en el caso de las economías en desarrollo (2%), donde los flujos de IED se acercaron al pico de 2015 (USD 706 contra 729 millones).

¹⁶⁷ Todas las cifras de esta sección se muestran en valores corrientes, salvo indicación en contrario.

Gráfico 3.1: FLUJOS MUNDIALES DE IED ENTRANTE POR REGIONES (US\$ MILES DE MILLONES, 1990-2018)*

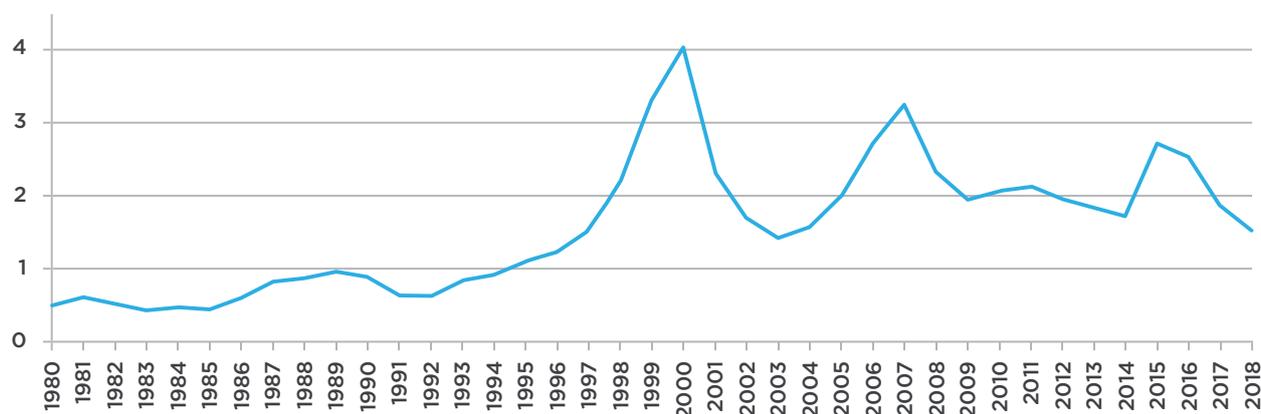


Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD.

* El eje izquierdo corresponde a los datos representados en barras y el eje derecho a las líneas

Más allá de la evolución de los valores absolutos, una manera de medir el peso relativo de la IED en la economía global es comparando los flujos anuales de inversión con el PIB mundial. Con esa métrica se observa que, si bien en años recientes ese ratio ha ido cayendo tendencialmente y está lejos del pico alcanzado a fines de los años 90, resulta todavía superior a los valores registrados hasta mediados de la mencionada década (Gráfico 3.2).

Gráfico 3.2: FLUJOS MUNDIALES DE IED COMO % DEL PIB GLOBAL (% , 1980-2018)



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD.

Las fuerzas que estuvieron detrás del rápido aumento de la IED en los años 90 son tres: En primer lugar, se acrecentaron las **presiones competitivas a nivel global**, en un marco de creciente interdependencia de los mercados y aceleración del cambio tecnológico. Así, las grandes firmas reforzaron sus procesos de internacionalización vía IED en búsqueda tanto de ampliar su acceso a los mercados y recursos, como de mejorar sus competencias

tecnológicas (Dunning, 1994). Esto se dio en gran medida a través del boom de FyA que se observó en aquella década, bajo la lógica de *comprar o ser comprado*. El segundo factor es que en los '90 los gobiernos comenzaron a redoblar sus **esfuerzos por atraer IED**, lo cual se expresó no sólo en la liberalización de los regímenes que regulaban o limitaban el accionar de las EMN en diversos países -particularmente en los emergentes- sino también en la proliferación de agencias de inversión, así como de políticas de incentivos para atraer inversiones (Oman, 1999; Mytelka, 2002). Finalmente, la ola de privatizaciones, con epicentro en el mundo en desarrollo, también fue un factor de impulso para la IED en aquella época.

A comienzos de los 2000 los flujos de IED se derrumbaron, producto de factores macroeconómicos globales y de la fuerte caída en los niveles de FyA, a su vez resultante de la debilidad de los mercados bursátiles, los altos niveles de endeudamiento corporativo y los escándalos contables detectados en aquellos años. Los factores que explican la recuperación observada entre 2004 y 2007 fueron: por un lado, el crecimiento económico sostenido en la mayor parte del mundo; por otro, la fuerte mejora de las valuaciones bursátiles y de los indicadores de ganancias corporativas; y, finalmente, los altos precios de las *commodities* que promovieron nuevas inversiones hacia países exportadores de materias primas (Espora et al., 2009).

La crisis sistémica de 2008 generó una fuerte desaceleración de la IED global. Esta desaceleración fue más marcada en el caso de las operaciones de FyA transfronterizas, cuyo peso relativo sobre la IED global pasó de 42% en los '90 y 47% en los 2000, a 28% entre 2010-2014¹⁶⁸.

Luego del pico observado en 2015-2016 (asociado esencialmente a un rebote temporario en el nivel de FyA, derivado a su vez de mega operaciones de traslado de los domicilios fiscales de grandes empresas multinacionales hacia países con baja carga impositiva), la fuerte caída de 2017 se explica, según UNCTAD (2018) por una combinación de menores tasas de rentabilidad, la debilidad de los precios de las *commodities* (que afectan en particular a los PED exportadores de materias primas), la nueva reducción del volumen de FyA, las disputas comerciales y las incertidumbres geopolíticas. El deterioro del escenario económico mundial en 2018 se caracterizó por tensiones entre los Estados Unidos y China, así como con la Unión Europea, que suman de manera creciente aspectos relacionados con la preocupación por el control de activos estratégicos, tecnologías avanzadas y la política de defensa (CEPAL, 2018). A esto se agrega la manifiesta voluntad del actual gobierno estadounidense por repatriar inversiones de sus empresas en el exterior, ejemplo de esto fue la mencionada reforma impositiva de 2017. Todo esto desembocó en la nueva caída en los flujos de IED.

A lo largo de esta oscilante trayectoria de la IED durante las últimas tres décadas, la posición relativa de las distintas regiones receptoras se alteró de manera significativa (Cuadro 3.1). En particular, desde 2002 en adelante los flujos de IED recibidos por los PED tuvieron un ascenso casi ininterrumpido, y alcanzaron su máximo nivel histórico en 2015, con alrededor de USD 730 mil millones (765 mil millones si se suman las economías en transición). *Pari passu*, el peso del mundo desarrollado en la recepción de flujos de IED cayó de 65% en el quinquenio 1991-95 a 53% en el período 2011-2018 (luego de un pico de 75% en 1996-2000).

¹⁶⁸ Datos de UNCTAD. Si bien son cifras no estrictamente comparables dado que los montos de FyA incluyen operaciones no financiadas vía IED, de todos modos, los ratios son ilustrativos de tendencias respecto de cuánto pesa esa modalidad de inversión en los flujos totales de IED.

Cuadro 3.1: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS FLUJOS DE IED POR PAÍS/REGIÓN RECEPTORA (promedios anuales, USD millones y participación, 1991-2018)

	1991-1995		1996-2000		2001-2005		2006-2010		2011-2015		2016-2018	
	VALORES	%										
MUNDO	226.678	100,0	798.661	100,0	710.807	100,0	1.462.357	100,0	1.570.779	100,0	1.571.067	100,0
ECONOMÍAS DESARROLLADAS	146.808	64,8	600.513	75,2	457.607	64,4	866.893	59,3	829.024	52,8	837.961	53,3
ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN	2.149	0,9	7.074	0,9	19.160	2,7	77.886	5,3	64.267	4,1	48.803	3,1
ECONOMÍAS EN DESARROLLO	77.721	34,3	191.073	23,9	234.040	32,9	517.577	35,4	677.487	43,1	684.303	43,6
AMÉRICA LATINA Y CARIBE	19.721	8,7	69.801	8,7	63.959	9,0	115.409	7,9	179.849	11,4	145.825	9,3
CARIBE	693	0,3	1.746	0,2	2.433	0,3	4.007	0,3	2.599	0,2	3.591	0,2
AMÉRICA CENTRAL	7.505	3,3	15.793	2,0	27.612	3,9	32.357	2,2	42.347	2,7	42.571	2,7
AMÉRICA DEL SUR	11.523	5,1	52.262	6,5	33.913	4,8	79.045	5	134.903	8,6	99.663	6,3

Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD.

Nota: las estimaciones del cuadro excluyen a los centros financieros extraterritoriales en el Caribe: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, Curazao, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Sint Maarten (parte neerlandesa) y las Islas Turcas y Caicos.

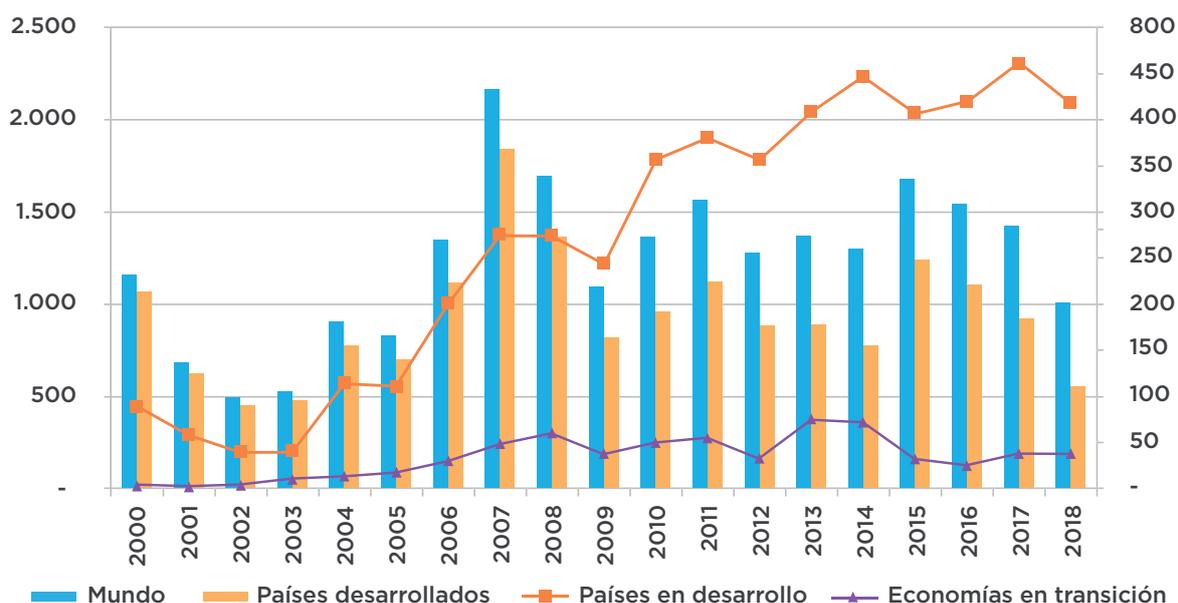
Este cambio resulta de una combinación del lento crecimiento en el mundo desarrollado con el fuerte dinamismo de los países emergentes. En efecto, los PED¹⁶⁹ contribuían con el 22% del PIB mundial en el año 2000, contra un 40% en 2018. Este ascenso del mundo emergente es producto del extraordinario crecimiento de las economías en desarrollo de Asia, cuyo peso en el PIB pasó de 13 a 30% en el mismo período. En contraste, la participación de América Latina y el Caribe permaneció casi constante en torno al 6,5%. Asimismo, los PED han ganado peso en el comercio mundial, que pasaron de menos de un tercio de las exportaciones globales hacia comienzos de los 2000 a una participación del 45% en la actualidad (todos los datos de este párrafo se basan en fuente UNCTAD).

En este escenario, no sorprende que los PED hayan incrementado su participación como destino de la IED, y que ese proceso fuera liderado por Asia. Tanto en 2017 como 2018, entre los 10 principales países receptores de IED aparecen 4 naciones asiáticas (China, Hong Kong –segunda y terceras en el respectivo ranking-, Singapur e India) y apenas un país de América Latina (Brasil). Tomados los 20 mayores receptores, se encuentran otras tres naciones asiáticas (Corea del Sur, Indonesia y Vietnam) y de nuevo un solo país de América Latina (México). Esta última región manifiesta un bajo dinamismo como destino de la IED, dado que su peso estuvo entre 8 y 9% de la IED global en las últimas 3 décadas, con excepción del período 2011-2014 (11%), cuando América Latina experimentaba la fase final de los beneficios derivados del boom de precios de las *commodities* (Cuadro 3.1).

¹⁶⁹ Incluidas las economías en transición del este europeo, se pasa de 23 a 42% en el mismo período.

Cuando se analiza el origen de los flujos globales de IED, si bien los países desarrollados, tal como ha ocurrido históricamente, son el principal aportante, la participación de los PED también ha venido creciendo, pari passu su mayor peso en la recepción de IED (Gráfico 3.3). En términos porcentuales significa que mientras que entre 2000 y 2002 los países avanzados contribuyeron con más del 90% de la IED global, entre 2016 y 2018 ese porcentaje bajó al 65%.

Gráfico 3.3: FLUJOS MUNDIALES DE IED SALIENTE POR REGIONES (miles de millones) 2000-2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTAD.

* El eje izquierdo corresponde a los datos representados en barras y el eje derecho a las líneas

Asia en desarrollo pasó de explicar el 91% de la IED originaria de PED¹⁷⁰ en 2000-2002 a más del 93% entre 2016-2018. China fue el principal país emisor de dicha región en 2018, seguida de Hong Kong, Corea, Singapur, Arabia Saudita, Taiwán, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos, India e Indonesia. Este liderazgo refleja la potencia de sus procesos de desarrollo productivo y la continua aparición de empresas asiáticas (en particular del este y del sureste de dicho continente) con capacidades financieras, tecnológicas, productivas y comerciales de escala global. Las inversiones de estas empresas están motivadas por la búsqueda de recursos naturales, como es el caso predominante en la IED china (Dussel Peters, 2014), y también por la búsqueda de mercados, así como de mejoras de eficiencia en el marco de la competencia dentro de las cadenas globales de valor.

En cuanto a la distribución sectorial de la IED global, se tomaron los trienios 2003-2005 y 2016-2018 para un análisis de su evolución. En lo que respecta a los proyectos anunciados *-greenfield projects-* se observa que la participación del sector primario disminuyó considerablemente, pasando del 18,3 al 4,6% (donde la minería representa cerca del 100%). Las manufacturas perdieron un 5% de su peso cuando se comparan ambos trienios. Los servicios, en tanto, experimentaron una considerable suba, pasando a representar la mitad del monto total de proyectos anunciados en 2016-2018 (Cuadro 3.2). Dentro del

¹⁷⁰ Al igual que en el caso del Cuadro 3.1, para este cálculo se excluyen los centros financieros *offshore* del Caribe.

sector manufacturero las principales industrias receptoras son la automotriz, derivados del petróleo, equipamiento eléctrico y electrónico, y productos químicos. En cuanto a los servicios, los principales subsectores son transporte, almacenaje y comunicaciones, servicios de apoyo empresarial, electricidad, gas y agua y construcciones.

Cuadro 3.2: FLUJOS MUNDIALES DE IED ENTRANTE. NUEVOS PROYECTOS -GREENFIELD- POR SECTOR

	PRODUCTIVO (USD MILLONES Y %)			
	2003-2005		2016-2018	
	USD MILLONES	%	USD MILLONES	%
TOTAL	2.056.958	100,0	2.485.182	100,0
PRIMARIO	377.310	18,3	115.477	4,6
MANUFACTURAS	1.018.010	49,5	1.106.792	44,5
SERVICIOS	661.638	32,2	1.262.913	50,8

Fuente: elaboración propia en base a UNCTAD (2019).

Cuadro 3.3: FLUJOS MUNDIALES DE IED ENTRANTE. FYA, POR SECTOR PRODUCTIVO (USD millones y %)

	PRODUCTIVO (USD MILLONES Y %)			
	2003-2005		2016-2018	
	USD MILLONES	%	USD MILLONES	%
TOTAL	899.058	100,0	2.396.589	100,0
PRIMARIO	91.073	10,1	36.762	1,5
MANUFACTURAS	220.652	24,5	911.327	38,0
SERVICIOS	587.333	65,3	1.448.500	60,4

Fuente: elaboración propia en base a UNCTAD (2019).

En cuanto a las tendencias observadas con relación a la IED vinculada a las FyA (Cuadro 3.3), el sector primario también pierde participación, ya que pasó de representar el 10% del total de la IED global en el trienio 2003-2005 al 2% en el trienio 2016-2018 (de nuevo concentrado en minería). En cambio, a diferencia de la IED *greenfield*, las manufacturas ganaron peso y los servicios tuvieron un moderado retraso. Los principales subsectores manufactureros son alimentos, bebidas y tabaco, productos químicos, equipamiento eléctrico y electrónico, y productos farmacéuticos. En tanto, el sector finanzas recibe entre el 60 y 70% de la IED vinculada a FyA en servicios en ambos trienios.

Al analizar los stocks, se observa el ascenso de los servicios desde la década de 1990 al

año 2015. Nótese que a comienzos de los años 70 representaban cerca del 25% del stock mundial de IED (Gráfico 3.4). El aumento del peso de los servicios se explica por varios factores:

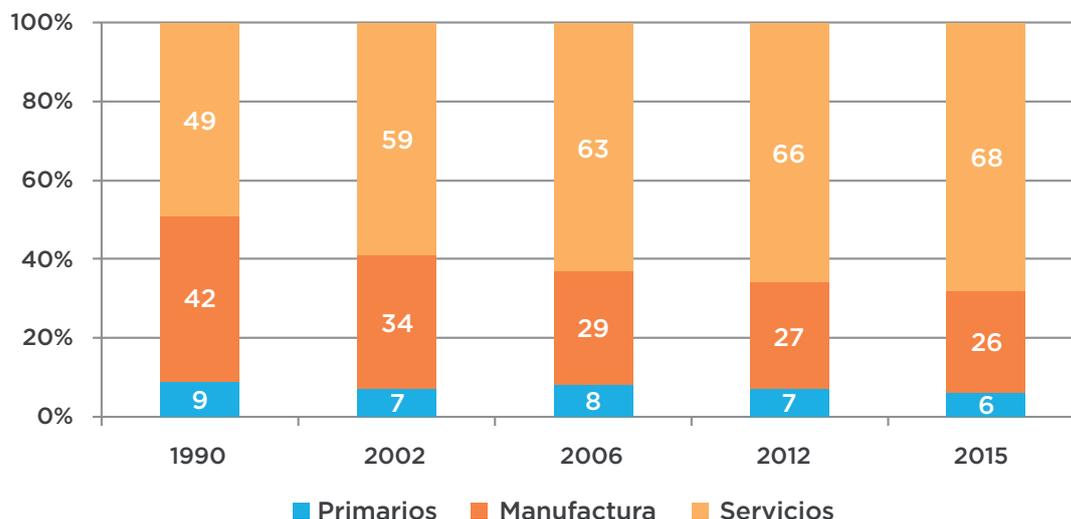
- la menor transnacionalización relativa que exhibía el sector servicios hasta pocas décadas atrás;
- el peso creciente de los servicios en el PIB de casi todas las economías;
- los procesos de desregulación y privatización que liberalizaron el acceso de la IED a sectores previamente restringidos; y
- los cambios tecnológicos, productivos y regulatorios que facilitaron el desarrollo de los procesos de *offshoring* de servicios, en particular de aquellos basados en conocimiento (SBC)¹⁷¹ (UNCTAD, 2004).

Además, existen otros factores que ayudan a explicar el mayor peso de los servicios, en particular de los SBC, en los flujos de inversión, que incluye la tendencia a la *servificación* y la *digitalización* de la economía, la creciente demanda por servicios de salud y educación de calidad, el explosivo desarrollo de los medios audiovisuales y de las redes sociales, la fragmentación productiva global que requiere de sofisticados servicios de logística y comunicaciones y la cada vez mayor relevancia de los intangibles (diseño, innovación, marketing, postventa logística, etc.) en la competitividad (López, et al., 2009). Incluso, algunas empresas manufactureras se transformaron en empresas eminentemente de servicios (el caso de IBM es ejemplificador en este sentido).

Sin embargo, una parte relevante de la IED en los servicios se refiere a filiales de EMN del sector primario y de la industria manufacturera que realizan actividades clasificadas bajo el rubro servicios (*headquarters*, *holdings* financieros, centros de servicios, adquisición o logística, servicios de distribución, investigación y desarrollo, etc.). En los datos sectoriales de la IED esas actividades se asignan a los servicios como categoría predeterminada, aunque por el tipo de actividad principal de la casa matriz debería corresponder a la manufactura o al sector primario (UNCTAD, 2017).

¹⁷¹ Esta categoría agrupa a segmentos tan diversos como servicios contables y legales, arquitectura, audiovisuales, ingeniería, *software*, publicidad, I+D, salud y educación.

Gráfico 3.4: ESTRUCTURA DEL STOCK GLOBAL DE IED, POR SECTORES



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD

Pari passu el crecimiento de los flujos de IED en décadas pasadas, el rol de las EMN en la economía global ha sufrido una fuerte expansión. Según datos citados por OCDE¹⁷², se estima que en los años 70 existían alrededor de 7.000 multinacionales en todo el mundo, cifra que trepó a 38 mil en el 2000. La UNCTAD estima que en 2008 existían en torno a 82 mil multinacionales con más de 800 mil filiales en todo el mundo. En 1990 este tipo de empresas empleaba alrededor de 28 millones de personas en todo el mundo, cifra que en 2018 había crecido a casi 76 millones. En tanto, el valor de los activos externos de este conjunto de empresas se multiplicó casi por 18, en valores corrientes, en ese mismo período (UNCTAD, 2019).

Datos de la OCDE sugieren que las multinacionales generan casi un tercio del PIB global (aproximadamente dividido en un tercio para las filiales extranjeras y dos tercios para los *headquarters* y filiales domésticas). Su participación en el comercio mundial es aún mayor, cercana a los dos tercios (aquí repartidos casi en mitades entre filiales y casas matrices) (De Backer et al., 2019). Asimismo, en UNCTAD (2006) se afirma que las multinacionales explicaban dos terceras partes del comercio mundial, de las cuales la mitad era intrafirma.

Finalmente, los últimos World Investment Report de la UNCTAD enfatizan que gran parte de la expansión de la producción internacional está siendo impulsada en este período por los bienes intangibles y por operaciones en el extranjero basadas en modalidades como la venta de licencias, las franquicias y la fabricación por contrato, por ejemplo (ver Cadestin et al., 2019). En paralelo, la tendencia hacia la digitalización de la economía facilita la expansión hacia terceros mercados sin necesidad de grandes inversiones, dando lugar a las llamadas *micromultinacionales* y a las firmas *born-global*, que pueden internacionalizarse rápidamente con un mínimo despliegue de activos físicos en el exterior (Gestrin y Staudt, 2018). Todo ello sugiere la necesidad de considerar nuevos indicadores para analizar la evolución de los procesos de internacionalización, incluyendo el comercio de servicios y de bienes intangibles (e.g. derechos de propiedad intelectual) y digitales.

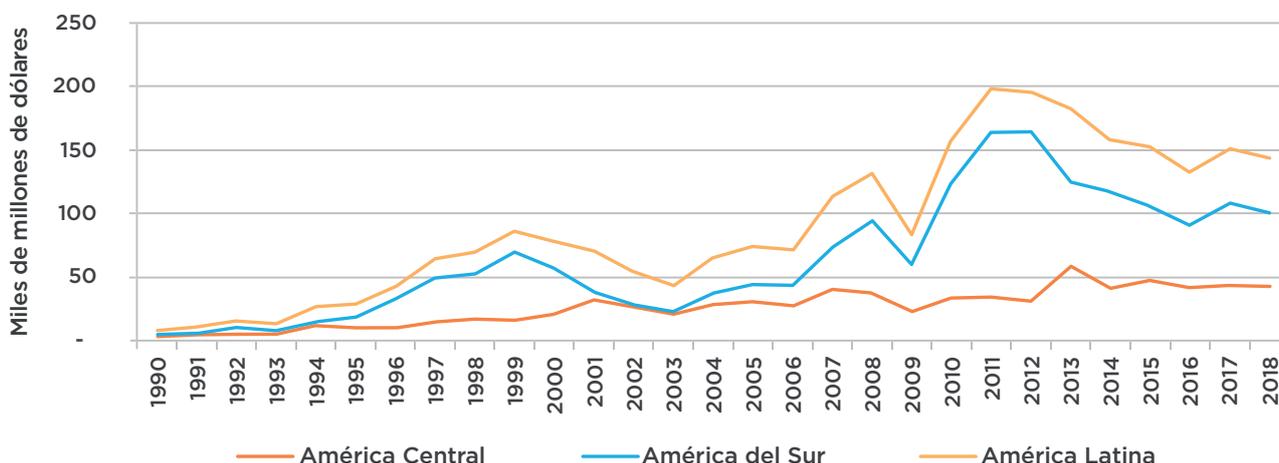
¹⁷² <https://www.OCDE.org/industry/ind/MNEs-in-the-global-economy-policy-note.pdf>

3.2 La IED en América Latina

A lo largo de los últimos 30 años la IED recibida por América Latina tuvo dos ciclos de crecimiento sostenido. En la década del 90, debido a las reformas estructurales y la estabilización macroeconómica en la mayor parte de la región, y entre 2003 y 2012, motivado por el buen desempeño económico -en particular de América del Sur- impulsado en parte por el *boom* de las *commodities* e interrumpido por la crisis sistémica global desatada en 2008. El fin de ese período alcista deterioró la situación macroeconómica de la región (de nuevo principalmente en América del Sur), y además llevó a caídas sostenidas en los flujos de inversión recibidos.

En efecto, la IED arribada a América Latina, que había alcanzado USD 200 mil millones anuales en 2011-2012, fue de menos de USD 150 mil millones en 2018. Sin embargo, se observan movimientos heterogéneos en los casos de América del Sur y América Central. El máximo histórico, en términos corrientes, en la primera zona se da en los mencionados años de pico latinoamericano, cuando al calor del citado *boom* de *commodities* se recibieron alrededor de 165 mil millones anuales. En cambio, en América Central, una región menos dependiente de las exportaciones de *commodities*, los niveles de IED de 2014-2018 superaron a los de los años anteriores del nuevo milenio (a excepción del pico puntual de USD 58 mil millones en 2013). Esto refleja los diferentes patrones de integración a la economía global de ambas regiones¹⁷³ (Gráfico 3.5).

Gráfico 3.5: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE IED EN AMÉRICA LATINA. 1990-2018



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD

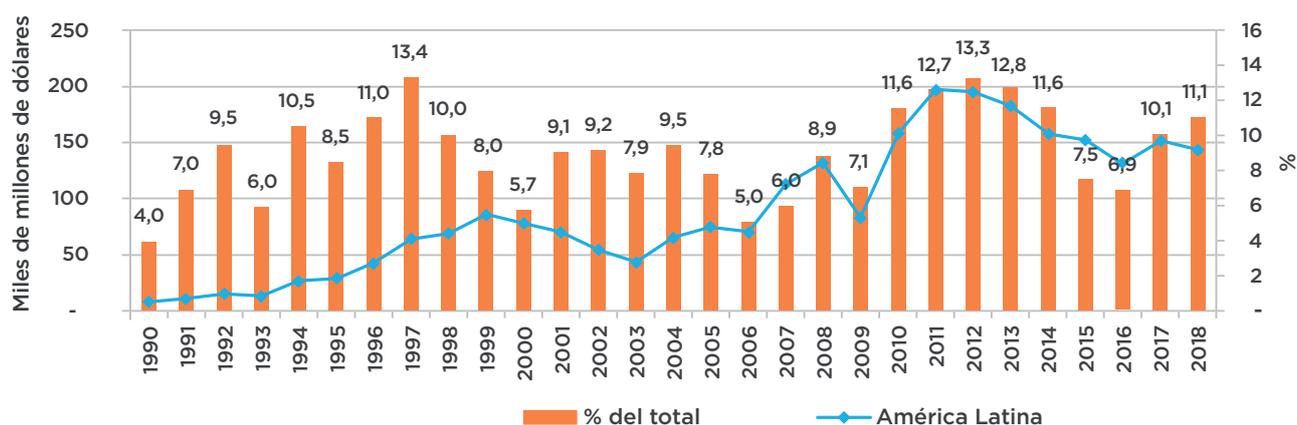
Al analizar la participación de la región en la IED generada a nivel global se observa que alcanzó un primer pico en torno al 13% en 1997, fruto en gran medida de los impactos del proceso de privatizaciones en el que se embarcaron muchos países latinoamericanos en

¹⁷³ En este capítulo los datos de América Central incluyen Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. En el caso de América del Sur los países incluidos son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

aquellos años. Luego se ingresó en una fase descendente, dado el progresivo agotamiento de dicho proceso y las crisis desatadas en algunos países de América del Sur (especialmente Argentina y Brasil), que hicieron perder atractivo a la región para los inversores externos. Entre 2011 y 2013 se volvió a niveles similares a los del pico de 1997, para luego observarse una nueva caída en años subsiguientes (Gráfico 3.6). Sin embargo, en una mirada de más largo plazo, es notable la persistencia de la participación de la región en el total de IED global, ya que cuando se la calcula en el promedio de los últimos quinquenios se ubica sistemáticamente entre el 8 y el 9%, salvo en el quinquenio 2011-2015 (Cuadro 3.1). Para tener una perspectiva de más largo plazo sobre estos números, debe considerarse que en los años 70 América Latina recibía el 10% de la IED mundial y en los años 80 menos del 7%.

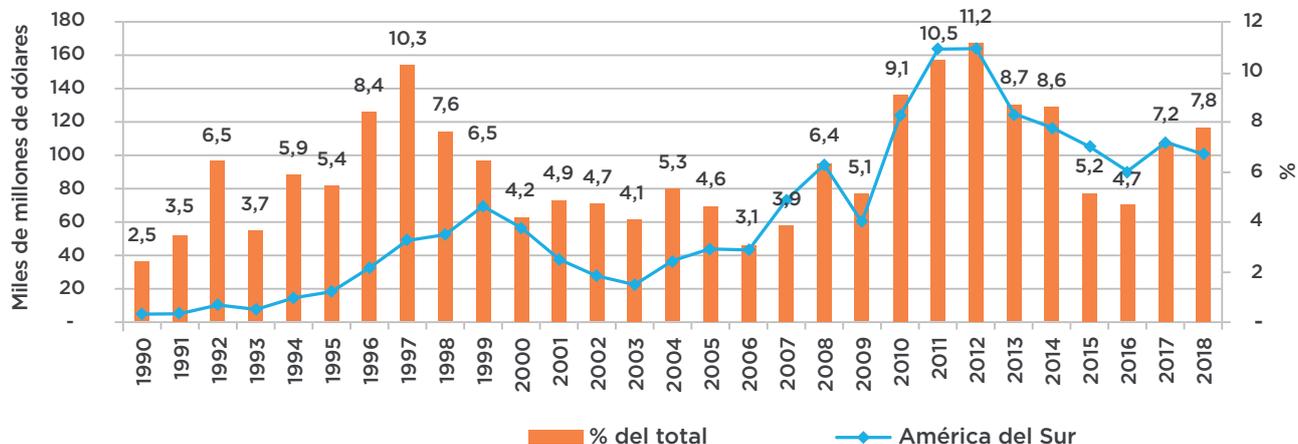
Se observan diferentes evoluciones en América Central, donde las mayores participaciones relativas se dan en el primer quinquenio de los 2000, y América del Sur, región en la cual ello ocurre en los primeros años de la corriente década. Estas diferencias se vinculan estrechamente con el heterogéneo impacto del boom de las *commodities* en cada región (Gráficos 3.7 y 3.8).

Gráfico 3.6: AMÉRICA LATINA. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE IED Y DE LA PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL MUNDIAL



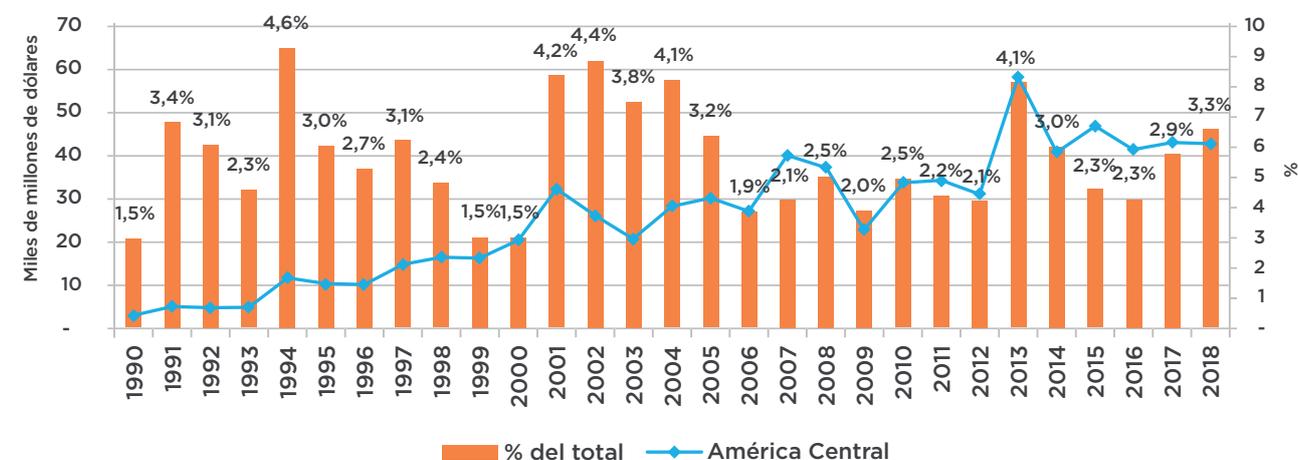
Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD

Gráfico 3.7: AMÉRICA DEL SUR. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE IED Y DE LA PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL MUNDIAL



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD

Gráfico 3.8: AMÉRICA CENTRAL. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE IED Y DE LA PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL MUNDIAL



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD

En la década de 1990 sólo cuatro naciones recibían cerca del 80% de la IED ingresada al continente (Brasil, México, Argentina y Chile, según su nivel de participación en el total). Ya en los 2000 aparece una concentración similar, pero con Brasil y México absorbiendo en conjunto casi el 60% de la IED arribada a la región (contra 50% en los '90), a expensas fundamentalmente de la participación argentina (Cuadro 3.4). Entre 2010 y 2018, Brasil se erige por lejos en el principal destino de la IED en América Latina (41% del total), seguido de México (20%), Chile (11%), Colombia (8%), Argentina (6%) y Perú (6%).

Si bien a grandes rasgos no se percibe una tendencia fuerte a la desconcentración en el arribo de IED, algunas economías pequeñas de la región lograron elevar su capacidad de atracción en los últimos años; así, 6 naciones centroamericanas (Panamá, Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua) más Paraguay y Uruguay recibieron

entre 2010 y 2018 el 7,1% de toda la IED que llegó a América Latina, contra un 4,5% de participación en los años 90.

Cuadro 3.4: FLUJOS DE IED POR PAÍS, AMÉRICA LATINA, 1990-2018 (promedios anuales)

PAÍSES	INGRESOS DE IED (EN MILLONES DE USD)			PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL REGIONAL (%)		
	1990-1999	2000-2009	2010-2018	1990-1999	2000-2009	2010-2018
ARGENTINA	6.813	5.153	9.623,4	18,6	6,2	6,2
BELICE	21	87	96,9	0,1	0,1	0,1
BOLIVIA	423	375	720,0	1,2	0,5	0,5
BRASIL	9.922	23.960	63.513,4	27,1	28,8	40,9
CHILE	3.247	7.996	16.459,9	8,9	9,6	10,6
COLOMBIA	1.807	5.642	12.455,3	4,9	6,8	8,0
COSTA RICA	351	1.269	2.317,2	1,0	1,5	1,5
ECUADOR	471	5.153	1.213,9	1,3	6,2	0,8
EL SALVADOR	184	500	391,3	0,5	0,6	0,3
GUATEMALA	152	479	1.066,5	0,4	0,6	0,7
GUYANA	65	90	218,4	0,2	0,1	0,1
HONDURAS	86	562	1.083,6	0,2	6,2	0,7
MÉXICO	8.539	24.274	30.745,5	23,3	29,2	19,8
NICARAGUA	100	304	717,7	0,3	0,4	0,5
PANAMÁ	497	1.180	3.783,1	1,4	1,4	2,4
PARAGUAY	134	91	407,7	0,4	0,1	0,3
PERÚ	1.576	3.193	7.309,7	4,3	3,8	6,2
SURINAM	-25	-102	117,3	-0,1	-0,1	0,1
URUGUAY	116	882	1.190,4	0,3	1,1	0,8
VENEZUELA	2142	1970	1.963,4	5,8	2,4	1,3
TOTAL REGIÓN	36.620	83.057	15.5395			

Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD.

En cuanto a la incidencia de la IED en los distintos países de la región, existe una amplia variación (Cuadro 3.5), pero, previsiblemente, la tendencia es a que la misma sea mayor en las economías más pequeñas (Gráfico 3.9).

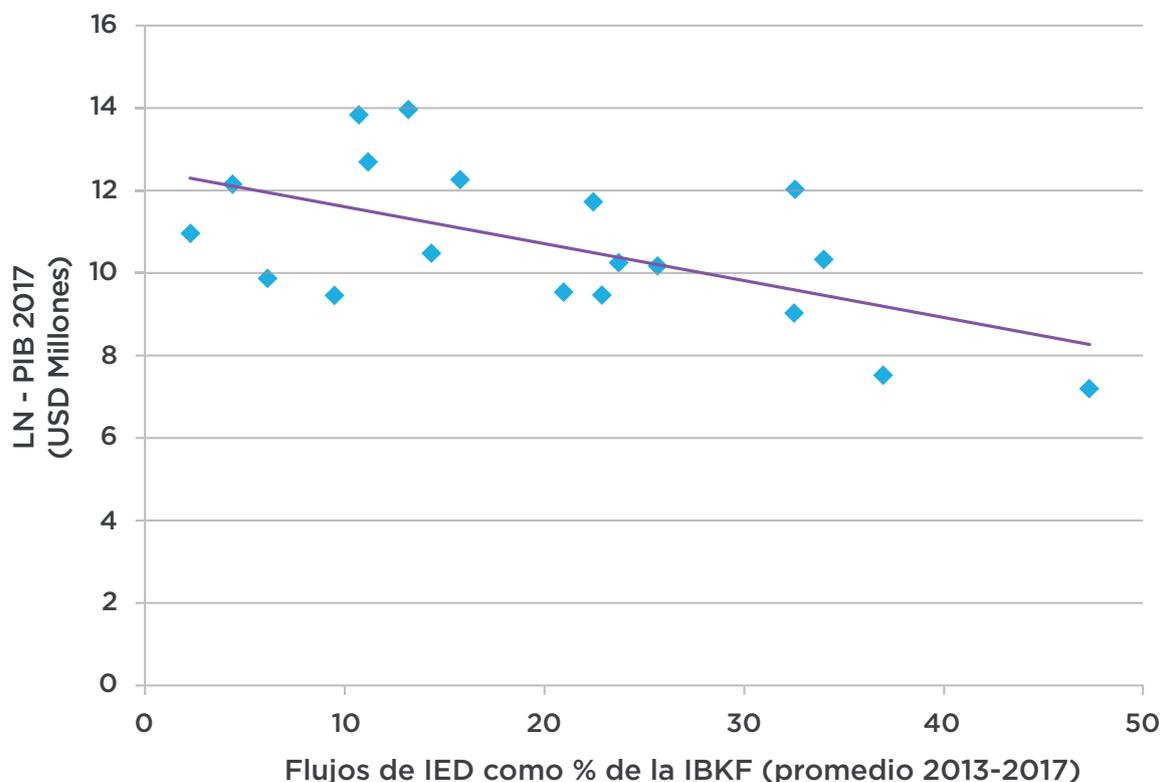
Cuadro 3.5: FLUJOS DE IED COMO % DEL PIB Y LA INVERSIÓN BRUTA EN CAPITAL FIJO (IBKF)

% DEL PIB				% DE LA IBKF			
PAÍS	1990-1999	2000-2009	2010-2018	PAÍS	1990-1999	2000-2009	2010-2017
ARGENTINA	2,4	2,1	1,8	ARGENTINA	16,1	13,7	11,0
BELICE	3,6	7,4	6,0	BELICE	14,8	36,7	34,3
BOLIVIA	5,6	3,8	2,6	BOLIVIA	30,9	24,1	15,1
BRASIL	1,4	2,7	3,1	BRASIL	7,7	14,9	16,3
CHILE	4,6	6,3	6,8	CHILE	18,8	29,2	31,1
COLOMBIA	2,4	3,5	4,0	COLOMBIA	7,9	17,9	16,9
COSTA RICA	2,4	5,7	4,9	COSTA RICA	15,9	27,3	26,3
ECUADOR	2,1	1,4	0,8	ECUADOR	11,7	7,0	2,8
EL SALVADOR	1,8	3,2	1,6	EL SALVADOR	9,7	18,5	8,5
GUATEMALA	1,1	1,7	2,0	GUATEMALA	6,3	9,4	14,7
GUYANA	7,8	5,8	7,7	GUYANA	26,3	24,1	28,1
HONDURAS	1,7	5,4	5,8	HONDURAS	6,8	20,5	25,3
MÉXICO	1,8	2,8	2,7	MÉXICO	9,4	13,5	12,1
NICARAGUA	2,3	4,6	6,7	NICARAGUA	11,3	19,8	26,5
PANAMÁ	5,0	6,6	8,4	PANAMÁ	27,6	32,9	23,2
PARAGUAY	1,9	0,8	1,7	PARAGUAY	8,4	5,0	10,5
PERÚ	3,1	3,6	4,1	PERÚ	14,1	18,9	18,3
SURINAM	-3,0	-4,6	3,3	SURINAM	-16,5	-10,9	7,3
URUGUAY	0,6	4,0	2,5	URUGUAY	3,8	23,6	13,9
VENEZUELA	2,8	1,5	0,6	VENEZUELA	11,1	7,4	3,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD.

Nota: para la Inversión Bruta en Capital Fijo no se cuenta con información del año 2018.

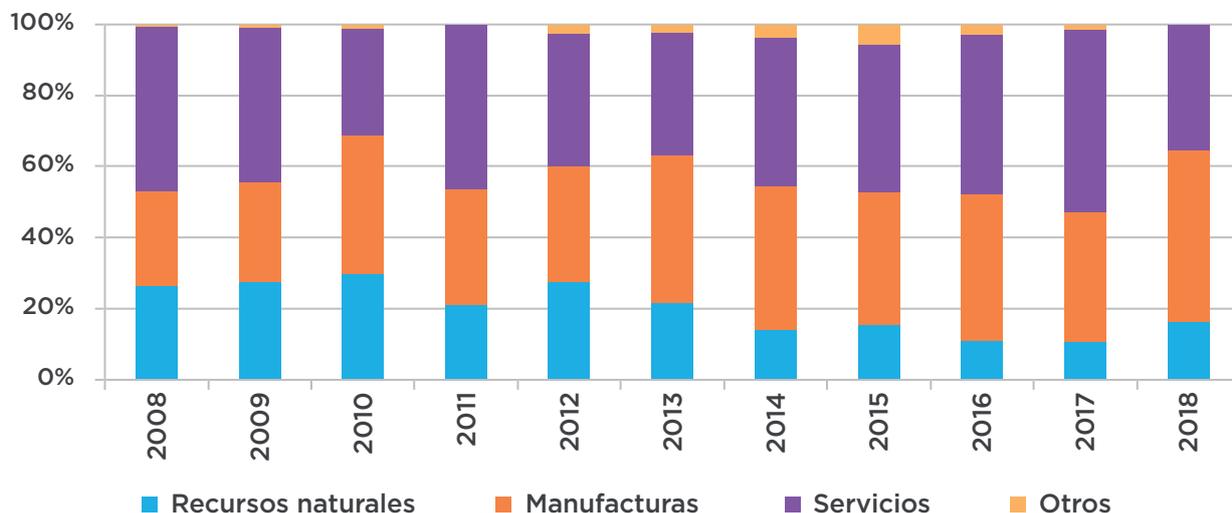
Gráfico 3.9: RELACIÓN ENTRE FLUJOS DE IED COMO % DE LA IBKF Y EL TAMAÑO DEL PIB, AMÉRICA LATINA



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD

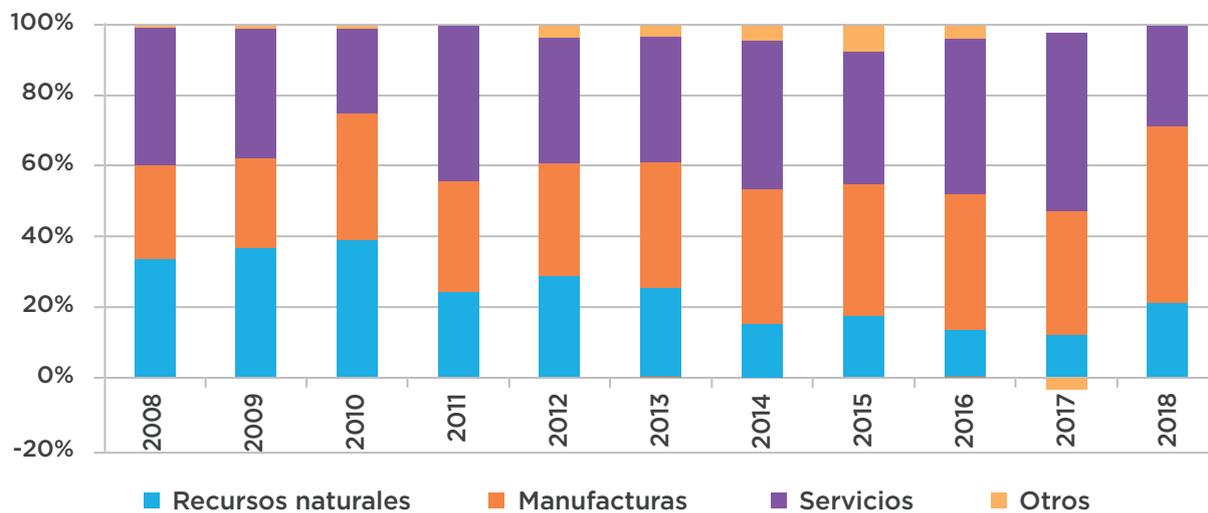
Al analizar el destino sectorial de la IED para el total de América Latina se observa que el sector servicios ha sido el dominante en todos los años para los que se disponen de datos comparables para la región en su conjunto (2008-2018). En ese período los servicios absorbieron alrededor de un 40%, las manufacturas un 37% y los recursos naturales un 20% del total de IED. Esto oculta, sin embargo, diferencias claras entre regiones, ya que los sectores de recursos naturales absorben casi un 25% en América del Sur, las manufacturas un 35% y los servicios un 38%, en tanto que en América Central servicios (48%) y manufacturas (43%) reciben el grueso de la inversión, mientras que los recursos naturales tienen un rol más pequeño (Gráficos 3.10, 3.11 y 3.12).

Gráfico 3.10: DISTRIBUCIÓN DE LA IED SEGÚN SECTOR DE DESTINO EN AMÉRICA LATINA, 2008-2018



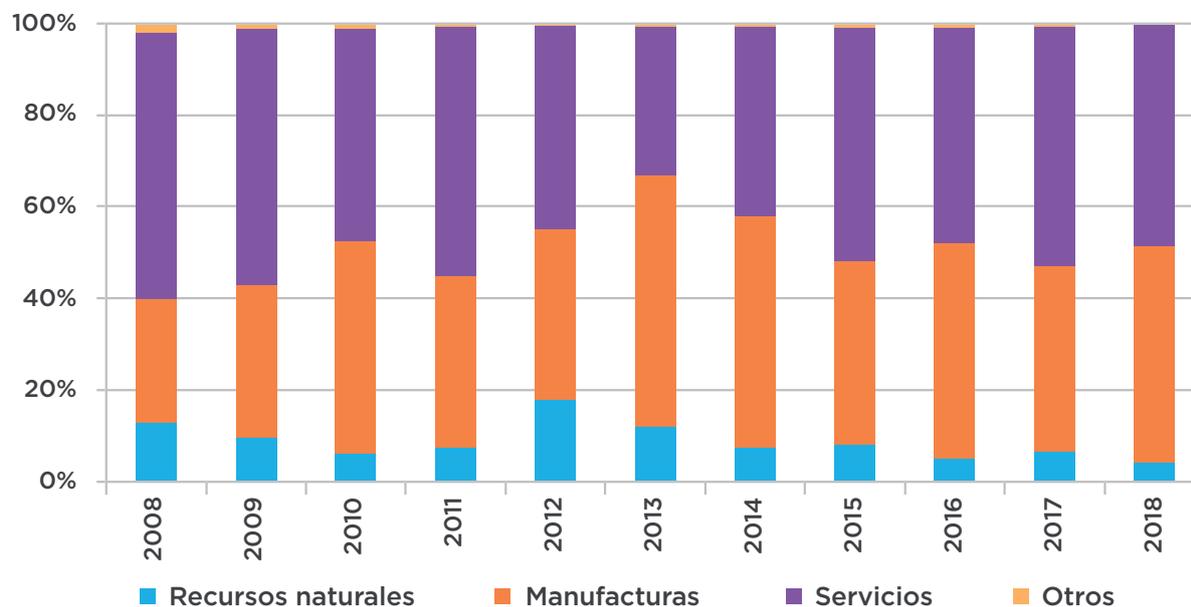
Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2019)

Gráfico 3.11: DISTRIBUCIÓN DE LA IED SEGÚN SECTOR DE DESTINO EN AMÉRICA DEL SUR, 2008-2018



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2019)

Gráfico 3.12: DISTRIBUCIÓN DE LA IED SEGÚN SECTOR DE DESTINO EN AMÉRICA CENTRAL, 2008-2018



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL (2019)

Las diferencias registradas entre las distintas subregiones, se corresponden con las particularidades del tipo de estrategia dominante de la IED en cada una de ellas. Con base en el paradigma ecléctico de Dunning (1993), se observa que América Latina recibió básicamente tres tipos de capitales durante el nuevo milenio: *resource-seeking*, *market-seeking* y *efficiency-seeking* (la evidencia disponible sugiere que no hay casos significativos de IED de tipo *asset-seeking*). La IED en América del Sur tuvo un fuerte componente *resource-seeking*, en particular en los sectores de minería e hidrocarburos (coincidente con el hecho de que la subregión se inserta en las CGV como proveedora de materias primas que son procesadas en terceros países). En cuanto a la IED de tipo *market-seeking*, los sectores destacados fueron las industrias de bienes de consumo masivo, la producción automotriz, el sector financiero y la construcción, aunque la composición fue distinta según cada país (Espora et al., 2009).

La IED *efficiency-seeking* se dirigió de forma predominante a México y a la región de Centroamérica y Caribe. Esta inversión se orienta en su mayoría al sector industrial y es llevada adelante principalmente por empresas estadounidenses (aunque también de otros orígenes, incluido China). Esas empresas buscan reducir costos -en general, laborales- para desarrollar aquellas actividades trabajo intensivas que forman parte de sus respectivos sistemas internacionales de producción intracorporativos (CEPAL, 2005). Si bien también hay IED *efficiency-seeking* en MERCOSUR (en el sector automotriz, por ejemplo), aquella se encuentra mayoritaria, aunque no exclusivamente, ligada a esquemas de división del trabajo intrarregionales y no globales (Chudnovsky y López, 2007; De Castro et al., 2013).

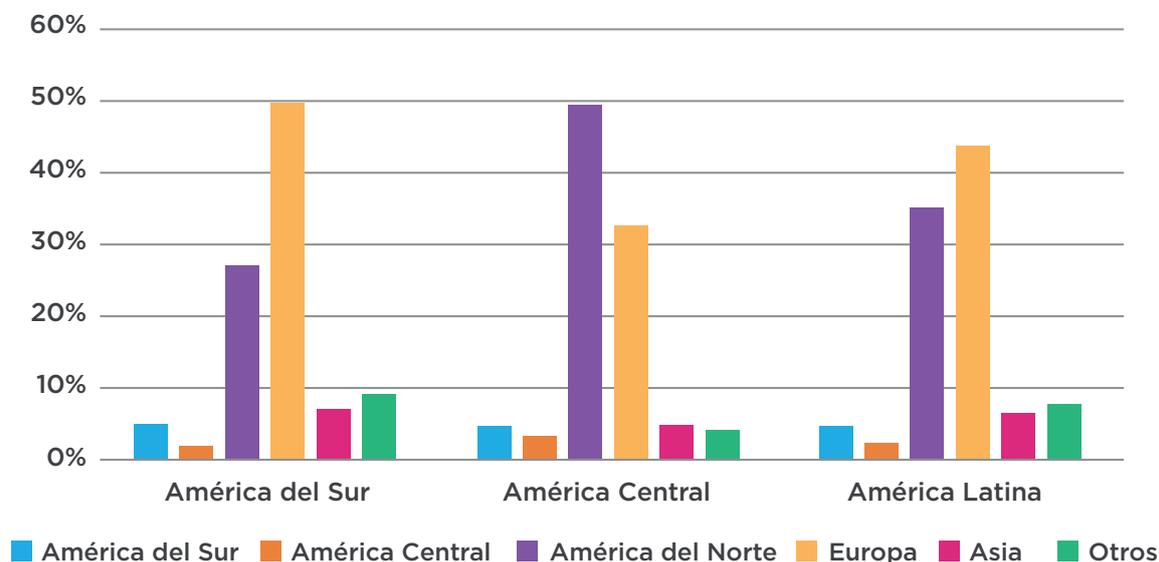
En la misma dirección, Blyde (2014) presenta evidencia respecto del grado en el cual la IED en distintas subregiones de América Latina se enmarca en la lógica de las CGV. Para ello, analiza la presencia relativa de filiales encadenadas verticalmente (esto es, vinculadas por relaciones insumo-producto) y concluye que no sólo la IED en el continente (salvo

la ingresada a México y, en menor medida, la que arriba a Brasil) está menos integrada en dichas cadenas vis a vis lo que ocurre en Europa, el este de Asia o América del Norte, sino que los países de nuestra región alojan un menor número de filiales verticales que lo que cabría esperar dado su nivel de desarrollo. Esto se corresponde con datos sobre la participación de los países de América Latina en las CGV, que -en general- resulta menor a la de otras regiones en desarrollo. Este análisis confirma que mientras México y países de América Central como Costa Rica se involucran en las CGV a través del procesamiento de insumos provenientes de EE. UU. y crecientemente asiáticos para ensamblar productos con fines de exportación, en América del Sur predomina la integración hacia adelante, en tanto los países del área exportan productos basados en recursos naturales que luego se procesan en otras regiones (Cadestin et al., 2016).

Sin embargo, los contrastes no se dan únicamente en lo que hace a la cantidad relativa de IED *efficiency-seeking* presente en cada caso y en los niveles de participación en las CGV, sino también en cuanto al tipo de actividades que desarrollan las filiales (y/o subcontratistas locales) de cada región emergente dentro de las respectivas cadenas de valor. En este sentido, en el largo plazo se ha observado una tendencia al escalamiento de los países asiáticos hacia actividades más complejas, tal es el caso de China, país que hasta no hace mucho se suponía que absorbía IED buscadora de mano de obra barata no calificada, pero que hoy atrae operaciones destinadas a desarrollar actividades de I+D o a instalar centros corporativos (*headquarters*) regionales, ayudada tanto por la disponibilidad de capital humano como por políticas públicas específicas. Este tipo de escalamiento parece ser mucho más débil en el caso de América Latina, tanto en el sector industrial exportador en América Central y México (CEPAL, 2018), como en las cadenas basadas en recursos naturales en América Latina, donde sólo Brasil destaca relativamente por la cantidad de casos de éxito (Red Sudamericana de Economía Aplicada, 2014).

En cuanto al origen de la IED arribada a América Latina, la elaboración de estadísticas comparativas es más compleja debido a que hay diferencias significativas en el modo en que los países presentan la información. No se distingue el origen por niveles de tenencia en todos los casos (i.e. puede ocurrir que el país de origen declarado no sea aquel al cual realmente pertenecen los capitales involucrados, algo frecuente debido a la existencia de los llamados “paraísos fiscales”). La UNCTAD realiza estimaciones del origen del stock de la IED considerando el país de residencia del llamado *ultimate investor*, esto es, la persona física o jurídica que posee el control final sobre la inversión realizada (lo cual permite asignar la inversión al país de origen real, hecho importante cuando las operaciones se hacen a través de los mencionados paraísos fiscales).

Gráfico 3.13: DISTRIBUCIÓN DEL STOCK DE IED SEGÚN ORIGEN DE LA INVERSIÓN, 2017



Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD (2019).

Estados Unidos y los países de la Unión Europea continúan siendo los principales inversores en la región, aunque también hay presencia de inversiones asiáticas, así como intrarregionales (Gráfico 3.13). Estados Unidos predomina en el origen de la IED que llega a América Central y México, mientras que Europa juega ese rol en el caso de América del Sur. China, en tanto, todavía no es un inversor principal en la mayor parte de los países de la región (ver Ray et al., 2017), aunque fue ganando peso en los sectores de recursos naturales e infraestructura. A su vez, las inversiones chinas suelen estar subrepresentadas en las estadísticas oficiales de entradas de IED por origen (CEPAL, 2019).

EN RESUMEN

Los hechos claves del nuevo escenario de la IED a nivel global y regional son:

- Entre 2015 y 2018 se produjo una sistemática disminución de los flujos de IED a nivel mundial. Mientras que las estimaciones preliminares de UNCTAD sugieren que en 2019 la IED se ubicó en niveles similares a los de 2018, **los efectos de la crisis del COVID-19 generarán caídas significativas** de los flujos de inversión en 2020.
- Sin embargo, si bien hubo una clara **desaceleración de la IED global** a partir de la crisis sistémica de 2008, las corrientes de inversión internacionales continúan siendo elevadas en la comparación histórica, si se las mide por la relación entre flujos de IED y tamaño del PIB global.
- Los PED fueron ganando progresivamente peso como receptores y emisores de IED. Este movimiento liderado por las naciones asiáticas, en particular por aquellas del sur y el este de dicho continente. En cambio, **la participación de América Latina en la recepción de IED se mantuvo estable** en las últimas 4 o 5 décadas, casi siempre por debajo del 10% del total mundial. A su vez, la región aporta un porcentaje pequeño de la IED saliente a nivel global.

- **Los servicios han ganado peso** como destino de la IED global en las últimas décadas. No obstante, las manufacturas siguen atrayendo porciones significativas de los flujos de inversión internacional (en particular sectores como automotriz, químicos, electrónica, farmacéutica y alimentos), mientras que la IED hacia sectores primarios se mueve -en gran medida- en función de los ciclos de precios de esos bienes.
- La **IED de tipo *efficiency-seeking***, asociada al despliegue de cadenas globales de valor, es cada vez más importante como modalidad de inversión de las EMN. Sin embargo, es la principal afectada por las crecientes tensiones proteccionistas a nivel global, y es probable que también se vea afectada por los efectos de la crisis del COVID-19 sobre las cadenas de producción internacionales.
- Si bien un puñado de países reciben el grueso de las inversiones arribadas a la región (Brasil, México, Chile, Argentina, Colombia y Perú), algunas **economías pequeñas** en Centroamérica, junto con Uruguay y Paraguay, **elevaron su participación** relativa en los flujos de IED.
- Los dos ciclos de ascenso sostenido de la IED en América Latina, y en particular en América del Sur, en las últimas 3 décadas estuvieron asociados al proceso de privatizaciones y apertura (años 90) y al boom de precios de las *commodities* (primeros años del nuevo siglo). En cambio, los movimientos de la IED en América Central son relativamente más suaves. Las diferencias entre ambas regiones se explican -en gran medida- por **los distintos patrones de inserción en la economía global**.
- En efecto, mientras que América del Sur recibe más inversiones buscadoras de recursos naturales y mercados y tiene una participación relativamente baja en el esquema de cadenas globales de valor, América Central está más inserta en esos procesos (y recibe un mayor porcentaje de IED *efficiency-seeking*, en particular de EE. UU.), aunque su principal ventaja de localización continúa siendo los costos laborales. En consecuencia, **la región en su conjunto enfrenta el desafío de elevar tanto su participación como la calidad de su inserción en las CGV**. Mejores políticas hacia la IED pueden ayudar a conseguir estos objetivos.

4

INCENTIVOS A LA IED: TAXONOMÍA Y BUENAS PRÁCTICAS

An abstract graphic design featuring a central wireframe cube composed of glowing orange lines and dots. To the right of the cube is a large gear icon, also in a lighter orange tone. The background is a dark orange gradient with various geometric shapes, including arrows and dots, scattered throughout.

4.1 Los incentivos en el sistema de inversión

Los incentivos a la IED, y a las inversiones en general, pueden abordarse como uno de los **componentes del sistema de inversión**. Este último es el conjunto coherente de políticas, normas, instrumentos de apoyo e instituciones, que regulan, orientan y promueven las inversiones. La función básica de este sistema es establecer y aplicar la regulación y promoción de las inversiones de forma consistente con los objetivos de la estrategia de desarrollo, y proporcionar el soporte institucional para respaldarlo y adaptarlo a los cambios de contexto.

En los PED, los sistemas de inversión suelen tener un sesgo promocional dirigido a mejorar las condiciones para la atracción de inversiones, al tiempo que usualmente contienen una función orientadora. Esto último implica que no son neutros, sino que orientan la inversión en función de objetivos sociales y económicos, políticas transversales y estrategias sectoriales o territoriales. Sin embargo, en estos países suele resultar complejo mantener los alineamientos necesarios para que el sistema de inversión sea efectivo, eficiente y sustentable.

El Estado tiene un papel significativo en la promoción y orientación de la inversión, y se requiere un enfoque sistémico para determinar el grado de consistencia de políticas, objetivos, instrumentos y recursos, e identificar los pasos hacia su optimización. La brecha que suele existir en los países de la región entre las políticas y estrategias declaradas -y la aplicación de normas e instrumentos- puede obedecer al menos a tres razones:

- voluntarismo político más allá de las capacidades humanas y materiales;
- diferentes concepciones que es necesario contemplar en la toma de decisiones sobre normas y su aplicación; y
- la frecuente compartimentación en la gestión pública que impide alinear decisiones transversales, sectoriales y territoriales.

Como se mencionó en el capítulo 2, los determinantes potenciales de las decisiones de inversión pueden agruparse en tres grandes categorías, las condiciones económicas generales, las condiciones político-institucionales y los instrumentos que tienen como objetivo específico incidir en las decisiones de inversión.

Se entiende por instrumentos a las regulaciones y programas que ponen en práctica los tratamientos, apoyos y orientaciones para la inversión. Así, los instrumentos llevan las políticas al terreno de las realizaciones prácticas y de su diseño y aplicación también depende el éxito o fracaso de las mismas. Estos instrumentos específicos pueden clasificarse en cuatro categorías:

- Las **normas y regulaciones** que constituyen el régimen general de inversiones y tienen como objetivo principal otorgar garantías o proteger a las inversiones dándoles mayor previsibilidad.
- Los **incentivos fiscales o financieros**, ya sean transversales o por actividad específica.
- **Apoyos públicos focalizados** que combinan instrumentos en un ámbito espacial particular, tales como los regímenes de zonas francas y parques industriales, o que están orientados hacia alguna clase de inversión, por ejemplo, los mecanismos de participación público-privada para el desarrollo de infraestructura.
- Las **actividades promocionales y de asistencia al inversor** que suelen implementarse a través de las agencias de promoción de inversiones (API).

Tabla 4.1: CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS PARA LA ATRACCIÓN Y PROMOCIÓN DE INVERSIONES

	INSTRUMENTOS	CONTENIDOS ESPECÍFICOS	
RÉGIMEN GENERAL DE INVERSIONES	Normas y regulaciones	<ul style="list-style-type: none"> ● Leyes nacionales sobre protección de inversiones ● Contratos de inversión de estabilidad jurídica ● Acuerdos internacionales de promoción y protección de inversiones ● Acuerdos internacionales sobre tributación 	
	APOYOS PÚBLICOS A LAS INVERSIONES	Incentivos fiscales	<ul style="list-style-type: none"> ● Leyes nacionales sobre protección de inversiones ● Contratos de inversión de estabilidad jurídica ● Acuerdos internacionales de promoción y protección de inversiones ● Acuerdos internacionales sobre tributación
		Incentivos financieros	<ul style="list-style-type: none"> ● Subsidios directos ● Créditos ● Subsidio de tasa ● Garantías de créditos ● Capital de riesgo ● Seguros preferenciales (moneda; expropiación; riesgo político)
		Otros apoyos focalizados	<ul style="list-style-type: none"> ● Zonas francas y zonas especiales ● Parques industriales ● Participación público-privada
	Agencia de Promoción de Inversiones (API)	<ul style="list-style-type: none"> ● Imagen país ● Generación de inversiones ● Asistencia al inversor (preinversión y ejecución) ● Asistencia al inversor postinversión (<i>after care</i>) ● Recomendación de políticas (<i>policy advocacy</i>) 	

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se analizan con mayor detalle las características de los principales instrumentos, procurando identificar ventajas y desventajas, así como alternativas para su diseño e implementación, con énfasis en los incentivos a las inversiones. Asimismo, se presentan algunos casos de éxito en la experiencia internacional comparada, y un conjunto de mejores prácticas internacionales aplicables a los instrumentos para la atracción y promoción de inversiones.

4.2 Normas y regulaciones

4.2.1 LEYES NACIONALES SOBRE PROTECCIÓN DE INVERSIONES

En varios PED, los aspectos básicos de la protección de inversiones están consagrados en el ordenamiento jurídico doméstico, con alcance general. Se trata de leyes que establecen un marco de principios para la inversión privada e incluyen disposiciones respecto de todos o varios de los siguientes temas¹⁷⁴:

- El compromiso y el interés del Estado en promover y proteger la inversión extranjera o la inversión privada en su conjunto.
- El otorgamiento a inversores e inversiones extranjeras del mismo tratamiento que a inversores e inversiones nacionales.
- La ausencia de requisitos de autorización previa o registro para la inversión.
- La transferencia al exterior de capitales, utilidades y otros pagos vinculados con la inversión (intereses, regalías, etc.) en un marco de libre convertibilidad de moneda.
- El derecho a la libertad de empresa y a la libertad de comercio interior y exterior.

Estos derechos y garantías están sujetos a las excepciones previstas con rango constitucional o legal, basadas en razones de seguridad, defensa nacional, salud, gestión de recursos estratégicos y protección del medio ambiente, entre otros. Estas medidas recrudescen en períodos de stress macroeconómico o institucional; así, de 2008 a 2010 el número de **medidas restrictivas**¹⁷⁵ hacia la IED adoptadas a nivel mundial pasó de 15 a 33, para luego volver a caer a 12 en 2014, donde comenzó un nuevo sendero ascendente que las llevó a 31 en 2018 (UNCTAD, 2019). Por otro lado, se debe considerar que ciertas medidas restrictivas pueden tener potencialmente ciertos beneficios; en este sentido, como se mencionó en el capítulo 2, mientras que las prohibiciones totales raramente fueron útiles, existe evidencia mixta sobre los requisitos de asociación con empresas locales (en términos de transferencia de tecnología).

Las leyes de inversiones suelen ordenar y sistematizar en una única norma algunos principios que son regulados por otras y suelen aparecer con cierto grado de dispersión en el ordenamiento jurídico nacional. Asimismo, pueden servir para establecer o reafirmar la no discriminación de los inversores extranjeros respecto de los nacionales, cuando este tratamiento no está previsto con claridad en esas otras normas.

¹⁷⁴ En algunos países existen principios básicos en materia de protección de inversiones de rango constitucional (por ejemplo, la no discriminación entre inversiones nacionales y extranjeras en Perú).

¹⁷⁵ Las medidas restrictivas o regulatorias incluyen: a) restricción al ingreso de IED o porcentajes máximos de propiedad extranjera (sea a nivel general o bien con un corte sectorial); b) obligatoriedad de asociación con capitales locales; c) procedimientos de aprobación/autorización previa; d) establecimiento de requisitos de desempeño (empleo, contenido local, etc.); e) restricciones a la operatoria de las empresas extranjeras una vez instaladas, por ejemplo, para remisión de utilidades, acceso al crédito local, etc.; f) límites para la repatriación de capitales. Las expropiaciones de firmas de capital extranjero o las renegociaciones de contratos también entran en este mismo grupo.

La mayor parte de estos derechos y garantías integran los contenidos estándares de los acuerdos internacionales sobre inversiones, por lo que estas leyes señalan el compromiso de los Estados de proteger las inversiones con carácter general, más allá de si un inversor o la inversión están amparados por un tratado particular. Las leyes y los acuerdos son instrumentos complementarios y de diferente naturaleza, ya que, mientras las primeras pueden ser modificadas unilateralmente por el Estado receptor, la modificación de los segundos requiere la conformidad de las partes. El derecho que típicamente queda reservado para el ámbito de los acuerdos internacionales es la posibilidad de recurrir al arbitraje internacional en los procedimientos de solución de controversias inversor-Estado. Salvo excepciones, las leyes nacionales sobre inversiones no hacen referencia a la posibilidad de arbitraje internacional, o -cuando lo hacen- lo dejan sujeto a las disposiciones de los respectivos acuerdos internacionales.

No obstante los objetivos perseguidos, no cabe esperar que una normativa nacional con estas características altere la percepción de los inversores en un contexto de limitaciones sustantivas en las condiciones políticas y económicas generales para la atracción de inversiones. Es decir, la liberalización *per se* no genera un aumento perceptible de los flujos de IED en ausencia de otras ventajas de localización.

4.2.2 ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE INVERSIONES

No existen **reglas multilaterales de gobernanza** de la IED. El actual marco global ha sido caracterizado como un conjunto de retazos que se superponen o, incluso, pueden ser mutuamente inconsistentes (Stephenson y Dadush, 2013). Algunos acuerdos de la OMC cubren parcialmente la temática¹⁷⁶ y están vigentes algunas declaraciones y códigos plurilaterales¹⁷⁷.

En este marco de ausencia de reglas globales, al presente están en vigencia alrededor de 2.350 Acuerdos Bilaterales de Inversiones (ABI), mientras que algo más que 300 tratados de libre comercio incluían disciplinas sobre inversiones¹⁷⁸ (el total acumulado de estos acuerdos, incluidos los ya terminados, supera los 3.300). La gran mayoría de estos acuerdos se negoció con posterioridad a 1990, aunque luego de 2001 comenzó una tendencia declinante, y en 2017 se registró el menor número de nuevos acuerdos desde 1983 (UNCTAD, 2018c); de hecho, en dicho año por primera vez el número de acuerdos en condiciones de ser terminados¹⁷⁹ superó al de las negociaciones cerradas. Esto, sin embargo, debe ser contrapesado con el hecho de que siguen en marcha negociaciones en torno a diversos tratados megaregionales que incluirían cláusulas vinculadas a la inversión.

Hacia principios de la presente década, alrededor de dos tercios del stock global de IED se hallaba protegido por estos acuerdos, que cubrían un quinto de las relaciones bilaterales de inversión (UNCTAD, 2012). Los PED han sido activos partícipes de esta tendencia global, con alguna excepción relevante como Brasil, que tiene en vigencia pocos acuerdos (Cuadro 4.1).

¹⁷⁶ Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio, y Acuerdo General sobre Comercio de Servicios.

¹⁷⁷ Por ejemplo, la Declaración y Decisiones sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales de la OCDE, a la cual han adherido varios países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia y Perú).

¹⁷⁸ Ver <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

¹⁷⁹ El hecho de que un acuerdo esté en condiciones de ser terminado no significa que efectivamente ello ocurra ya que casi todos contienen cláusulas de supervivencia de entre 5 y 20 años.

Cuadro 4.1: ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE INVERSIONES: PAÍSES SELECCIONADOS (2018)

NÚMERO DE ACUERDOS NEGOCIADOS Y EN VIGOR (entre paréntesis)								
AMÉRICA LATINA			PED DE ASIA Y EUROPA DEL ESTE			PAÍSES DESARROLLADOS		
PAÍS	ABI	OTROS	PAÍS	ABI	OTROS	PAÍS	ABI	OTROS
ARGENTINA	55 (50)	18 (12)	ARGENTINA	55 (50)	18 (12)	ARGENTINA	55 (50)	18 (12)
CHILE	50 (37)	32 (25)	CHILE	50 (37)	32 (25)	CHILE	50 (37)	32 (25)
URUGUAY	31 (30)	19 (14)	URUGUAY	31 (30)	19 (14)	URUGUAY	31 (30)	19 (14)
PERÚ	28 (29)	30 (21)	PERÚ	28 (29)	30 (21)	PERÚ	28 (29)	30 (21)
MÉXICO	32 (30)	16 (14)	MÉXICO	32 (30)	16 (14)	MÉXICO	32 (30)	16 (14)
VENEZUELA	27 (25)	5 (5)	VENEZUELA	27 (25)	5 (5)	VENEZUELA	27 (25)	5 (5)
PARAGUAY	24 (22)	17 (12)	PARAGUAY	24 (22)	17 (12)	PARAGUAY	24 (22)	17 (12)
PANAMÁ	23 (19)	12 (9)	PANAMÁ	23 (19)	12 (9)	PANAMÁ	23 (19)	12 (9)
COSTA RICA	21 (14)	18 (14)	COSTA RICA	21 (14)	18 (14)	COSTA RICA	21 (14)	18 (14)
ECUADOR	5 (3)	9 (7)	ECUADOR	5 (3)	9 (7)	ECUADOR	5 (3)	9 (7)
BOLIVIA	11 (10)	10 (6)	BOLIVIA	11 (10)	10 (6)	BOLIVIA	11 (10)	10 (6)
COLOMBIA	16 (7)	20 (15)	COLOMBIA	16 (7)	20 (15)	COLOMBIA	16 (7)	20 (15)
BRASIL	21 (1)	18 (13)	BRASIL	21 (1)	18 (13)	BRASIL	21 (1)	18 (13)

Fuente: elaboración propia en base a UNCTAD *International Investment Agreements (IIA) database*.

Las principales disposiciones de los ABI pueden agruparse en dos categorías: en primer lugar, la **liberalización de los regímenes de inversiones** respecto de inversiones e inversores extranjeros; y, en segundo lugar, **protección de inversiones e inversores extranjeros**.

El primer grupo incluye los compromisos de: Trato Nacional (TN), Trato Nación Más Favorecida (NMF) y Trato Justo y Equitativo. Más allá de estos principios estándares, los acuerdos tienen diferentes modalidades y coberturas. En la mayoría de los ABI se establece que las inversiones de la otra parte deben ser admitidas de acuerdo con las leyes y reglamentos de la parte receptora. Es decir, se admite el derecho del país receptor de regular la entrada (sólo cubren la etapa postinversión). Por su parte, en los acuerdos que siguen el modelo de EE. UU., los compromisos de TN y NMF aplican a la entrada y establecimiento de las inversiones (cubren las etapas pre y postinversión). Al mismo tiempo, estos acuerdos introducen la posibilidad de establecer reservas respecto de esos compromisos, a través de listas negativas. Asimismo, el modelo estadounidense incorpora otras disciplinas, como las limitaciones a la utilización de requisitos de desempeño, que se aplican a inversores e inversiones de cualquier origen. Esto último tiene implicaciones de política en materia de promoción y atracción de inversiones, ya que limita las posibilidades

de exigir contrapartidas orientadas a optimizar el impacto de las inversiones y su contribución a objetivos de desarrollo (Box 4.1).

En cuanto a la protección de inversiones e inversores extranjeros, los ABI consideran típicamente tres aspectos:

- las condiciones para las expropiaciones, nacionalizaciones y medidas similares;
- la libre transferencia de todos los fondos relacionados con la inversión de un inversor de la otra parte; y
- los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado, con la posibilidad de recurrir al arbitraje internacional.

En el Anexo 4.1 se presentan los contenidos y las variaciones de los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado. El alcance de estos mecanismos no está determinado únicamente por sus disposiciones específicas, sino que se debe tener en cuenta la inclusión o no de una *cláusula paraguas*. Cláusulas de este tipo fueron incorporadas para proporcionar protección adicional a los inversores, extendiendo la cobertura del ABI a los contratos entre el Estado y un inversor de la otra parte. En una de sus formulaciones habituales, esta disposición establece que "cada parte contratante cumplirá cualquier compromiso que pueda haber contraído con relación a las inversiones de nacionales o sociedades de la otra parte". Por tanto, cualquier obligación contenida en un contrato entre el Estado y un inversor de la otra parte se convierte en una obligación de dicho Estado bajo el ABI respectivo y, en consecuencia, puede ser objeto de sus procedimientos de solución de controversias¹⁸⁰. Esta situación demanda cuidados especiales, en particular en los PED, dado que diversos organismos estatales pueden contraer obligaciones con inversores extranjeros sin tener conocimiento cabal de los compromisos internacionales¹⁸¹.

La drástica reducción en el número de ABI concluidos en los últimos años coincidió con las críticas que han recibido, vinculadas con la percepción de que existen conflictos reales o potenciales entre los intereses de las empresas multinacionales y los de las sociedades y ciudadanos de los países receptores. Estos acuerdos suponen un fuerte desequilibrio entre derechos y obligaciones, en favor de los inversores y en detrimento de los Estados receptores, que ven limitada su actuación en función de sus intereses soberanos y quedan expuestos a riesgos significativos (Hallward-Driemeier, 2003). En el mismo sentido se ha criticado la operatoria de organismos como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y los sistemas de arbitraje internacional.

En el escenario descrito de fuertes críticas a los ABI y al esquema regulatorio internacional en materia de inversiones, se ha observado que los nuevos ABI están incluyendo disposiciones relativas al desarrollo sustentable, además de procurar mayor espacio para políticas regulatorias y mejorar y clarificar los mecanismos de solución de disputas

¹⁸⁰ Hacia comienzos de la presente década aproximadamente el 40% de los acuerdos internacionales sobre inversiones contenía alguna versión de este tipo de cláusula. El verdadero alcance de la cláusula paraguas ha sido objeto de debate. Yannaca-Small (2006) concluye que los tribunales arbitrales, en la mayoría de los casos en que enfrentan una cláusula paraguas amplia e inclusiva, estarían adoptando una interpretación consistente en cuanto a que cubre todas las obligaciones del Estado, incluyendo las contractuales.

¹⁸¹ Ante las críticas que recibió esta cláusula por sus posibilidades de interpretación "amplia", en los ABI más ha dejado de incluirse (UNCTAD, 2018c).

(UNCTAD, 2018c)¹⁸². Este movimiento también abarca la modernización de los tratados ya firmados, así como la aplicación de mecanismos de *authoritative interpretations* de las cláusulas incorporadas en los mismos¹⁸³. En un contexto donde muchos ABI están ya vencidos o cerca de vencer, siempre siguiendo a UNCTAD, existe la oportunidad para su revisión o reemplazo, con el fin de alinearlos mejor con los objetivos de desarrollo de todos los países signatarios, o para su conclusión, en caso de que se considere que sus costos superan a sus beneficios.

Box 4.1: REQUISITOS DE DESEMPEÑO E INSTRUMENTOS PARA LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES

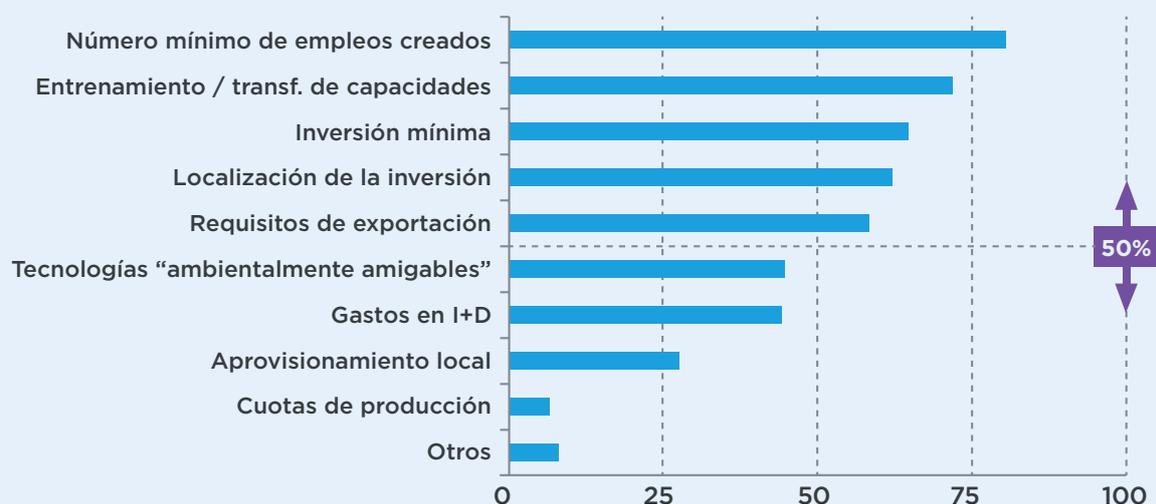
Los incentivos a las inversiones y otros instrumentos de apoyo público se han empleado también como modo de obtener de las empresas ciertos compromisos en materia de desempeño: creación de empleo, capacitación del personal, gastos en I+D, incremento de exportaciones, uso de tecnologías limpias, localización, contenido local, entre otros. En principio, estos mecanismos se diseñan con el objetivo de contribuir a que la operación de las empresas, especialmente las multinacionales, esté alineada con los objetivos del país receptor y su estrategia de desarrollo socioeconómico. No obstante, en la medida en que las filiales de las multinacionales se orientan crecientemente hacia mercados globales, que los procesos productivos se fragmentan creando cadenas de valor y que cada vez son más los países que compiten por la atracción de estas actividades, la exigencia de algunos de estos requisitos (en particular, los de contenido local) suele perder relevancia o incluso tornarse contraproducente.

¹⁸² UNCTAD (2012) identifica diversos aspectos relacionados con el desarrollo sustentable: i) referencias a la protección de la seguridad o la salud, derechos laborales, medio ambiente o desarrollo sustentable, en el preámbulo; ii) excepciones generales para la protección de la salud, la vida humana, animal y vegetal, o la conservación de recursos naturales no renovables; iii) el compromiso de no flexibilizar estándares de seguridad, salud, laborales o de medio ambiente, para atraer inversiones. Se identifican también disposiciones orientadas a preservar el espacio regulatorio y reducir posibilidades de litigios: i) ámbito de aplicación más restringido (definición de inversión); ii) clarificación de obligaciones a través de cláusulas más detalladas (por ejemplo, respecto de expropiación indirecta o trato justo y equitativo); iii) excepciones a la libre transferencia o espacio para medidas prudenciales; iv) regulación del acceso a la solución de controversias inversor-Estado (limitar disposiciones alcanzadas; excluir ciertas áreas de política; restringir período para presentación de reclamos).

¹⁸³ No obstante, también se ha sugerido que en la práctica el nuevo “modelo” de ABI que está aplicando EE. UU. no es sustantivamente distinto al anterior (Kantor, 2012).

PRINCIPALES REQUISITOS DE DESEMPEÑO

En porcentaje, según número de menciones entre los cinco principales requisitos



Fuente: UNCTAD (2014), según encuesta de API.

En los ABI que siguen el modelo de EE. UU., las limitaciones a los requisitos de desempeño se aplican en dos tipos de situaciones. Por un lado, hay requisitos prohibidos en relación con el establecimiento, expansión y disposición de la inversión:

- Alcanzar un determinado nivel o porcentaje de contenido nacional
- Adquirir, utilizar u otorgar preferencias a bienes de producción nacional
- Relacionar las importaciones con las exportaciones o con el ingreso de divisas asociado a la inversión
- Restringir las ventas en el mercado doméstico de los bienes o servicios resultantes de la inversión, en función de las exportaciones o las ganancias de divisas
- Exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios
- Transferir tecnología, procesos de producción u otro conocimiento de su propiedad
- Construir joint ventures con empresas locales o una determinada participación doméstica en el capital accionario

Por otro lado, los primeros cuatro requisitos listados también están prohibidos como condición para recibir una ventaja (apoyo público) en relación con una inversión. A su vez, estos acuerdos suelen explicitar que un gobierno puede condicionar la recepción de una ventaja a un requisito de localizar la producción, suministrar servicios, capacitar o emplear trabajadores, construir instalaciones o realizar I+D en su territorio.

4.2.3 CONTRATOS DE INVERSIÓN DE ESTABILIDAD JURÍDICA

La preocupación de los inversores por la **estabilidad de la legislación aplicable** no se limita a países con climas de inversiones débiles, aunque es más intensa en esos casos. Los

gobiernos, en el ejercicio de su autoridad reguladora, pueden introducir modificaciones en la legislación con alcance general, que no resultaban predecibles al momento de la decisión de inversión y que pueden alterar sustantivamente las condiciones en las que la misma se desarrolla. Se explicitan así las tensiones entre, por un lado, la protección de las inversiones y la reputación de estabilidad del país receptor, y, por otro, la necesaria preservación de la capacidad reguladora del gobierno para implementar los objetivos de política y adaptarse a circunstancias cambiantes.

Esta problemática comenzó a ser atendida hace varias décadas en América Latina a través de la incorporación de cláusulas de estabilización en los contratos entre inversores y Estados, fundamentalmente en las industrias extractivas. Esas cláusulas tienen por objeto mantener, durante la vigencia del contrato, la totalidad o parte de la normativa existente al momento del perfeccionamiento del mismo. Una posterior variante de las cláusulas de estabilización consiste en que las modificaciones a la normativa apliquen a la inversión pero que sus efectos negativos sobre el inversor sean compensados, incluida la posibilidad de ajustar el contrato a tales efectos. Más recientemente, la utilización de este tipo de instrumentos se ha generalizado en términos de sectores de actividad, adoptando la forma de contratos de estabilidad jurídica¹⁸⁴. Se trata de instrumentos para la promoción de inversiones, en particular, en proyectos de largo plazo. Varios países de la región adoptaron normativa al respecto: Chile, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Panamá y Venezuela, entre otros.

Los **contratos de estabilidad** suelen ser mecanismos establecidos por ley y presentan variantes entre países en aspectos esenciales: beneficiarios, duración, alcance de la estabilización, requisitos/contrapartidas, y solución de controversias. En algunos casos, el instrumento fue aplicado únicamente a inversores extranjeros, mientras en otros lo fue -indistintamente- a inversores nacionales y extranjeros. Asimismo, suele utilizarse en todos los sectores de actividad en que se admite la inversión privada. La duración más frecuente del contrato es de 10 años y hay situaciones en que varía según el sector de actividad.

La estabilización alcanza típicamente a la normativa tributaria, por ejemplo, garantizando las tasas del impuesto a la renta corporativa y otros impuestos durante cierto período. En algunos casos se otorga al inversor el derecho de beneficiarse de modificaciones futuras que hagan el régimen tributario más favorable para su inversión (esto puede aplicar también en otras materias). En algunos países la estabilización va bastante más allá de los impuestos e incluye cuestiones tales como: libre acceso a las divisas al tipo de cambio más favorable, garantía de disponibilidad de divisas, libre transferencia de utilidades al exterior, regulaciones laborales, normativa aduanera y trato nacional.

Se observan distintos formatos para la definición de la regulación que puede ser estabilizada:

- Un enfoque de lista negativa en que la ley habilita al gobierno a acordar la estabilidad de cualquier regulación que no esté expresamente excluida por la propia ley.
- Un enfoque de lista positiva que anticipa los asuntos que pueden ser alcanzados, restringiendo las posibilidades de negociación entre inversores y Estados.
- Un enfoque que requiere que el inversor identifique por anticipado las regulaciones cuya estabilidad es determinante en sus inversiones (puede combinarse con cualquiera de los enfoques anteriores).

¹⁸⁴ Una alternativa a los contratos fueron las leyes de estabilización que garantizan la estabilidad de determinada legislación a inversiones que cumplen con prerrequisitos establecidos, sin exigir la firma de un contrato (es el caso de Panamá, ley N° 54 de 1998).

Con frecuencia se exige un monto mínimo de inversión a efectos de que el proyecto sea elegible para beneficiarse de la estabilización. En algunos países la exigencia se limita al sector primario y en otros alcanza a todos los sectores, existiendo la variante de montos diferenciales según sector. El contrato de estabilización puede ser oneroso, y requiere que el inversor pague una prima anual o similar durante su vigencia. En general, los países de la región no emplearon estratégicamente el instrumento, en el sentido de imponer a los inversores requisitos en relación con la creación de empleo, el desarrollo de proveedores, la capacitación de recursos humanos, etc.

En cuanto a la solución de controversias en relación con el contrato, hay legislaciones que la mantienen dentro de los procedimientos jurisdiccionales domésticos, mientras que otras admiten el arbitraje internacional en materia de inversiones. El contrato de estabilidad es insuficiente para asegurar la protección del inversor extranjero si las controversias no pueden resolverse en un tribunal arbitral internacional (Maniruzzaman, 2007).

La legislación que establece el régimen de contratos de estabilidad jurídica puede otorgar al gobierno respectivo distintos márgenes de flexibilidad. Estos márgenes constituyen una fuente de posibles litigios y dan al inversor más posibilidades de ejercer su eventual poder de negociación, en particular, cuando se trata de grandes inversores o proyectos estratégicos. También se ha criticado esta normativa por otorgar beneficios excesivos a los inversores, especialmente, cuando se les permite la adopción de regulación más favorable que se establezca en el futuro, y al mismo tiempo, no se consituyen obligaciones relevantes para los mismos. Adicionalmente, fue señalado que, si bien esta legislación no restringe el poder regulador del Estado, sí puede coartar los efectos de los cambios regulatorios durante varios años y limitar así las reformas estructurales futuras, dependiendo de qué tan extendida esté su utilización.

Por otro lado, los contratos entre un inversor y el Estado son habituales en proyectos de gran porte, aun cuando no esté específicamente regulado el instrumento y no existan exigencias de registro o autorización de inversiones, o el sector de actividad no lo requiera. Típicamente, los inversores aspiran a introducir en esos contratos disposiciones relativas a la estabilización de -al menos- algunos aspectos que les son relevantes, principalmente del régimen tributario. Entonces, un régimen de contratos de estabilización bien diseñado puede otorgar mayor transparencia y legitimidad a la concesión de este tipo de beneficios a los inversores, al tiempo que permite un mejor posicionamiento del Estado en el proceso de negociación con el inversor. Un marco legal de contratos inversor-Estado sería preferible a una celebración casuística, en tanto la legislación puede determinar lo que está disponible para el inversor, poniendo un límite a las concesiones, tanto en la estabilidad de las reglas como en el otorgamiento de incentivos extraordinarios.

4.2.4 ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE TRIBUTACIÓN

Los objetivos habituales de los acuerdos bilaterales sobre tributación (ABT) incluyen:

- estandarizar definiciones y jurisdicciones;
- afectar la imposición a las empresas multinacionales a través de reglas para eliminar la doble imposición y la disminución de las tasas máximas de retención a los pagos de dividendos, intereses y royalties;

- promover el intercambio de información tributaria orientado a mejorar la observancia de la normativa; y
- evitar el *treaty shopping*¹⁸⁵.

La percepción de los mencionados acuerdos como promotores de la IED se apoya en que la eliminación de distorsiones tributarias y la mayor certeza de la situación tributaria en el país receptor deberían hacer que un país sea relativamente más atractivo. Sin embargo, estos acuerdos también aumentan las barreras a cierto tipo de inversiones en su intento de limitar la planificación tributaria y otras estrategias de elusión o evasión, o de prevenir la doble imposición. Se suele afirmar que los ABT más recientes tienen por objetivo reducir la evasión, los costos de administración y el *treaty shopping*, más que promover inversiones. De todos modos, esto debe ser considerado en un marco de oportunidades crecientes para la evasión, resultante de la mayor movilidad de las bases imponibles.

En principio, en presencia de ABT, la incidencia de los incentivos tributarios a las inversiones depende de si los acuerdos incluyen la posibilidad de *tax sparing*. Esta disposición permite al inversor obtener un crédito en su país de residencia por los impuestos exonerados en el exterior bajo un régimen de incentivos (imposición reducida o no imposición)¹⁸⁶. En ausencia de *tax sparing*, el país receptor transferiría recaudación al país de residencia erosionando el sistema de incentivos tributarios y haciendo inútil el sacrificio fiscal¹⁸⁷. La plena comprensión de este punto requiere considerar el *tax sparing* en relación con los dos grandes tipos de sistemas tributarios:

- En países con un **sistema de renta mundial** con créditos por los impuestos pagados en el extranjero¹⁸⁸ suele imponerse un límite máximo a estos créditos dado por la carga tributaria doméstica correspondiente a la renta en el extranjero. El inversor queda en una situación de exceso de crédito cuando los pagos de impuestos en el exterior exceden dicho límite, y este exceso suele utilizarse para cancelar obligaciones tributarias en el país de residencia en años subsiguientes. En general, los impuestos que deben pagarse en el país de residencia resultantes de rentas en el exterior pueden diferirse hasta que la utilidad es repatriada bajo la forma de dividendos, siempre que se trate de rentas activas de subsidiarias del exterior (si se trata de una sucursal, tales rentas están sujetas al impuesto a la renta corporativa, aun cuando no sean repatriadas). Por su parte, los pagos de intereses y *royalties* (rentas pasivas) desde el exterior se incluyen en la renta imponible de las firmas residentes. Estos países, en caso de introducir *tax sparing* en los ABT, lo hacen respecto de las reducciones de impuestos a la renta corporativa y de retenciones a los pagos de dividendos, intereses y *royalties*.
- En países con un **sistema de renta territorial**, las rentas generadas en el exterior no están sujetas a impuestos en el país de residencia, incluso si los dividendos son distribuidos a la matriz. Por el contrario, intereses y *royalties* no se benefician del tratamiento de exención y se pueden solicitar créditos por impuestos pagados en el extranjero por las retenciones respectivas. Entonces, estos países suelen proveer *tax sparing* respecto de incentivos sobre las retenciones a las rentas pasivas.

¹⁸⁵ El "*treaty shopping*" es un mecanismo por el cual un residente de un tercer Estado crea una entidad jurídica en uno de los dos países contratantes del ABT, con el objeto de ser alcanzado por los beneficios fiscales que aquel estipula, y a los que cuales no habría tenido derecho de actuar directamente.

¹⁸⁶ El país de residencia reconoce un crédito por impuestos en el extranjero igual o superior que el impuesto que hubiera sido exigible en el receptor en ausencia de incentivos.

¹⁸⁷ Las disposiciones para evitar la doble imposición no evitan la transferencia: la renta es gravada sólo una vez, generalmente, a la tasa del país de residencia, con un crédito por impuestos pagados en el receptor.

¹⁸⁸ Los países desarrollados con este sistema son relativamente pocos (EE. UU., Japón, Reino Unido, Italia y Grecia) pero incluyen a algunos de los principales exportadores de capital.

Es posible identificar algunos efectos negativos del *tax sparing*, incluyendo que promueve la repatriación de utilidades en lugar de su reinversión, cuando el país de residencia tiene un sistema de renta mundial. Esto es, en ausencia de *tax sparing*, el inversor se beneficia del incentivo en el país receptor en tanto la renta no sea repatriada. Asimismo, la disposición puede estimular la planificación tributaria y la utilización de otros mecanismos para la elusión y evasión.

Todos los países de la OCDE, excepto EE. UU., han negociado acuerdos tributarios con *tax sparing*. Sin embargo, en los últimos años los países desarrollados adoptaron una posición más restrictiva, consistente con los objetivos prioritarios que persiguen con estos acuerdos¹⁸⁹. De todos modos, la relevancia práctica de la transferencia de recaudación -en ausencia de *tax sparing*- está limitada por al menos cuatro razones:

- varios países exportadores de capital tienen un sistema tributario de renta territorial;
- las empresas multinacionales pueden estar en una situación de exceso de crédito que les permite beneficiarse de incentivos o bajos impuestos;
- el valor presente de los impuestos que se exoneran en el receptor es superior al de los impuestos que se pagan en el país de residencia, diferidos hasta la repatriación de utilidades; y
- las inversiones financiadas con reinversión de utilidades son afectadas únicamente por los impuestos del país receptor.

Los acuerdos también tienen costos, por ejemplo, los asociados a la adaptación de la legislación doméstica y a la potencial pérdida de recaudación, en la medida que los ABT suelen favorecer la imposición basada en la residencia en lugar de la fuente -según el modelo de acuerdo de la OCDE- y los PED son importadores netos de capitales. Este efecto sobre la recaudación podría compensarse en caso de que los ABT efectivamente atraigan IED.

4.3 Incentivos a las inversiones

Los incentivos a las inversiones son ampliamente utilizados, más allá de los argumentos teóricos a favor y en contra de su utilización y de la evidencia empírica respecto de su efectividad¹⁹⁰. Ante presiones políticas para incrementar la producción y el empleo, los incentivos son medidas visibles de acciones concretas y de relativamente rápida implementación. Asimismo, los incentivos pueden generar beneficios en el corto plazo, mientras que sus costos pueden estar distribuidos en períodos más largos y son difíciles de medir, en especial los de aquellos que suponen renunciar a recaudación futura. Los incentivos tributarios son los de más amplia utilización en PED de pequeño tamaño económico. La Tabla 4.2 presenta una tipología habitual de incentivos tributarios, considerando aquellos de uso frecuente e identificando sus principales ventajas y desventajas, así como posibles alternativas para su diseño e implementación (para una

¹⁸⁹ La OCDE recomienda considerar la inclusión de *tax sparing* con alcance limitado y únicamente cuando el nivel económico de la contraparte es muy inferior (OCDE, 1998).

¹⁹⁰ Los incentivos a las inversiones se pueden definir como cualquier ventaja cuantificable otorgada a empresas específicas o categorías de empresas, por un gobierno o bajo su supervisión, con el objetivo de estimular que se comporten de una determinada manera (UNCTAD, 2000). Incluyen medidas diseñadas específicamente, ya sea para incrementar la tasa de retorno de una inversión particular como para reducir o redistribuir sus costos o riesgos. En este marco, los incentivos tributarios son excepciones al régimen tributario general que reducen la carga tributaria de las empresas para inducir las a invertir en proyectos particulares o sectores.

discusión sobre incentivos financieros ver Box 4.2). En ocasiones, lo que constituye una desventaja para inversiones con ciertas características, puede ser una ventaja para otro tipo de inversiones. Se consideran los incentivos tributarios en relación con el impuesto a la renta corporativa, ya que los demás instrumentos resultan excepcionales o de escasa significación económica. Se incluyó en la tipología el caso de una tasa general de impuestos reducida, aunque estrictamente no es un incentivo en tanto no constituye un apartamiento del régimen tributario general.

Box 4.2: INCENTIVOS FINANCIEROS A LA IED

Si bien menos usuales en los PED (en condiciones de restricción financiera es más sencillo resignar impuestos que proveer dinero fresco), los incentivos financieros también forman parte de las estrategias de atracción de IED en muchos países. Un ejemplo clásico es el de Irlanda, donde se otorgaban subvenciones (*grants*) a través de paquetes que se adaptaban a las características de cada proyecto, siendo estos últimos evaluados a través de un proceso de negociación. Los principales criterios utilizados para determinar la disponibilidad de incentivos incluían: niveles de empleo, viabilidad de largo plazo de la industria elegida, contenido tecnológico e innovativo de las operaciones y localización elegida dentro de Irlanda (Walsh, 2003). Al presente, funciona un programa llamado Business Asset Grant, que apoya a las empresas clientes de IDA Ireland que buscan reemplazar equipos o adquirir nuevas tecnologías. También existen subvenciones directas para proyectos de mejora ambiental (Go Green Supports) En el caso de Nueva Zelanda, NZTE (New Zealand Trade & Enterprise), la agencia de desarrollo económico y promoción comercial del país ofrece asesoramiento estratégico, acceso a redes, investigación e inteligencia de mercado y apoyo financiero. En este último caso, los servicios consisten en el otorgamiento de subvenciones, dependiendo del sector al que se dirija la inversión o de los esfuerzos en I+D que se incluyan en el proyecto, y una línea de financiamiento con el objetivo de ampliar la capacidad productiva, aumentar las ventas y financiar la entrada a nuevos mercados, enmarcada en el programa Growth Capital a cargo de NZTE.

Un ejemplo de este tipo de medidas en un país en desarrollo son las que actualmente se llevan a cabo a través de la agencia de promoción a la inversión extranjera chilena (InvestChile), junto con una serie de actores gubernamentales como la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), PROCHILE (Dirección de Promoción de Exportaciones) y SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) ofrecen diversos programas de apoyo a la inversión. InvestChile opera con la misión de atraer inversiones internacionales de alta tecnología en las ramas de servicios globales, TIC, biotecnología, nuevos materiales y energías renovables. Además de los tradicionales servicios a los inversores (e.g. provisión de información, asistencia técnica, coordinación de encuentros con instituciones públicas o empresas privadas, etc.), brinda subsidios a los proyectos vinculados a la innovación en productos y procesos por montos que fluctúan entre los USD 90.000 a los USD 500.000, como así también créditos tributarios a la inversión en I+D. Por parte de la CORFO existen programas de apoyo que acompañan a las compañías en la etapa de preinversión

(PRAP) que financia hasta un 70% del costo de los estudios de factibilidad con un tope de USD 250.000. También fomenta la implementación de proyectos de inversión tecnológica a través del programa IFI (Iniciativas de Fomento Integradas), mediante el cofinanciamiento de hasta el 30% de los proyectos de inversión que impliquen gastos en activos tecnológicos y la inserción y formación de capital humano especializado, entre otras. Finalmente, la Iniciativa Start-Up Chile ofrece a las empresas globales en desarrollo, pero con alto potencial, una inversión de 40.000 dólares (sin obtener derecho a controlar capital), con el único requerimiento de que al menos un miembro del equipo permanezca en el país durante seis meses.

Tabla 4.2: TIPOLOGÍA DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS

INSTRUMENTO	VENTAJAS	DESVENTAJAS	ALTERNATIVAS/ COMENTARIOS
TASA GENERAL DE IMPUESTO A LA RENTA CORPORATIVA REDUCIDA Y SOBRE AMPLIA BASE	<ul style="list-style-type: none"> • Limitadas posibilidades de planificación tributaria (menor evasión y elusión) • Minimiza distorsión en asignación de recursos • Beneficioso para inversiones altamente rentables sin desventajas de <i>tax holidays</i> • Período de beneficio más largo 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor riesgo de pérdida de recaudación (por las inversiones que se harían de todos modos) • Se benefician también las inversiones ya realizadas • No es posible orientar las inversiones en función de objetivos prioritarios 	
TAX HOLIDAYS EXONERACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA CORPORATIVA A NUEVOS ESTABLECIMIENTOS, DURANTE UN CIERTO PERÍODO	<ul style="list-style-type: none"> • Simples de administrar para el sector público • Costos de cumplimiento relativamente bajos para el sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden atraer inversiones de fácil relocalización (footloose) una vez agotados los incentivos • Discriminan contra inversiones de largo plazo que generan pérdidas en los primeros años (benefician inversiones con ganancias sustanciales en los primeros años, tales como, comercio, servicios, ensamblado, actividades no intensivas en capital) • Discriminan contra inversiones secuenciales (sólo aplican durante el período) • Pueden incrementar la carga tributaria si las pérdidas durante la <i>tax holiday</i> no se pueden compensar en el período posterior • Mayores pérdidas de recaudación respecto de incentivos más focalizados • Los costos de recaudación (los beneficios para el inversor) son independientes del monto de la inversión • No es posible estimar los costos del incentivo por adelantado • No suelen limitar el monto del beneficio • Son pasibles de mala utilización para pagar menos impuestos por parte de otras firmas • Problemas de monitoreo una vez agotado el incentivo porque se suelen no exigir registros durante la <i>tax holiday</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • La pérdida de recaudación puede limitarse otorgando al inversor un crédito tributario por un monto determinado cuando se realiza la inversión (se puede limitar también la utilización anual del crédito). Esto haría más complejo el incentivo y demandaría mayores capacidades públicas. • Es crítico cuando comienza el período del incentivo para determinar los beneficios efectivos. Opciones: a) junto con la producción; b) en el primer ejercicio con renta neta positiva; c) en el primer ejercicio en que el acumulado arroja una renta neta positiva • Si la depreciación se difiere al período posterior a la <i>tax holiday</i>, se otorga una reducción adicional de los tributos • Si se habilita la compensación hacia adelante de pérdidas incurridas durante la <i>tax holiday</i>, el instrumento puede resultar atractivo para firmas con largos períodos de gestación • Es buena práctica requerir a los inversores mantener registros contables durante el período de <i>tax holiday</i>

DEDUCCIONES DE INVERSIONES
DEDUCCIÓN DE LA RENTA IMPONIBLE DE UN PORCENTAJE DEL GASTO ELEGIBLE EN INVERSIONES
CRÉDITOS TRIBUTARIOS
DEDUCCIÓN DE LOS IMPUESTOS A PAGAR DE UN PORCENTAJE DEL GASTO ELEGIBLE EN INVERSIONES

- Existe beneficio únicamente si hay inversión de capital
- La pérdida de recaudación está limitada por el monto de la inversión
- Apoyan la expansión de firmas existentes (tienen renta de sus operaciones en curso)
- Estimulan la visión de largo plazo al planificar inversiones
- Pueden causar distorsiones en ambientes de alta inflación
- Son menos favorables a la creación de empleo
- Cuanto mayor el porcentaje de deducción, menores los incentivos a que las firmas controlen sus costos y mayores las oportunidades de evasión
- Pueden discriminar contra inversiones con largos períodos de gestación según disposiciones sobre compensación de pérdidas (en particular, cuando los incentivos no pueden ser trasladados)
- La elección de los gastos elegibles permite direccionar incentivos a las actividades deseadas, minimizar costos y dar certezas
- Puede adoptarse un enfoque incremental: porcentaje del gasto elegible de un año en exceso respecto de alguna base (en general, un promedio móvil)
- Es crítico el tratamiento que se da a los incentivos que no pueden ser utilizados en el año en que se genera el derecho en virtud de que la renta es insuficiente. En particular, la posibilidad de trasladarlos hacia adelante para compensar cargas tributarias futuras (o también hacia atrás dando lugar a reembolsos)

TASAS REDUCIDAS DE IMPUESTO A LA RENTA CORPORATIVA
REDUCCIÓN DE LA TASA DE IMPUESTO DE CIERTOS SECTORES O FIRMAS CON CIERTAS CARACTERÍSTICAS (O SEGÚN REGIÓN)

- Simplicidad
- Introducen distorsiones
- Mayor probabilidad de redundancia al alcanzar inversiones ya realizadas
- Diferencias con *tax holidays*: el impuesto no necesariamente se elimina en su totalidad; los beneficiarios no se limitan a nuevos emprendimientos

Fuente: Elaboración propia.

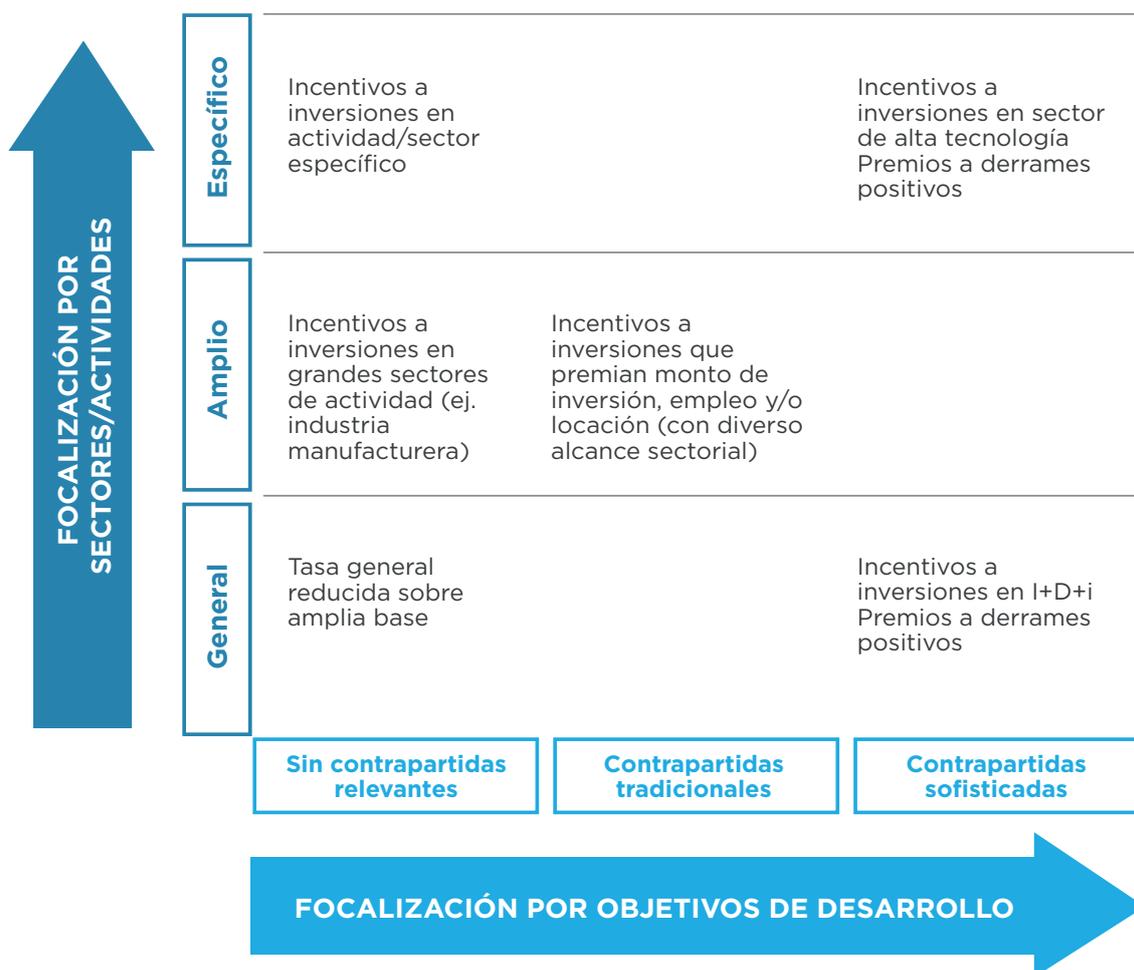
Los incentivos, y otros apoyos públicos a las inversiones, también pueden ser caracterizados en función de la exigencia de distintos tipos de contrapartidas a los beneficiarios y de su grado de especificidad por sector o actividad. La focalización procura un impacto mayor y más directo de los instrumentos en términos de los objetivos de la estrategia de desarrollo, y se logra orientando los incentivos en dos direcciones principales no excluyentes:

- Promoción de las inversiones en sectores o actividades específicos, caracterizados, por ejemplo, por la intensidad en la utilización de recursos humanos, la calidad del empleo, el alto contenido tecnológico o la inserción internacional.
- Promoción de comportamientos particulares, tales como las actividades de I+D, la capacitación de los recursos humanos o el empleo de tecnologías limpias.

Es posible graduar ambas dimensiones del *targeting* para ubicar cada uno de los mecanismos de incentivos empleados por un país determinado y obtener una caracterización general de su sistema de incentivos en términos de focalización (Tabla 4.3). La dimensión de focalización por sectores o actividades parte de una situación de no discriminación, pasa por una situación de amplio alcance -por ejemplo, la industria manufacturera o las PYME- y llega hasta la aplicación a un sector o actividad específico. Por su parte, la dimensión de los comportamientos parte de una situación en que los incentivos no exigen contrapartidas relevantes, pasa por una situación en que las contrapartidas son las tradicionales y alcanza el mayor nivel de focalización cuando se persiguen objetivos más

sofisticados (que pueden ser adicionales a los anteriores). Se consideran contrapartidas tradicionales las relacionadas al monto de la inversión, la creación de puestos de trabajo o la localización en una región determinada. A su vez, una mayor sofisticación supone abordar, explícitamente y de forma no accesoria, otros objetivos, tales como gasto en I+D+i, capacitación de recursos humanos, encadenamientos con proveedores locales o desarrollo sustentable.

Cuadro 4.2: CLASIFICACIÓN DE LOS INCENTIVOS A LAS INVERSIONES SEGÚN DIMENSIONES DE FOCALIZACIÓN



Fuente: elaboración propia.

Resulta necesario caracterizar algunas ubicaciones de modo de orientar su aplicación a sistemas de incentivos particulares (ver Cuadro 4.2). El ángulo inferior izquierdo corresponde a instrumentos de aplicación general sin exigencia de contrapartidas, por ejemplo, una tasa general reducida de impuestos a la renta corporativa. El desplazamiento hacia arriba supone acotar el alcance del instrumento, manteniendo la ausencia de requisitos relevantes. El desplazamiento hacia la derecha implica una sofisticación creciente de contrapartidas horizontales. El ángulo superior derecho alcanza el máximo de focalización en ambas dimensiones, por ejemplo, un objetivo de I+D con un enfoque a nivel de industria, que se materializa en incentivos a las inversiones en una industria de alta tecnología. Por su

parte, el ángulo inferior derecho ubicaría un objetivo de I+D con un enfoque a nivel de proceso de negocios, que se materializa en incentivos horizontales a las actividades de I+D. El esquema de clasificación introducido es aplicable a los apoyos públicos en general e incluso a los instrumentos integrantes del régimen general de inversiones. Estos últimos tienden a ubicarse en el ángulo inferior izquierdo dado su ámbito de aplicación general y que no suelen estar asociados a contrapartidas del tipo de las consideradas.

Si bien la focalización suele ser deseable y constituye una buena práctica, requiere de instrumentos más complejos en términos de identificación de los objetivos y de la eficacia de su diseño, al tiempo que están más expuestos a problemas de captura¹⁹¹ y existe mayor potencial de comportamientos ilícitos. Así, a mayor énfasis en estrategias de *targeting*, crece la posibilidad de que emerjan las *fallas de gobierno*¹⁹². En suma, avanzar en la focalización tiene como correlato una complejidad creciente del instrumento y mayores exigencias de capacidades públicas y privadas.

Box 4.3: INCENTIVOS Y FOCALIZACIÓN: REPÚBLICA CHECA, SINGAPUR E ISRAEL

En la estrategia de focalización implementada por la República Checa, el otorgamiento de incentivos fue una herramienta privilegiada en el direccionamiento de las corrientes de inversión (Sacroisky, 2008). El paquete inicial de incentivos buscaba captar proyectos de inversión *greenfield* en las ramas automotriz, electrónica y de ingeniería de precisión. Se entendía que las nuevas inversiones en línea con la trayectoria manufacturera del país contribuirían al desarrollo nacional y a reducir de forma más efectiva el problema del desempleo. Con el cambio de milenio, el régimen de incentivos tuvo varias transformaciones, incluyendo la ampliación de la cobertura a inversiones para expansión de operaciones existentes y el mayor acceso para empresas nacionales a dichos incentivos.

A posteriori, CzechInvest alteró el eje de su estrategia de focalización. Producto del crecimiento en los años post-URSS, el país ya no se encontraba en condiciones de seguir compitiendo sobre la base de costos de producción, por lo cual el foco se trasladó de la producción trabajo-intensiva a los servicios empresariales, las TIC y otras industrias *high-tech*. A su vez, la evaluación de los proyectos de inversión pasó a otorgar un mayor peso a consideraciones tecnológicas y de escalonamiento en la cadena de valor agregado, en detrimento de la medida de creación de empleo (salvo para las regiones aún rezagadas). Esto trajo aparejada una transformación en la estructura de incentivos, que hasta entonces se limitaba a las manufacturas y presentaba un sesgo en favor de las inversiones en capital físico.

En esta línea, y como un ejemplo del uso de incentivos para alentar inversiones estratégicas que podrían impactar favorablemente en la trama productiva local, CzechInvest estableció un paquete específico de incentivos enfocado en el desarrollo de centros tecnológicos (inversiones en I+D+i) y centros de soporte empresarial. Para ello, el programa incluía el otorgamiento de subvenciones para cubrir parte de los costos de activos fijos y entrenamiento de personal (OCDE, 2012).

¹⁹¹ Por captura se entiende las situaciones en que determinados grupos de interés toman control o tienen influencia determinante sobre las decisiones de política pública para volcarlas hacia sus propios intereses.

¹⁹² Por ejemplo: falta de información para determinar el valor de las externalidades de las inversiones, y por lo tanto, el nivel de los incentivos; redundancia de los incentivos; dificultades de fiscalización.

En 2019 fue aprobada la enmienda a la ley preexistente de incentivos a la inversión, lo que hizo que el eje de la estrategia de focalización de CzechInvest se centre en favorecer a proyectos de mayor valor agregado, especialmente centros tecnológicos. A su vez, las solicitudes de incentivos están sujetas a evaluación y aprobación del gobierno, donde se pone especial atención a los beneficios que el proyecto de inversión traiga para la región, como así también en el impacto que tenga en el mercado laboral la incorporación de actividades de I+D y la colaboración con instituciones y universidades, los vínculos con proveedores locales, o la contribución al desarrollo de la infraestructura local. CzechInvest ayuda a la creación de vínculos entre universidades, organizaciones de investigación y el sector privado y ofrece asesoramiento y ayuda en la búsqueda de potenciales socios. Además, los inversores se pueden beneficiar de la deducción fiscal de los gastos relacionados a I+D. Los sectores promovidos incluyen aeroespacial, automotriz, servicios empresariales, ingeniería eléctrica y electrónica, ingeniería avanzada, TIC y *data centers*, ciencias de la vida y nanotecnología.

En el caso de Singapur, el gobierno buscó aprovechar al máximo las potencialidades de la inversión extranjera durante las diversas fases del desarrollo nacional. Los flujos y naturaleza de la IED arribada a dicho país fueron influenciados -en buena medida- por los paquetes de incentivos delineados por el Economic Development Board (EDB) a partir de los objetivos de desarrollo de cada etapa. Desde sus orígenes, el EDB aplicó una estrategia de *targeting* y los distintos tipos de exenciones fiscales o subsidios financieros se definían sobre la base de un análisis caso por caso, donde se evaluaban los potenciales beneficios de cada proyecto, mientras que dicha asistencia se suministraba a cambio de la satisfacción de ciertos requisitos de desempeño por parte de las multinacionales.

Cuando en los años sesenta la economía se encontraba inmersa en severas turbulencias producto de altas tasas de desempleo, se impulsaron medidas para alentar industrias pioneras y expansiones industriales, sobre la base de considerables exenciones fiscales a las ganancias corporativas. Durante los setenta y ochenta, superado el problema en torno a la generación de empleo, el gobierno mantuvo las desgravaciones a la IED y ejecutó políticas estructurales (infraestructura de comunicaciones y transporte, programas de capacitación) para alentar la expansión de la emergente industria electrónica. En la medida en que el cambio de coyuntura global, el incremento de la presión de otros países por atraer proyectos de inversión de alta movilidad y la imposibilidad de seguir compitiendo sobre la base de costos laborales se hizo evidente, el gobierno comprendió la necesidad de dar un viraje en su estrategia. Consecuentemente, el foco del EDB se trasladó de las industrias de baja tecnología hacia actividades intensivas en conocimiento y el sector de servicios. Se implementó una nueva serie de incentivos, con el objeto de inducir una reconfiguración de las operaciones de las EMN que incluía la relocalización de buena parte de las actividades manufactureras trabajo-intensivas en países vecinos y el establecimiento de Singapur como el centro regional de servicios de gestión, *marketing*, distribución y logística, y de las funciones de I+D (Lall, 2000).

En la actualidad EDB se enfoca en atraer capitales hacia los sectores de alta tecnología (manufactura avanzada, TIC, electrónica, biotecnología, farmacéutica, química, tecnología médica, servicios y equipos para la industria petrolera, aeroespacial), así como en industrias creativas, servicios profesionales, recursos naturales y logística y

cadena de suministro. Al mismo tiempo, dispone de una amplia gama de incentivos destinados a atraer inversiones en *headquarters* y actividades de innovación, *start-up* globales y empresas pioneras, así como promover mejoras en materia de capacitación de personal, eficiencia energética o reducciones de la huella de carbono. Adicionalmente, existen programas especiales; por ejemplo, a las empresas que logran desarrollarse en el negocio de arrendamiento de aeronaves se les ofrece una tasa reducida del impuesto a las ganancias. Estos beneficios también se aplican a las empresas que utilizan y comercializan los derechos de propiedad intelectual derivados de actividades de I+D.

En el entendimiento que la radicación de actividades de I+D puede potenciar la generación de *spill-overs*, el gobierno de Israel focalizó su estrategia en la atracción de inversión en I+D de las empresas multinacionales. Para ello adoptó esquemas colaborativos donde las EMN pueden ayudar a las *start-ups* a consolidarse, aprovechando la creatividad y eficiencia de las empresas locales para el desarrollo de tecnologías y las fuertes ventajas con las que cuentan las multinacionales en materia de infraestructura, como así también en la comercialización, fabricación y *marketing* de nuevos productos.

En particular, el Programa Global Enterprise R&D Collaboration Framework, que en la actualidad cuenta con la participación de 58 empresas multinacionales, ofrece un enfoque amigable y un ambiente de trabajo favorable (*one-stop-shop*) para que las *start-ups* israelíes trabajen junto a empresas multinacionales en proyectos colaborativos de I+D. El gobierno y las EMN se comprometen a invertir en partes iguales en los proyectos de I+D preseleccionados, que luego son realizados por la multinacional y la *start-up*. La EMN puede invertir en efectivo y/o en especies, esto es, proveyendo a la *start-up* de orientación tecnológica, equipos, laboratorios, licencias de *software*, asesoramiento normativo, etc.

Los principales beneficios para las partes interesadas son: la distribución del riesgo de la inversión en I+D entre las empresas multinacionales, las *start-ups* y el gobierno; acceso preferencial a conocimientos técnicos (*know-how*) y tecnologías que no están disponibles fácilmente para los participantes, así como también asistencia en la identificación de socios; y el aumento de la probabilidad de éxito en la comercialización internacional del nuevo producto o servicio desarrollado.

Asimismo, este programa en la propuesta 2020 convoca a las empresas tecnológicas israelíes a presentar proyectos conjuntos de I+D industrial y proyectos piloto con empresas de la región de Asia y el Pacífico, donde se brindará apoyo financiero hasta el 50% de los costos de I+D elegibles y aprobados, en forma de subvención condicional y de acuerdo con las leyes y regulaciones de la Autoridad de Innovación de Israel¹⁹³.

¹⁹³ <https://innovationisrael.org.il/en/opencall/2020-rd-collaboration-program-asia-pacific>

4.4 Zonas económicas especiales

Una práctica usual es acotar o concentrar la oferta de incentivos en las actividades desarrolladas en el marco de lo que la literatura identifica genéricamente con el nombre de **Zonas Económicas Especiales (ZEE), Zonas Procesadoras de Exportaciones (ZPE) o Zonas Francas (ZF)**¹⁹⁴. Se trata de áreas que se caracterizan por estar comprendidas dentro de un entorno de políticas distinto al que se aplica en el resto del país y pretenden contribuir, más allá del crecimiento de las exportaciones, a la consecución de ciertos objetivos de política (Engman et al., 2007), entre ellos: atraer IED; crear empleo; apoyar una estrategia más amplia de reforma económica; y actuar como laboratorios experimentales para la aplicación de nuevas políticas (FIAS, 2008)¹⁹⁵.

Los beneficios que se persiguen con este tipo de mecanismos se pueden clasificar en dos categorías: la primera, vinculada a los beneficios directos que afectan cuantitativamente la evolución de la cuenta corriente y las finanzas públicas (exportaciones, IED, recaudación); y, la segunda, a los beneficios indirectos o dinámicos, que incluyen mejoras en las calificaciones de la mano de obra y la gestión, transferencias de tecnología, vínculos con firmas domésticas, efectos demostración, diversificación de exportaciones y conocimiento de los mercados internacionales (White, 2011).

El paquete de incentivos utilizado se ha estandarizado entre las ZEE de los distintos lugares del mundo (FIAS, 2008) e incluye incentivos tributarios, regulatorios y financieros. La mayoría de estas zonas comparte alguno o todos de los siguientes incentivos (McCallum, 2011):

- Exoneración de impuestos directos, tales como, impuestos a la renta corporativa, municipales y a la propiedad.
- Exoneración de derechos sobre las importaciones de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital (y de otros impuestos aplicados en ocasión de las mismas).
- Exoneración de impuestos a las exportaciones.
- Exoneración de impuestos indirectos (IVA) en las compras nacionales.
- No aplicación de eventuales controles nacionales sobre las divisas.
- Libre transferencia de utilidades al exterior.
- Provisión de servicios administrativos simplificados, especialmente, para facilitar la importación y exportación.
- Suministro de infraestructura mejorada para la producción, el transporte y la logística.

Las exoneraciones tributarias, en particular, del impuesto a la renta corporativa, son transitorias o permanentes según el régimen específico, y la duración del beneficio depende de la actividad desarrollada en la zona. Con frecuencia, existe un plazo máximo para dicho beneficio, aunque se verifican también situaciones sin plazo.

Como se dijo en el capítulo 2, el mayor riesgo de este tipo de esquemas es la conformación de enclaves que no contribuyan a diversificar la estructura productiva del país o generar

¹⁹⁴ Boyenge (2007) listó 32 nombres distintos para describir tales zonas.

¹⁹⁵ En Singapur, las ZPE fueron utilizadas para atraer inversión en una economía que ya se encontraba libre de restricciones al comercio. En Malasia y Tailandia fueron empleadas como catalizadores para mudar de políticas de crecimiento “hacia dentro” a otras “hacia fuera”. En Tailandia, el principal objetivo fue desplazar la industria de Bangkok para superar problemas de congestión y contaminación. En países con estrategias *inward-oriented* como India, Indonesia y Filipinas, las zonas fueron introducidas para crear entornos de negocios “amigables” y libres de las distorsiones que afectaban a la industria doméstica. China comenzó sus reformas económicas experimentando con ZEE para atraer IED en áreas seleccionadas (Jayanthakumaran, 2002).

encadenamientos y derrames hacia la economía local. Sin embargo, los factores que determinan el éxito o fracaso de una ZEE son varios e incluyen sus características intrínsecas, así como las circunstancias y contextos institucionales, económicos y sociales en que se encuentran insertos estos regímenes. Así, programas con similares características en cuanto a su diseño y duración pueden tener experiencias de desarrollo muy distintas (ver Box 4.4).

Box 4.4: ZEE Y VÍNCULOS CON LA ECONOMÍA DOMÉSTICA

Durante las últimas dos décadas, el número de ZEE en el mundo se ha multiplicado por seis, de unas 900 zonas en 1998 a 5.400 en 2018, más de la mitad de las cuales están en China (Alexianu et al., 2019). Las ZEE de Corea, Taiwán y China fueron consideradas exitosas en atraer IED y fomentar, al mismo tiempo, vínculos entre las industrias locales y las empresas de las zonas, y procesos de escalamiento tecnoproductivos (Stein, 2008). Los tres países insertaron a las zonas dentro de una estrategia de política industrial más amplia. Por ejemplo, en el caso de Taiwán, y bajo la dirección del gobierno, se generaron unos 40 acuerdos de cooperación técnica entre inversores extranjeros y proveedores. En este marco, personal de las empresas de las zonas fue ubicado en las instalaciones de los potenciales proveedores para ofrecer asesoramiento en métodos de producción y control de calidad. Asimismo, se organizaron más de 1.000 fábricas para proveer de insumos a la zona. Como resultado de estos esfuerzos, la participación de los proveedores locales en Taiwán en el total importado por las empresas de las zonas pasó de un 8% en 1969 a un 46% en 1979 (Jenkins et al., 1998). Más recientemente, países como Filipinas, Tailandia, Indonesia, Vietnam y Malasia atrajeron IED a las ZEE y fomentaron industrias de mayor valor agregado e intensivas en tecnología, incluyendo electrónica, servicios y desarrollo de *software* (The ASEAN Secretariat y UNCTAD, 2017). Del análisis de diversas experiencias con estos instrumentos surge que, si bien los encadenamientos productivos no son fáciles de desarrollar, los países que hacen un esfuerzo específico para crearlos y usan a las zonas como un instrumento más dentro de una estrategia de desarrollo más amplia, extraen mayores beneficios del establecimiento de ZEE.

Respecto a la región latinoamericana, la misma es sede de alrededor de 500 ZEE, donde operan más de 10.000 empresas que generan más de 1 millón de empleos. En varios países se adoptan esquemas llamados *Single-Enterprise Free Points*, donde los beneficios se otorgan a una empresa particular sin necesidad de que se ubique en una localización específica. Las ZEE en República Dominicana, que previamente era un exportador de materias primas, convirtieron al país en un centro de exportación de manufacturas. Ejemplos similares se encuentran en Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala o Costa Rica. En este sentido, la experiencia pionera es la de México y su esquema de maquilas, la que le permitió convertirse en un exportador relevante en sectores como el automotriz, la electrónica y la industria aeroespacial (UNCTAD, 2019).

4.5 Agencias de promoción de inversiones

4.5.1 MOTIVACIONES

Desde el punto de vista de la teoría, la existencia de las API se funda en varias razones:

- **Asimetrías de información.** La toma de decisiones de inversión es un proceso complejo que suele requerir de información que resulta costosa de obtener y procesar.
- **Costos de aprendizaje y puesta en marcha.** Otros obstáculos para los potenciales inversores derivan del desconocimiento o incompreensión de aspectos regulatorios, condiciones de los mercados locales, cultura de negocios interna y situaciones similares que pueden generar importantes costos de aprendizaje y puesta en marcha (CEPAL, 2007). Si bien estas razones iniciales dejan un espacio que puede ser cubierto por las API, no constituyen su rasgo distintivo en tanto existen consultoras privadas que prestan servicios similares a inversores.
- **Bienes públicos.** Una porción relevante de los esfuerzos de las API suele destinarse al posicionamiento internacional del país como destino estratégico de oportunidades de inversión. Esta actividad genera un bien público ya que todo el país se beneficia de la imagen creada y cada agente puede disponer de la misma sin perjuicio de que otros también lo hagan. No es factible que una firma privada brinde este servicio, y mucho menos, en el nivel socialmente necesario.

4.5.2 FUNCIONES

Las diversas funciones de las API se pueden agrupar en cuatro categorías básicas (Morisset y Andrews-Johnson, 2004; UNIDO, 2003; Wells y Wint, 2000)¹⁹⁶:

- **Construcción de imagen.** Esta función tiene por objetivo generar conciencia en torno a los atractivos y oportunidades de inversión en el país (incluye campañas publicitarias, casos de éxito, material promocional, eventos, informes por actividad). En un sentido más amplio, estas tareas suplen el eventual vacío de información sobre temas específicos: regulaciones, incentivos, procedimientos, programas, modificaciones de política o nuevas medidas.
- **Inteligencia de mercado y generación de inversiones.** Estas tareas se emprenden cuando los niveles de IED no son satisfactorios o se quiere impulsar la atracción de ciertos flujos de inversión específicos, en general, como parte de una estrategia más amplia de desarrollo. El cumplimiento efectivo de esta función necesita que exista una imagen positiva a nivel internacional y la percepción de un ambiente de negocios propicio. Adicionalmente, una generación de inversiones efectiva se apoya en la inteligencia de mercado que requiere del conocimiento de las oportunidades de inversión en el mercado local, de los inversores potenciales que estén en proceso de búsqueda y análisis, de las principales corrientes de IED a nivel mundial y regional y de sus tendencias (Box 4.5). Una vez identificados proyectos e inversiones potenciales, se necesitan los contactos directos con los posibles inversores, lo que llevó a muchas API a establecer oficinas en el exterior. Son alternativas de menor costo a estas oficinas la de incorporar agentes propios en embajadas y consulados, o disponer de los funcionarios diplomáticos como

¹⁹⁶ En la práctica, estas funciones se realizan de manera conjunta. Las visitas y encuentros con inversores, o las relaciones con asociaciones empresariales, suelen vincularse con la generación de proyectos o con los servicios postinversión (UNCTAD, 2008a). A su vez, las evaluaciones del clima de negocios y las encuestas a inversores pueden formar parte del proceso de evaluación de la tarea de creación de imagen.

representantes de la API en el extranjero. La última opción tiene la desventaja que se trata de personal no siempre calificado para la tarea y cuya función principal es otra, sin perjuicio del papel que cabe a embajadas y consulados como punto de contacto estratégico.

Box 4.5: LA IMPORTANCIA DE LA INTELIGENCIA DE MERCADO: CZECHINVEST E IDA

La estrategia de generación de inversiones de CzechInvest tiene un fuerte componente de investigación de mercados. La agencia administra una base de datos de propiedades comerciales, utilizada principalmente por las empresas de las áreas de industria manufacturera, servicios estratégicos y centros tecnológicos, que buscan inmuebles que se adecuen a sus negocios; brinda contactos con propietarios, órganos administrativos estatales y autoridades locales; organiza visitas a sitios recomendados; realiza un mapeo en el área de *brownfields* e identifica las ubicaciones adecuadas para la implementación de proyectos en las regiones de República Checa. A su vez, la agencia proporciona una base de datos que contiene perfiles estandarizados de más de 3.400 empresas checas industriales y TIC, que permite a inversores y empresas de todo el mundo buscar los proveedores checos y posibles socios de riesgo compartido que mejor se adapten sus necesidades. Cuenta con 24 oficinas en el exterior que ofrecen información y contactos claves para los futuros inversores. Dentro de los servicios que las mismas brindan a los potenciales inversores extranjeros se pueden mencionar: asistencia completa en inteligencia de mercado; visitas personalizadas a la República Checa; identificación de socios comerciales y proveedores checos; y datos de contacto con asociaciones profesionales.

La política de IDA (Ireland Development Agency) se basa en una estrategia quinquenal que busca atraer inversiones en sectores avanzados o en actividades de alta tecnología como, por ejemplo, TIC, industrias basadas en el conocimiento y biotecnología. Para ello, la agencia se asocia con inversores ofreciéndoles ayuda para iniciar sus proyectos o ampliar sus operaciones en el mercado, además de un paquete de programas de apoyo financiero. Sin embargo, para que una compañía se asocie con IDA y pueda calificar entre los programas de apoyo, debe tener un historial de -al menos- dos años y más de 40 empleados. El proceso de selección se inicia con la etapa de conocimiento del proyecto de inversión propuesto por la compañía que se postula. A partir de allí, el equipo de IDA organiza una visita a Irlanda. Una vez que se completa la visita, el proyecto es presentado a la gerencia y al directorio de la agencia evaluándose el plan de negocios, los detalles, el número de empleados, la ubicación deseada y la información financiera relevante. Finalmente, el proceso de selección culmina con el dictamen de aprobación de la propuesta. IDA provee informes a los potenciales inversores en donde se detallan características de los sectores productivos de alto crecimiento y con ventajas de localización en Irlanda, que incluye datos sobre medidas gubernamentales, empleo, régimen fiscal, competitividad, e infraestructura local. Además, ofrece diversos programas de asesoramiento como guía al momento de la toma de decisión de inversión, y brinda a los potenciales inversores una base de datos de las empresas que operan en Irlanda¹⁹⁷.

¹⁹⁷ https://www.idaireland.com/newsroom/publications/ida_facts_about_ireland_2019

IDA tiene 8 oficinas en Norteamérica, 10 en Asia, 4 en Europa, y tres más ubicadas en Sudáfrica, Australia y Brasil. Estas oficinas cumplen un rol fundamental dada la cercanía y los vínculos con las redes empresariales internacionales. De esta forma, reúnen información sobre nuevas tendencias en los sectores focalizados o ramas emergentes que pueden atraer el interés futuro de la agencia. Esta información puede permear la próxima política de focalización e incluso sustentar recomendaciones al gobierno (normativas, infraestructura, educación, tecnológicas) para alinear las condiciones locales con los nuevos contextos de negocios e inversión (Barry, 2007).

- **Servicios a los inversores.** La asistencia a los inversores tiene un papel estratégico dentro de las funciones de las API y abarca desde las primeras etapas del proceso de evaluación-decisión (preinversión¹⁹⁸), pasa por la ejecución de la inversión (implementación¹⁹⁹), y llega hasta la consolidación posterior del emprendimiento (postinversión). Este seguimiento de los proyectos busca asegurar su concreción y promover expansiones sucesivas luego de su maduración. Las estructuras de ventanilla única facilitan la provisión de servicios a los inversores y permiten concentrar en una unidad de atención todos los eslabones de los procesos de consulta y tramitación. Una API puede adoptar una postura reactiva en el suministro de los servicios, respondiendo receptivamente a las demandas, o activa, ofreciendo a los inversores asistencia y apoyo en sus operaciones. Los servicios de postinversión o *after care* recibieron atención creciente en los últimos años en tanto mecanismos potencialmente efectivos en procura de maximizar el impacto de las inversiones a través de reinversiones, inversiones secuenciales, encadenamientos y movimientos a lo largo de la cadena de valor. Las tendencias de las multinacionales a fraccionar las cadenas de valor y crear funciones corporativas cada vez más especializadas para sacar ventajas de las localizaciones, potencian la importancia de los servicios de *after care* y la necesidad de abordarlos de forma sistemática y estratégica.
- **Recomendación de políticas** (*policy advocacy*). Esta función está estrechamente vinculada con la de prestación de servicios a los inversores, en particular, los de *after care*. Abarca el conjunto de esfuerzos para concretar cambios en las regulaciones, leyes, políticas gubernamentales y su administración, en ámbitos relacionados con las inversiones.

¹⁹⁸ Suministro de información sobre condiciones de negocios, facilitación de visitas, arreglo de contactos estratégicos.

¹⁹⁹ Asistencia en consecución de permisos, aprobaciones e incentivos. Algunas API ofrecen facilitación de acceso a infraestructura, movilidad de trabajadores extranjeros, contratación y calificación de recursos humanos locales.

Box 4.6: DISTINTOS NIVELES DE *AFTER CARE*: INVEST HONG KONG, CZECHINVEST Y KOTRA

InvestHK opera con la misión de atraer y retener la inversión extranjera directa. Así, cuenta con un equipo especializado que ofrece servicios de *after care*, con prioridad en los siguientes sectores: servicios profesionales y empresariales, productos de consumo, industrias creativas, servicios financieros y fintech, TIC, Turismo y Hotelería, y Transporte e Industria.Kong

En el caso de CzechInvest las formas más comunes de apoyo consisten en: información sobre incentivos a la inversión y fondos estructurales de la UE; consultoría en inversiones en actividades de I+D; mediación en negociaciones entre los inversores y otras entidades públicas; facilitación de vínculos universidad-empresa; asistencia en el área de recursos humanos y gestiones migratorias (problemas de visas); selección de localizaciones y asistencia con el proceso de permisos de construcción; identificación de proveedores y; resolución de problemas operativos.

Una experiencia ampliamente reconocida por sus resultados es la oficina del Ombudsman de Inversiones Extranjeras, la división *after care* de la Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA), creada en 1999. Bajo la figura del Ombudsman opera el sistema de Home Doctors, un conjunto de especialistas en temas legales, laborales, financieros, impositivos, de infraestructura, etc., que colaboran con las empresas. Los servicios de *after care* implican visitas *in situ* a empresas extranjeras para escuchar sus reclamos, y proporcionar servicios de consultoría relacionados con la gestión empresarial. En muchas ocasiones, la búsqueda de soluciones demanda de la cooperación con otras agencias del gobierno, así como la promoción de mejoras legales y cambios de política. Según datos oficiales, en 2018 se resolvieron 269 casos, de los cuales un 50% fueron por asuntos laborales y recursos humanos, gestiones migratorias, incentivos a la inversión, procedimientos y certificación/inspección (KOTRA, 2019).

El objetivo consiste en mejorar el clima de inversiones y promover políticas e instrumentos para atraer más IED y extraer más beneficios de la misma. Las API están en buena posición para realizar la tarea en tanto pueden constatar directamente los obstáculos que enfrentan los inversores, percibir las debilidades del entorno y explotar el vínculo con otros organismos públicos. Cuanto menos desarrollada la localización y su clima de inversiones, más importante es la función de recomendación de política en la atracción de IED. El proceso completo de recomendación de políticas contempla cuatro etapas (UNCTAD, 2008a): la primera, vinculada a la identificación de problemas y definición de una agenda de discusión prioritaria a partir de la factibilidad de encontrarles solución y sus potenciales impactos; la segunda, a la generación de soluciones de políticas alternativas (factibles) y consideración de sus implicaciones (impactos directos e indirectos, ganadores y perdedores); la tercera, a la creación de consenso sobre los cambios a realizar a partir de los vínculos con responsables gubernamentales y redes empresariales privadas; y -finalmente- la cuarta, al monitoreo y evaluación de la aplicación de las medidas.

Existe un debate sobre las mejores formas de organizar el funcionamiento de las API con el fin de que desempeñen de manera eficaz este conjunto de funciones. En particular,

dos aspectos clave pasan por su inserción en la estructura del gobierno y el grado de vinculación con el sector privado (ver Box 4.7).

Box 4.7: ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS API

La cuestión del arreglo institucional de las API ha sido ampliamente analizada en los últimos años. A grandes rasgos se distinguen tres tipos de organización: **gubernamental, cuasigubernamental y privada.**

Las API gubernamentales suelen ser departamentos o agencias separadas que rinden cuentas a algún ministerio o al poder ejecutivo, lo cual suele ir en paralelo a la conformación de juntas de dirección que supervisan las actividades de la agencia. En ocasiones, los directorios incluyen representantes del sector privado para acrecentar la confianza en el organismo y potenciar sus vínculos con la comunidad de negocios (Morisset y Andrews-Johnson, 2004).

El personal de estas agencias, en tanto parte del empleo público, cuenta con acceso a otros sectores de la burocracia estatal a través de contactos internos. Las gestiones en torno a la IED suelen conducirse mediante reglamentaciones, papeleo y trámites en diversos organismos de gobierno. La fluidez de los nexos puede generar beneficios tales como: mejor información y seguimiento de los trámites administrativos; agilización de las sucesivas etapas; y -en caso de mayor compromiso público- identificación, estudio y remoción de obstáculos detectados a lo largo del proceso inversor.

Sin embargo, los funcionarios públicos suelen carecer de las habilidades de negocios necesarias para entablar relaciones sostenidas con inversores privados, mientras que quienes sí reúnen estos requisitos y están fuera del sector público, no se ven tentados a ingresar al gobierno a raíz de la divergente cultura de trabajo y escala salarial con relación al sector privado. Por otra parte, los inversores actúan habitualmente con cierto recelo frente a agentes gubernamentales, dadas las dudas que se les plantean respecto de la confidencialidad de las negociaciones y la información suministrada.

En principio, una API privada debería contar con recursos humanos acordes a la tarea a desarrollar, además de la facilidad intrínseca de tender vínculos y redes más aceptadas con el sector privado. No obstante, sólo lograrían facturar ciertos servicios suministrados a los inversores -en competencia con las firmas que ya ofrecen ese tipo de consultoría- al tiempo que no tendrían incentivos para desarrollar las demás tareas de promoción necesarias. La experiencia muestra casos de financiamiento por parte de agencias internacionales o donaciones domésticas, pero el problema se da cuando el recurso externo se termina o disminuye el entusiasmo de los aportes privados. A su vez, este tipo de organismos se comporta débilmente a la hora de obtener ayuda gubernamental y tiene mayores dificultades para moverse en la compleja burocracia estatal. Sin embargo, hay excepciones a este principio. La Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) es una organización privada, sin fines de lucro y apolítica según su propia definición. Esta agencia de promoción de inversiones cuenta con más de treinta años de existencia y es considerada a nivel mundial como una de las API con mejores prácticas de promoción (ver Capítulo 5).

La complejidad de las tareas de una API para llevar adelante de forma eficiente la promoción de inversiones, así como las virtudes y debilidades de los modelos público y privado, marcan el camino para la aparición de entidades cuasigubernamentales (Irlanda y Singapur, entre otras). Estas instituciones son financiadas públicamente, dado el carácter de bien público de varias de las actividades ejecutadas, pero están fuera de la estructura gubernamental. Reportan al Estado a través de la rendición de cuentas a algún ministerio, aunque en el marco de una organización más flexible y autónoma que les permite contratar personal capacitado de las líneas privadas según salarios de mercado. De este modo, se combinarían las ventajas del acceso a los diferentes niveles de gestión pública, junto con el manejo de las mismas herramientas y lenguaje que el mundo de los negocios.

La figura más empleada para la consecución del objetivo de la participación público-privada es la creación de un directorio mixto. Dos tercios de las agencias relevadas por Morisset y Andrews-Johnson (2004) implementaron este formato. Es una forma de mantener nexos en paralelo con los sectores público y privado, además de enriquecer el intercambio entre representantes de esas áreas. Por otra parte, la participación del sector privado favorece la credibilidad y confidencialidad del organismo, brinda cierta independencia de las presiones gubernamentales e introduce mejores prácticas de gestión y sistemas de control (UNIDO, 2003).

Finalmente, la evaluación del desempeño en las actividades de promoción es compleja, y -en consecuencia- resulta difícil establecer incentivos por el servicio o evaluar su calidad. Hay tres motivos básicos en la base de este problema: la inversión no es fácilmente atribuible a una causa específica, la inversión puede concretarse luego de transcurrido un largo período desde la promoción, y suelen existir obstáculos a las inversiones que erosionan la labor del organismo a cargo de la promoción y se encuentran fuera de su alcance (Wells y Wint, 2000).

Box 4.8: AGENCIA DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES (API): BUENAS PRÁCTICAS

- La API tiene responsabilidades asignadas explícitamente que incluyen la promoción de inversiones y la asistencia a inversores para facilitar su establecimiento, operación y desarrollo. Este mandato debe ser claro, transparente y sólo modificable por decisión del gobierno.
- La misión, los objetivos y la estructura de la API se basan en los objetivos de la política nacional de inversiones y se revisan regularmente. Se establecen indicadores de resultados y desempeño para verificar cumplimiento de los objetivos. Las funciones esenciales de la API incluyen: imagen país, promoción, facilitación, *after care* y asesoramiento a las autoridades gubernamentales.
- La API es una agencia autónoma o semiautónoma con financiamiento suficiente que reporta a un ministerio temáticamente relacionado o al más alto nivel político, o al menos tiene mandato claro aprobado a ese nivel.

- La API apoya los esfuerzos para mejorar el clima de inversiones y eliminar las formalidades burocráticas. La API tiene potestad para identificar problemas y recomendar modificaciones en regulaciones, políticas y su administración, orientadas a mejorar el clima de inversiones, extraer más beneficios de la IED y mejorar la competitividad.
- La API desarrolla servicios de *after care* con enfoque proactivo, que incluyen apoyo administrativo, operacional y estratégico a inversores, con el objetivo de maximizar el impacto de la IED a través de reinversiones, inversiones secuenciales, incremento del valor agregado nacional y avance a lo largo de la cadena de valor.
- La API es proactiva en focalización con el objeto de atraer el tipo de inversión más apropiado a los objetivos de desarrollo.
- La responsabilidad por la eventual selección o aprobación preliminar de inversiones está separada de las funciones de promoción y facilitación (para evitar conflictos de intereses). Es preferible que la API no tenga funciones normativas o de control.
- La API está en condiciones de resolver cuestiones interministeriales a través de sus canales formales e informales y reportar a altos niveles del gobierno. Su gobernanza está asegurada a través de un Consejo de Dirección con miembros de ministerios relevantes y del sector privado. La API promueve y mantiene mecanismos de diálogo con los inversores y posibilita una comunicación eficaz entre inversores y gobierno.
- La efectividad de la API en la atracción de inversiones es revisada periódicamente en relación con los objetivos de la política de inversión y sus métodos, según mejores prácticas internacionales.
- La API establece relaciones de trabajo estrechas con agencias reguladoras que tratan directamente con inversores, promueve una actitud orientada al cliente en la administración pública y fortalece la promoción externa con el servicio exterior.
- En la API predomina una cultura de gestión profesional y de servicio, orientada a resultados. Se aplican condiciones de empleo similares a las del sector privado, con mecanismos de reclutamiento de personal en base a experiencia en la industria y capacidades, y capacitación continua.
- Cuando una misma agencia acumula responsabilidades de promoción de inversiones y promoción de exportaciones, se preserva la independencia entre ambas y se maximizan las sinergias -en particular- en economías abiertas.
- La API puede tener representación en el exterior cuando la fase de promoción de inversiones en que se encuentra el país receptor involucra la atracción de proyectos y requiere de *marketing* directo y contacto más cercano con potenciales inversores.

4.5.3 FOCALIZACIÓN ESTRATÉGICA

Un aspecto ya presentado en la caracterización de los incentivos a las inversiones, y que atraviesa al conjunto de los apoyos públicos, es la práctica de *targeting* estratégico que implica emplear la API como parte de una estrategia integral de desarrollo. En consecuencia, concebirla dentro de un marco conjunto de instrumentación y coordinación de medidas entre distintos organismos de gobierno²⁰⁰. Los *targets* deben definirse a partir de la interrelación entre las ventajas de localización del país receptor y los beneficios que se espera derivar de las inversiones, valorados según la política de desarrollo nacional (empleo, transferencia de conocimiento y tecnología, encadenamientos, etc.).

La implementación de la focalización puede permear todo el accionar de una API. En el caso de los servicios postinversión, el vínculo es muy estrecho y el foco está puesto en el escalonamiento de las funciones ejecutadas por las filiales en el país receptor. El concepto de base es que no resulta frecuente que las empresas multinacionales decidan relocalizar desde el inicio ciertas actividades estratégicas (como las de I+D), aunque esto parece estar relativizándose lentamente con el paso de los años. En esta misma línea de vincular la atracción de IED con los objetivos de desarrollo es que las API se encargan cada vez más de la promoción de encadenamientos entre los inversores extranjeros y las firmas locales, en especial, mediante programas de desarrollo de proveedores.

4.6 Buenas prácticas internacionales en la promoción y atracción de inversiones

En las diferentes disciplinas, las mejores prácticas internacionales se extraen de la **acumulación de experiencia y conocimiento**, en el entendido que el alineamiento a las mismas permitirá optimizar los resultados alcanzados por las políticas e instrumentos correspondientes. En materia de regulación y promoción de inversiones, muchas veces las mejores prácticas internacionales son propuestas a partir del estudio de casos que se refieren a países, instituciones o normativas concretas, por lo que los éxitos o fracasos no siempre son trasladables a otros países con diferentes condiciones políticas, sociales y estructurales. Por ende, es importante tener en cuenta que una buena práctica en un país puede ser irrelevante o demasiado costosa en otro según sus fortalezas y debilidades particulares; aunque son muy útiles como referencia.

Entre las buenas prácticas se encuentran tanto **recomendaciones de carácter técnico como recetas de política**, dirigidas especialmente a gobiernos de PED, cuya validez debe ser evaluada en función de las políticas y condiciones objetivas de los países en los que se traten de aplicar. En el enfoque con que se abordan en este trabajo, las buenas prácticas no constituyen recetas universales e imperativas, sino un conjunto flexible de recomendaciones para orientar a los gobiernos en la definición de prioridades y la adopción de medidas que buscan mejorar las condiciones para la atracción de inversiones.

A continuación, se presentan las buenas prácticas internacionales en relación con los incentivos a las inversiones. Estas buenas prácticas pueden agruparse según tres categorías de asuntos interrelacionadas: **político-estratégicos, institucionales y de diseño**. En los

²⁰⁰ No debe confundirse al *targeting* con la mera concentración de esfuerzos por parte de la agencia, la que puede responder a otras razones, como la necesidad de priorizar recursos escasos para alcanzar escalonadamente ciertos resultados.

asuntos de diseño se incluyen los relativos a efectividad e impacto, y evaluación y revisión. Algunas de las buenas prácticas son propias de los incentivos a las inversiones y otras resultan de la aplicación a estos instrumentos de recomendaciones generales a nivel de las políticas de inversión.

4.6.1 ASUNTOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS

Los incentivos a las inversiones se abordan como uno de los **componentes de un sistema de inversión** más amplio que incluye políticas, normas, instrumentos e instituciones que tienen por objeto la promoción y orientación de las inversiones según los objetivos de la estrategia de desarrollo. Previo a establecer los objetivos de los incentivos, es necesario explicitar el papel de la inversión en el desarrollo, determinar el potencial de inversión adicional e identificar las mejoras necesarias a nivel del sistema para asegurar su concreción. Esto último permite disponer de la información respecto de otras aplicaciones de recursos públicos que compiten con los incentivos.

La **justificación** del incentivo debe ser explícita y derivar directamente de la estrategia de desarrollo del país, a partir de la cual el sistema de inversión establece las prioridades estratégicas. Asimismo, los incentivos deben otorgarse fundamentalmente a aquellas inversiones que generen externalidades positivas, incluidas las inversiones *ancla* que generan efectos multiplicadores a través de la señalización. En este sentido, los incentivos pueden concederse no sólo contra compromisos de inversión, sino también a cambio de que las empresas inversoras desarrollen o localicen en el país ciertos tipos de actividades (I+D, capacitación del personal, etc.) o funciones (*headquarters* regionales, centralización de operaciones logísticas, etc.), que podrían generar impactos significativos en el entramado productivo y social local. Los incentivos deben proveerse según los requerimientos del país receptor de la inversión y no simplemente en un intento de igualar o superar los concedidos por otros.

4.6.2 ASUNTOS INSTITUCIONALES

La materia institucional hace a la jerarquía y la calidad (transparencia, estabilidad, predictibilidad, facilitación) de las políticas de incentivos a las inversiones y su eventual naturaleza discriminatoria, así como al soporte institucional y sus respectivas capacidades.

Es preferible que el incentivo esté regulado a través de **leyes** en lugar de decretos o contratos entre el inversor y el Estado, y sus modificaciones deben cumplir con el proceso formal de enmienda. Se entiende que el trámite parlamentario reduce la discrecionalidad y otorga estabilidad, al tiempo que permite una discusión más amplia de costos y beneficios, en un proceso similar a las definiciones en materia presupuestal. Los decretos y los contratos, aun cuando son aprobados por las más altas autoridades, carecen de los controles y contrapesos adecuados.

Debe darse **difusión pública** a la estrategia en la que los incentivos se insertan, explicitar el papel de la inversión y proporcionar señales claras tanto a los inversores como a los involucrados en la elaboración y aplicación de políticas e instrumentos. También deben ser objeto de difusión los resultados de las evaluaciones y revisiones de los incentivos, así como la información sobre su utilización, incluyendo la identificación de sus beneficiarios y el monto del beneficio, cuando así corresponda.

La estabilidad y el respeto de las *reglas de juego* no significa que éstas deban ser inmutables, por el contrario, tienen que adaptarse a la experiencia en la aplicación del instrumento o

actualizarse ante cambios en el contexto, como modificaciones en prioridades, políticas y objetivos. Los ajustes relevantes en los incentivos deben ser fundados, oportunos, discutidos con los interesados (aunque no negociados) y transparentes en sus implicaciones políticas y económicas, ya que la **estabilidad** de un esquema de incentivos es una de las características de las que depende su aceptación por parte de los inversores. En situaciones de reformulación o terminación de un mecanismo debe procurarse proteger a los proyectos en curso respecto de condiciones menos favorables a través del mantenimiento de las condiciones anteriores durante un período de transición o hasta la conclusión del período original. De este modo, los cambios regulatorios toman en cuenta la necesidad de asegurar la estabilidad y predictibilidad del clima de inversiones, reconociendo el derecho de regular y permitiendo una mejor planificación de las estrategias de inversión.

El otorgamiento de un incentivo puede ser automático -cuando cumplen ciertos requisitos predefinidos las empresas obtienen directamente el beneficio-, o de evaluación individual -cuando se otorga en relación con la valoración particular de cada inversión-. En el segundo caso, la determinación del mérito de cada proyecto puede ser definida en función de reglas preestablecidas o a través de un análisis caso a caso acompañado de negociaciones con las autoridades pertinentes. Dicho análisis permite determinar el apoyo a un proyecto según el impacto específico esperado, lo que en teoría optimiza el uso de los recursos públicos. A su vez, este formato tiene un costo administrativo mayor, y -en función del grado de transparencia institucional- puede generar riesgos de corrupción. La aplicación del análisis caso a caso no resulta adecuado en un marco poco creíble y de escasa previsibilidad²⁰¹. No obstante, la recomendación habitual es implementar incentivos basados en reglas de procesos simples de elegibilidad y accesibilidad. Cualquiera sea el mecanismo de otorgamiento del incentivo, debe ser **predecible**, basado en un conjunto de criterios claro y predeterminado, otorgándose a todos aquellos proyectos que verifiquen el cumplimiento de los mismos. Las condiciones de accesibilidad y elegibilidad deben ser tales que permitan al inversor conocer anticipadamente si califica como beneficiario, de lo contrario, el incentivo puede transformarse en una ganancia inesperada sin impacto en el comportamiento. En la línea de dotar de **predictibilidad** a los incentivos es una buena práctica poner a disposición de los inversores mecanismos de consultas vinculantes que den interpretaciones consistentes y oportunas de la normativa.

En términos generales, las leyes y los reglamentos sobre incentivos a las inversiones, su implantación y ejecución, deben incorporar la dimensión de **facilitación de negocios**, siendo claros, transparentes, accesibles y sin imposición de cargas innecesarias.

En cuanto al tratamiento del capital extranjero, tanto a nivel de la academia como de la formulación de políticas, predomina la posición de que el mejor marco legal para la IED es el de **no discriminación** entre inversores nacionales y extranjeros, sin establecer restricciones o condiciones especiales para su radicación y funcionamiento (más allá de que ciertas experiencias, por ejemplo, en materia de exigencias de asociación con firmas locales, parecen tener resultados positivos).

Los regímenes de incentivos deben mantenerse alineados con los compromisos internacionales, fundamentalmente, las disposiciones de los ABI y la normativa multilateral,

²⁰¹ Uno de los puntos fuertes del esquema de incentivos irlandés fue la continuidad y previsibilidad de sus prácticas, en las que los incentivos se determinan de acuerdo con las características de cada proyecto, evaluado a través de un proceso de negociación. El análisis caso a caso de los subsidios le permitió a IDA el manejo individual de cada proyecto y la aplicación de su estrategia de *targeting*. En tanto el organismo posee una buena parte del poder de decisión (consulta a autoridades superiores por encima de ciertos umbrales), ha podido aplicar esquemas ágiles de negociación y concreción de los incentivos (Walsh, 2003).

que limitan el tipo de incentivos que pueden aplicar los países signatarios²⁰², sin perjuicio de que los PED prosigan los esfuerzos por adecuar esos marcos bilaterales y multilaterales a sus objetivos de desarrollo. En este marco, es conveniente evaluar la posible existencia de conflictos con otros países que puedan verse afectados por la aplicación de instrumentos de apoyo a las inversiones.

El **soporte institucional** de los regímenes de incentivos debe ser compacto y permanecer en el tiempo, en el sentido de permitir un abordaje integral de la formulación de las políticas, la articulación y coordinación de los programas e instrumentos, y la evaluación y revisión del sistema y sus componentes. El avance en la focalización estratégica en la atracción y promoción de inversiones requiere de una fluida interacción entre la política de inversión y otras políticas, tales como las de recursos humanos, desarrollo de infraestructura y de ciencia, tecnología e innovación, entre otras. La administración de los esquemas de incentivos, idealmente, debe aproximarse a un esquema de ventanilla única que coordine con las entidades competentes o esté integrada por representantes de las mismas.

Debe asegurarse que tanto el sector público como el privado cuentan con los **recursos y las capacidades** necesarios para la operación adecuada del mecanismo de incentivo de que se trate. Debe mantenerse una necesaria correspondencia entre el nivel de sofisticación del incentivo y las capacidades mencionadas, de lo contrario, aun mecanismos bien diseñados pueden fracasar en las etapas de implementación y control. La asignación de recursos y capacidades debe contemplar la existencia de requerimientos diferentes en las fases de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de un mecanismo de incentivos.

La entidad responsable del otorgamiento y la administración del incentivo (**autoridad de aplicación**) debe asumir los costos del mismo y no debe tener conflictos de intereses resultantes de objetivos de desempeño en la atracción de inversiones, de modo de evitar que los incentivos se concedan por encima de su nivel óptimo.

4.6.3 ASUNTOS DE DISEÑO

Los **objetivos** del incentivo deben ser explícitos y estar definidos desde el inicio, en tanto constituyen un insumo crítico para la evaluación de su efectividad y de sus costos y beneficios, tanto ex ante como ex post. Los objetivos deben ser: i) **específicos**; ii) **medibles**, con inclusión de indicadores cuantificables; iii) **factibles/realistas**; iv) **relevantes**, con capacidad de impacto por parte de las inversiones adicionales; y v) **con límite temporal**, definiendo dentro de los plazos largos de las políticas de inversión metas intermedias con plazos relevantes en términos de política y administración.

Los incentivos deben aplicarse a proyectos o actividades sustentables en términos económicos, sociales y ambientales. El incentivo debe asegurar la preservación de los estándares laborales y medioambientales, y otros estándares regulatorios. Por su parte, la sustentabilidad económica implica que las actividades promovidas deben ser viables luego de un tiempo prudencial sin necesidad del incentivo, de modo de evitar subsidiar actividades económicas no viables a expensas del conjunto de la sociedad. En este sentido, los incentivos a un proyecto particular deben ser **transitorios**, por un plazo que no se extienda

²⁰² El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, y el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio, ambos de la OMC, aplican exclusivamente al comercio de mercancías, por lo que el régimen internacional resulta menos restrictivo para las medidas en los sectores de servicios.

más allá de lo necesario para que la actividad sea económicamente viable, contemplando eventualmente una eliminación gradual. Los incentivos a proyectos particulares suelen otorgarse en el marco de programas y es también una buena práctica prever una fecha de expiración para estos instrumentos, que obligue a revisar las motivaciones para su continuidad. Limitar la duración reduce los costos potenciales de programas no exitosos o mal diseñados.

El proceso de diseño y evaluación de todo incentivo debe incorporar el objetivo de minimizar la **redundancia**, es decir, no apoyar proyectos que se hubieran concretado en ausencia del incentivo. Los incentivos tienden a ser redundantes en los casos de inversiones orientadas a abastecer el mercado doméstico (*market-seeking*), que buscan explotar una ventaja de localización derivada de una dotación particular de recursos naturales (*resource-seeking*) o de la existencia de economías de aglomeración significativas. Los incentivos suelen tener mayor impacto en las inversiones orientadas a la producción de bienes y servicios para el mercado mundial, que operan en mercados altamente competitivos y con márgenes reducidos (*efficiency-seeking*). La **efectividad** del incentivo para concretar sus objetivos debe analizarse antes de su adopción, para lo que se puede recurrir a la experiencia internacional comparada. Los beneficios otorgados deben ser suficientes para generar los comportamientos deseados, ya que beneficios por debajo del umbral mínimo resultan un desperdicio de recursos públicos y pérdida de oportunidades de contribuir a los objetivos de desarrollo. Del otro lado, los incentivos excesivamente generosos, además de las pérdidas por redundancia, pueden estimular proyectos de características no deseadas.

Para el diseño de los incentivos se debe considerar que diversos tipos de medidas afectan de modo diferente a los distintos tipos de inversiones o inversores. La necesidad de **diferenciación** es evidente según el tamaño de la empresa, el sector de actividad, el horizonte temporal de la inversión o si se trata de nuevos emprendimientos o empresas en expansión. En cada caso se debe evaluar qué tipo de incentivo es el más adecuado para inducir el comportamiento deseado. En este mismo sentido se deben abordar los obstáculos específicos que enfrentan las PYME y que restringen sus posibilidades de beneficiarse de los incentivos, aun cuando su comportamiento tiende a ser más sensible a los mismos que el de las grandes empresas (tienen más dificultades para acceder a crédito y menos posibilidades de hacer planificación tributaria).

El incentivo a la inversión debe condicionarse no sólo a compromisos de inversión, sino que también a otras **contrapartidas** que potencien el vínculo con la estrategia de desarrollo del país. Debe existir proporcionalidad entre el nivel de las contrapartidas y la intensidad y duración de los beneficios. La concesión de beneficios por encima de los niveles predefinidos debe estar prevista en la legislación, se debe demostrar una contribución excepcional en término de los objetivos y se deben establecer requerimientos adicionales. Lo anterior se alinea con la recomendación habitual en materia de aplicación de requisitos de desempeño que establece que deben vincularse con objetivos legítimos de política pública, cumplir con los compromisos internacionales e imponerse como condición para acceder a beneficios especiales. De lo contrario, operarían como un desincentivo a la inversión ya que imponen costos adicionales a las empresas.

Los incentivos otorgados con la expectativa de generar **externalidades o derrames** positivos a partir de las inversiones promovidas, en particular, de la IED, pueden ser insuficientes si no se complementan con **medidas de apoyo** orientadas específicamente a que tales derrames se concreten. Uno de los determinantes principales de la concreción de los derrames es la **capacidad de absorción de las firmas domésticas y su motivación** para involucrarse en procesos de inversión y aprendizaje. Las políticas públicas tienen un

papel fundamental en el estímulo de estos derrames a través de diversos mecanismos, tales como:

- programas de desarrollo de encadenamientos para que firmas locales alcancen los estándares requeridos en cadenas de suministro globales;
- incentivos para firmas locales para generación de capacidades, mejoras de gestión, procesos de certificación, innovación;
- fomento del *emprendedurismo* (incluyendo la emergencia de *spin-offs* creados por exempleados de multinacionales);
- medidas para crear un ambiente atractivo para la transferencia de tecnología;
- apoyo a acuerdos cooperativos entre empresas multinacionales e instituciones educativas locales;
- exigencias de contrapartida de empleo local y su capacitación por parte de empresas multinacionales en programas de incentivos.

Es así que los programas integrales de promoción de encadenamientos y desarrollo de proveedores (Box 4.9), o los parques industriales o científico-tecnológicos regidos bajo el concepto de *cluster* (Box 4.10), pueden resultar medios efectivos para mejorar tanto la productividad de las firmas locales como las condiciones para la atracción de inversiones.

Box 4.9: NATIONAL LINKAGE PROGRAMME Y GLOBAL SOURCING INITIATIVES (IRLANDA) (PROGRAMA NACIONAL DE VINCULACIÓN E INICIATIVAS DE ABASTECIMIENTO GLOBAL)

En 1985, Irlanda creó el National Linkage Programme (NLP) con el objetivo de mejorar las capacidades productivas, técnicas y de gestión de las firmas domésticas a efectos de generar proveedores locales compatibles con los estándares de las compañías multinacionales. Esto fue motivado por el diagnóstico en cuanto a que la distancia de capacidades y competitividad entre las firmas nacionales y las multinacionales era muy grande para que existieran derrames y encadenamientos significativos. Durante la década del noventa, las funciones del NLP fueron asignadas a Enterprise Ireland, una organización gubernamental dependiente del Ministerio de Finanzas, cuya misión principal consiste en desarrollar ventajas competitivas sostenibles que permitan un incremento significativo en ventas, exportaciones y empleo (apoya a las empresas irlandesas en la construcción de capacidades y asiste a los inversores internacionales a que identifiquen proveedores claves en Irlanda). Asimismo, *Enterprise Ireland* maneja una sofisticada base de datos con información detallada sobre un gran número de proveedores (UNCTAD, 2001a).

Desde sus comienzos, Enterprise Ireland tuvo a cargo varios programas de encadenamientos diseñados para mejorar la integración de las firmas extranjeras en la economía irlandesa. Entre 1985 y 1997, estos programas involucraron a más de 250 filiales extranjeras. Durante ese período, las ventas de los proveedores locales se incrementaron un 83%, su productividad un 36% y su empleo un 33%. De hecho, algunos se convirtieron en proveedores internacionales.

En sus inicios, los responsables de este programa visitaban a las filiales extranjeras y

buscaban empalmar sus requerimientos con los perfiles de los proveedores locales. Sin embargo, estos últimos enfrentaban dificultades para alcanzar los estándares requeridos por las filiales extranjeras. En consecuencia, el programa se orientó a incrementar las capacidades domésticas. De esta forma, cuando una firma local era seleccionada para participar en el programa, Enterprise Ireland trabajaba para resolver sus problemas operacionales y fortalecer sus capacidades de productivas y comerciales²⁰³ (Battat et al., 1996).

En 2012 fueron lanzadas las Global Sourcing Initiatives, comandadas por Enterprise Ireland e IDA con el objetivo de crear oportunidades de negocio, atraer inversión y aumentar el comercio entre empresas de propiedad irlandesa y compañías multinacionales establecidas en el país. El programa proporciona a las multinacionales acceso directo a potenciales proveedores, brinda oportunidades para establecer contactos directos entre ambas partes y crea conciencia sobre las capacidades innovadoras de las PYME irlandesas en diversos sectores. A su vez, la iniciativa tiene como propósito generar contratos entre las firmas domésticas y las multinacionales que resulten en un crecimiento del empleo, como así también en oportunidades comerciales potenciales para las empresas irlandesas en el extranjero y el desarrollo de negocios centrados en la exportación (World Bank, 2019).

Los incentivos deben ser evaluados en términos de **costos y beneficios**, previo a su implementación. La concesión de un incentivo requiere que los beneficios potenciales superen a los costos para la economía en su conjunto. Sin embargo, esta exigencia es costosa en sí misma y difícil de cumplir en virtud de las variables que implica estimar. Por ejemplo, es necesario valorar de modo uniforme: el incremento en la recaudación resultante de la mayor inversión, los beneficios sociales de la inversión adicional (empleos, externalidades positivas, efectos señalización), la eventual pérdida de recaudación en virtud de proyectos que se hubieran concretado de todos modos, y los costos indirectos (administración y monitoreo, evasión fiscal, tiempo y recursos destinados a *lobbies* privados y al cumplimiento de requisitos por los beneficiarios). No obstante, estas dificultades no pueden justificar la ausencia de análisis costo-beneficio. En el caso de los incentivos tributarios es buena práctica calcular el valor presente de la renuncia fiscal y hacerlo público²⁰⁴.

²⁰³ Un “*Development Adviser*” es el principal contacto de la empresa con Enterprise Ireland. El profesional ayuda a los proveedores a desarrollar sus capacidades, formular un plan de crecimiento e identificar el rango de servicios y recursos necesarios para ejecutar el plan.

²⁰⁴ El impacto presupuestal inmediato de una renuncia fiscal diferida es menor que los egresos directos implícitos en los subsidios directos y otros incentivos financieros; sin embargo, su valor presente puede ser mayor al de estos últimos, por lo cual es importante realizar las estimaciones mencionadas.

Box 4.10: CLUSTERS EN HONG KONG: LOS CASOS DE CYBERPORT Y SCIENCE PARK

Cyberport y Science Park son piezas fundamentales en la estrategia gubernamental de innovación tecnológica y desarrollo de Hong Kong. Ambos proyectos consisten en conformar zonas industriales donde se provea moderna infraestructura y los servicios necesarios para el escalonamiento de las actividades tecnológicas, a efectos de potenciar las economías de aglomeración con participación de firmas locales, empresas multinacionales, instituciones académicas, agencias de investigación y entidades gubernamentales. Estas organizaciones coordinan con Invest Hong Kong para potenciar los esfuerzos de promoción e identificación de potenciales inversores.

Cyberport se centra en facilitar el desarrollo de nuevas áreas de negocio, como *fintech*, smart living, entretenimiento digital, *e-sports* y ciberseguridad, así como tecnologías emergentes de inteligencia artificial, *bigdata* y *blockchain*, para fomentar la industria digital y convertir a Hong Kong en una ciudad inteligente. En ese sentido su estrategia se focaliza en los siguientes tres sectores: *cyberport youth* con el objetivo de inspirar y fomentar la próxima generación de jóvenes en innovación y tecnología digital; *cyberport entrepreneurs* que nutre el espíritu emprendedor a través de la provisión de recursos y apoyo financiero; y *cyberport partners* que ayuda a las *start-up* locales a aprovechar las oportunidades comerciales internacionales y transfronterizas a través de una red global de asociaciones estratégicas. En cuanto a las facilidades de infraestructura, el Technology Center de Cyberport invierte en equipos de última generación para la producción de videos, películas, animación y juegos para plataformas en línea, con el objetivo de potenciar la industria de entretenimiento digital, pudiéndose mencionar una gama de sistemas de alta calidad de imagen y sonido que permiten la conversión de 2D a 3D, edición de 2K y 4K, y salida de cine digital; también ofrece tecnología de *cloud computing*, como la aplicación SaaS “3D Cloud” y la plataforma *Cyberport Community Cloud*, herramientas que permiten mejorar en eficiencia y expandir la capacidad de los negocios para operar de manera más rentable y colaborativa.

Según datos de su reporte anual de 2019, **Cyberport** alberga a más de 1.500 empresas de tecnología y es la comunidad fintech más grande del territorio con 380 empresas que se dedican a las áreas de blockchain, ciberseguridad, inteligencia artificial, big data, gestión de patrimonio e ingeniería de transacciones. Además, el Instituto **Cyberport**, liderado por la Universidad de Hong Kong, brinda cursos de posgrado y especialización profesional en áreas relevantes, y las firmas asociadas colaboran con el entrenamiento práctico de los estudiantes.

En línea con los objetivos mencionados, Cyberport cuenta con 5 programas de apoyo financiero: *Cyberport Creative Micro Fund*, que apoya a los proyectos start-up que poseen un gran potencial en la tecnología digital mediante una subvención de HK\$ 100.000; Cyberport Incubation Programme, que ayuda a acelerar la etapa de crecimiento de las start-ups mediante el financiamiento de hasta HK\$ 500.000 durante 24 meses, además de la provisión de una gama de servicios comerciales y profesionales; *Cyberport Accelerator Support Programme*, dirigido en exclusiva a exalumnos de Cyberport para apoyarlos en su ingreso a mercados internacionales y capitales extranjeros, brindando asistencia financiera de hasta HK\$ 300.000

a cada solicitante; *Market Development Support Scheme*, que apoya mediante el esquema *Overseas Market Development Support* lanzado por el Gobierno de Hong Kong a los graduados del *Cyberport Incubation Programme* y del *Cyberport Creative Micro Fund* proporcionando un subsidio financiero de hasta HK\$ 200.000; y por último el *Cyberport Macro Found* tiene como propósito cofinanciar hasta HK\$ 200 millones con otros inversores públicos y privados a los emprendimientos digitales de Cyberport en la etapa inicial.

Por su parte, **Science Park** es el proyecto insignia de la estrategia de provisión de infraestructura tecnológica para las actividades de I+D aplicadas. **Science Park** es administrado por Hong Kong Science & Technology Parks Corporation (HKSTP), una entidad pública creada en 2001 con el fin de facilitar la I+D y la implementación de nuevas tecnologías en 4 áreas estratégicas: inteligencia artificial y robótica, biomedicina, datos y *smart city* y *fintech*. HKSTP ofrece una amplia gama de servicios para atender las necesidades de la industria en sus distintas etapas.

La primera fase del **Science Park** se concluyó en 2004, incluidas las facilidades de infraestructura y de soporte técnico provistas por: *Integrated Circuit (IC) Design Centre*; *IC Development Support Centre*; *Intellectual Property Servicing Centre*; *Material Analysis Laboratory*; *Wireless Communications Test Laboratory*; y *Supply Chain Innovation Centre*. El sector electrónico y las TIC fueron inicialmente los mayores *clusters* dentro de **Science Park**, dando cuenta de tres cuartas partes de las compañías, de las cuales alrededor de la mitad eran extranjeras. La ingeniería de precisión y la biotecnología ganaron presencia más tarde.

La fase dos de **Science Park** fue lanzada en 2007 con la premisa de construir edificios dedicados a laboratorios y oficinas de alta tecnología. En la actualidad cuenta con 20 edificios, 6 de ellos centrados en el desarrollo de la biomedicina, los demás dedicados al desarrollo de la robótica y las tecnologías ambientales y energéticas. **Science Park** se encuentra conformado por 5 *clusters*: *Biomedical Technology Cluster*, *Electronic Cluster*, *Green Technology Cluster*, *Information and Communications Technology Cluster*, *Material and Precision Engineering Cluster*, con una dotación de 13.000 personas, más de 840 empresas tecnológicas, 9.000 profesionales de I+D, empresas provenientes de 24 países/regiones, y 2 unicornios: *SenseTime* y *Lalamove*.

La administración del parque trabaja con universidades, centros de investigación, organismos gubernamentales y redes empresariales para fomentar vínculos e incrementar los conocimientos asociativos. Un tercio de las compañías en incubación son desprendimientos de actividades universitarias y los conocimientos académicos son también aprovechados a partir de consultorías o proyectos de investigación que incluyen desde actividades de I+D hasta proyecciones de negocios²⁰⁵.

Los costos y beneficios del incentivo, así como su efectividad en términos de los objetivos, deben ser objeto de **revisiones periódicas**. El compromiso de evaluar el incentivo, tanto ex ante como durante su implementación, debe establecerse al inicio. Esto contribuye a identificar con claridad la información a ser recopilada, la metodología a ser utilizada,

²⁰⁵ Fuente: www.hkstp.org, www.cyberport.com.hk y documentos oficiales.

los responsables y momentos de las evaluaciones y revisiones. Debe procurarse no depender en exceso de los inversores para obtener información crítica, y la que se les solicite tiene que ser la imprescindible para evaluar el funcionamiento del instrumento y el cumplimiento de eventuales requisitos. El proceso de revisión debe contemplar también si los objetivos siguen siendo válidos y la idoneidad del diseño del instrumento, y verificar su correcta implementación en todos los niveles administrativos. Esta evaluación es la base para decidir si un esquema de incentivos debe continuar igual, ser modificado o darse por concluido. La credibilidad de las revisiones depende del necesario involucramiento de todos los interesados y de las capacidades e independencia de los evaluadores.

Cuando se condiciona el incentivo al cumplimiento de ciertos requisitos o contrapartidas por parte de los inversores, es imperativo el **monitoreo** del proyecto de inversión. En esos casos adquiere relevancia el perfil temporal en que se hace efectivo el incentivo, siendo preferible la concentración hacia el final del período (*backloading*) en lugar de hacia el inicio (*frontloading*), procurando que el incentivo se concrete una vez cumplida la contrapartida. Sin embargo, esto puede ser complejo de implementar o no ser deseable cuando el incentivo es necesario para compensar el período inicial de pérdidas. Entonces, debe contemplarse la inclusión de cláusulas de penalización ante el incumplimiento de compromisos por parte de los inversores. A los efectos de un mejor monitoreo, los beneficiarios no deben estar eximidos de la presentación de los formularios tributarios ni de las auditorías o inspecciones que pudieran corresponder bajo el régimen tributario general, aun durante una exoneración total de los tributos aplicables.

ANEXO 4.1 Mecanismos de solución de controversias inversor-Estado en los ABI

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las disposiciones sobre esta materia comienzan por la determinación de cuáles son las controversias entre una parte y un inversor de la otra parte a las que se aplican los mecanismos de solución de controversias previstos en un ABI. A este respecto, se pueden identificar, tres tipos de situaciones básicas:

- En los casos de mayor amplitud, se considera todo tipo de controversia que pudiera surgir entre un inversor de una parte y la otra parte contratante. De acuerdo con este enfoque, los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado alcanzarían a cualquier controversia entre esas partes, por lo que se puede interpretar que no sería estrictamente necesario que la diferencia tuviera relación con una inversión.
- En un enfoque más frecuente y algo más estricto, los mecanismos aplican a todas las controversias que pudieran surgir en relación con una inversión cubierta. Se trata de previsiones de amplio alcance que no exigen la invocación de alguna violación a las disposiciones del acuerdo en cuestión, ni diferencias en cuanto a la interpretación o aplicación de un contenido particular.
- El tercer tipo de situaciones supone que los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado se aplican a conflictos relacionados con disposiciones del ABI respectivo. Una variante más restrictiva de este tercer enfoque consiste en exigir, además de la violación de alguna disposición del acuerdo, que el inversor sufra una pérdida o daño causado por tal incumplimiento. Otra variante, no necesariamente más restrictiva, exige que el inversor

sufra una pérdida o daño provocado por el incumplimiento pero que incluye -además de la violación a disposiciones del ABI- la violación de una autorización de inversión o de un acuerdo de inversión (se observa particularmente en acuerdos de EE. UU.). Por último, otra aproximación dentro del tercer tipo de situaciones limita la aplicación de los mecanismos exclusivamente a alguna obligación específica del ABI (por ejemplo, controversias relativas a expropiación o nacionalización).

PROCEDIMIENTOS

El primer paso consiste en que las partes en conflicto deben hacer lo posible por dirimirlo amistosamente, mediante consultas y negociaciones. En ausencia de tal solución, y transcurrido cierto plazo desde que fuera promovida la controversia, puede ser sometida a algún tribunal²⁰⁶. A partir de este punto, es posible distinguir dos grandes esquemas generales de solución de controversias inversor-Estado. En el primero de estos esquemas, la controversia no resuelta amistosamente debe ser sometida a los **tribunales competentes** de la parte en cuyo territorio se realizó la inversión (Figura A). Una vez cumplido lo anterior, la controversia puede ser sometida a arbitraje internacional únicamente cuando²⁰⁷:

- transcurridos 18 meses desde que la controversia fue sometida al tribunal competente, el mismo no ha dictado sentencia; o
- el tribunal ha dictado una sentencia que viola una norma del derecho internacional, es notoriamente injusta o configura denegación de justicia.

En general, en los acuerdos correspondientes a este primer esquema, cualquiera de las partes en la controversia puede someter la misma a los tribunales competentes del país receptor. Por su parte, en cuanto a la posibilidad de recurrir al arbitraje internacional, algunos acuerdos prevén que es el inversor interesado quien puede hacerlo y otros que es cualquiera de las partes²⁰⁸.

²⁰⁶ Los acuerdos que especifican algún plazo para el período de consultas suelen establecer seis meses (con menor frecuencia se considera un mínimo de tres meses para negociaciones y consultas).

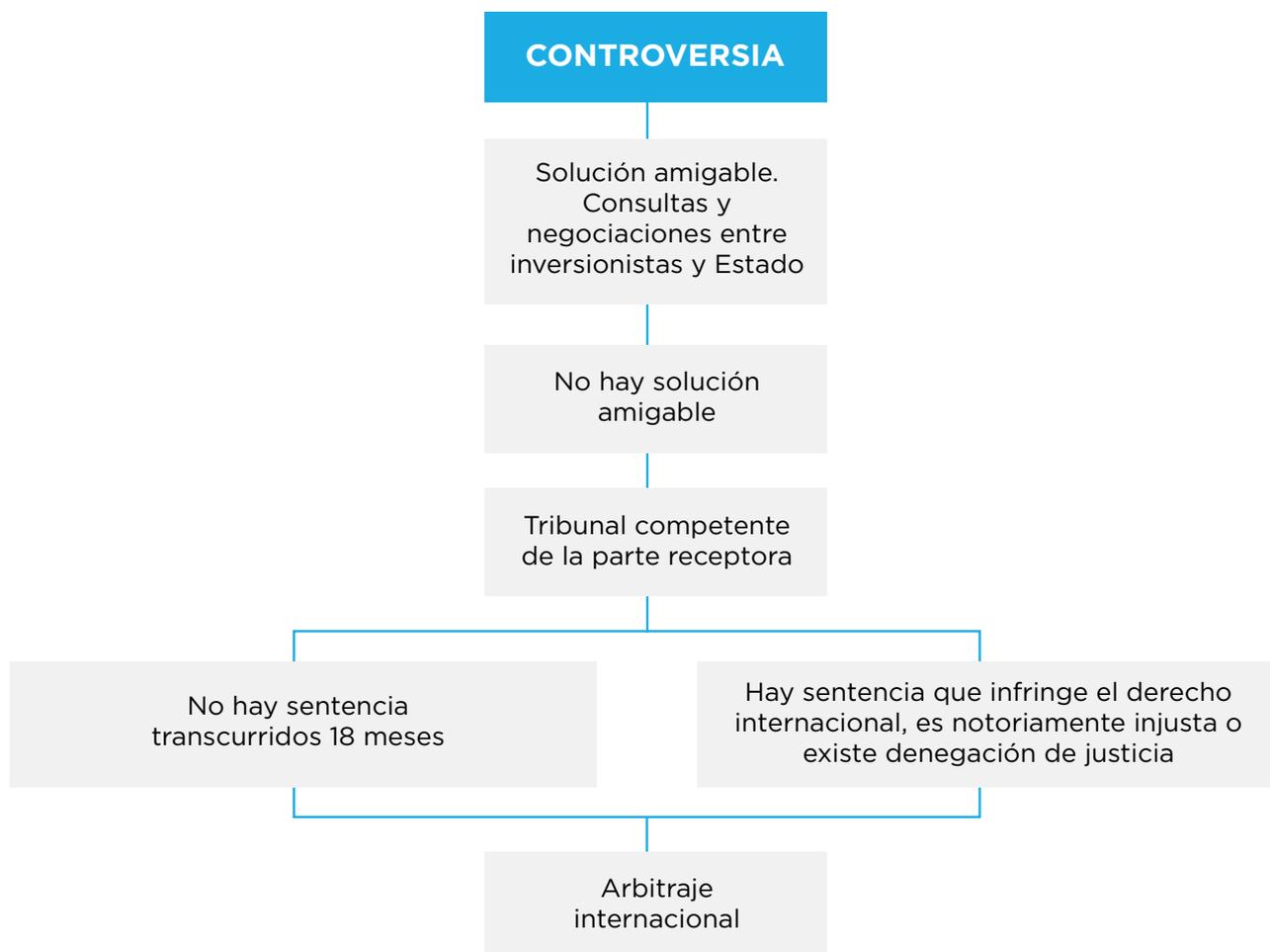
²⁰⁷ Los foros de arbitraje internacional para solución de controversias inversor-Estado previstos en los acuerdos incluyen:

- i) el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), creado por la “Convención sobre el arreglo de diferencias relativas a Inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados”, si ambos Estados parte del ABI han adherido a la misma;
- ii) las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, cuando solo uno de los Estados parte adhirió a la Convención referida;
- iii) un tribunal arbitral *ad hoc* que se establece en cada caso, con frecuencia, según las normas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI);
- iv) cualquier otro órgano o reglas de arbitraje que demandante y demandado pudieran acordar.

²⁰⁸ El arbitraje internacional es de naturaleza voluntaria. Es decir, los procedimientos de arbitraje sólo pueden ser invocados una vez que el inversor y el país receptor han consentido resolver la controversia por esa vía. Es posible distinguir al menos tres aproximaciones básicas respecto del consentimiento de los Estados en los ABI:

- i) acuerdos que incluyen el consentimiento anticipado y explícito de los Estados para someter la controversia al arbitraje internacional, en los términos previstos en el acuerdo;
- ii) acuerdos que establecen que las partes deberán consentir que la controversia sea sometida a arbitraje internacional en caso de que un inversor de la otra parte lo solicite (no otorgar el consentimiento configuraría una violación del ABI y habilitaría a la otra parte a activar los mecanismos de solución de controversias Estado-Estado);
- iii) acuerdos en que no hay ninguna referencia explícita al consentimiento de los Estados respecto del arbitraje.

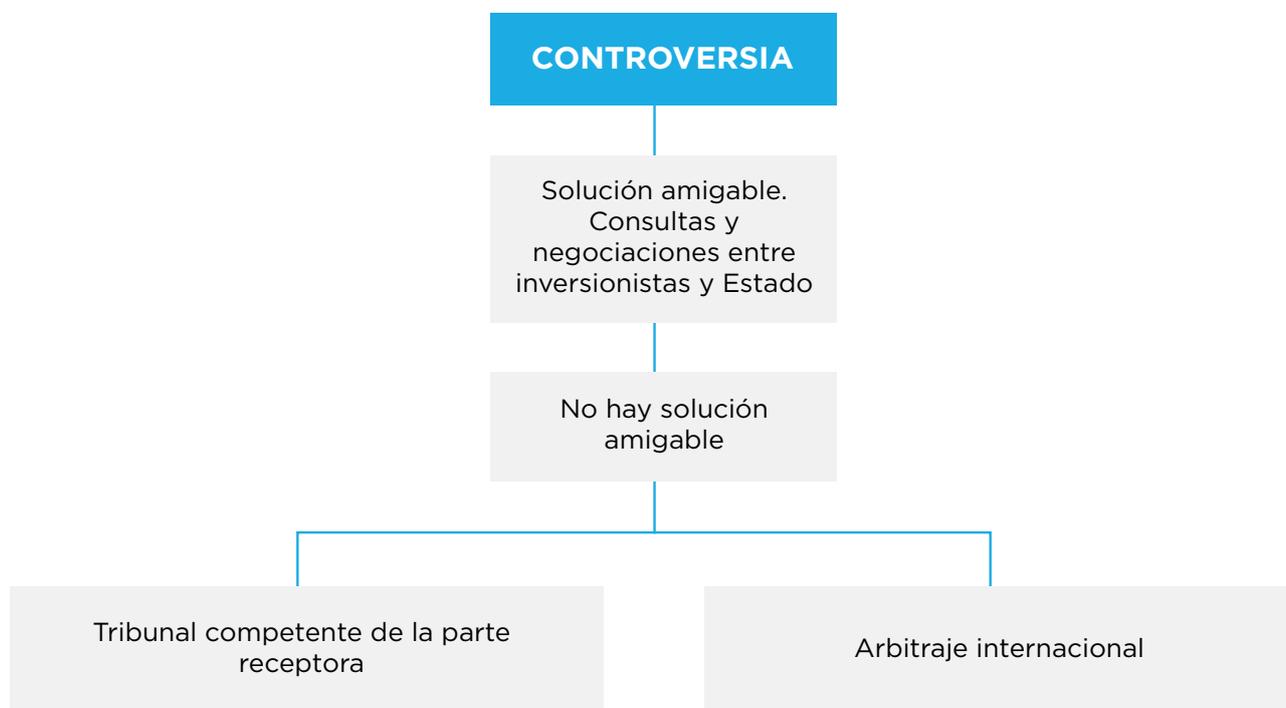
Figura 4.A: ESQUEMA 1 SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO
Obligación de someter la controversia a los tribunales locales competentes



Fuente: elaboración propia.

El segundo tipo de esquema básico de solución de controversias inversor-Estado consagra el derecho del inversor de someter la controversia, alternativamente, a los **tribunales competentes** del país receptor o al arbitraje internacional, estableciéndose que la elección de uno u otro procedimiento tiene carácter definitivo (Figura 4.B). Algunos acuerdos, por ejemplo, de EE. UU. o Canadá, presentan la variante de que la opción al arbitraje sí es definitiva, pero se puede recurrir al mismo luego de haber sometido la controversia a los tribunales competentes del país receptor, siempre que se haya renunciado al derecho de iniciar o continuar cualquier otro procedimiento de solución de controversias en relación con la medida que se alega constituye una violación al acuerdo. Este esquema es el reflejo de una tendencia global que ha prevalecido desde mediados de los noventa y que entiende al arbitraje internacional como un medio alternativo, y no sólo subsidiario, de resolver los conflictos.

Figura 4.B: ESQUEMA 2 SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO
Elección definitiva entre tribunales locales y arbitraje internacional



Fuente: elaboración propia.

5

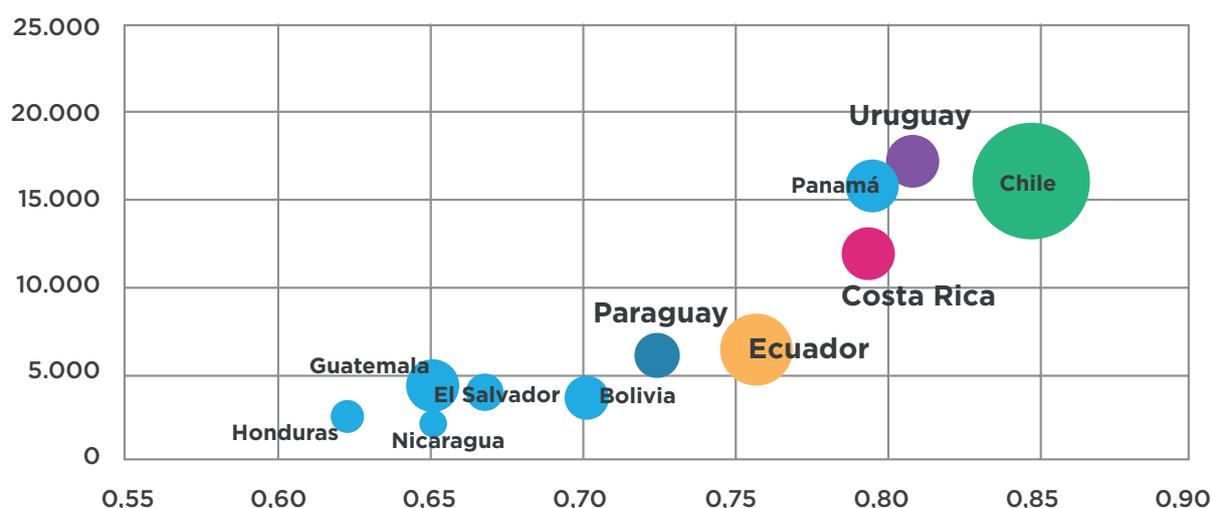
INCENTIVOS A LA IED: CASOS DE ESTUDIO



A continuación se presentan cuatro casos de estudio sobre diseño y aplicación de instrumentos para la promoción y atracción de inversiones, con énfasis en los mecanismos de incentivo a la IED. Para cada uno de los casos se siguió la taxonomía de instrumentos presentada en el capítulo 4. Los países objeto del análisis son Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Los cuatro son países latinoamericanos, pequeños y en desarrollo. Al mismo tiempo, proporcionan un panorama diverso en varios otros aspectos de sus características estructurales y su desempeño en relación con las inversiones, que incluye:

- La **ubicación geográfica** en el continente, con el componente adicional de la mediterraneidad en el caso de Paraguay.
- El **estadio de desarrollo** que -en una caracterización general e incompleta- puede ser aproximado a través del ingreso per cápita y el Índice de Desarrollo Humano (Gráfico 5.1).
- El **peso de la IED**, medido a través de su participación en el PIB, y de la inversión en general, aproximado a través de la participación de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) en el PIB (Gráficos 5.2).
- Las **modalidades de su inserción económica** internacional reflejadas en cuestiones, tales como, el peso de los bienes primarios en las exportaciones totales de bienes y el peso de los servicios en las exportaciones totales del país (Gráfico 5.3). Esto tiene un correlato en términos del contenido tecnológico del comercio exterior de cada uno de los países y en el grado y tipo de inserción en las cadenas regionales y globales de valor.
- El **soporte normativo** de la inserción económica internacional, entendido como la participación en procesos de integración regional, acuerdos comerciales preferenciales y otros acuerdos directamente relacionados con los flujos de inversiones (acuerdos sobre inversiones y acuerdos tributarios).

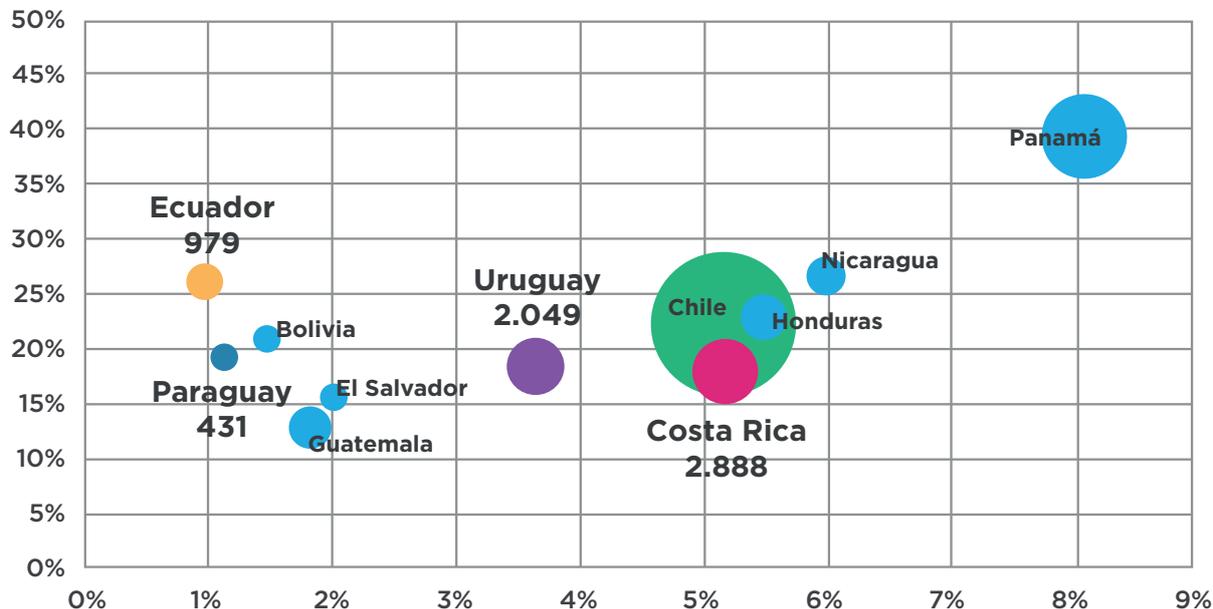
Gráfico 5.1: TAMAÑO Y NIVEL DE DESARROLLO: CASOS DE ESTUDIO Y PAÍSES SELECCIONADOS



X - Índice de Desarrollo Humano; Y - PIB per cápita en US\$; Círculos - PIB (2018)

Fuente: elaboración propia con datos CEPALSTAT.

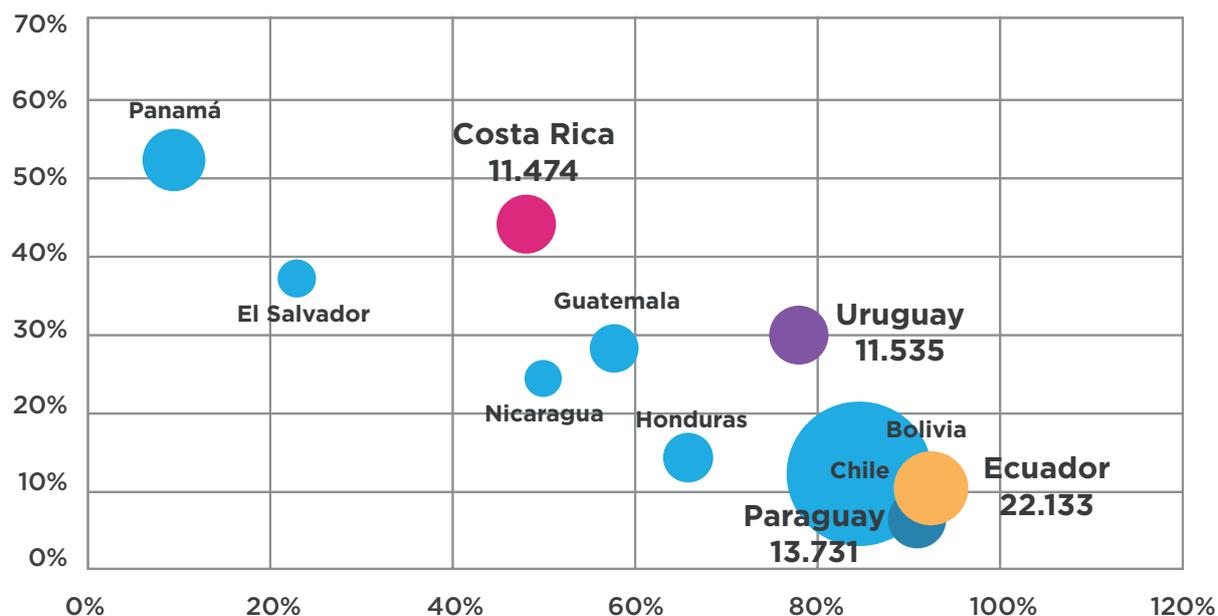
Gráfico 5.2: INVERSIÓN TOTAL E IED: CASOS DE ESTUDIO Y PAÍSES SELECCIONADOS



X - %IED/PIB; Y - %FBKF/PIB; **Círculos** - IED en millones de dólares (promedios anuales 2014-2018)

Fuente: elaboración propia con datos CEPALSTAT.

Gráfico 5.3: EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS: CASOS DE ESTUDIO Y PAÍSES SELECCIONADOS



X - %bienes primarios/exportaciones de bienes; Y - %servicios/exportaciones totales;
Círculos - comercio exterior en millones de dólares (2018)

Fuente: elaboración propia con datos CEPALSTAT.

Los países seleccionados no comparten necesariamente el enfoque respecto de la IED y el papel que le asignan en sus respectivas estrategias de desarrollo. Esto último, junto con lo indicado anteriormente, hace que los casos de estudio elegidos expresen un **panorama amplio en materia de políticas de inversión**, y -en particular- de los instrumentos para la promoción y atracción de las inversiones.

Los casos de estudio se estructuran de modo uniforme. En primer lugar, se abordan las tendencias recientes en materia de IED y se describe la evolución de los flujos netos de IED recibida, así como su composición por sectores de actividad a los que está dirigida y por países de origen del capital. Luego se presentan los principales instrumentos utilizados por el país, según la taxonomía presentada en el capítulo anterior (Tabla 4.1), que distingue normas y regulaciones, y varios tipos de mecanismos de apoyo público a las inversiones, incluidas las actividades de las API. Para cada instrumento se resumen los aspectos sustantivos de la normativa, consolidando las distintas normas -leyes, decretos y resoluciones- que conforman un régimen particular. Esto se complementa con un resumen de la información a la que se ha podido acceder en cuanto a la utilización y los efectos de dichos instrumentos, cuando corresponde. Finalmente, se realiza una caracterización general del conjunto de instrumentos, incluida su clasificación en términos de focalización según sectores (actividades) y objetivos de desarrollo (aplicación del Cuadro 4.2), y una evaluación de su alineamiento con las mejores prácticas internacionales (sección 4.6). Para la elaboración de cada uno de los casos de estudio se tomó como base un conjunto de notas técnicas donde se realiza un estudio detallado de cada uno de los casos, Gutman, V, et al. (2016) para el caso de Costa Rica; López, et al. (2016) para Ecuador; Ons & Garcia (2016) Paraguay y Ons & Garcia (2016) Uruguay; para cada uno de los casos se realizaron las actualizaciones pertinentes y se llevaron a cabo consultas complementarias a actores claves.

5.1 Costa Rica

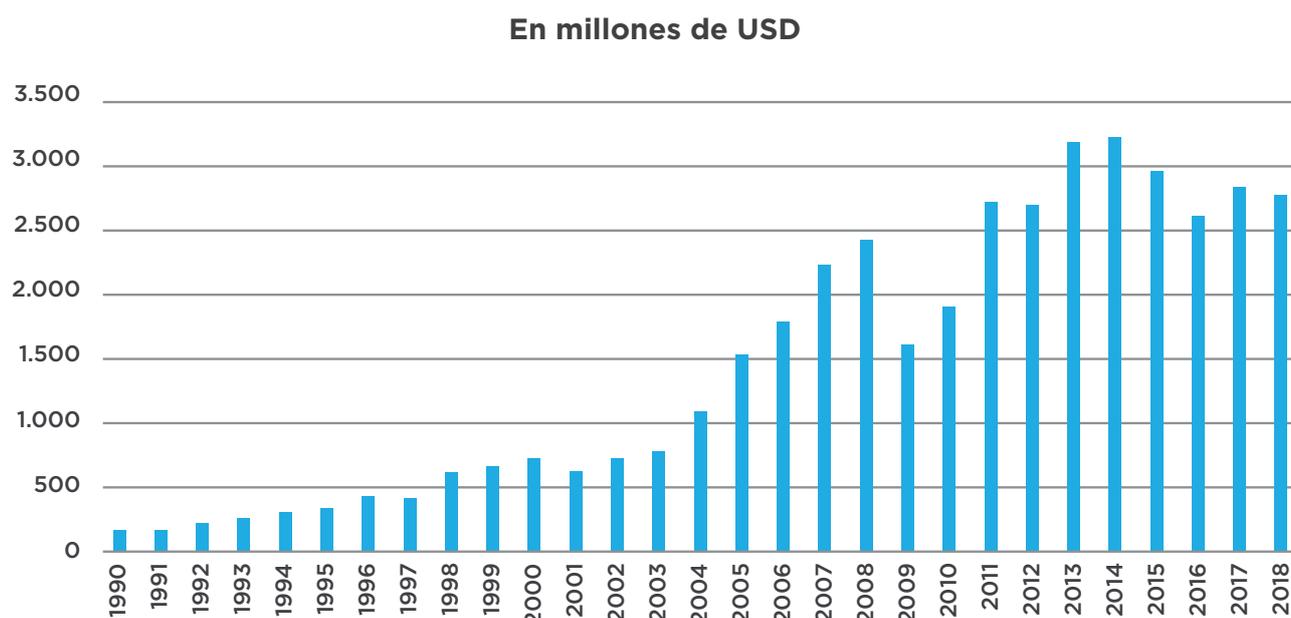
5.1.1 TENDENCIAS RECIENTES DE LA IED

Desde mediados de los ochenta, el modelo de desarrollo de **Costa Rica asigna un papel central a la IED como generadora de nuevos empleos y de mayores y más diversificadas exportaciones**. En este marco, el país emprendió diversas estrategias de política pública con el objeto de volverse una locación atractiva para la captación de inversiones y operaciones de empresas multinacionales y mejorar su inserción internacional. Estas políticas incluyen: reformas y apertura de mercados, negociaciones comerciales con otros bloques o países, regímenes de incentivo a las inversiones, acciones de promoción de la IED y provisión de servicios a los inversores, entre otros. En el pasado reciente, el conjunto de instrumentos para la atracción y promoción de las inversiones avanzó en su grado de focalización, en especial, a partir de la definición de sectores estratégicos en la reforma de los incentivos (régimen de ZF) y en los *targets* para las actividades promocionales. Asimismo, estos instrumentos han estado crecientemente complementados por otros orientados a estimular el impacto de la IED a través del fomento de encadenamientos y los apoyos al desarrollo de capacidades de las compañías domésticas, y la capacitación de los recursos humanos.

La IED en Costa Rica tuvo un comportamiento dinámico en las últimas décadas (Gráfico 5.4). Durante los noventa se observa un moderado y casi continuo ascenso, seguido de algunos años de cierta inestabilidad y de una etapa posterior de fuerte crecimiento a

partir de 2004, interrumpido transitoriamente durante la crisis financiera global. Si bien en 2018 se registró una caída moderada (3%), el nivel absoluto de las inversiones continúa siendo alto en términos históricos. No obstante, el incremento en los flujos netos de IED, se registró cierto descenso en su relación con el PIB, que fue del 5,9% en el quinquenio 2009-2013 y del 5,1% en el quinquenio 2014-2018.

Gráfico 5.4: IED RECIBIDA EN COSTA RICA (1990-2018)



Fuente: CEPALSTAT y Banco Central de Costa Rica.

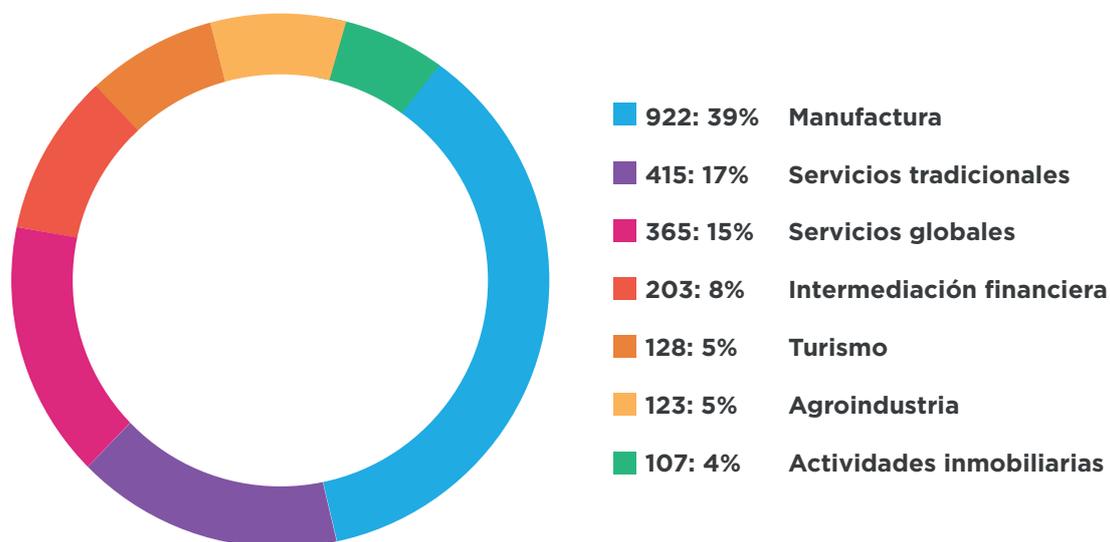
Entre los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA), Costa Rica mostró uno de los mejores desempeños en atracción de IED durante los últimos años. La IED recibida entre 2008 y 2018 disminuyó en El Salvador, Honduras y Nicaragua un 53%, 4% y 43%, respectivamente, mientras que creció un 13% en Costa Rica (y 33% en Guatemala). Costa Rica captó (dentro de este subgrupo) la mayor porción de IED entrante en América Latina con 1,6% de participación en 2018, un punto porcentual más que la participación promedio de los países del MCCA.

En el quinquenio 2014-2018, cuatro grandes sectores captaron más del 80% de la IED entrante: servicios tradicionales y globales²⁰⁹, manufactura y actividad inmobiliaria (Gráfico 5.5). Esta última ligada en parte a la adquisición de segunda residencia en Costa Rica por ciudadanos estadounidenses.

²⁰⁹ Los servicios globales incluyen servicios empresariales e informáticos.

Gráfico 5.5: IED RECIBIDA EN COSTA RICA POR SECTOR (2014-2018)

Promedio anual en millones de USD y porcentaje



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Desde una perspectiva más desagregada, se observa que Costa Rica tuvo éxito en atraer IED en sectores de alta tecnología –uno de los objetivos de la política pública en la materia– con el caso de INTEL como el ejemplo más ilustre²¹⁰. De todos modos, la IED arribada a Costa Rica en ese tipo de sectores excede este caso particular y abarca a varias empresas de otros sectores sofisticados, tales como dispositivos médicos y de precisión, farmacéutico, maquinaria, electrónica, servicios de salud y servicios globales. También se observa un aumento en el número de proyectos de IED que llegan a Costa Rica para desarrollar actividades de I+D, diseño, testeo, capacitación y educación (OCDE, 2012). Esta diversificación evidencia una exitosa inserción del país en las cadenas globales de valor (OCDE, 2018).

En términos de objetivos, la mayor parte de la IED que ingresa a Costa Rica es **buscadora de eficiencia** y su motivación principal es la reducción de costos, que aprovecha la localización geográfica del país, la existencia de un tratado de libre comercio con EE. UU., los incentivos otorgados a la IED y el buen nivel del capital humano disponible a salarios competitivos, además de su buen clima institucional e indicadores de desarrollo económico-social superiores a los de sus vecinos. Es así cómo Costa Rica resulta una plataforma de exportación para operaciones de ensamblaje y *offshoring* de servicios. No obstante, la IED que se dirige al sector turismo es atraída por los atractivos naturales que ofrece el país, o mismo vale para aquellas inversiones -minoritarias en número, pero de relevancia exportadora- asociadas a objetivos *resource-seeking* (Martínez Piva y Calderón, 2012).

El fuerte peso de la IED buscadora de eficiencia tiene como correlato el alto nivel de integración de Costa Rica en las cadenas globales de valor. No sorprende que Costa Rica tenga niveles de contenido extranjero en sus exportaciones mucho mayores a los de

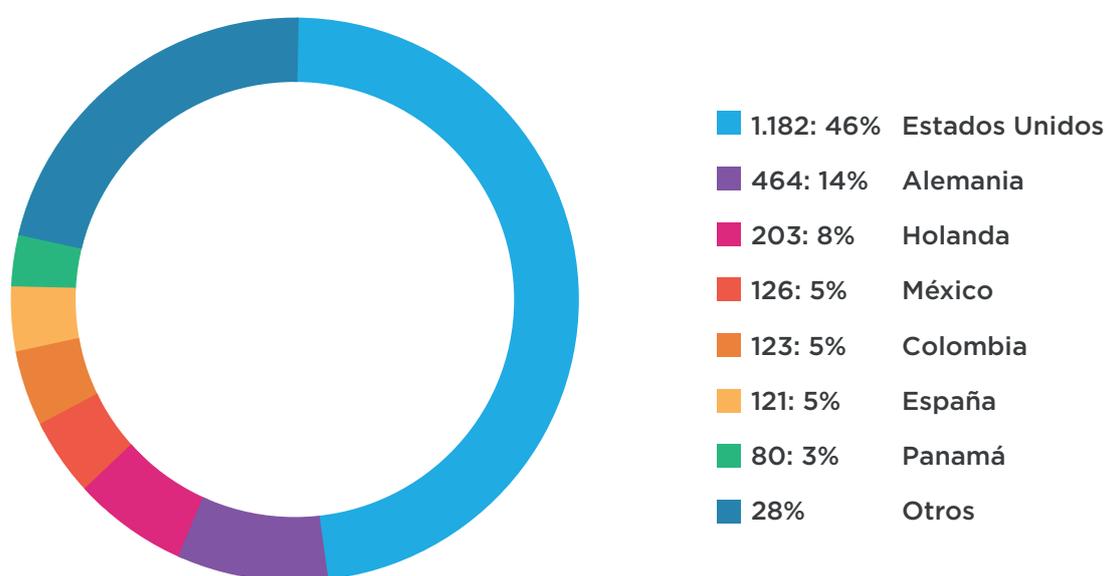
²¹⁰ En función de una reestructuración global de sus operaciones, en 2014 INTEL decidió cerrar su planta de ensamblaje en el país. No obstante, continúan en el país dos centros de servicios globales: uno dedicado a tareas de finanzas y contabilidad, recursos humanos, compras, ventas y soporte de marketing; y el segundo a investigación y desarrollo de soluciones informáticas.

América Latina en su conjunto, y similares a los de Europa y Asia, así como a los de México y Honduras; todas regiones y países bien integrados, aunque con lógicas distintas en cada caso (Blyde, 2014).

La información sobre IED entrante por país de origen durante el quinquenio 2014-2018 muestra un predominio de EE. UU. con un porcentaje cercano a la mitad –algo lógico dada la cercanía geográfica y la existencia del CATA-DR– seguido por Holanda (8%), México (5%), Colombia (5%) y España (5%).

Gráfico 5.6: IED RECIBIDA EN COSTA RICA POR PAÍS DE ORIGEN (2014-2018)

Promedio anual en millones de USD y porcentaje



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

5.1.2 NORMAS Y REGULACIONES

En Costa Rica -desde mediados de los ochenta- la agenda de apertura comercial avanzó junto con la iniciativa de atraer mayores flujos de inversión extranjera y promover el incremento de las exportaciones.

En el plano multilateral, Costa Rica accedió al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1990 y desempeñó un rol activo en las sucesivas rondas de negociación de la OMC. Asimismo, fue uno de los primeros adherentes del Acuerdo de Tecnologías de Información (ITA), un instrumento de liberalización comercial que abarca una amplia gama de sectores informáticos²¹¹, para los cuales los países firmantes aceptaban eliminar por completo los aranceles a la importación a partir del año 2000.

En forma paralela, desde mediados de los noventa, Costa Rica desplegó una nutrida agenda de negociaciones de acuerdos preferenciales de comercio, de modo de profundizar el acceso a los mercados internacionales y afianzar su estrategia de atracción de inversiones

²¹¹ *Hardware, software, componentes electrónicos, maquinaria especializada para la fabricación de semiconductores, equipamiento de telecomunicaciones, etc.*

extranjeras orientadas hacia la exportación. Los diversos acuerdos con naciones de Centroamérica y el Caribe, Norteamérica, Sudamérica, Asia y Europa, determinan que más del 80% del comercio costarricense se desarrolla en condiciones preferenciales (Monge-Ariño, 2011; Villalobos y Monge-González, 2011).

Cuadro 5.1: ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIONES VIGENTES DE COSTA RICA

NOMBRE DEL ACUERDO	PAÍS O BLOQUE	FECHA DE FIRMA
Tratado sobre Fomento y Recíproca Protección de Inversiones	Alemania	03/10/1997
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Argentina	30/01/2001
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Canadá	13/04/1999
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Chile	09/02/1998
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	China	21/02/2000
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Corea	12/02/2002
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	España	13/04/1999
Acuerdo para el Fomento y Protección Recíproca de Inversiones	Francia	03/10/1997
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Paraguay	29/01/1998
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Qatar	25/01/2010
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Países Bajos	21/05/1999
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	República Checa	30/01/2001
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Suiza	12/02/2002
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Venezuela	17/03/1997

NOMBRE DEL ACUERDO	PAÍS O BLOQUE	FECHA DE FIRMA
TLC Centroamérica - República Dominicana - EE. UU. (CAFTA)	RD - CA - EE. UU.	05/08/2004
TLC Centroamérica y Panamá	Panamá	07/08/2007
TLC entre la República de Costa Rica y la República de Singapur	Singapur	06/04/2010
TLC entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	México	22/11/2011
TLC entre la República de Costa Rica y la República del Perú	Perú	25/05/2011
TLC entre la República de Costa Rica y la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM)	CARICOM	09/03/2004
TLC China-Costa Rica	China	08/04/2010

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior.

Costa Rica ha suscripto y puesto en vigencia varios acuerdos sobre inversiones de los tipos que prevén mecanismos de solución de controversias inversor-Estado, algunos de ellos en el marco de Tratados de Libre Comercio (TLC), y otros como acuerdos específicos sobre inversiones. La mayoría de estos ABI corresponden al formato más tradicional, que determina que las inversiones de la contraparte deben ser establecidas de acuerdo con las leyes y reglamentos del país receptor (estos acuerdos se denominan habitualmente Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones). Algunos otros acuerdos corresponden al formato promovido por EE. UU., con compromisos que aplican a entrada y establecimiento, y admiten reservas a través de listas negativas (RD-CAFTA, EE. UU., Canadá, México, Perú y Singapur).

En el Anexo 4.1 también se presentan tres alternativas básicas de los ABI para definir cuáles son las controversias entre una parte y un inversor de la otra parte que están alcanzadas por sus mecanismos de solución de controversias. El Cuadro 5.2 clasifica los ABI de Costa Rica según dichos formatos. Asimismo, el alcance de estos mecanismos depende también de la inclusión o no de una cláusula paraguas. Son cuatro los acuerdos en los que se identifica la inclusión de alguna formulación de la cláusula paraguas (Países Bajos, Suiza, Corea y Singapur).

Cuadro 5.2: ALCANCE DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO EN LOS ABI DE COSTA RICA

ALCANCE	ACUERDOS
Controversias entre una parte contratante y un inversor de la otra parte	Corea
Controversias entre una parte contratante y un inversor de la otra parte en relación con una inversión cubierta	Argentina, Francia, Países Bajos, República Checa, Suiza
Controversias entre una parte contratante y un inversor de la otra parte en relación con disposiciones del acuerdo	Alemania, Canadá ¹ , CARICOM, Chile, China, España, EE. UU. ¹ , México ¹ , Panamá, Paraguay, Perú ¹ , Qatar, Singapur ¹ , Venezuela

Fuente: elaboración propia.

¹ Corresponden a una variante del tercer tipo que exige -además de la violación de alguna disposición del acuerdo- que el inversor sufra una pérdida o daños causados por tal incumplimiento (el ABI con EE. UU. no se ajusta exactamente a esta categoría ya que incluye -además de la violación a disposiciones del acuerdo- la violación de una autorización de inversión o de un acuerdo de inversión).

En el Anexo 4.1 también se presentan dos esquemas básicos de los ABI para que un inversor pueda someter una controversia con el Estado receptor a un arbitraje internacional. En prácticamente la totalidad de los acuerdos de Costa Rica, el inversor tiene la opción de recurrir al arbitraje internacional, sin necesidad de someter la controversia a los tribunales competentes del país receptor²¹². En cerca de la mitad de los casos, el inversor puede elegir cualquiera de las dos vías, y esta elección tiene carácter definitivo²¹³. Otro formato habitual es que la opción del arbitraje internacional es definitiva, pero se puede recurrir al mismo luego de haber sometido la controversia a los tribunales nacionales, siempre que estos no hayan emitido resolución final y el inversor renuncie a iniciar o continuar cualquier otro procedimiento de solución de controversias. Asimismo, son varios los acuerdos que incluyen el consentimiento anticipado de los Estados para someter una eventual controversia al arbitraje internacional. Costa Rica fue demandado en 10 casos de arbitraje internacional en el marco de sus ABI, todos ellos en el CIADI.

Costa Rica es miembro de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, que ofrece garantías para cubrir los riesgos no comerciales de las inversiones extranjeras en los países en desarrollo y presta servicios para la solución de controversias relativas a las inversiones cubiertas. Los proyectos elegibles pueden asegurarse contra riesgos de: i) inconvertibilidad de la moneda y restricción a las transferencias; ii) expropiación; iii) guerra, terrorismo y disturbios civiles; iv) ruptura de contrato; v) incumplimiento de obligaciones financieras. Estas garantías contribuyen a la obtención de financiamiento para el proyecto, reduce su nivel de riesgo e incrementa el plazo de los préstamos. Costa Rica utilizó el mecanismo en una docena de proyectos desde 1995, ocho de los cuales corresponden al sector turismo. El monto conjunto de cobertura ascendió a unos USD 390 millones.

²¹² La excepción es el acuerdo con Panamá. Se prevé que una parte puede exigir el agotamiento previo de sus recursos administrativos como condición para dar consentimiento al arbitraje.

²¹³ Argentina, Chile, Paraguay, Qatar, Venezuela, China, CARICOM, Perú, Singapur, México.

Costa Rica tiene también actividad en el marco de la International Development Finance Corporation (DFC)²¹⁴, una agencia del gobierno de EE. UU. que otorga financiamiento y seguro de riesgo político a inversores privados de ese país para el desarrollo de nuevas actividades económicas, o la expansión de las existentes, en países en desarrollo. A comienzos de 2020, Costa Rica tenía 9 proyectos activos, 4 de ellos bajo la modalidad de financiamiento y 5 bajo la modalidad mixta financiamiento/alianza, por un monto total de USD 200 millones. La gran mayoría de los proyectos (8) corresponden a actividades financieras, específicamente, crédito hipotecario y financiamiento a PYME, uno de los cuales se orienta específicamente a expandir el acceso de las mujeres a estas herramientas.

A su vez, Costa Rica ha firmado acuerdos tributarios para evitar la doble imposición: con España (2010), México (2014) y Alemania (2014).

Al presente, no existe en Costa Rica una norma del tipo **ley de inversiones** que consolide los principios fundamentales del tratamiento a las inversiones nacionales y extranjeras. Costa Rica no posee un régimen legal especial para las inversiones extranjeras, sino que garantiza un trato igualitario a todos los inversores independientemente del origen de los mismos, a partir del principio de no discriminación consagrado en su Constitución. Las excepciones al trato nacional están establecidas por ley y son relativamente pocas²¹⁵. No existen restricciones para el establecimiento de empresas ni en materia de propiedad accionaria y se garantiza el libre movimiento de capitales y la repatriación de utilidades. La estrategia de apertura se profundizó en 2008, cuando se desregularon los sectores de seguros y telecomunicaciones, que con anterioridad tenían restringido el ingreso de nuevos competidores.

En cuanto al soporte institucional de las políticas de inversión, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) es la institución responsable de definir y dirigir la política de comercio exterior e inversión extranjera, supervisar los regímenes especiales y coordinar estrategias y planes con otras agencias. Dentro de COMEX existe una Dirección de Inversión encargada de brindar asesoría sobre las prioridades de política e implementar directrices para la promoción de la inversión. COMEX coordina la ejecución de las políticas con otras instituciones, principalmente, la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), que operan como organismos ejecutores en materia de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, respectivamente. Las entidades operan coordinadamente, con claras competencias y línea de autoridad, y orientación a la excelencia²¹⁶. PROCOMER es una entidad pública no estatal que tiene como principales objetivos promover las exportaciones e inversiones, administrar el régimen de ZF, simplificar los trámites de comercio exterior y promover los encadenamientos productivos entre empresas locales y multinacionales. CINDE es la agencia de inversiones creada en 1982 como una institución privada y declarada de interés público en 1984. En 2010 se firmó un convenio entre estas tres entidades para cooperar en el diseño, ejecución y seguimiento de los programas de atracción de IED. En los últimos años, COMEX también ha establecido vinculaciones más estrechas con otras agencias, en particular, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) para

²¹⁴ Ex Overseas Private Investment Corporation (OPIC)

²¹⁵ Alcanzan actividades de servicios audiovisuales, minería, energía, ciertos servicios profesionales, telefonía básica, pesca, transporte y servicios financieros (OMC, 2013).

²¹⁶ COMEX se ubicó entre las entidades de gobierno mejor calificadas por el Índice de Gestión Institucional (IGI) de la Contraloría General de la República, obteniendo en 2017 y 2018 la mejor calificación. PROCOMER obtuvo por cuatro años consecutivos la distinción del Centro de Comercio Internacional como la mejor agencia de promoción de exportaciones, similar a CINDE, que en 2018 tuvo el premio a mejor agencia de atracción de inversiones.

promover un mejor alineamiento entre políticas de inversión y de innovación, fortalecer la disponibilidad de capital humano en áreas prioritarias y generar vínculos entre empresas locales y multinacionales.

En 2014 se creó el Consejo Presidencial de Competitividad, Innovación y Talento Humano²¹⁷, conformado por representantes de varios ministerios, agencias públicas, universidades y cámaras empresariales. Si bien esta iniciativa tomó medidas para mejorar grado de coordinación de la política de desarrollo productivo, la OCDE sugirió que el Consejo asumiera un papel más estratégico, con unidades técnicas reforzadas²¹⁸ (OCDE, 2018). En este sentido, cabría al Consejo asumir una visión estratégica que enmarque y oriente las políticas a adoptar en las distintas áreas vinculadas al desarrollo productivo, el comercio y la atracción de IED²¹⁹.

5.1.3 EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS

Los **mayores incentivos a las inversiones** en Costa Rica se concentran en las ZF. Además de los beneficios en términos de economías de aglomeración, infraestructura y servicios de apoyo en los parques industriales del país²²⁰, el esquema incluye una serie de incentivos fiscales a los cuales pueden acceder las empresas.

El régimen de ZF se instauró en Costa Rica en los años ochenta con la finalidad de fomentar las exportaciones no tradicionales y la atracción de IED. En 1996 se promulgó la actual Ley de Zonas Francas (Ley 7.210), modificada en 1998 (Ley 7.830) y en 2010 (Ley 8.794).

Con la reforma de 2010 se introdujeron tres grandes cambios. Por un lado, se adecuó el régimen de ZF a los compromisos adquiridos en el ámbito de la OMC, en particular, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias que prohíbe aquellas subvenciones que están supeditadas de hecho o de derecho a los resultados de exportación de las empresas²²¹. En segundo lugar, se incorporaron exigencias y beneficios diferenciales según las empresas se establezcan dentro o fuera del Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA) con el fin de atraer IED hacia las zonas de menor desarrollo relativo. Finalmente, la reforma apuntó a atraer inversiones para el desarrollo de sectores estratégicos, restringiendo el tipo de empresas que pueden acogerse al régimen. Estos sectores de interés se definieron a efectos de priorizar: i) proyectos calificados de alta contribución al desarrollo social y que generen empleo de calidad; ii) proyectos que por la incorporación de nuevas tecnologías contribuyan a la modernización productiva del país; iii) proyectos que lleven adelante actividades de investigación y desarrollo, iv) proyectos que promuevan la innovación y transferencia tecnológica; v) proyectos que alienten la incorporación de tecnologías limpias, gestión integral de desechos, ahorro energético y uso eficiente del agua. En esta línea, la Comisión Especial para la Definición de Sectores Estratégicos²²² estableció que un proyecto para ser considerado una **inversión estratégica**

²¹⁷ Este organismo es sucesor del Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación, creado en 2010, que estaba compuesto por diez ministros y el presidente del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

²¹⁸ Se encuentra en análisis un proyecto de ley (20.331) para institucionalizar el Consejo a fin de garantizar que perdure, unificar sus tres subcomités, fortalecer la secretaría técnica y agregar una oficina de asesoramiento estratégico.

²¹⁹ Ortega (2013) y OCDE (2018) realizan algunas recomendaciones específicas para avanzar hacia dicho objetivo.

²²⁰ Según información recogida para este trabajo, dentro del Gran Área Metropolitana Ampliada existen 7 parques industriales para manufactura y otros 23 para servicios, y hay otros 15 parques fuera de dicha área. No todo parque industrial que funciona en Costa Rica lo hace operando bajo el régimen de ZF.

²²¹ Tras una serie de prórrogas, se estableció el 31 de diciembre de 2015 como la fecha límite concedida a un grupo de países (entre ellos, Costa Rica) para la eliminación de las subvenciones prohibidas.

²²² La Comisión cuenta con representantes del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), los Ministerios de Hacienda y Planificación y Política Económica, el sector privado y el Centro de Alta Tecnología (CENAT).

debe cumplir al menos uno de los siguientes criterios:

- emplear anualmente a un mínimo de 200 trabajadores (reportados en la nómina de sueldos);
- pertenecer a alguna de las industrias de: electrónica avanzada; componentes eléctricos avanzados; automotriz (dispositivos e insumos); equipos, dispositivos e insumos médicos; farmacéutica y biotecnología; aeronáutica y aeroespacial; automatización y sistemas de manufactura flexibles; piezas y componentes maquinados de alta precisión; energías renovables; y materiales avanzados;
- destinar como mínimo el 0,5% de sus ventas a gastos de I+D en su ejercicio en Costa Rica;
- contar para su operación en Costa Rica con al menos una certificación del tipo ISO 14001 (14004) o equivalente y/o LEED o equivalente.

Varias de las modificaciones mencionadas fueron introducidas a partir de la incorporación de una nueva categoría de empresas beneficiarias: las empresas de manufactura a las cuales no se les exige un nivel mínimo de ventas al exterior y que deben operar en un sector estratégico o estar instaladas fuera del GAMA (empresas de la categoría f). Bajo esta categoría se prevé el desarrollo de megaproyectos que involucran una nueva inversión de más de USD 10 millones y generan al menos 100 empleos permanentes. También se prevé el desarrollo de empresas proveedoras de otras beneficiarias del régimen a las que no se exige operar en un sector estratégico (ver Box 5.1).

Tanto los requisitos para acceder al régimen de ZF como los beneficios otorgados por el mismo dependen de la naturaleza de la actividad desarrollada por la empresa y de otras variables, tales como, monto de la inversión, empleo generado y localización dentro o fuera del GAMA (ver Box 5.1). El período de exención -total o parcial- del impuesto sobre la renta empresarial es de 12 años dentro del GAMA y 18 años en zonas de menor desarrollo relativo. Las empresas procesadoras de bienes -cuya inversión inicial haya sido de al menos USD 2 millones- pueden extender el período de exención si cumplen con las reinversiones requeridas en aplicación del incentivo a la reinversión. En este caso, el plazo total de la exención puede ser de hasta 16 y 22 años, dentro y fuera del GAMA, respectivamente. Después de cumplidos todos estos plazos, si las empresas demuestran haber alcanzado los objetivos planteados en los planes de inversión, pueden aspirar a ingresar nuevamente al régimen, aunque para ello deben volver a realizar las inversiones requeridas.

Las empresas procesadoras de exportación, a las que se exigía exportar al menos el 75% de sus ventas totales, pudieron solicitar el traslado a la categoría f) antes del 31 de diciembre de 2015²²³, siempre que cumplieran con las inversiones nuevas requeridas, en un proyecto correspondiente a un sector estratégico o localizado fuera del GAMA. Las empresas procesadoras de exportaciones que no se trasladaron a la categoría f) mantuvieron las exenciones hasta el vencimiento del plazo concedido en el respectivo acuerdo de otorgamiento del régimen, o hasta el 31 de diciembre de 2015, momento en que dejaron de estar sujetas a requisitos de exportación. Según la información disponible, la mayor parte de las empresas solicitó ese traslado.

Las empresas procesadoras de bienes de la categoría f) pueden vender la totalidad de su producción en el mercado interno y beneficiarse plenamente del régimen de ZF. La exención al impuesto sobre la renta se aplica para todas las ventas, independientemente de si son para el mercado interno o externo. Los bienes que se introducen en el mercado

²²³ Fecha en que venció para Costa Rica el plazo para eliminar las subvenciones a las exportaciones.

nacional son tratados como importaciones y los aranceles se pagan únicamente sobre los insumos utilizados para su producción. De todos modos, dado el pequeño tamaño del mercado doméstico, y el consiguiente escaso interés de los inversores en ZF de operar con el mismo, no cabe esperar que se generen conflictos sustantivos por la ausencia de restricciones a las ventas domésticas.

Box 5.1: RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN COSTA RICA

Los contenidos principales del marco regulatorio de las ZF son los siguientes:

OBJETIVOS. No están explicitados en la normativa. Los principales objetivos declarados o implícitos son los de atraer IED, incrementar exportaciones y generar empleo, con énfasis en sectores y actividades estratégicos y en el desarrollo regional.

DEFINICIÓN. El régimen de ZF es el conjunto de incentivos y beneficios que el Estado otorga a las empresas que realizan inversiones nuevas en el país y cumplen con los demás requisitos y obligaciones establecidos en la Ley de Régimen de Zonas Francas y sus reglamentos. Una ZF es un área delimitada, sin población residente y autorizada por el Poder Ejecutivo a funcionar como tal, donde se establece un grupo de empresas beneficiadas con el régimen.

BENEFICIARIOS. Pueden acogerse a los beneficios del régimen²²⁴:

- a) Empresas que producen, procesan o ensamblan bienes para exportación o reexportación (categoría vigente hasta el 31 de diciembre de 2015).
- b) Empresas comerciales de exportación (empresas logísticas, no productoras)²²⁵.
- c) Empresas que proveen servicios al exterior o a otras beneficiarias del régimen. No pueden acogerse a los beneficios las entidades bancarias, financieras y aseguradoras, y las que prestan servicios profesionales.
- ch) Empresas administradoras de parques destinados a la instalación de empresas bajo el régimen de ZF²²⁶.
- d) Entidades dedicadas a la investigación científica para mejorar el nivel tecnológico de la industria, la agroindustria y el comercio exterior del país.
- e) Empresas que operan astilleros y diques para la construcción, reparación o mantenimiento de embarcaciones.
- f) Empresas que producen, procesan o ensamblan bienes, independientemente de que se exporten o no.

²²⁴ No pueden ingresar al régimen empresas dedicadas a extracción minera, extracción o exploración de hidrocarburos, producción o comercialización de armas, y generación eléctrica (salvo para autoconsumo). Una empresa puede pertenecer a más de una categoría siempre que lleve contabilidades separadas.

²²⁵ Las mercancías deben ser propiedad del beneficiario y no pueden venderse al mercado local.

²²⁶ Las desarrolladoras de parques industriales sólo acceden a la totalidad de los beneficios del régimen de ZF cuando en los parques se instalan únicamente empresas bajo dicho régimen. Las administradoras compran los terrenos donde van a funcionar las ZF y luego venden o alquilan los espacios, y prestan algunos servicios a las empresas que operan en esas zonas.

Puede otorgarse el régimen a empresas procesadoras (a y f) que se establecen fuera de una ZF²²⁷.

Requisitos/contrapartidas. Para acceder al régimen deben cumplirse ciertos requisitos:

- Inversión nueva inicial en activos fijos de al menos USD 150.000 en zonas en el GAMA y de -al menos- USD 100.000 en zonas fuera del GAMA. Para empresas procesadoras (a y f) que se instalan fuera de zona el monto mínimo es de USD 2 millones en el GAMA y de USD 500.000 fuera del GAMA²²⁸.
- Exportación de -al menos- el 75% de las ventas totales, salvo para las empresas de los literales b), c) y f).
- Exportación de -al menos- el 50% de las ventas totales para empresas de servicios (literal c).
- Para las empresas procesadoras del literal f): a) el proyecto debe pertenecer a un sector estratégico o la empresa establecerse fuera del GAMA; b) las inversiones nuevas que realizan podrían efectuarse en otro país o trasladarse a otro país (movilidad internacional)²²⁷; y c) a la fecha de presentar la solicitud de ingreso al régimen, la empresa debe estar exenta del impuesto sobre la renta, en forma total o parcial.
- Para empresas del literal f) con el propósito de proveer una proporción significativa de bienes a empresas beneficiarias del régimen²³⁰ sólo se requiere que se trate de una nueva inversión.

Los requisitos que se establecen para acceder a determinados niveles de beneficios dentro del régimen se presentan en el siguiente punto.

BENEFICIOS/CONTRAPARTIDAS. El régimen contempla los siguientes incentivos fiscales según categoría de la empresa y nivel de la contrapartida:

²²⁷ En el caso de las empresas procesadoras de exportación se exige que las características del proyecto impidan desarrollarlo dentro de una zona (exigencia que no aplica a las del literal f). En la actualidad existen 65 empresas fuera de parques, la gran mayoría de ellas procesadoras.

²²⁸ Las pequeñas empresas (con menos de veinte empleados) que se asocien para realizar actividades procesadoras para la exportación podrán alcanzar los montos mínimos de inversión requeridos sumando el monto de la inversión de cada empresa asociada.

²²⁹ Se presume esta circunstancia cuando la entidad controladora opera en el extranjero (fuera de Centroamérica y Panamá) al menos una planta procesadora similar a la que operaría en Costa Rica.

²³⁰ Una empresa es considerada proveedor significativo cuando al menos el 40% de sus ventas totales se realiza a empresas establecidas bajo el régimen de ZF.

CONCEPTO	PLAZO ^A	EMPRESAS PROCESADORAS (A)	EMPRESAS PROCESADORAS (F)	EMPRESAS PROCESADORAS (F) MEGAPROYECTOSB	EMPRESAS DE SERVICIOS (C)
Impuesto sobre la renta (IR) ^c	8 años	Exención 100%	Paga 6%	Exención 100%	Exención 100%
	4 años	Exención 50%	Paga 15%	Exención 50%	Exención 50%
Diferimiento del IR ^d	Ilimitado	No	No	Sí	No
FUERA DEL GAMA					
Impuesto a la renta (IR)	12 años	Exención 100%	0% por 6 años	Exención 100%	Exención 100%
	5% por 6 años	Exención 100%	Exención 100%	Exención 50%	Exención 50%
Diferimiento del IR	6 años	Exención 50%	15%	Exención 50%	Exención 50%
OTROS INCENTIVOS FISCALES					
Crédito fiscal ^e	Ilimitado	No	Sí	Sí	No
Incentivo reinversión (exención del IR) ^f	Hasta 4 años	Exención 75% (inversión mayor USD 2:)	Paga 7,5%	Sí	No
Tributos importación ^g	Ilimitado	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%
Tributos exportación y reexportación	Ilimitado	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%
Impuestos al capital, activo neto, traspaso inmuebles, territorial	10 años	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%
Impuesto sobre ventas (IVA)	Ilimitado	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%
Impuesto selectivo al consumo	Ilimitado	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%
Tributos sobre remesas al extranjero	Ilimitado	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%
Tributo y patente municipales	10 años	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%	Exención 100%

Fuente: elaboración propia

Notas:

a/ Los plazos se cuentan a partir de la fecha de inicio de las operaciones productivas de la beneficiaria.

b/ Se configura un megaproyecto cuando la inversión nueva es de al menos USD 10 millones (a cumplir en 8 años) y la empresa tiene al menos 100 empleados permanentes durante toda la operación. Las empresas procesadoras del literal f) de un sector estratégico, instaladas fuera del GAMA y que mantienen 100 empleados, reciben los mismos beneficios que un megaproyecto en relación con el IR.

c/ La tasa general del IR es del 30%. Salvo para las empresas del literal f), las que venden al mercado local deben pagar el impuesto a la renta en la misma proporción del valor de los bienes y servicios introducidos en dicho mercado, en relación con el valor total de las ventas.

d/ Aplazamiento del pago del IR hasta la recepción de los dividendos por parte de la entidad controladora o hasta un plazo máximo de 10 años, lo que ocurra primero (los montos diferidos generan intereses a favor del Estado a una tasa especial).

e/ Derecho a crédito fiscal por reinversión de utilidades en activos fijos nuevos y gastos en entrenamiento y capacitación de personal (nacional o residente) y de micro, pequeñas y medianas empresas proveedoras de las beneficiarias. El crédito se deduce del monto a pagar del IR por hasta un 10% de la renta imponible en cada período fiscal (el crédito en exceso puede utilizarse en los cinco períodos siguientes).

f/ Exención adicional del IR por reinversión cuyo plazo se determina según la relación entre el monto invertido entre los años 4 y 8, y la inversión original (1 año si reinvierte 25%, 2 años si reinvierte 50%, 3 años si reinvierte 75% y 4 años cuando la reinversión es de al menos el 100% de la original). Los años de exención adicional rigen después de cumplido el octavo o doceavo año de operaciones, según sea dentro o fuera del GAMA (vencido el período adicional, sigue el período final de 4 o 6 años, según corresponda).

g/ Incluye maquinaria y equipo, ciertos vehículos automotores y demás mercancías requeridas para la operación (materias primas, productos elaborados y semielaborados, etc.). Se exoneran combustibles, aceites y lubricantes únicamente cuando no se producen en el país en las condiciones requeridas.

- Las empresas establecidas en zonas francas pueden solicitar beneficios consistentes en asistencia para el entrenamiento de empleados y aspirantes, asistencia en selección del personal, entre otros.
- Las empresas beneficiarias deben pagar un canon. Las empresas de los literales a) y f) pagan en función de la superficie techada, y las demás pagan el 0,3% de sus ventas mensuales (0,6% si están fuera de zona).

SANCIONES. El Ministerio de Comercio Exterior puede imponer multas, suspender beneficios o revocar el régimen a las empresas beneficiarias que incurran en infracciones previstas en una lista taxativa.

INSTITUCIONALIDAD. La promoción, administración y supervisión del régimen está a cargo de PROCOMER, incluye la fiscalización de las contrapartidas a través de informes anuales de operaciones -que las empresas deben remitir hasta cuatro meses desde el cierre fiscal- y de auditorías (visitas de supervisión de operaciones). Los proyectos son evaluados en primera instancia por PROCOMER y luego por el Ministerio de Comercio Exterior y la Dirección General de Aduanas. El Poder Ejecutivo aprueba el otorgamiento del régimen de zona a través de un acuerdo ejecutivo.

En cuanto a la utilización del régimen, actualmente funcionan ZF en todas las provincias del país, aunque el grueso de las mismas está en las cuatro provincias que forman parte del GAMA (San José, Cartago, Heredia y Alajuelas). Además de la diferenciación de requisitos y beneficios para fomentar el desarrollo de las áreas relativamente rezagadas, la última reforma al régimen de ZF estableció que el Estado debía fortalecer polos de desarrollo fuera del GAMA a través de planes para la generación de los servicios e infraestructura necesarios para la operación de parques industriales en aquellas áreas. La ley identificó las provincias prioritarias para este cometido. Esta disposición se vincula con la intención de desarrollar “Zonas Económicas Especiales”, donde el sector público (nacional y local), el privado y el académico unen esfuerzos para impulsar la creación de polos industriales en zonas rezagadas. Son ejemplos de estas iniciativas las promovidas en Huetar Norte (2001), Cartago (impulsada en 2008 por el Instituto Tecnológico de Costa Rica), Brunca (2011) y Turrialba (2013). Hasta el momento, estas zonas han tenido muy escaso desarrollo, salvo la de Cartago.

A mediados de 2018 había 437 empresas ubicadas en ZF (375 activas), de las cuales 190 eran exportadoras de servicios y 111 procesadoras de bienes (89 se habían calificado en la nueva categoría f y 22 permanecían aún en la antigua categoría a)²³¹. En tanto, otras 80 empresas operaban en más de una categoría, 50 eran administradoras y apenas 7 puramente comercializadoras. No existían empresas dedicadas a investigación científica (categoría d) ni astilleros (categoría e). Finalmente, había 3 firmas que se habían categorizado como proveedoras bajo la nueva categoría f).

En términos de su implantación sectorial principal, más de la mitad de las empresas de ZF operan en el sector servicios, seguidas por las de equipo de precisión y médico (13%), eléctricas y electrónicas (7%), alimentarias (7%), metalmecánica (6%), plástico y sus manufacturas (5%), agropecuaria (4%), textiles y derivados (3%) y otras (3%) (Medaglia Monge y Mora Álvarez, 2019).

El peso de las ZF en las exportaciones de bienes de Costa Rica creció dramáticamente en la segunda mitad de los noventa, pasando del 12% al 50% entre 1995 y el año 2000. A partir de entonces, y hasta el presente, el porcentaje se mantuvo aproximadamente en los valores del 2000, en general, en niveles superiores al 50%. El régimen generó un saldo comercial favorable en bienes de alrededor de USD 3.000 millones en 2018, contra USD 2.000 millones en 2010 y 2011. En contraste, la economía costarricense en su conjunto muestra un déficit comercial de USD 6.726 millones en 2018. A su vez, las ZF pasaron de contribuir con un 22% de las exportaciones totales de servicios en 2006 a representar más del 40% de las mismas en 2016 (excluyendo viajes y transporte, dicha contribución fue de más del 60% en 2013).

En lo que respecta a los mercados de destino, la mitad de las exportaciones de bienes de las ZF se destina a EE. UU., aunque esta participación es menor a la observada en años anteriores debido al mayor peso de destinos en Asia y la Unión Europea (Medaglia Monge y Mora Álvarez, 2019). En materia de composición, en 2018, el 62% de las exportaciones corresponde a industrias intensivas en productos diferenciados (contra un 7% desde régimen definitivo) seguido por 20% de industrias en trabajo (contra un 73% desde régimen definitivo). Desde una óptica desagregada, el 59% de las exportaciones de bienes de las ZF correspondió a equipos médicos y de precisión, un 15% a productos del sector alimentario, 6% a electrónica y equipos eléctricos, y 5% a productos químicos y farmacéuticos (Medaglia Monge y Mora Álvarez, 2019).

²³¹ Fuente: PROCOMER.

En 2018 había 115 mil empleos directos en estas zonas (el 12% del empleo asalariado en el sector privado) y su salario promedio era 1,2 veces el salario promedio nacional pagado por el sector privado de Costa Rica, siendo el sector servicios el que pagaba los mayores salarios dentro de las ZF, seguidos por eléctrica y electrónica, y plástico y sus manufacturas (Medaglia Monge y Mora Álvarez, 2019).

Desde el punto de vista de la efectividad o el balance de costos y beneficios del régimen, la evidencia econométrica más reciente sugiere que, si bien los incentivos fiscales brindados fueron relativamente generosos y atractivos (OCDE, 2012; Artana y Templado, 2015²³²), no habrían sido suficientes para la captación de flujos significativos de IED **intensiva en conocimiento** (más allá de que hubo un *upgrading* en el tipo de procesos desarrollados en el país) o para el fomento y la radicación de proyectos en las regiones de menor desarrollo relativo del país.

En este sentido, el grueso de la IED se concentra en el GAMA (OCDE, 2012; Martínez Piva y Calderón, 2012; Medaglia Monge y Mora Álvarez, 2019). A mediados de 2018 había 65 empresas en ZF fuera del GAMA (15% del total)²³³, de las cuales 9 son administradoras, 42 procesadoras -que en algunos casos realizan comercialización complementaria o exportan servicios- y 9 exportan servicios. De las 35 firmas procesadoras de bienes, 27 se dedican a actividades vinculadas con recursos naturales, lo cual muestra que ese es el principal determinante para ubicarse fuera del área metropolitana. En 2018, estas empresas localizadas fuera de las provincias del GAMA aportaron un 5% del empleo directo.

Estos resultados en términos de desarrollo territorial son los esperables en la medida que la IED que llega a Costa Rica busca eficiencia mediante la reducción de costos, y -por lo tanto- las empresas multinacionales no tienen incentivos para ubicarse en zonas rezagadas que presentan costos relativos superiores, salvo los salariales, y carencias de activos necesarios para el desarrollo de actividades productivas (Martínez Piva y Calderón, 2012). En este contexto, los incentivos fiscales no son suficientes y es necesario adoptar iniciativas que conviertan a esas zonas en polos de atracción de IED, incluidas cuestiones de infraestructura básica, telecomunicaciones, desarrollo empresarial y capital humano.

En cuanto a los impactos del régimen, el ejercicio estadístico realizado por Artana y Templado (2015) señala que, luego de controlar por endogeneidad²³⁴, el hecho de acceder a las exenciones tributarias no muestra una influencia positiva sobre la inversión²³⁵ ni sobre el volumen de empleo de las firmas beneficiadas²³⁶. Además, las empresas en las ZF de Costa Rica tienen alta rentabilidad²³⁷, por lo que subsiste la duda de si las exenciones no estarían favoreciendo a proyectos que de cualquier manera se hubieran realizado (Artana y Templado, 2015)²³⁸.

²³² Estos autores señalan que el gasto tributario en Costa Rica en 2012 fue aproximadamente de 5,6% del PIB; de ese total, los beneficios en el impuesto a la renta alcanzarían a 1,8% del PIB (y los relacionados al régimen de ZF serían de 0,8 del PIB). Ver también Martínez Piva y Calderón (2012) para cálculos sobre el costo fiscal de los incentivos.

²³³ Podría haber algunas empresas más ya que ciertos distritos de las provincias de San José, Heredia, Alajuela, y Cartago no pertenecen a GAMA, pero la información disponible no permite discriminarlas.

²³⁴ Si bien las exoneraciones se supone que estimulan las inversiones, el nivel de aquellas depende a su vez de las inversiones pasadas.

²³⁵ Aunque sí encuentran que las empresas que fueron exoneradas siempre al máximo posible, fueron las que tuvieron mayor inversión.

²³⁶ En el ejercicio sin controlar por endogeneidad se observan algunos impactos positivos sobre el empleo.

²³⁷ Estos autores estiman una tasa interna de retorno anual (privada) de las inversiones en las ZF de Costa Rica del 39% e incluso señalan que se trata de un "piso" del verdadero valor de dicha tasa.

²³⁸ Los autores aconsejan reemplazar el actual esquema de exoneraciones por otro de amortización instantánea de nuevas inversiones, el cual llevaría a que los proyectos nuevos con ganancias "normales" no paguen impuesto a las ganancias si reinvierten entre 15 y 20% de sus activos anualmente.

En contra de esta visión, en diversas entrevistas realizadas para este caso de estudio se señaló que sin el régimen de ZF (que incluye no sólo las exoneraciones tributarias, sino también la libre operatoria de comercio exterior) difícilmente las empresas extranjeras radicadas en esas zonas hubieran llegado al país. Existen estudios realizados vía análisis de costo-beneficio, en lugar de metodologías econométricas, que generan resultados más favorables al régimen. Por ejemplo, Céspedes-Torres (2012) elabora un análisis donde considera como costos del régimen de ZF a los impuestos exonerados, los gastos en promoción de la IED, las inversiones en infraestructura -tanto directas, en los parques, como indirectas (por ejemplo, ciertas carreteras)- y parte del gasto educativo, contra los beneficios calculados como el diferencial salarial dentro y fuera de las ZF (incluidas las cargas sociales), las compras locales realizadas por las empresas allí instaladas (a las que se les suma un multiplicador de gasto) y los impuestos y cánones pagados por dichas empresas. En este ejercicio, se estima que el Valor Presente Neto del régimen equivalía al 8% del PIB de Costa Rica en 2010 y que la tasa interna de retorno era del 47%.

Por su parte, Medaglia Monge y Mora Álvarez (2015, 2019) llevan adelante un ejercicio similar, donde no se considera como costos a las inversiones en infraestructura y educación (aunque sí a los gastos de administración del régimen), en tanto que los beneficios incluyen los impuestos a la renta pagados por los trabajadores de ZF y los salarios y cargas sociales abonados por el empleo generado indirectamente por las empresas de ZF (esto vendría a reemplazar al multiplicador de gasto usado en el trabajo antes mencionado). Así, calculan un beneficio país neto de 7,9% del PIB entre 2014 y 2018 (casi dos puntos porcentuales más que en entre 2010 y 2014), y que por cada dólar de exoneración de impuestos en dicho período las empresas de ZF generaron USD 2,5 de ingresos para el país. Este último valor es menor al calculado para el período 2010 - 2014 (según las mismas autoras) ubicado en USD 5,7.

En un esfuerzo reciente, Zolezzi et al. (2020) analizan la relación de la IED en régimen de ZF sobre varias variables macroeconómicas para el período 1991-2016, en comparación con la IED que llega en régimen definitivo²³⁹. Concluyen que la IED en ZF tiene un efecto de largo plazo de mayor tamaño que la del régimen definitivo sobre las exportaciones totales, las exportaciones de servicios y el empleo. Esto está relacionado con los siguientes resultados: por cada dólar de IED en ZF en el período mencionado, se habrían generado USD 14 adicionales en promedio en las exportaciones totales, en comparación con los USD 12 adicionales en el régimen definitivo. La diferencia de USD 2 entre ZF y régimen definitivo se mantiene en el impacto sobre las exportaciones de servicios. En términos de empleo, por cada millón de dólares invertidos de IED en ZF se habría generado un promedio de 10 nuevos puestos laborales, en comparación con 6 puestos en régimen definitivo.

Más allá de las ventajas y limitaciones de los trabajos citados, queda planteada la existencia de diversas visiones respecto de los costos y beneficios del régimen de ZF, y la necesidad de profundizar en las interacciones entre la IED y la economía local en el futuro. En cualquier caso, la mayoría los resultados de las evaluaciones del régimen sobre la economía reflejan el funcionamiento de las ZF en su versión previa a la reforma de 2010. Esta última es ambiciosa y apunta explícitamente a objetivos de desarrollo vinculados a transformación productiva y *upgrading* en la cadena de valor, derrames, encadenamientos e impulso a zonas rezagadas. Se trata de ir más allá de favorecer operaciones de exportación y apuntar a promover otro tipo de beneficios que la IED podría traer aparejada. La experiencia pasada en Costa Rica confirma que **los derrames de la IED no son automáticos y que las condiciones**

²³⁹ Refiere a todos los regímenes que no son ZF.

de entorno son claves para la generación de eslabonamientos y atracción de IED de calidad. En paralelo, la necesidad de inversiones para mejorar las capacidades locales (de educación, infraestructura, seguridad, servicios urbanos, etc.) excede largamente al alcance de los incentivos usualmente otorgados en las ZF y al propio accionar de las firmas beneficiadas (Martínez-Piva y Calderón, 2012).

Si bien es pronto para evaluar los resultados de la reforma reciente, la información recogida sugiere que probablemente las modificaciones sean insuficientes para alcanzar los objetivos perseguidos. Por ejemplo, ninguna empresa extranjera aplicó al régimen de ZF en base a compromisos de realizar I+D, lo cual señala el escaso atractivo del país para llevar adelante este tipo de actividades, más allá de que pueden existir cuestiones operativas que limitan el uso de esta provisión (la dificultad para mostrar el nivel de gastos realizados en Costa Rica - OCDE, 2012). En este contexto se entiende que es una alternativa a explorar la de promover -al menos en algunas de las ZF que funcionan como parques industriales- procesos de transformación para convertirlas en parques científico-tecnológicos. En esos parques podrían instalarse incubadoras de proyectos; oficinas públicas de apoyo que brinden servicios especializados y acompañen a los beneficiarios; centros de investigación con interrelación público-privada (y/o cooperación universidad-empresa) e institutos mixtos de formación y capacitación de personal, con programas de diferente duración y objetivos. Un punto a atender es que todos los parques existentes en Costa Rica son privados, lo cual puede generar alguna dificultad para el tipo de procesos de transformación aquí propuesto.

En esta línea de procurar un mejor alineamiento de los incentivos con los objetivos de desarrollo del país se puede pensar en reemplazar los criterios de admisión en ZF por esquemas en los que se otorguen exenciones y beneficios mayores a las inversiones que generen los efectos y derrames buscados por la política pública (sector/actividad, empleo, capacitación, desarrollo de proveedores).

5.1.4 INCENTIVOS FISCALES Y FINANCIEROS

Además del régimen de ZF, Costa Rica otorga incentivos fiscales para promover las inversiones en varios sectores (agropecuario y turismo, entre otros).

La Ley 7.293 de 1992 -Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones- prevé la exoneración de los tributos a la importación de maquinaria, equipo e insumos para la actividad agropecuaria y la actividad pesquera, así como la exoneración de todo tributo, excepto los aranceles, a la importación de las materias primas para la elaboración de los insumos para la actividad agropecuaria.

Costa Rica aplica un régimen de incentivos al sector turismo, establecido originalmente por la Ley 6.990 de 1985 y luego reformado en 1992 (Ley 7.293) y 2001 (Ley 8.114). La Ley 6.990 tiene por objetivo establecer un proceso acelerado y racional de desarrollo de la actividad turística costarricense, a través del otorgamiento de incentivos y beneficios a programas y proyectos del sector. Los beneficiarios del régimen se establecen a partir de la definición de las actividades alcanzadas: a) servicios de hotelería; b) transporte aéreo y acuático de turistas; c) arrendamiento de vehículos; y d) agencias de viajes que se dediquen exclusivamente a esta actividad. Los incentivos varían según el tipo de actividad, pero en líneas generales consisten en la exención, total o parcial, de tributos a la importación o compra local de los bienes necesarios para la instalación o el funcionamiento inicial de nuevas empresas o nuevos servicios, así como la depreciación acelerada de algunos bienes (también están alcanzadas la construcción, ampliación o remodelación

del edificio respectivo). El plazo de los incentivos se define técnicamente en cada caso y corresponde al **plazo de consolidación del proyecto**, entendido como el período luego del cual la empresa podría continuar realizando inversiones periódicas y manteniendo calidad y competitividad, sin utilizar incentivos²⁴⁰. La institución a cargo de la concesión de los incentivos es el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), que a su vez se encarga de fiscalizar -junto al Ministerio de Hacienda- el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los beneficiarios. Los incentivos se conceden a través de un contrato turístico en el que se detallan los incentivos y las obligaciones que contrae el beneficiario. La comisión reguladora de turismo, designada por el presidente de la República e integrada por representantes de los sectores público y privado, es la encargada de aprobar las solicitudes de contratos y fijar su plazo de vigencia. Los criterios para otorgar los incentivos incluyen aspectos, tales como, la contribución en balanza de pagos, la creación de empleos directos e indirectos y los efectos en el desarrollo regional, entre otros. En 2009, un estudio de evaluación de impacto de este régimen, contratado por el ICT, concluyó en la existencia de un efecto neto positivo en términos del PIB, ya que el costo fiscal de las exoneraciones es compensado ampliamente por el efecto de las inversiones²⁴¹.

En cuanto a los incentivos financieros, en 2008 se creó el Sistema de Banca para el Desarrollo - SBD (Ley 8.634), en cuyo marco se estableció el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE) que tiene entre sus objetivos el de fomentar “la creación, la reactivación y el desarrollo de empresas, mediante modelos de capital semilla y capital de riesgo”. En este sentido, el FINADE cuenta con distintas líneas de financiamiento bajo un esquema de banca de segundo piso que provee crédito, *leasing* o arrendamiento financiero -entre otras formas de apoyo- además de un fondo de garantías y avales que puede garantizar operaciones por hasta el 75% del monto de los proyectos.

No obstante este y otros instrumentos mencionados más adelante, el panorama general es de acceso reducido a las fuentes formales de financiamiento e impacta especialmente sobre las firmas de menor tamaño, lo que limita de manera considerable su competitividad y capacidad inversora, y es una de las razones por las que los encadenamientos entre empresas locales y multinacionales son todavía débiles. Esto llama a promover la adopción de mecanismos, tanto dentro como fuera del sistema bancario formal, que faciliten el acceso al crédito por parte de las PYME, así como un mayor apoyo al surgimiento de esquemas de capital semilla y capital de riesgo que contribuyan a un mayor desarrollo emprendedor. Este último punto comenzó a ser abordado a partir de una reforma a las leyes del SBD, de regulación del mercado de valores, de promoción del desarrollo científico y tecnológico, y de fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas (Ley 9.695), orientada a incentivar los modelos de capital de riesgo y capital semilla para emprendimientos.

5.1.5 ASISTENCIA AL INVERSOR: AGENCIA DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES

CINDE es la API de Costa Rica y su misión principal es atraer IED para contribuir al desarrollo del país. Según su propia definición, es una “organización privada, sin fines de lucro y apolítica”. Esta agencia cuenta con más de treinta años de existencia y es considerada a nivel mundial como una de las API con mejores prácticas de promoción. En un análisis de las actividades de 214 agencias, CINDE fue clasificada entre las diez primeras, siendo además la entidad nacional con mejor desempeño de gestión en toda América Latina y

²⁴⁰ La determinación del plazo se realiza en base a un instrumento técnico denominado “Estudio de Plazos de Consolidación de Empresas Turísticas”, publicado en el Diario Oficial.

²⁴¹ Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica - IICE (2009).

el Caribe (FIAS, 2009b). A su vez, CINDE es el ejemplo más nombrado de API privada y constituye una referencia habitual dentro de las experiencias exitosas en la atracción de IED hacia países en desarrollo, en especial, cuando se comenta la insignia del proyecto de Intel en los años noventa.

No obstante, la historia de CINDE está atravesada por vaivenes y matices. En lo que respecta a su carácter privado, la agencia fue creada como un organismo no gubernamental (apolítico) costarricense, pero sus características intrínsecas son bien diferentes a las de una entidad privada. Por ejemplo, CINDE no rige sus actividades bajo el criterio del lucro y no cobra por los servicios que presta a los inversores. Su creación en 1982 fue financiada con recursos de la Agencia Norteamericana de Desarrollo Internacional (USAID). Estas contribuciones se tradujeron en un desembolso inicial de USD 21 millones para la conformación de la agencia y el fondeo de presupuestos de entre USD 4 y 8 millones anuales durante los años noventa.

Esta particular configuración de CINDE como agencia desvinculada del gobierno costarricense y con financiamiento norteamericano respondía a condiciones particulares de la época, tanto en el plano internacional como regional y local. En particular, la creación de una API no gubernamental limitaba la dependencia del organismo ante cambios políticos internos e iba en línea con la lógica de una mayor eficiencia de la gestión privada por sobre la estatal. Por otra parte, la independencia facilitó a CINDE una mayor flexibilidad en la contratación de personal altamente calificado por fuera del entramado público, y con remuneraciones competitivas respecto de las del sector privado. Sumado esto a retribuciones extras en función de ciertos requerimientos de desempeño, la agencia evidenció interesantes niveles de productividad y efectividad en el manejo de sus recursos. Un ejemplo particular fue el esquema de incentivos que regía el accionar de los oficiales de promoción en el extranjero²⁴².

Sin embargo, la independencia administrativa y financiera respecto del sector público²⁴³ generó, según algunos autores, inconvenientes para la agencia. Por ejemplo, Paus (2007) analiza el papel de CINDE en la atracción de Intel a Costa Rica. Hacia mediados de los noventa, Intel se encontraba analizando localizaciones potenciales para una nueva planta de ensamblaje y prueba de microprocesadores. En la larga lista inicial aparecían países asiáticos (Indonesia, Singapur, India y Tailandia) y latinoamericanos (México, Chile, Argentina, Brasil y Costa Rica) (CEPAL, 2004). CINDE contactó inicialmente a ejecutivos de la compañía en Estados Unidos en 1995 y consiguió la visita a Costa Rica el año siguiente. Luego de la contribución de la agencia en los primeros contactos y en la generación de interés por parte de la firma multinacional, fue la especial atención que el propio Presidente de la Nación otorgó a este proyecto la que facilitó la remoción de los problemas que Intel identificaba para iniciar sus operaciones en Costa Rica. Ante la expresa intención del Poder Ejecutivo de captar a esta firma, todos los ministerios y organismos públicos se alinearon para brindar soluciones a aquellas demandas. Consiguientemente, se sucedieron varias acciones gubernamentales con vistas a la facilitación de la entrada de Intel: modificación e implementación de nuevos programas de estudio en el Instituto Tecnológico de Costa Rica; construcción de dos subestaciones eléctricas y obras viales entre la planta de Intel y

²⁴² De acuerdo con Wells y Wint (2000), CINDE adoptó un sistema de control integrado, donde la labor de los agentes en el exterior era monitoreada en base a un marco de objetivos de gestión prefijados. La agencia esperaba que, sobre la base de procedimientos de *targeting* estratégico de ciertas industrias claves, cada oficial realizara veinte presentaciones de *marketing* por mes, generara cincuenta visitas a inversores potenciales al año, y consiguiera (también anualmente) incentivar proyectos que trajeran consigo la creación de 750 puestos de trabajo en el país. Un sistema de pagos extras se establecía para aquellos agentes que lograban superar este nivel de empleo estipulado.

²⁴³ Además, en su Junta Directiva no hay ningún representante del gobierno, aunque sí muchos exfuncionarios de alto nivel.

el aeropuerto; facilitación para el aumento de la frecuencia de vuelos hacia Estados Unidos; apertura de consulados en Filipinas y Malasia (partes de la estructura transnacional de Intel), etc. (Spar, 1998).

Adicionalmente al papel de CINDE en el caso INTEL, la agencia ha cosechado éxitos importantes. Por ejemplo, hasta 2007 Costa Rica había atraído varias inversiones extranjeras en el sector de equipos médicos, pero las mismas apuntaban a producir instrumentos desechables de baja complejidad. Esto se debía a que la fabricación de dispositivos más complejos, como válvulas para el corazón u otros implementos cardiovasculares, requerían de un proceso de esterilización no disponible en Costa Rica en aquel momento. A su vez, la falta de este proceso se debía a la ausencia de demanda local. CINDE comenzó a operar para resolver esta falla de coordinación y finalmente logró que a comienzos de 2009 se instalara BeamOne, una empresa de servicios de esterilización con sede en Estados Unidos, que luego fue seguida por varias otras del mismo sector. De este modo, Costa Rica comenzó a exportar instrumentos médicos más sofisticados, ascendiendo en la cadena de valor del sector (Crespi et al., 2014).

Una de las limitaciones de CINDE fue la fuerte dependencia del financiamiento externo. La agencia llegó a contar con una planta de personal de entre 300 y 400 agentes y con siete oficinas en el exterior (Europa, Asia y Norteamérica). Sin embargo, una vez que los recursos de USAID concluyeron, CINDE debió procesar fuertes ajustes que la llevaron a manejar un presupuesto de aproximadamente un millón y medio de dólares al año, y tuvo que reducir sus recursos a poco menos de 30 oficiales²⁴⁴ y una sola agencia externa en Nueva York (CEPAL, 2006). Desde entonces, esta API solventó sus actividades con el rendimiento de inversiones previamente concretadas y aportes de una fundación local, financiada en parte por USAID antes de su partida. Recién en los últimos años (desde 2014) se direccionaron fondos públicos hacia la agencia, sobre la base del convenio de cooperación COMEX-PROCIMER-CINDE.

Pese a estos contratiempos, el papel de CINDE sigue siendo muy apreciado tanto en Costa Rica como a nivel internacional. CINDE tiene buen diálogo y articulación con las diversas instituciones públicas a cargo de la política hacia la IED (especialmente COMEX y PROCIMER) y alinea sus acciones con los objetivos de política generales del país en la materia. Así, en los últimos años comenzó a cooperar en temas, tales como, la promoción de encadenamientos y la atracción de IED hacia zonas rezagadas. En esta dirección, amplió su lista de sectores prioritarios a fin de detectar oportunidades de inversión en manufactura liviana o alimentos, aptas para su desarrollo fuera de GAMA. Además, desarrolló una serie de herramientas para asistir a los gobiernos y actores locales que buscan atraer inversión fuera de GAMA por medio de un *check list* de condiciones de atracción (infraestructura, recursos humanos, incentivos, etc.), de un localizador de recursos humanos (con el fin de determinar el nivel y perfiles de talentos disponibles en cada área) y de guías de promoción de oportunidades de inversión en ciudades emergentes.

La estrategia de promoción y focalización de la agencia fue cambiando a lo largo de los años. En sus inicios, CINDE buscó alentar IED en sectores intensivos en trabajo no calificado para incrementar el nivel de empleo, y consiguió importantes resultados en la rama textil. Durante los años noventa, producto de la dificultad de seguir compitiendo en el terreno de la maquila centroamericana y del retroceso paulatino del financiamiento de USAID, CINDE adoptó una política más activa y crecientemente focalizada hacia los

²⁴⁴ Con el paso de los años la plantilla de personal ha tenido incrementos pero no ha logrado alcanzar los niveles anteriores.

sectores de alta tecnología. Para el nuevo milenio, sus objetivos se centraban en los servicios de *outsourcing* de negocios (servicios compartidos, informáticos, *call* y *contact centres*), manufacturas electrónicas y microelectrónicas, productos médicos y ciencias de la vida y, más recientemente, tecnologías limpias.

La agencia dispone de oficiales dedicados a la tarea de inteligencia de mercado con el objetivo de identificar nuevas oportunidades de inversión. Esta labor es complementada mediante el trabajo del personal en la oficina de Nueva York, abocado a generar vínculos con potenciales inversores norteamericanos²⁴⁵. A su vez, CINDE asiste a las empresas en la selección de localizaciones para sus operaciones, proporciona información detallada sobre el país y los sectores productivos, como así también satisface necesidades de asesoramiento y organiza encuentros con proveedores de servicios, organizaciones gubernamentales, universidades, agentes inmobiliarios, profesionales, parques industriales, etc.

Gran parte de las actividades de promoción son desarrolladas en el Departamento de *Aftercare*. Esta división organiza su labor en torno a dos áreas de trabajo. Por un lado, se especializa en el apoyo a empresas extranjeras durante su instalación, facilita información y procedimientos necesarios para que comiencen su proyecto en Costa Rica, así como durante su crecimiento y expansión. Por otro lado, en un esfuerzo conjunto con otras instituciones gubernamentales, el sector académico del país y redes privadas, CINDE ofrece apoyo especializado en cuestiones estratégicas relacionadas al desarrollo de proyectos de expansión operacional o de diversificación de productos y/o actividades por parte de las compañías asentadas en el país. Esta función incluye asistencia en la interrelación con otras compañías o instituciones, además de seminarios informativos con el fin de tratar aspectos de interés para la comunidad de inversores.

Asimismo, las acciones de este departamento incluyen contactos frecuentes con la comunidad de negocios para relevar las percepciones imperantes sobre el clima empresarial local e identificar barreras que obstaculicen la realización o profundización de inversiones en el país (*policy advocacy*). Una vez localizadas ciertas posibilidades de mejoras, éstas son presentadas a las autoridades y monitoreadas por personal de la agencia. Finalmente, en caso de concretarse transformaciones vinculadas a estas propuestas, se organizan seminarios para informar a la comunidad de negocios sobre las reformas adoptadas²⁴⁶. A su vez, en los últimos años CINDE concretó alianzas con diferentes instituciones de gobierno, el sector privado y la academia para impulsar temas de interés nacional en áreas tales como la generación de empleo e infraestructura pública fuera de la GAMA y la promoción de la sostenibilidad ambiental, la equidad de género, los encadenamientos productivos y la investigación y desarrollo. También desarrolló alianzas con universidades extranjeras y locales, como el caso de la primera maestría a nivel latinoamericano en dispositivos médicos, junto con el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad de Minnesota, o la capacitación en diseño para la ingeniería impartida por la Universidad de RICE en Texas. En 2019, con la meta de fortalecer la entidad, CINDE lanzó su visión

²⁴⁵ En menor medida, la presencia costarricense en el exterior en materia de asistencia al inversor es complementada con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de sus embajadas y misiones diplomáticas, COMEX, con su oficina en Washington DC, y PROCOMER, con sus oficinas de promoción de exportaciones en varios países (OCDE, 2012).

²⁴⁶ En 2006, dos casos particulares de intervenciones de *policy advocacy* fueron: la sanción de un decreto que posibilita que las empresas manufactureras faciliten de forma temporal equipos de moldeo a las PYME proveedoras locales; y la creación de un régimen migratorio especial para los ejecutivos de firmas transnacionales y sus familias, que agiliza una serie de procedimientos relacionados con la concesión de visas, residencia temporal y permisos de trabajo. En 2019, promovida por CINDE junto a COMEX y la Dirección General de Migración, tuvo lugar la reforma al Reglamento de Control Migratorio, que permite a los expatriados en proceso de aprobación de trámites de residencia trabajar mientras se resuelve la solicitud.

estratégica 2019–2022. Desde 2018, sus resultados anuales se presentan en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En definitiva, para mantener y consolidar el papel de CINDE es importante continuar profundizando las relaciones con el resto de los organismos involucrados en la promoción y regulación de las inversiones y el fomento al desarrollo productivo, y dotar a la agencia de mayores recursos. Estos fondos permitirían repensar la presencia en el exterior atendiendo las nuevas realidades de la inversión a nivel global, con mayor énfasis en naciones emergentes en las que residen multinacionales en rápidos procesos de transnacionalización. Asimismo, se deben mantener e intensificar las iniciativas de alineamiento del accionar de CINDE con las prioridades de política pública, incluidas cuestiones tales como promoción de zonas rezagadas, generación de encadenamientos, formación de capital humano y escalamiento en las cadenas de valor. En este punto, es fundamental el contacto de CINDE con los inversores, ya que ayuda a detectar sus percepciones y requerimientos, y retroalimenta las iniciativas de los organismos encargados de la política de innovación, capacitación y desarrollo productivo y regional.

5.1.6 INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS

Costa Rica destaca en la región por la aplicación estratégica y sistemática de instrumentos con el potencial de contribuir a la concreción de las externalidades o derrames positivos de la IED. En varios casos, la obtención de los derrames que elevan el impacto de la IED en el conjunto de la economía es un objetivo explícito del mecanismo respectivo. Estos mecanismos son un componente de lo que se podría definir como políticas de competitividad y desarrollo productivo, factores relevantes en la determinación del atractivo del país para la captación de inversiones, así como del potencial de generación de derrames a partir de la IED. Costa Rica instrumentó políticas públicas con estos objetivos en al menos tres áreas: desarrollo empresarial innovador, capital humano, y encadenamientos entre empresas multinacionales y locales.

En primer lugar, en el ámbito del desarrollo empresarial innovador fueron implementados varios programas con el objeto de impulsar el desarrollo de capacidades por parte de empresas domésticas, en su mayoría PYME. Estos programas incluyen: el Fondo de Incentivos, el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), y el Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME). Los dos primeros son programas del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), que tienen al Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) como agencia ejecutora, mientras que el último se enmarca en el SBD.

El Fondo de Incentivos hace hincapié en la capacitación y formación científica y tecnológica, pero también dispone de recursos concursables para cofinanciar el desarrollo de proyectos de I+D en diferentes temáticas, a través de apoyos no reembolsables²⁴⁷. PROPYME otorga subvenciones no reembolsables a las PYME con el objetivo de promover y mejorar su gestión y competitividad a partir del desarrollo tecnológico y la innovación, con especial atención en empresas proveedoras de multinacionales y PYME exportadoras en general. Por su parte, el FODEMIPYME otorga préstamos y garantías para proyectos de desarrollo o transferencia de tecnología, capacitación técnica, innovación técnica, cambio tecnológico y desarrollo de potencial humano.

²⁴⁷ En 2019, la convocatoria abarcó las áreas de maricultura y acuicultura, economía circular, biodiversidad y nuevos materiales para tecnologías convergentes. Para el mejor proyecto seleccionado en cada área, el Fondo de Incentivos cubrió hasta un 80% del costo total previsto, con un máximo unos USD 500.000.

En la práctica, los fondos disponibles para el fomento de actividades innovadoras continúan siendo reducidos. El gasto en I+D en Costa Rica está por debajo de medio punto del PIB y el sector privado contribuye con un tercio de dicho gasto. La acción del sector público es clave para cambiar esa situación, no sólo a través de la asignación directa de mayores recursos, sino también de la mejora en las condiciones de contexto para que las firmas privadas incrementen su gasto en I+D. Esto último supone implementar mecanismos de *matching grants* u otro tipo de incentivos, favorecer el desarrollo de mecanismos alternativos de financiamiento (capital semilla y de riesgo), apoyar *start-ups*²⁴⁸ (con financiamiento y servicios), fomentar la formación de recursos humanos (ingeniería, ciencia y tecnología, y diseño y otros campos creativos), facilitar el acceso a información técnica y proveer infraestructura dedicada. Al respecto, el trabajo con las multinacionales puede permitir a Costa Rica atraer con más intensidad la radicación de actividades de I+D y creativas, al tiempo que las multinacionales podrían contribuir a cofinanciar infraestructura tecnológica y definir programas de formación.

En segundo lugar, en materia de desarrollo de capital humano destacan el Fondo de Incentivos ya mencionado, las actividades del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y un conjunto de diversas iniciativas más recientes.

El Fondo de Incentivos provee también las siguientes líneas de apoyo para la formación de recursos humanos: pasantías de investigación (proyectos de investigación o capacitación intensivos en el extranjero), becas de investigación (para atraer personal altamente calificado y no disponible en el país a centros de investigación nacionales), y calificación profesional (para que recursos humanos que se desempeñan en el sector privado adquieran competencias en actividades de alto valor agregado). En este último caso, el beneficio consiste en una ayuda económica complementaria para financiar un porcentaje (no superior al 70%) del costo total del entrenamiento o capacitación, quedando el resto a cargo de la empresa solicitante²⁴⁹.

El INA es el organismo oficial encargado de brindar servicios de capacitación y formación profesional en Costa Rica. Fue creado en 1965 y se financia con el 1,5% de la nómina salarial de las empresas con más de 5 empleados (la tasa es de 0,5% para las empresas agropecuarias). Esto genera actualmente una recaudación anual de alrededor de USD 200 millones. El INA cuenta con 54 centros de formación y alrededor de 1.800 profesores de planta permanente. Existen unos 300 centros colaboradores que son manejados y financiados por empresas públicas o privadas a las cuales el INA les aporta material didáctico y certifica a los egresados. Los cursos son gratuitos, incluso los brindados a personal de empresas, y se expiden alrededor de 130 mil títulos por año (promedio 2017-2018). Los profesores están especializados por sectores y tipos de tecnología. Si bien no emplean personal extranjero para la capacitación, sí recurren a expertos de otros países para capacitar a los profesores propios del INA. El organismo dispone de equipamiento tecnológico moderno, desarrolla actividades de prospectiva para anticipar demandas y

²⁴⁸ En Costa Rica una parte importante de los derrames de la IED se materializaron a partir de las iniciativas empresariales de exempleados de compañías extranjeras. Las empresas creadas por exempleados de empresas que operan en sectores de alta tecnología tienen menores tasas de mortalidad y mayor dinamismo innovativo que el promedio de las PYME costarricenses (Monge-González et al., 2012). En ese mismo trabajo, se muestra que alrededor de un 15% de las personas que dejan de trabajar en una empresa multinacional en Costa Rica forma sus propias empresas. En el caso de las firmas locales del sector TIC, en tanto, alrededor de la mitad de ellas tiene al menos un dueño que es exempleado de una empresa multinacional (Monge-González y Hewitt, 2010; Monge-González et al, 2015).

²⁴⁹ Dos casos de este tipo de inversión público-privada para la formación de recursos humanos en conjunto con empresas multinacionales radicadas en el país son el Programa ProCurve de Hewlett Packard y el Programa Intel "Intel Future Skills", extendido a capacitadores en 2020.

obtuvo diversas certificaciones de calidad y seguridad, tanto ISO para la organización en su conjunto, como otras específicas para los distintos laboratorios con los que cuenta.

El INA trabaja en estrecha colaboración con el sector privado (que participa en la Junta Directiva del organismo) y atiende los requerimientos de las empresas que solicitan cursos específicos o le requieren un diagnóstico de necesidades y el diseño de programas de formación. Esto incluye a las empresas extranjeras que operan en Costa Rica, tanto dentro como fuera de las zonas francas²⁵⁰. En este sentido, el INA colabora de manera asidua con CINDE para conocer las necesidades de los inversores, tanto nuevos como existentes, en materia de capital humano. Asimismo, cuenta con una base de datos en la que las empresas pueden acceder a perfiles y competencias de trabajadores ya capacitados. En diversas entrevistas realizadas para este estudio se han recogido opiniones contrastantes respecto de los tiempos de respuesta y la capacidad del INA para adaptarse a las demandas de las empresas privadas. Dentro de un juicio generalmente positivo sobre las capacidades y actividades del Instituto, se ha señalado la existencia de áreas no cubiertas que sin embargo tienen demanda del sector privado, y la ausencia de una respuesta rápida del INA para ajustar sus actividades y su oferta frente a nuevos requerimientos²⁵¹.

Adicional a lo anterior, se implementaron diversas iniciativas orientadas a identificar y procurar superar brechas entre oferta y demanda de personal calificado, a través del desarrollo de talento joven, la expansión de las escuelas técnicas junto con la mejora del nivel de las especialidades dictadas, la facilitación de la inmigración de personal de alta calificación asociado a las inversiones en el país, el lanzamiento de postgrados (especialmente en ciencias e ingenierías) y nuevas carreras en áreas prioritarias, y la mejora de la infraestructura de las universidades y centros de investigación, entre otros. El impulso efectivo de las actividades intensivas en conocimiento, incluido el *upgrading* de las filiales de multinacionales, requiere de una estrategia público-privada compartida, que incluya a las empresas interesadas en superar las limitantes existentes. En este sentido, se identificaron algunas iniciativas adicionales a las ya implementadas (Ciravegna, 2011; OCDE, 2012; Monge et al., 2015a):

- promover la movilidad de estudiantes y profesores, que puede tener resultados en plazos relativamente cortos;
- crear un fondo de capacitación cofinanciado entre el gobierno y las multinacionales, cuidando la autonomía universitaria, pero incorporando las opiniones del sector privado en materia de contenidos y currículas;
- establecer mecanismos que faciliten el reconocimiento de cursos y títulos entre el sistema de educación terciario y las universidades;
- promover, siguiendo experiencias ya iniciadas en el país, los sistemas de educación dual (donde además de conocimientos técnicos, los estudiantes pueden adquirir las *soft skills* crecientemente necesarias para desempeñarse en el sector privado);
- hacer más atractivos tanto la enseñanza como el aprendizaje en el área de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas en todos los niveles educacionales;

²⁵⁰ La Ley de Régimen de Zonas Francas prevé expresamente que el INA cooperará con otras organizaciones del gobierno y las empresas de ZF para asistirles en la selección y capacitación de personal.

²⁵¹ También fue mencionado que los profesores del INA no siempre tienen suficiente dominio del inglés como para capacitarse en las casas matrices de las empresas extranjeras.

- introducir flexibilidades adicionales en los permisos de trabajo, así como un mayor énfasis en el retorno de costarricenses que trabajan en el exterior^{252,253}; promover más lazos entre profesionales y empresarios costarricenses y sus pares extranjeros (por ejemplo, fomentar la contratación de más profesionales costarricenses para cubrir cargos ejecutivos en multinacionales).

Por último, la generación de encadenamientos entre empresas multinacionales y proveedores locales fue objeto de programas específicos en Costa Rica, que recibieron particular atención en los estudios regionales sobre desarrollo productivo. La experiencia internacional comparada revela la existencia de consenso en cuanto a los derrames de eficiencia potenciales de la IED en los países receptores. También hay consenso respecto de la variedad de canales, que incluyen los encadenamientos verticales en cadenas de valor de producción y distribución²⁵⁴. Un programa de encadenamientos para ayudar a las firmas locales a alcanzar estándares mundiales e integrarse a cadenas de suministro internacionales puede resultar en un beneficio doble: mejora en las condiciones para la atracción de inversiones y en la productividad de las empresas domésticas. El caso de Costa Rica es ilustrativo acerca del papel que pueden tener las políticas públicas en la materia, las dificultades enfrentadas en el proceso y la necesidad de introducir modificaciones tanto por el propio aprendizaje como por los cambios en el entorno.

A comienzos de los años 2000, en un contexto de encadenamientos escasos, asociados principalmente a bienes y servicios básicos, diversas autoridades públicas, privadas y académicas del país (PROCOMER, CINDE, Cámara de Industrias de Costa Rica y Consejo Nacional de Rectores) articularon esfuerzos para crear una unidad denominada “Costa Rica Provee”, con el apoyo financiero del BID²⁵⁵. Su misión fue facilitar el desarrollo de negocios entre empresas locales y extranjeras, contribuyendo al aumento del valor agregado nacional de las últimas y la mejora en la competitividad del país en general (Monge González et al., 2005). En 2005, una vez alcanzados los objetivos iniciales y concluido el apoyo del BID, PROCOMER adoptó el programa en su estructura organizacional a través de la Dirección Técnica de Encadenamientos para la Exportación (Gamboa y Calderón, 2011), que continúa operativa.

El programa trabaja directamente con las empresas multinacionales para identificar proyectos que tengan potencial de ser desarrollados por empresas locales. A su vez, brinda asesoría técnica a estas últimas (principalmente a las pequeñas y medianas) para mejorar su capacidad productiva y su relación de negocios. Además, realiza diagnósticos para seleccionar PYME que posean las condiciones y la experiencia necesarias para producir el bien o servicio que las empresas multinacionales demandan en el país, y realiza tareas de facilitación de contactos y *matchmaking* entre ambas partes. A estos efectos cuenta también con un *marketplace* donde las empresas multinacionales disponen de una base de datos con información de proveedores nacionales y pueden postear sus demandas de bienes y servicios. Finalmente, se apoya a las PYME en la articulación con los fondos

²⁵² En la actualidad, el gobierno otorga un incentivo para profesionales costarricenses en el exterior que deseen retornar al país para trabajar en proyectos innovadores en empresas privadas.

²⁵³ Un obstáculo que se mencionó en esta materia es lo engorroso de los trámites de reconocimiento de títulos obtenidos en el exterior.

²⁵⁴ El consenso ya no es claro respecto de la magnitud de los derrames ni de la importancia relativa de los canales.

²⁵⁵ Este no fue el primer programa lanzado con el mismo objetivo. Previamente se adoptaron las siguientes iniciativas: 1) Proyecto de Fomento al Vínculo de Empresas del Régimen de Zona Franca y Empresas Nacionales (PROFOVE), patrocinado por PROCOMER y la Cámara de Industrias de Costa Rica; 2) Programa de Mejoramiento de la Industria Local (MIL), impulsado por el MICITT; 3) Programa de Subcontratación, promovido por la Cámara de Industrias de Costa Rica.

públicos de apoyo disponibles y en la elaboración y presentación de los pedidos de financiamiento respectivos.

Las evaluaciones destacaron efectos positivos de Costa Rica Provee y su sucesor²⁵⁶, se observa también que la participación en las adquisiciones locales de las empresas multinacionales y de incorporación de los bienes y servicios involucrados en productos finales de alta tecnología de las empresas compradoras podría tener un mayor dinamismo²⁵⁷. Los vínculos correspondieron mayoritariamente a insumos y servicios no especializados, donde las empresas extranjeras perciben ventajas de costos más o menos fáciles de alcanzar a través de la compra a proveedores locales (Crespi et al., 2014). El gobierno se preocupó por introducir mejoras al programa en línea con las limitaciones identificadas, incluida la mejora de la coordinación de los programas de diversas instituciones públicas y privadas relacionadas con el desarrollo productivo²⁵⁸. Una de las posibles explicaciones al limitado efecto del programa se encuentra en la reducida capacidad de absorción de las PYME costarricenses, lo que requiere un abordaje integral del desarrollo empresarial, complementario al objetivo de corregir fallas de mercado por información asimétrica. Otras posibles explicaciones son de naturaleza más estructural y resultan de la insuficiencia de la demanda para promover los procesos de reconversión necesarios en los proveedores.

Existe un factor de otro tipo a tener en cuenta, relacionado con los resultados que cabe esperar de este tipo de programas, esto es, el potencial de encadenamientos en función de los mecanismos de provisión utilizados por las empresas extranjeras. En el caso de Costa Rica, un análisis presentado en PROCOMER (2014) muestra que sólo un 30% de las compras que realizan localmente las empresas extranjeras (en promedio) podría ser provisto por empresas locales, ya que el resto se compone de un 34% de compras intrafirma, un 21% de contratos globales y otro 15% de materias primas no disponibles en el país. Entonces, hay un techo relativamente bajo para los encadenamientos, al menos en el actual escenario global y local.

Una vía posible para avanzar en la generación de capacidades locales, en el marco de una mejor coordinación entre la promoción de la IED y las políticas de desarrollo productivo, es lograr un mayor involucramiento de las empresas multinacionales en las tareas de desarrollo de proveedores²⁵⁹. A estos efectos, se debe examinar la posibilidad de vincular más estrechamente los incentivos a la IED y la promoción de encadenamientos. También es importante conocer lo ocurrido con los programas de desarrollo de proveedores que ya fueron adoptados por su propia cuenta en algunas empresas instaladas en el país.

²⁵⁶ Entre 2001 y 2012, se crearon 1.355 encadenamientos entre más de 400 empresas locales y 301 exportadores, principalmente, multinacionales (Crespi et al., 2014). El número de encadenamientos auspiciado por el programa creció anualmente de menos de 10 a más de 200 y las ventas anuales subieron de USD 0,8 millones a USD 12 millones entre 2001 y 2012. Evaluaciones econométricas sugieren que el programa ha tenido un impacto positivo en los salarios reales, el empleo y las exportaciones de las empresas participantes y que estos efectos se extienden más allá del año en que las empresas ingresan (Monge- González y Rodríguez-Alvarez 2013).

²⁵⁷ Las compras asociadas con la participación en el programa fueron el 1% de las adquisiciones locales de las multinacionales en Costa Rica entre 2001 y 2011. Asimismo, menos del 20% de los encadenamientos en el marco del programa fueron incorporados en productos finales de alta tecnología de estas empresas (Crespi et al., 2014).

²⁵⁸ En 2010 se creó una Comisión de Encadenamientos para la Exportación integrada por: COMEX, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), MICITT, Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), CINDE, CONICIT, Asociación de Empresas de Zonas Francas (Azofras), PROCOMER, Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC), Tecnológico de Costa Rica e INA.

²⁵⁹ En las entrevistas realizadas para este caso de estudio se sugirió que esas empresas, al menos las que participan en los programas públicos, están dispuestas a invertir tiempo y transferir conocimientos, pero no a financiar estas actividades.

5.1.7 VISIÓN GLOBAL DE LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN EN COSTA RICA

Costa Rica atrajo cantidades significativas de IED y logró insertarse en cadenas globales de valor en sectores de alta tecnología, lo cual contribuyó a diversificar su canasta exportadora y generó impactos positivos en materia de capacitación y aprendizaje de su fuerza laboral. Al presente, operan en el país buena parte de las principales empresas globales en áreas *high-tech*, tales como equipamiento médico, electrónica y servicios globales, entre otras. Incluso más recientemente se instalaron inversiones que apuntan a desarrollar actividades conocimiento intensivas (desarrollo de *software*, laboratorios de testeo). Todo esto constituye una excelente base para seguir progresando en el camino hacia el escalamiento en las cadenas globales de valor en las que el país ya está inserto y en la generación de mayores encadenamientos y derrames con la economía local.

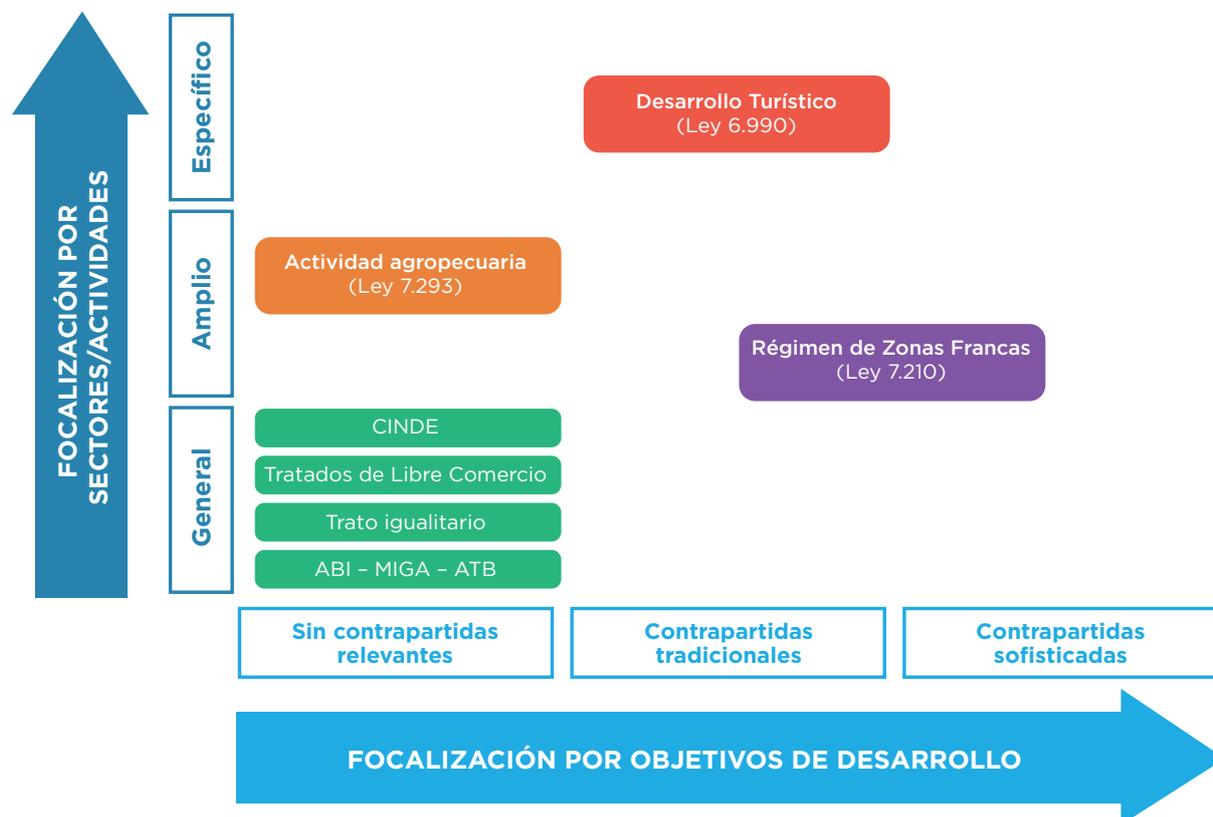
A pesar de los generosos incentivos del régimen de ZF, no hay estudios con evidencia concluyente del balance costo-beneficio de los sacrificios fiscales involucrados. A su vez, estudios previos e informaciones disponibles muestran que las inversiones extranjeras en Costa Rica generan encadenamientos locales relativamente débiles, en particular, cuando se va más allá de la provisión de bienes y servicios de baja complejidad. Si bien Costa Rica fue exitosa en atraer inversiones en sectores *high-tech* bajo la lógica de cadenas globales de valor, y escaló en algunas de esas cadenas en cuanto al tipo de productos y/o servicios fabricados o prestados desde Costa Rica, las tareas desarrolladas en el país aún son mayoritariamente las de ensamblaje y *offshoring* de servicios de bajo-medio nivel de complejidad, y la motivación principal de los inversores es la reducción de costos.

Costa Rica enfrenta una dura competencia en el sentido de que son muchos los países que orientan sus esquemas de incentivos hacia la atracción de actividades intensivas en conocimiento. Esta realidad requiere entender cuáles son las reales posibilidades de Costa Rica para hacer un *upgrade* en las cadenas de valor en donde ya estableció una reputación como productor y en las que existe una masa crítica de empresas operando en el país. Esto plantea exigencias en cuanto a la necesidad de desarrollar diversas condiciones de entorno. Complementariamente, se podrían orientar los esfuerzos de focalización no sólo a promover IED en ciertos sectores, sino más bien a la atracción de proyectos que involucren tareas que puedan generar derrames y favorecer ulteriores procesos de escalamiento, y en las que Costa Rica tenga o pueda desarrollar capacidades para desempeñarse eficientemente. Esto podría hacerse tanto vía atracción de nuevas empresas, como incentivando procesos de *up grade* en las firmas ya instaladas (incluyendo el apoyo en la competencia interfiliales por atraer proyectos), y debería apuntar a actividades de bajo volumen y alto contenido técnico, y a servicios intensivos en conocimiento.

Costa Rica aplica un conjunto de instrumentos de promoción y atracción de inversiones que -en lo que respecta a los incentivos- es reducido en términos de número y está ampliamente dominado por el régimen de ZF. En el Cuadro 5.3 se clasifican esos instrumentos según dos dimensiones de focalización: sectores/actividades y objetivos de desarrollo o contrapartidas (metodología resumida en el Cuadro 4.2). La ausencia de contrapartidas relevantes se manifiesta en los instrumentos correspondientes al régimen general de inversiones, tal como cabe esperar por definición. Cumplen también con esta característica las exenciones de tributos a las importaciones de maquinaria, equipo y otros para la actividad agropecuaria. El régimen de incentivos para el desarrollo turístico se circunscribe a una situación de contrapartidas tradicionales en virtud de los aspectos que se toman en cuenta para el otorgamiento de los beneficios (generación de divisas, creación de empleos, desarrollo regional).

Por su parte, el régimen de ZF avanzó en su sofisticación a partir de la reforma de 2010, no obstante lo cual, se lo ubica en una situación intermedia de focalización por objetivos de desarrollo, entre contrapartidas tradicionales y sofisticadas. La reforma referida apuntó a atraer inversiones para el desarrollo de sectores estratégicos en la producción de bienes (literal f). Los criterios para adjudicar el carácter de estratégico a un proyecto de inversión incluyen contrapartidas sofisticadas, tales como desarrollar una actividad de alto contenido tecnológico o concretar un nivel mínimo de gasto de I+D. Pero en la medida que también se puede adquirir el carácter de estratégico por la vía de la creación de un mínimo de puestos de trabajo, el régimen puede contemplar situaciones puras de contrapartidas tradicionales, incluso en la nueva categoría de empresas (montos de inversión, localización en zonas rezagadas y empleo).

Cuadro 5.3: COSTA RICA: CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES SEGÚN DIMENSIÓN E INTENSIDAD DE FOCALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a las buenas prácticas internacionales en la promoción y atracción de inversiones (sección 4.6) se observa, en términos generales, un buen alineamiento por parte de los instrumentos de incentivo a las inversiones en Costa Rica, más allá de que también se identifican márgenes de mejora. Algunos de los principales aspectos son:

- El **papel de la inversión** en la estrategia de desarrollo productivo de Costa Rica, y en particular a la IED, es claro desde hace varias décadas, está acompañado de un sólido compromiso político y ha evolucionado de modo consistente con las tendencias

internacionales y las necesidades del desarrollo. La estrategia se expresa y difunde a través de planes nacionales de desarrollo, el último de los cuales abarca el período 2019-2022. Los incentivos son un componente de un sistema más amplio que responde a dicha estrategia, no obstante, es necesario incrementar el grado de coordinación en la implementación de la misma. Es evidente la intención de orientar crecientemente los incentivos hacia inversiones con **derrames** sustantivos en términos de desarrollo, tal como surge de la reforma del régimen de ZF en 2010.

- El **soporte institucional** de los regímenes de incentivos y las políticas e instrumentos relacionados presenta oportunidades de mejora en cuanto a los niveles de coordinación y articulación necesarios para un abordaje integral del diseño e implementación de políticas e instrumentos, y sus evaluaciones y revisiones. Sin embargo, la compartimentación de la gestión pública en esta materia parece inferior en Costa Rica que en otros países de la región, al tiempo que se han adoptado iniciativas en el buen sentido, tales como, los vínculos entre COMEX y MICITT, y la creación del Consejo de Competitividad, Innovación y Talento Humano.
- En Costa Rica **los incentivos son establecidos por leyes** y su aplicación reglamentada por decretos. En el régimen de ZF, la ley establece el nivel y duración de los beneficios, así como las condiciones para su otorgamiento. Los mecanismos de otorgamiento de los incentivos son **predecibles** y se basan en un conjunto de criterios **claro y predeterminado**. Los incentivos son **transitorios** y en el régimen de desarrollo turístico se prevé expresamente que la duración se determina técnicamente según el período necesario para la maduración del proyecto (viabilidad económica sin necesidad de incentivos).
- Es de destacar que para los principales regímenes se dispone de **evaluaciones de impacto** (diversas en el caso de las ZF), más allá de no estar mandatadas por la propia normativa. Esto revela también la disponibilidad de información detallada sobre la utilización de dichos instrumentos. El hecho de que la IED en Costa Rica es mayoritariamente del tipo *efficiency seeking* favorece una menor **redundancia** de los incentivos, sin embargo, resulta pertinente profundizar en las evaluaciones de impacto en busca de evidencia conclusiva sobre este punto.
- Los instrumentos de apoyo a las inversiones empleados en Costa Rica muestran escasa diferenciación según los distintos tipos de inversiones o inversores. Los mecanismos de desarrollo empresarial están dedicados a las PYME pero cuentan con recursos relativamente modestos. A su vez, es incipiente la consideración expresa de las *start-ups* en los mecanismos existentes y el desarrollo de algunos instrumentos básicos para este tipo de emprendimientos, tales como los fondos de capital semilla y capital de riesgo. Las ZF fueron diseñadas para la localización de actividades manufactureras y sus condiciones pueden no ser las más adecuadas para desarrollar servicios que se inserten y escalen en cadenas globales de valor.
- Otro aspecto en el que Costa Rica se destaca es en la implementación de mecanismos específicos para la concreción de los **derrames o externalidades positivos** de las inversiones, en particular, la IED. No obstante, se identificaron limitaciones en los recursos asignados e impactos relativamente modestos.
- Los principales regímenes de incentivos de Costa Rica fueron introducidos hace varias décadas, y en tanto se ha mantenido la estructura de su normativa original, es razonable que algunas de las actuales mejores prácticas no hayan sido contempladas; por ejemplo, el establecimiento de objetivos (específicos, medibles, etc.), indicadores y metas, la evaluación previa de costos y beneficios, o la previsión expresa de revisiones periódicas.

5.2 Ecuador

Para el caso de Ecuador se decidió realizar el análisis en función de la situación existente al año 2016. Si bien el escenario general en relación al tratamiento que se le otorga a la IED experimentó cambios relevantes con posterioridad, se resolvió analizar la situación a esa fecha con el objeto de enriquecer el conjunto de casos presentados, al incorporar un enfoque de la IED con diferencias sustantivas en relación con el de los demás países considerados de manera tal de aportar distintas perspectivas. El análisis de diversas experiencias empíricas contribuye a acercar distintos modelos posibles de tratamiento de la IED.

5.2.1 TENDENCIAS DE LA IED

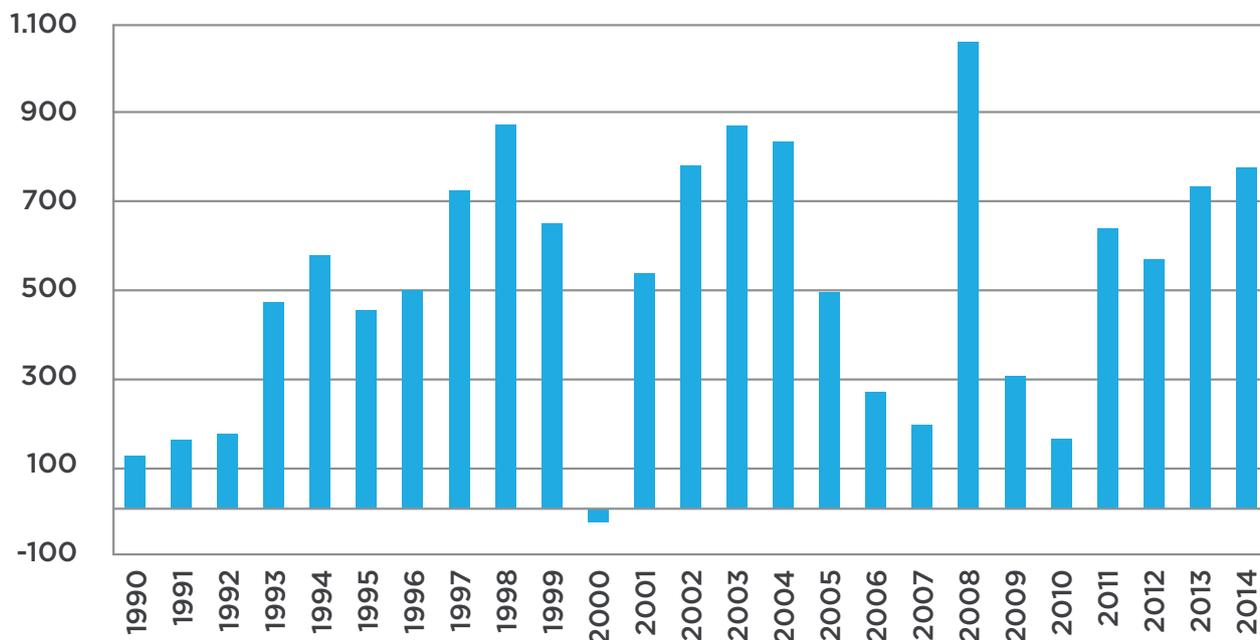
En los años noventa, en línea con las tendencias en otros países de América Latina y del mundo, Ecuador inició un proceso de apertura económica y comercial, avanzó en reformas fiscales y tributarias, impulsó reformas privatizadoras y liberalizó las políticas hacia la IED (UNCTAD, 2001). Este panorama se modificó a partir de 2007 cuando, tras la asunción de un nuevo gobierno, se introdujeron enmiendas constitucionales e institucionales orientadas a aumentar la participación y el control del Estado en sectores económicos considerados estratégicos. Además, se adoptó una estrategia más activa en pos de generar transformaciones productivas y sociales de amplio alcance, todo eso redundó en un replanteo del papel y tratamiento de la IED.

La IED en Ecuador muestra una evolución irregular en las últimas décadas (Gráfico 5.7). Durante los noventa se observa un fuerte y casi continuo ascenso, seguido de una gran caída en el año 2000, y de una etapa posterior que alterna recuperaciones y contracciones. Los últimos años fueron de recuperación, aunque sin alcanzar el registro máximo de 2008. La participación promedio anual de los flujos netos de IED en el PIB pasó del 0,9% en el quinquenio 2005-2009, al 0,7% en el quinquenio 2010-2014. Al mismo tiempo, la participación de la FBKF en el PIB se incrementó del 21,4% al 26,5%, entre ambos períodos.

En la comparación regional, Ecuador mostró un estancamiento relativo en la atracción de IED. El promedio de IED recibida entre los períodos 2000-2003 y 2010-2013, creció en Perú, Colombia, Chile y Bolivia un 590%, 490%, 450% y 85%, respectivamente. Ecuador registró una caída del 2% y la participación del país en el total de IED recibida en América Latina pasó de menos del 1% a poco más del 0,4%, entre esos mismos años.

Gráfico 5.7: IED RECIBIDA EN ECUADOR (1990-2014)

En millones de USD

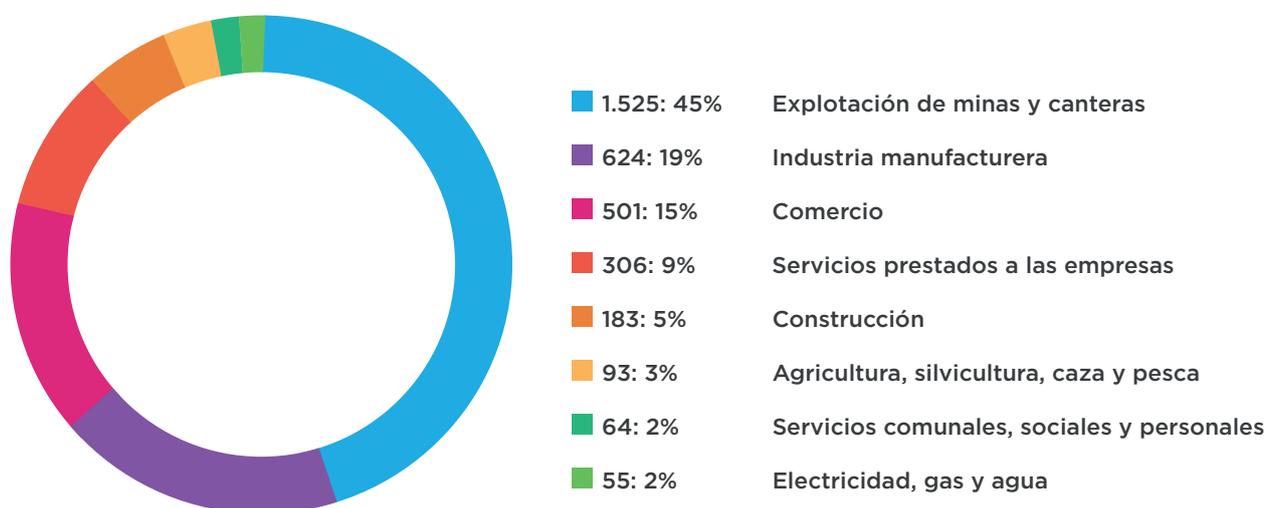


Fuente: CEPALSTAT.

En el quinquenio 2010-2014, el sector de explotación de minas y canteras -incluye extracción de petróleo- captó el 50% de la IED entrante, seguido por la industria manufacturera (21%), el comercio (17%) y el sector de servicios a las empresas (11%). En tanto, se registró una desinversión neta en la rama de transporte, almacenamiento y comunicaciones (Gráfico 5.8). Se trata de un patrón de inversiones relativamente poco intensivo en empleo. Se estima que se generaron 2,5 puestos de trabajo por cada millón de dólares invertido en Ecuador entre 2003 y 2012, contra 4,4 puestos en Centroamérica y México (CEPAL, 2013). Este resultado está influido por la concentración de la inversión en el sector de minería y petróleo, que genera apenas 0,5 puestos de trabajo por millón de dólares invertido.

Gráfico 5.8: IED RECIBIDA EN ECUADOR POR SECTOR (2010-2014)*

Promedio anual en millones de USD



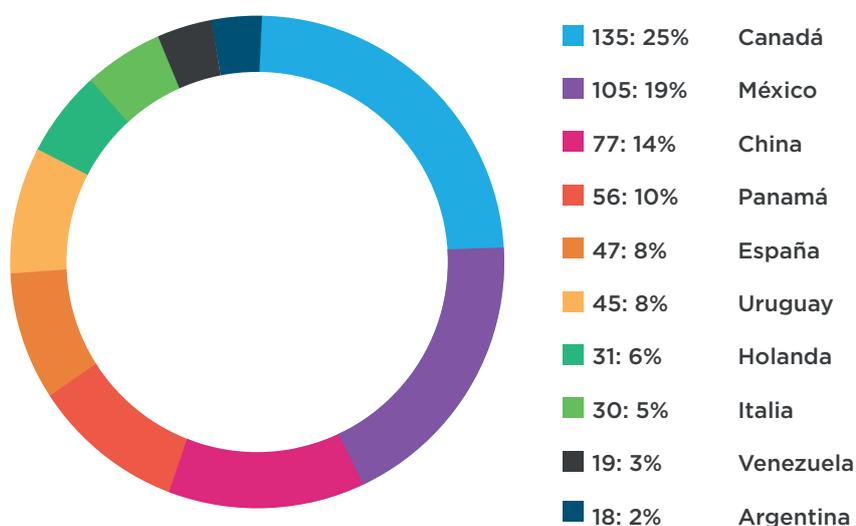
Fuente: Banco Central de Ecuador.

* En el período se observó también una desinversión promedio anual negativa de USD 453 millones en el sector transporte, almacenamiento y comunicaciones que no se tomaron en cuenta para estos cálculos.

En cuanto a la IED entrante por país de origen durante el quinquenio 2010-2014, se destaca Canadá con una participación del 24%, seguido por México (19%), China (14%), Panamá (10%) y España y Uruguay (8% cada uno). A su vez, EE. UU. registró una desinversión neta en el período y lo mismo ocurrió con Francia, Finlandia y algunos paraísos fiscales (Gráfico 5.9).

Gráfico 5.9: IED RECIBIDA EN ECUADOR POR PAÍS DE ORIGEN (2010-2014)

Promedio anual en millones de USD



Fuente: Banco Central de Ecuador.

Parece existir un desbalance entre las potencialidades de Ecuador para atraer IED y los montos de inversión extranjera efectivamente recibidos. El país mostró un desempeño macroeconómico sólido en el período²⁶⁰ y ofreció atractivos, en principio, significativos:

- dotación de recursos naturales en diversas áreas (hidrocarburos, minería, forestal, pesca, cultivos tradicionales);
- localización geográfica favorable en cuanto a las distancias de los centros dinámicos de la economía global;
- potencial turístico;
- tasa de impuesto a la renta corporativa relativamente baja en la comparación internacional; y
- economía dolarizada (evita riesgo cambiario).

No obstante lo anterior, Ecuador fue perdiendo peso dentro de la región en términos de atracción de IED, incluso pese a la introducción de diversos incentivos fiscales y financieros en los últimos años²⁶¹. Más allá de la realización de importantes esfuerzos, la capacidad de Ecuador de atraer IED se vio afectada por problemas estructurales, tales como: una economía poco diversificada en términos de producción y exportaciones, una dotación de talento humano limitada en la comparación internacional, problemas sin resolver en áreas de infraestructura y logística, disparidades geográficas significativas, un mercado financiero y de capitales poco desarrollado, y una incipiente actividad emprendedora e innovadora en el sector privado.

En ese escenario, y considerando los objetivos de Ecuador en términos de transformación y diversificación de su estructura productiva y exportadora, surgió la inquietud por potenciar la capacidad del país para atraer IED. Eso fue reforzado en un contexto de fuerte caída en el precio del petróleo, que puso presión sobre la disponibilidad de divisas en el país, más aún en una economía dolarizada como la ecuatoriana.

5.2.2 NORMAS Y REGULACIONES

LA LIBERALIZACIÓN DE LOS AÑOS NOVENTA

Los principales hitos de la liberalización de las políticas hacia la IED fueron la modificación de la Constitución Nacional, que entró en vigencia en 1998, y la sanción de la Ley de Promoción y Garantía de Inversiones en 1997, que se trata de un caso clásico del instrumento “Ley de Inversiones” presentado en el Capítulo 4²⁵⁶. Estas normas, junto con otras, otorgaron un conjunto importante de derechos a los inversores extranjeros.

La Ley de Promoción y Garantía de Inversiones permitía el libre ingreso de la inversión extranjera en todos los sectores sin autorización previa, bajo las mismas condiciones que las empresas ecuatorianas, excepto en los sectores relacionados con áreas estratégicas del Estado (artículo 13). Asimismo, establecía las siguientes garantías para la IED (artículo 17):

²⁶⁰ El crecimiento anual promedio en la última década fue del 3,9% (CEPALSTAT).

²⁶¹ Según el World Investment Report 2012 (UNCTAD), Ecuador es uno de los países que está por debajo de su potencial en IED recibida, al ubicarse en el segundo cuartil en el Índice de Potencial de IED y en el cuarto en el Índice de Atracción de IED. El primero mide el potencial de atracción de inversiones en función de cuatro determinantes: tamaño de mercado; dotación de recursos naturales; infraestructura; y costos y capacidades de los recursos humanos. Según MCE (2015), Ecuador se ubica en el puesto 58 a nivel global en cuanto a potencial, pero figura en el puesto 162 en cuanto a atracción real.

²⁶² La Ley de Promoción y Garantía de Inversiones (Ley N° 46 RO/219) tiene como antecedente la Decisión 291 del Acuerdo de Cartagena (Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías), regulada nacionalmente por el Decreto Ejecutivo N° 2.501 de 1995.

- libre transferencia al exterior de utilidades en divisas libremente convertibles;
- completa libertad para negociar la inversión registrada en el país;
- aprovechamiento del Programa de Liberación de la Comunidad Andina, así como de las preferencias arancelarias otorgadas por terceros países a Ecuador;
- libre acceso al mercado de divisas, al sistema financiero nacional y al mercado de valores;
- libre acceso a los mecanismos de promoción, asistencia técnica y cooperación, en las mismas condiciones previstas para las empresas nacionales.

En cuanto a la resolución de controversias, la norma determinaba que podía acudirse a los tribunales arbitrales constituidos en virtud de tratados internacionales de los cuales fuera parte Ecuador, o bien a los procedimientos específicamente acordados o estipulados en los convenios bilaterales o multilaterales firmados y ratificados por el país (artículo 32). En ese contexto, entre 1993 y 2005, Ecuador firmó 26 ABI, que se sumaron a otros dos firmados previamente con Suiza y Uruguay (Cuadro 5.4).

La gran mayoría de esos ABI corresponde al formato tradicional que determinaban que las inversiones de la contraparte debían ser establecidas de acuerdo con las leyes y reglamentos del país receptor²⁶³. En los acuerdos con EE. UU. y Canadá, compromisos como los de Trato Nacional y Trato Nación Más Favorecida aplicaban también a la entrada y establecimiento, pero se admitían excepciones en los sectores o asuntos que cada parte identificaba expresamente en el acuerdo²⁶⁴.

En el Anexo 4.1 se presentan tres alternativas básicas de los ABI para definir cuáles son las controversias entre una parte y un inversor de la otra parte que están alcanzadas por sus mecanismos de solución de controversias inversor-Estado. El Cuadro 5.5 clasifica los ABI

Cuadro 5.4: ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIONES SUSCRITOS POR ECUADOR (1993-2005)

NOMBRE DEL ACUERDO	PAÍS O BLOQUE	FECHA DE FIRMA
Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Paraguay	28/01/1994
Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Costa Rica	06/12/2001
Acuerdo para la Promoción y Protección de Inversiones	República Dominicana	26/06/1998
Convenio para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones	El Salvador	16/05/1994
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones	Honduras	26/06/2000

²⁶³ No fue posible acceder a los textos de los acuerdos con Cuba y Guatemala.

²⁶⁴ El acuerdo con Canadá tiene la particularidad de que las disposiciones sobre solución de controversias inversor-Estado no aplican a las decisiones del país receptor de no permitir el establecimiento de una nueva empresa o la adquisición de una existente.

NOMBRE DEL ACUERDO	PAÍS O BLOQUE	FECHA DE FIRMA
Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Cuba	06/05/1997
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíprocas de las Inversiones	Guatemala	04/06/2005
Convenio para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones	Nicaragua	09/09/2002
Convenio para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones	Rumania	21/03/1996
Acuerdo para la Promoción y Protección de Inversiones	Finlandia	18/04/2001
Tratado sobre Fomento y Recíproca Protección de Inversiones de Capital	Alemania	21/03/1996
Acuerdo para la Promoción y Protección de Inversiones	Reino Unido	10/05/1994
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones	Francia	07/09/1994
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Suecia	31/05/2001
Convenio para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones	Venezuela	18/11/1993
Convenio para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones	Chile	27/10/1993
Convenio para el Fomento y Protección Recíproco de Inversiones	China	21/03/1994
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones	Países Bajos	27/06/1999
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Canadá	29/04/1996
Tratado sobre Promoción y Protección de Inversiones	EE. UU.	27/08/1993
Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Argentina	18/02/1994
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	España	26/06/1996
Acuerdo para la Promoción y Protección de Inversiones	Italia	25/10/2001

NOMBRE DEL ACUERDO	PAÍS O BLOQUE	FECHA DE FIRMA
Convenio sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Perú	07/04/1999
Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Bolivia	25/05/1995
Acuerdo sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Federación Rusa	25/04/1996

Fuente: UNCTAD.

Nota: Los acuerdos con Costa Rica y la Federación Rusa no entraron en vigencia

de Ecuador según dichos formatos. Asimismo, el alcance de estos mecanismos dependía también de la inclusión o no de una cláusula paraguas. Son seis los acuerdos en los que se identificó la inclusión de alguna formulación de la cláusula paraguas (Alemania, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Paraguay)²⁶⁵.

En el Anexo 4.1 se presentan los dos esquemas básicos de los ABI para que un inversor pueda someter una controversia con el Estado receptor a un arbitraje internacional. En prácticamente la totalidad de los acuerdos de Ecuador, el inversor tenía la opción de recurrir al arbitraje internacional, sin necesidad de someter la controversia a los tribunales competentes del país receptor²⁶⁶. Varios casos se ajustaban al estándar que establece que el inversor puede elegir cualquiera de las dos vías y esta elección tendría carácter definitivo²⁶⁷. En el resto era posible someter directamente al arbitraje internacional una controversia que no se había podido resolver mediante consultas y negociaciones, sin que hubiera menciones expresas al carácter definitivo de la elección. Asimismo, fueron varios los acuerdos, todos ellos con países desarrollados, que incluyeron el consentimiento anticipado de los Estados para someter una eventual controversia al arbitraje internacional (Canadá, EE. UU., Francia, Suecia, Reino Unido, Países Bajos, Finlandia).

²⁶⁵ Son los acuerdos con: Alemania, Bélgica, Corea, EUA, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suiza, Venezuela.

²⁶⁶ Las excepciones son los acuerdos con Honduras y China. El primero preveía que el inversor debía recurrir necesariamente a los tribunales nacionales, en caso de no existir resolución dentro de un período de seis meses, podía desistir de esta vía y recurrir a un tribunal arbitral. El acuerdo con China preveía el recurso a los tribunales competentes del país receptor, excepto en el caso de controversias relativas a expropiación, en el que se podía recurrir a tribunales nacionales o arbitraje internacional.

²⁶⁷ Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Perú, El Salvador, Venezuela, Rumania.

Cuadro 5.5: ALCANCE DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO EN LOS ABI DE ECUADOR

ALCANCE	ACUERDOS
Controversias entre una parte contratante y un inversor de la otra parte	--
Controversias entre una parte contratante y un inversor de la otra parte en relación con una inversión cubierta	Paraguay, Perú, República Dominicana, Finlandia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Francia, China, Italia, Rusia
Controversias entre una parte contratante y un inversor de la otra parte en relación con disposiciones del acuerdo	Alemania, Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Venezuela, España, Rumania, Canadá ¹ , EE. UU. ²

Fuente: elaboración propia.

¹ Corresponde a una variante del tercer tipo que exige, además de la violación de alguna disposición del acuerdo, que el inversor sufra una pérdida o daños causados por tal incumplimiento.

² El ABI con EE. UU. no se ajusta exactamente a esta categoría ya que incluye, además de la violación a disposiciones del acuerdo, la violación de una autorización de inversión o de un acuerdo de inversión.

Ecuador es miembro de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y utilizó el mecanismo en once proyectos entre 1995 y 2007, cinco de los cuales correspondieron al sector bancario, dos al sector de transporte y otros dos al sector energético. El monto conjunto de cobertura ascendió a unos USD 430 millones (USD 250 millones en proyectos de energía y USD 82 millones en proyectos de transporte).

EL RÉGIMEN GENERAL DE INVERSIONES

El enfoque de desarrollo promovido por la Administración que asumió en enero de 2007 tuvo como correlato un proceso de modificaciones profundas en las políticas de inversión, en particular, en el modo de concebir y regular la IED. El régimen se apoyaba en tres pilares: i) la Constitución Nacional (reformada en 2008); ii) el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI); y iii) el Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017).

La Constitución de la República de Ecuador de 2008 establece en su artículo 339 que *“el Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica y generación de equilibrios regionales y sectoriales. La inversión extranjera directa será complementaria a la nacional, estará sujeta a un estricto respeto del marco jurídico y de las regulaciones nacionales, a la aplicación de los derechos y se orientará según las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los diversos planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados”*. De acuerdo con el artículo 313, el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar sectores estratégicos como la energía (en todas sus formas), las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico y el agua, y otros que se determinen por ley. A su vez, el artículo 314 establece que el Estado será responsable de la provisión

de diversos servicios públicos (agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, infraestructura de transporte)²⁶⁸.

El COPCI²⁶⁹ sustituyó a la Ley de Promoción y Garantía de Inversiones de 1997, así como a otras 13 leyes que regulaban la inversión extranjera. En línea con el mandato constitucional, el COPCI establecía que las inversiones extranjeras tenían un papel de complementación directa en los sectores estratégicos de la economía, mientras que -en los demás sectores- los inversores extranjeros podían participar directamente sin necesidad de autorización adicional a lo requerido a los inversores nacionales. La promoción de la IED estaba subordinada a las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda de Transformación Productiva²⁷⁰, así como en los diversos planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

El régimen de inversión extranjera continuaba siendo no discriminatorio y sin requisitos de porcentajes mínimos de inversión doméstica o necesidad de creación de *joint ventures*, con excepción de las inversiones orientadas hacia los sectores de rectoría, control y manejo exclusivo del Estado. Según el COPCI, la inversión extranjera no requería autorización previa para ingresar al país y estaba protegida por ley, prohibiéndose toda forma de confiscación. A su vez, se les reconocían a los inversores diversos derechos que incluían: libertad de producción y comercialización de bienes y servicios lícitos; libre fijación de precios de los bienes y servicios cuya producción y comercialización no estén regulados legalmente; libertad de importación y exportación de bienes y servicios (con excepción de los límites establecidos por las normativas específicas); libre transferencia al exterior de utilidades y repatriación de capitales; libre acceso a los mecanismos de promoción, asistencia técnica, cooperación y tecnología, y acceso a los demás beneficios generales e incentivos previstos en el COPCI y otras leyes. Los dividendos distribuidos a personas jurídicas o naturales no residentes en Ecuador estaban exentos del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), a menos que se encontraran domiciliados en paraísos fiscales. A su vez, la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal de 2014 que reformuló el COPCI, imponía límites a las deducciones de los pagos por regalías, consultoría y servicios técnicos y administrativos, cuando los mismos se realizaban entre partes vinculadas.

Más allá de las disposiciones legales comentadas, el gobierno ecuatoriano definió la política hacia la IED alineándola con los objetivos más generales de desarrollo social sostenible e insistió en la necesidad de que los inversores respetaran las llamadas 4 éticas: con los consumidores; con el medio ambiente; con el Estado; y con los trabajadores.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, tercer plan de desarrollo nacional ecuatoriano²⁷¹, estaba basado en 6 pilares: equidad; desarrollo integral; desarrollo cultural; desarrollo urbano; desarrollo agrario; y desarrollo del conocimiento. En este marco, el Plan definió un conjunto de 12 objetivos que expresaban las prioridades de la política pública, incluidos los de impulsar la transformación de la matriz productiva y de asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica. A este respecto, en mayo de 2013 se creó el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva con la finalidad de planificar, coordinar, articular y dar seguimiento a las

²⁶⁸ El artículo prevé también la posibilidad de que el Estado, excepcionalmente, delegue el ejercicio de estas actividades (con la excepción del agua y saneamiento). Este aspecto está reglamentado por el artículo 100 del COPCI.

²⁶⁹ Publicado en el Registro Oficial N° 351 del 29 de diciembre de 2010 y reformado a fines de 2014 por la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción e Incentivos al Fraude Fiscal N° 407.

²⁷⁰ La Agenda de Transformación Productiva es un documento elaborado por el MCPEC que implementa la Estrategia de Desarrollo Productivo del Plan Nacional de Buen Vivir y define agendas territoriales para cada una de las 7 zonas del país.

²⁷¹ Tiene como antecesores al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y al Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

políticas y acciones que desarrollaban los organismos estatales que tenían vinculación con cuestiones productivas y de estrategias de desarrollo (Decreto 1505 de 2013). De acuerdo con la formulación oficial, el objetivo último era impulsar la transición de la economía ecuatoriana desde un patrón de especialización primario exportador y extractivo, a uno que privilegiara la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad²⁷².

El Comité estaba encabezado por el vicepresidente de la Nación y conformado por los ministros de Coordinación de Política Económica, Coordinación de Producción, Empleo y Competitividad, Coordinación de Sectores Estratégicos, Coordinación de Conocimiento y Talento Humano, y Comercio Exterior, y los secretarios nacionales de Planificación y Desarrollo, y de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. En marzo de 2015, la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva (Vicepresidencia República de Ecuador, 2015) aprobada por el Comité identificó 12 cadenas productivas prioritarias: elaborados del cacao; elaborados del café; pescados y maricultura; productos lácteos; derivados del petróleo; metalmecánica; químicos y farmacéuticos; caucho y plástico; papel y cartón; turismo; *software* y servicios de las TIC; y logística. Se mencionaba que estaban bajo análisis otras cadenas que podrían sumarse a esa lista, como reciclaje y biocombustibles. Asimismo, el documento definió 6 industrias básicas: petroquímica; siderurgia; cobre; aluminio; astilleros; y pulpa.

Si bien en diversos documentos oficiales se mencionaba que en el proceso de definición de políticas productivas se establecían canales de diálogo con distintos agentes de la sociedad civil y el sector privado, no se encontraron indicios de que la identificación de industrias/cadenas prioritarias/estratégicas/básicas se haya realizado en colaboración con el mundo empresarial. En el documento de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, por ejemplo, se señalaba que la lista de cadenas prioritarias había sido consensuada en el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, sin que quedaran explícitos los criterios empleados. En general, se observaron bajos niveles de participación del sector empresarial tanto en el diseño como en la aplicación de políticas de inversión, incluyendo los incentivos a la inversión y otro tipo de regulaciones con impacto sobre el desarrollo empresarial.

En cuanto al resto del soporte institucional, existían otros dos órganos destacados: el Consejo Sectorial de la Producción, y el Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior. El primero se encargaba de revisar, articular, coordinar, armonizar y aprobar las políticas públicas de producción e industria a nivel nacional, incluidas diversas competencias relacionadas con la política de inversiones en el país, que lo constituyeron en la máxima instancia de gobierno en materia de IED²⁷³. Estaba conformado por 17

²⁷² Los ejes para la transformación de la matriz productiva comprenden (SENPLADES, 2012):

- i) diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias estratégicas (refinerías, astilleros, petroquímica, metalurgia y siderurgia) y nuevas actividades productivas (maricultura, biocombustibles, forestal madera);
- ii) agregación de valor en la producción existente mediante la incorporación de tecnología y conocimiento en los procesos productivos de biotecnología, servicios ambientales y energías renovables;
- iii) sustitución selectiva de importaciones con bienes y servicios que ya se producen (industria farmacéutica; *software*, hardware y servicios informáticos; y metalmecánica);
- iv) fomento a las exportaciones de nuevos actores (economía popular y solidaria) o que incluyan mayor valor agregado (alimentos frescos y procesados; confecciones y calzado; turismo), y diversificación de destinos.

²⁷³ Decreto Ejecutivo 726 de 2011. Este Consejo sustituyó al Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), que fue creado por el COPCI.

carteras de Estado²⁷⁴ y era presidido por el Ministro Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), cuyo Ministerio hacía la Secretaría Técnica, mientras que el Ministerio de Comercio Exterior (MCE) ejercía la rectoría sobre los temas específicos de inversión extranjera. Por su parte, el Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior estaba conformado por representantes del sector productivo, privado, mixto, popular y solidario, trabajadores y GAD. Este Consejo podía formular recomendaciones no vinculantes para la elaboración de políticas de desarrollo productivo, inversiones y comercio exterior. A su vez, el Banco Central de Ecuador (BCE) era el encargado del registro de las inversiones extranjeras directas, subregionales o neutras²⁷⁵. Toda inversión extranjera debía ser registrada en el BCE dentro de los 30 días hábiles luego de la inscripción en el Registro Mercantil de la estructura de constitución o de aumento de capital.

En suma, Ecuador se planteó objetivos muy ambiciosos en cuanto a la transformación de su aparato productivo y adoptó un enfoque que confiaba en la planificación estatal para alcanzarlos. Paralelamente, impulsó una estrategia agresiva de cambio social, que incluía reformas profundas en el sistema de relaciones laborales y otras iniciativas tendientes a reducir la pobreza y mejorar la equidad en la distribución del ingreso. En este contexto, la política hacia la IED se hizo mucho más selectiva, dado el requerimiento de que la misma idealmente se encontrara alineada con los objetivos de transformación social y productiva del país, la existencia de límites a la participación privada en varios sectores y el concepto de que la inversión extranjera era complementaria de la nacional.

OTROS COMPONENTES DEL RÉGIMEN GENERAL DE INVERSIONES

En el Capítulo 4 se presentaron como instrumentos habituales de las normas y regulaciones correspondientes al régimen general de inversiones, a las leyes nacionales sobre protección de inversiones, los acuerdos internacionales sobre inversiones y tributación, y los contratos de inversión de estabilidad jurídica. En el caso de Ecuador estaban presentes todos estos instrumentos, entendiendo que el COPCI era asimilable a una ley nacional de inversiones, aunque con un alcance mucho más amplio.

En relación con los ABI, luego de haber constituido un conjunto amplio y diverso de tratados durante los noventa y primeros años de la década del 2000, el gobierno de Ecuador decidió denunciar los ABI de los que formaba parte. Este proceso de denuncia se encontraba en distintas fases según el caso. Existían acuerdos denunciados bajo la normativa constitucional anterior y otros denunciados bajo la vigente en el momento del estudio; había también acuerdos cuyo proceso de denuncia fue completado y otros cuya denuncia fue aprobada por la Asamblea Nacional pero no formalmente comunicada a la contraparte; y acuerdos cuya denuncia fue rechazada por la Asamblea Nacional y otros que estaban a la espera de la votación respectiva en el período tomado para este

²⁷⁴ Miembros Plenos del Consejo Sectorial de la Producción: Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad; Ministerio de Transporte y Obras Públicas; Ministerio de Turismo; Ministerio de Industrias y Productividad; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca; Ministerio de Relaciones Laborales; Ministerio de Comercio Exterior; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional; Servicio Nacional de Contratación Pública; Agencia Nacional de Tránsito. Miembros asociados: Banco Nacional de Fomento; Corporación Financiera Nacional; Servicio Nacional de Aduanas de Ecuador; Servicio de Rentas Internas; Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual; Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

²⁷⁵ De acuerdo con la Decisión 291 del Acuerdo de Cartagena, se considera "inversionista subregional" a aquel inversionista nacional de cualquier país miembro del Acuerdo distinto del país receptor, mientras que "capital neutro" se refiere a las inversiones de las entidades financieras internacionales públicas de las que forman parte todos los países miembros del Acuerdo de Cartagena. Las inversiones "neutras" no se computan ni como nacionales ni como extranjeras en la empresa en que participan.

análisis. Más allá de las denuncias, los tratados contenían cláusulas de supervivencia o ultraactividad que extendían sus efectos por períodos definidos en cada convenio, que podían ser de 10, 15 o hasta 20 años.

El proceso de denuncia de los tratados se vinculaba con el hecho de que la Constitución de 2008 disponía que “no se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas” (artículo 422). En virtud de esta disposición, el 6 de junio de 2009, Ecuador denunció el Convenio de Washington por el que se creó el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), denuncia que se hizo efectiva el 7 de enero de 2010. Esto significó que Ecuador ya no se sometería al arbitraje del CIADI por las controversias jurídicas que se registraran en los contratos firmados con entidades privadas internacionales. Ecuador sí reconocía los laudos emitidos por los tribunales arbitrales con sede en Latinoamérica (la mayoría en Santiago de Chile), aceptando que los arbitrajes se realizaran siguiendo las normas UNCITRAL (*United Nations Commission on International Trade Law*) o bien de la Cámara de Comercio Internacional con sede en París (Oficina Económica y Comercial de España en Quito, 2014).

Por su parte, el COPCI estableció que en los contratos de inversión con inversores extranjeros se podían pactar cláusulas arbitrales para resolver las controversias que se presentaran entre el Estado y los inversores (artículo 27). En primer lugar, debía procurarse la resolución amistosa de las controversias para las que se hubiere agotado completamente la vía administrativa, a través de diálogos directos por el término de 60 días. Luego, en ausencia de una solución directa, debía existir una instancia obligatoria de mediación dentro de los 3 meses siguientes a la fecha de inicio formal de las negociaciones directas. Si transcurrida esta instancia de mediación persistía la controversia, la misma podía ser sometida a arbitraje nacional o internacional, de conformidad con los acuerdos vigentes de los que Ecuador formaba parte. Las decisiones de ese Tribunal Arbitral serían en derecho, la legislación aplicable sería la ecuatoriana y los laudos serían definitivos y obligatorios para las partes. Los asuntos tributarios no podían ser sometidos a arbitraje.

Paralelamente, Ecuador avanzó en la definición de un nuevo formato de acuerdos de inversión, denominado Convenio de Inversión para el Desarrollo (CID), que estaba en sintonía con los postulados constitucionales, legales y reglamentarios vigentes, y contenía los siguientes principios (MCE, 2015):

- Complementariedad de la inversión extranjera en relación con la nacional.
- Fomento de los procesos productivos respetando los derechos de las comunidades locales y el ambiente, y orientados a la transferencia tecnológica, generación de empleo y reafirmación de la proyección y diversidad cultural.
- Reconocimiento de un Trato Especial y Diferenciado, en función de la contraparte.
- Compromiso de dinamizar la participación de los diversos agentes económicos en los procesos productivos, y en particular, de aquellos sectores de la economía popular y solidaria, así como de las MIPYME.
- Respeto a las políticas que cada país tome en relación a los sectores estratégicos.

Estos principios guardaban cierta consistencia con los lineamientos que guiaban la reflexión global acerca de la necesidad de avanzar hacia una **nueva generación** de tratados bilaterales de inversión, en la que los derechos de inversores y Estado se encontraran más balanceados, tanto en lo que hacía al llamado **espacio de políticas** como en lo referente al

funcionamiento de los mecanismos de solución de controversias (UNCTAD, 2013). Este era seguramente el tema más controversial a la hora de definir nuevos esquemas de garantías para los inversores externos que resultaran aceptables para estos últimos.

La información disponible indica que Ecuador enfrentó reclamos de inversores en el marco de los ABI por unos USD 14.500 millones. De las 27 demandas presentadas, 16 fueron al CIADI y 10 a UNCITRAL; al tiempo que existían 16 casos resueltos, 6 a través de acuerdos entre las partes, 6 con fallos favorables al gobierno y 3 con fallos favorables al inversor (más otro caso en que el inversor retiró la demanda). De los 11 casos que continuaban abiertos -en el período analizado-, en dos de ellos hubo fallo favorable al inversor y el gobierno ecuatoriano apeló la decisión.

Ecuador ha sido activo en la negociación de acuerdos tributarios bilaterales y logró concluir tratados para la eliminación de la doble imposición con: Alemania, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, España, Francia, Italia, México, Perú, Rumania, Suiza y Uruguay.

También en el ámbito de las relaciones internacionales, Ecuador forma parte de la Comunidad Andina (CAN), el organismo regional de integración económica, social y cultural constituido por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. La CAN cuenta con un régimen común de inversiones, establecido en la Decisión 291 de 1990, que otorga un tratamiento igualitario y no discriminatorio a los inversores extranjeros, aunque admite que los países miembros establezcan sus políticas de inversión a través de sus respectivas legislaciones nacionales. Asimismo, existe un régimen especial para las Empresas Multinacionales Andinas (EMA) que son aquellas cuyo capital social pertenece en -al menos- un 60% a inversores de dos o más países de la CAN (Decisión 292). A estas empresas se les otorga trato nacional en materia de compras públicas de bienes y servicios, el derecho a la remisión en divisas libremente convertibles de la totalidad de los dividendos que se distribuyan, el trato nacional en materia tributaria y el derecho a establecer sucursales en otros países miembros. La CAN cuenta también con un Régimen para Evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal, consagrado en la Decisión 578 de 2004, que determina que las rentas empresariales sólo son gravables en el país miembro en que tienen su fuente productora. Por último, en materia de acuerdos comerciales preferenciales, la novedad más relevante del período en estudio fue la conclusión de las negociaciones para que Ecuador pasara a formar parte del Acuerdo Multipartes Unión Europea - Países Andinos, al igual que lo habían hecho Colombia y Perú.

Los contratos de inversión previstos en el COPCI, que ya fueron abordados en relación con la solución de controversias inversor-Estado, permitían congelar los incentivos otorgados por el mismo Código durante un plazo de hasta 15 años, prorrogable por única vez hasta por el mismo período de concesión original²⁷⁶. No era necesario firmar un contrato de inversión para acceder a los incentivos del COPCI. Para solicitar un contrato se requería un proyecto con una inversión mínima de USD 250.000 en el primer año y una inversión total de -al menos- USD 1 millón. Adicionalmente, los contratos de inversión permitían acceder al beneficio de la reducción total o parcial del pago de aranceles a la importación de bienes de capital, siempre que no existiera producción nacional con los estándares técnicos

²⁷⁶ En la Ley de Promoción y Garantía de Inversiones de 1997 también se daba la posibilidad de firmar contratos de inversión que garantizaban estabilidad tributaria en materia de Impuesto a la Renta.

requeridos. Se trataba de un beneficio no automático cuyo otorgamiento dependía de la evaluación del COMEX. La evaluación de los contratos de inversión estaba a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo Sectorial de la Producción, y la aprobación final la decidía este último.

Hasta el año 2015, se habían firmado 21 contratos de inversión por aproximadamente USD 2.670 millones (MCPEC, 2015). De ese total, alrededor de USD 2.010 millones correspondían a la empresa canadiense Ecuacorriente (minería del cobre), otros USD 300 millones a la cementera suiza Holcim Ecuador y USD 130 millones a la papelera ecuatoriana Surpapelcorp. En consecuencia, los otros 18 contratos sumaban en conjunto USD 230 millones (menos de USD 13 millones en cada caso)²⁷⁷.

En la reforma del COPCI se agregó una nueva modalidad contractual que garantizaba no sólo estabilidad en los incentivos, sino estabilidad tributaria en general para los inversores. Esa modalidad aplicaba a las inversiones para la explotación de minería metálica a mediana y gran escala, así como a las realizadas en otros sectores siempre que el monto comprometido fuera mayor a USD 100 millones. Para acceder al mencionado beneficio debía existir un informe técnico del Ministerio con competencias en el ámbito de la inversión respectiva sobre los beneficios económicos que reportaría dicha operación al país. El Comité de Política Tributaria debía autorizar la suscripción del contrato, que establecía requisitos, montos y plazos para realizar la inversión, así como otros compromisos asumidos por el inversor y los mecanismos de supervisión y regulación. Se incorporó también una disposición que preveía la posibilidad de establecer en los contratos de inversión, los compromisos contractuales que fueran necesarios para el desarrollo de la nueva inversión, los que debían ser previamente aprobados por el ente rector de la materia en que se desarrollara la inversión.

En las inversiones para la explotación de minería metálica a gran y mediana escala y las industrias básicas, la tarifa del impuesto a la renta aplicable a fines de la garantía de estabilidad tributaria era del 22%, mientras que para otros sectores que realizaran inversiones que contribuyeran al cambio de la matriz productiva la tarifa era del 25% (la tasa general es del 22%). En cuanto a otros impuestos, la estabilidad tributaria podía hacerse extensiva a las alícuotas y exenciones del ISD y otros impuestos directos nacionales. Las inversiones en minería metálica a mediana y gran escala destinadas a la exportación también podían obtener estabilidad tributaria respecto de las alícuotas y exenciones del impuesto al valor agregado²⁷⁸.

Si bien se amplió la cobertura de los contratos de inversión al incorporar el ámbito tributario más allá de los incentivos a la inversión, en la práctica, la ampliación era limitada ya que el mínimo de USD 100 millones podía ser alcanzado por muy pocas de las inversiones que se realizaban en Ecuador. Asimismo, la concreción de un contrato de inversión podía ser dificultosa e insumir varios meses, en virtud del volumen y complejidad de la información requerida, así como el involucramiento de numerosas instituciones en el Consejo Sectorial de la Producción, que podían tener diferentes visiones sobre las inversiones bajo análisis, y la cantidad de reuniones anuales del mismo²⁷⁹. El propio MCPEC reconoció que los contratos de inversión fueron un instrumento *“desaprovechado y su potencial no se ha desarrollado completamente”* (MCPEC, 2015).

²⁷⁷ Durante la vigencia de la Ley de Promoción y Garantía de las Inversiones (1997-2010), derogada por el COPCI, el Estado ecuatoriano suscribió apenas nueve contratos de inversión.

²⁷⁸ De acuerdo con información de prensa, que cita fuentes oficiales, en el caso de la minería estos contratos podrían prever mecanismos especiales de depreciación acelerada para la inversión en equipos.

²⁷⁹ En base a entrevistas realizadas para este caso de estudio.

Complementariamente a lo anterior, en diciembre de 2015, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y la Inversión Extranjera (“Ley APP”), con el objeto de establecer los incentivos para la ejecución de proyectos públicos de infraestructura bajo la modalidad referida y los lineamientos e institucionalidad para su aplicación. El soporte institucional específico preveía la creación del Comité Interinstitucional de Asociaciones Público-Privadas, encargado de la coordinación y articulación de políticas, lineamientos y regulaciones en la materia. Sus atribuciones incluyeron la definición de los sectores en los que promover el empleo del instrumento y la aprobación de los proyectos y los incentivos respectivos. En los contratos de gestión delegada bajo la modalidad de APP se podía pactar la posibilidad de recurrir al arbitraje nacional o internacional regional (designando órganos jurisdiccionales arbitrales en la región latinoamericana) para la resolución de controversias respecto del contrato respectivo. Asimismo, en los contratos de inversión que se celebraran en relación con un proyecto público bajo la modalidad de APP, además de estabilidad tributaria, se podía incorporar la estabilidad jurídica de los aspectos regulatorios sectoriales y específicos que hubieran sido declarados como esenciales en los contratos de gestión delegada correspondientes. A su vez, las sociedades que se crearan o estructuraran para el desarrollo de proyectos públicos en APP podrían beneficiarse de exoneraciones en el impuesto a la renta (incluida la distribución de dividendos o utilidades), en el ISD de los pagos al exterior y en las importaciones de bienes y servicios.

5.2.3 INCENTIVOS FISCALES

Desde 2010, el otorgamiento de incentivos fiscales a las inversiones en Ecuador estuvo regulado por el COPCI. La Secretaría Técnica del Consejo Sectorial de la Producción coordinaba con los organismos de control competentes la ejecución de los beneficios concedidos a cada proyecto de inversión, sin que se pudiera exigir a los inversores otros requisitos que los establecidos en el Código. Las inversiones extranjeras estaban sujetas al mismo régimen tributario que las nacionales.

INCENTIVOS FISCALES GENERALES

Estos incentivos aplicaban a las inversiones que se ejecutaban en cualquier parte del territorio nacional y consistían en:

- Exoneración del ISD²⁸⁰ en pagos al exterior por créditos externos, con un plazo mayor a un año y con una tasa inferior a la tasa de interés activa referencial a la fecha del registro del crédito. Se exceptúa de este beneficio a las instituciones del sistema financiero nacional y a los pagos que se efectúen cuando el crédito haya sido concedido por partes relacionadas o por una institución financiera constituida o domiciliada en paraísos fiscales o en jurisdicciones de menor imposición.
- Exoneración de pago del impuesto mínimo (anticipo del impuesto a la renta)²⁸¹ para empresas nuevas, durante los 5 primeros años.

²⁸⁰ Este impuesto se aplicaba a toda transferencia de divisas que se realice al exterior, con o sin la intervención de las instituciones que integraban el sistema financiero. Cuando se creó en 2007 su tasa era de 0,5% y en 2017 era de 5%.

²⁸¹ Tras una reforma adoptada en años recientes, los anticipos del Impuesto a la Renta calculados en cada ejercicio fiscal se constituyeron en impuestos mínimos a la renta para las empresas para el año siguiente.

- Exclusión de la base de cálculo del impuesto mínimo de los montos que correspondan a gastos incrementales por generación de nuevo empleo o mejora de la masa salarial, así como la adquisición de nuevos activos destinados a la mejora de la productividad e innovación tecnológica.
- Reducción de 10 puntos porcentuales de la alícuota del impuesto a la renta sobre las utilidades reinvertidas en activos productivos (maquinarias o equipos nuevos; activos para riego e insumos vegetales para producción agrícola, forestal, ganadera y de floricultura; bienes relacionados con investigación y tecnología que mejoren productividad y generen diversificación productiva e incremento de empleo). En el caso de instituciones financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y similares, también podrán obtener dicha reducción, siempre y cuando lo destinen al otorgamiento de créditos para el sector productivo.
- Posibilidad de acceder a depreciación acelerada exclusivamente en el caso de bienes nuevos y con una vida útil de -al menos- cinco años.
- Deducción para el cálculo del impuesto a la renta de la compensación económica para alcanzar el salario digno.
- Para las compañías que decidan abrir su capital social a favor de sus trabajadores (*democratización del capital*)²⁸²: diferimiento del pago del impuesto a la renta y su anticipo (impuesto mínimo) por 5 años; y en caso de optar por un crédito para la compra de acciones, exoneración del impuesto a la renta a los intereses del mismo.
- Deducción adicional para el cálculo del impuesto a la renta del 100% del gasto en maquinaria y equipo para producción más limpia, implementación de sistemas de energías renovables o mitigación del impacto ambiental, siempre que estos gastos no sean condición para obtener una licencia o reducir el impacto ambiental de una determinada obra, y no superen el 5% del total de los ingresos de la empresa.
- Eliminación de la retención obligatoria del impuesto a la renta a los pagos de intereses realizados al exterior por motivo de créditos concedidos por instituciones financieras internacionales, excepto cuando son concedidos por instituciones domiciliadas en paraísos fiscales o cuando superan la tasa oficial del Banco Central de Ecuador.
- Crédito tributario para el pago del impuesto a la renta, o de su anticipo, por los pagos de USD en la importación de materias primas, insumos y bienes de capital, incluidos en una lista establecida por el Comité de Política Tributaria.

Asimismo, el COPCI estableció una reducción gradual de tres puntos en la alícuota del impuesto a la renta, un punto por año, desde el 25 al 22%. En consecuencia, en el 2017, la alícuota del impuesto a la renta era de 22% para todas las empresas instaladas en Ecuador²⁸³.

INCENTIVOS FISCALES SECTORIALES

Las empresas constituidas a partir de 2011 que realizaran inversiones nuevas en los sectores priorizados y en los de sustitución de importaciones o fomento de exportaciones, se beneficiarían de la exoneración total del impuesto a la renta y del impuesto mínimo

²⁸¹ Debía involucrar al menos el 5% del capital accionario y al menos el 20% de los trabajadores.

²⁸³ Salvo para aquellas en donde existían accionistas o socios establecidos en paraísos fiscales o regímenes de menor imposición con una participación directa o indirecta, individual o conjunta, igual o superior al 50% del capital social. Cuando esta participación era inferior al 50%, la alícuota de 25% aplicaba sobre la proporción de la base imponible correspondiente a dicha participación. Asimismo, se aplicaba la alícuota del 25% a toda la base imponible cuando la sociedad incumplía el deber de informar sobre la participación de sus accionistas y socios.

durante los primeros cinco años, contados desde el primer año en el que se generaran ingresos atribuibles directa y únicamente a la nueva inversión. También podían aplicar una deducción del 100% adicional del costo o gasto de depreciación anual. Además de corresponder a los sectores mencionados, las inversiones promovidas debían localizarse fuera de las zonas urbanas de Quito y Guayaquil.

En el caso de nuevas inversiones en industrias básicas, la exoneración del impuesto a la renta se extendía por un plazo de diez años, ampliable por dos años más cuando dichas inversiones se localizaran en cantones fronterizos.

Por su parte, para las empresas constituidas antes de la vigencia del COPCI (es decir, hasta el año 2010) se estableció la posibilidad de deducción del 100% adicional del costo de depreciación anual de activos fijos nuevos y productivos por cinco años, contados desde que se produjera el inicio de su uso productivo. Este incentivo también era aplicable para las sociedades constituidas a partir de 2011 dentro de las jurisdicciones urbanas de Quito y Guayaquil. Para aplicar este beneficio la inversión debía efectuarse dentro de uno de los sectores económicos prioritarios y no debía implicar el mero cambio de propiedad de activos productivos que ya se encontraran en funcionamiento u operación. Esta disposición tenía una vigencia de 10 años contados a partir de la promulgación de la ley e intentaba extender algunas ventajas impositivas a las empresas que no podían acceder, por su antigüedad o por su localización geográfica, a los incentivos sectoriales descriptos.

Adicionalmente, existían algunos regímenes sectoriales específicos, que incluían la exoneración del anticipo al impuesto a la renta durante los ejercicios fiscales en los que no recibían ingresos gravados: actividades de agroforestación y silvicultura con plazos de crecimiento mayores a un año; y contribuyentes cuya actividad económica fuera exclusivamente la relacionada con el desarrollo de proyectos de *software* o tecnología, cuya etapa de desarrollo fuera superior a un año.

Cuadro 5.6: SECTORES E INDUSTRIAS BENEFICIARIOS DE INCENTIVOS FISCALES SECTORIALES

SECTORES PRIORIZADOS	SECTORES DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y FOMENTO DE EXPORTACIONES	INDUSTRIAS BÁSICAS
<ul style="list-style-type: none"> ● Alimentos frescos, congelados e industrializados ● Cadena forestal y agroforestal y sus elaborados ● Metalmecánica ● Petroquímica ● Farmacéutica ● Turismo ● Energías renovables ● Servicios logísticos de comercio exterior ● Biotecnología y <i>software</i> aplicado 	<ul style="list-style-type: none"> ● Abonos y fertilizantes ● Agroquímicos, pesticidas y fungicidas ● Jabones, detergentes y cosméticos ● Otros productos químicos ● Cerámica, azulejos y pisos ● Fabricación de receptores de radio, televisión, celulares y electrónicos ● Confección y textil ● Calzado y cuero ● Electrodomésticos 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fundición y refinación de cobre y/o aluminio ● Fundición siderúrgica para la producción de acero plano ● Refinación de hidrocarburos ● Industria petroquímica ● Industria de celulosa ● Construcción y reparación de embarcaciones navales

Fuente: Elaboración propia.

INCENTIVOS PARA EL DESARROLLO DE ZONAS DEPRIMIDAS

El COPCI estableció que los gastos en sueldos, salarios, y beneficios sociales por generación de nuevo empleo en zonas deprimidas tenían una deducción adicional del 100% para el cálculo del impuesto a la renta por 5 años (existían 90 cantones considerados como zonas deprimidas en el país de acuerdo con la información de SENPLADES). La definición de qué zonas integraban ese listado se hizo en base a resoluciones del Consejo Sectorial de la Producción, a partir de una metodología desarrollada por el MCPEC y el SENPLADES.

UTILIZACIÓN DE LOS INCENTIVOS FISCALES

El uso efectivo de los incentivos fiscales disponibles para la inversión ha sido bajo. Si bien se registraron cerca de 50 mil aplicaciones anuales a los incentivos del COPCI, las mismas tuvieron una gran concentración en la reducción gradual de la alícuota del impuesto a la renta, un beneficio automático y de carácter general (Cuadro 5.7). En términos de monto, el 99% de los beneficios otorgados en el trienio 2011-2013 correspondían a la reducción del impuesto a la renta y de las retenciones del mismo impuesto (otro incentivo general). El monto total de incentivos correspondió al 0,3% del PIB en 2013 (Cuadro 5.8).

Los incentivos sectoriales fueron poco empleados, aunque la tasa de utilización aumentó

con el transcurso de los años (Cuadro 5.9). El 53% de los mismos fue para el sector alimentos, seguido por la fabricación de aparatos de uso doméstico (26%) y para la cadena agroforestal (20%). Apenas 7 empresas recibieron más del 90% de estas exoneraciones. A su vez, muy pocas de las empresas creadas fuera de Guayaquil y Quito en sectores priorizados hicieron uso de los incentivos, lo que llama la atención desde el punto de vista de la racionalidad privada.

Cuadro 5.7: NÚMERO DE CONTRIBUYENTES QUE APLICARON A INCENTIVOS FISCALES DEL COPCI

	2011	2012	2013	PROMEDIO
Reducción alícuota IR Sociedades	40.964	42.126	43.321	42.137
Reducción alícuota Retenciones IR Sociedades	3.273	3.016	3.309	3.199
Deducciones especiales derivadas del COPCI	125	96	45	89
Otras rentas exentas derivadas del COPCI	47	44	23	38
Exoneración del ISD	6.230	3.832	1.661	3.908
TOTAL	50.639	49.114	48.359	49.371

Fuente: MCPEC (2014)

Cuadro 5.8: MONTO DE BENEFICIOS OTORGADOS POR INCENTIVOS FISCALES DEL COPCI - En miles de USD

	2011	2012	2013	TOTAL
Reducción alícuota IR Sociedades	79.530	176.666	264.992	521.188
Reducción alícuota Retenciones IR Sociedades	16.094	35.679	52.732	104.505
Deducciones especiales derivadas del COPCI	21	100	178	302
Otras rentas exentas derivadas del COPCI	141	126	113	380
Exoneración del ISD	325	1.889	5.313	7.527
TOTAL	96.114	214.460	323.328	633.902

Fuente: MCPEC (2014)

Cuadro 5.9: UTILIZACIÓN INCENTIVOS SECTORIALES

	2011	2012	2013
Empresas creadas fuera de Quito y Guayaquil, sectores priorizados	290	447	637
Empresas que aplicaron al incentivo	10	33	54
Porcentaje aplicación al incentivo	3,45%	7,38%	8,48%

Fuente: MCPEC (2014)

Por su parte, un estudio de la Cámara de Industrias de Guayaquil (2014) computó la distribución sectorial de todos los incentivos del COPCI entre 2011 y 2013. El sector comercio fue el mayor beneficiario con el 24% del total de beneficios, seguido por el sector industrial (19%), transporte y comunicaciones (15%), minas y canteras (14%) -incluye extracción de petróleo-, y los sectores de finanzas y de servicios empresariales e inmobiliarios (8% cada uno). El mencionado estudio reportó que los datos disponibles sugirieron que los incentivos fueron aprovechados por empresas ya existentes y que el impacto sobre las decisiones de inversión fue marginal.

El bajo uso de los incentivos pudo deberse a diversos factores, que incluyen:

- Bajo grado de conocimiento de los incentivos existentes por parte de los inversores, pese a los esfuerzos realizados por el gobierno para difundirlos a través de diversas herramientas²⁸⁴.
- Procedimientos burocráticos complejos para el acceso a los incentivos del COPCI, que conllevan costos y demoras excesivos, lo que incluso fue admitido en documentos oficiales (MCE, 2015). Esto puede resultar, según la visión del sector empresarial, en que los empresarios desistan de la inversión o la realicen sin tramitar los beneficios, o deban recurrir a firmas especializadas para gestionar el otorgamiento de los incentivos.
- Criterios para acceder a algunos incentivos pueden ser demasiado limitativos o exigentes, por ejemplo, en lo que hace a localización geográfica o antigüedad de las empresas. Esto mismo es válido para ciertos topes en deducciones de gastos.

5.2.4 INCENTIVOS FINANCIEROS

El COPCI previó la implementación por parte del gobierno nacional de programas de crédito flexible (tasas de interés preferenciales y plazos largos) para las empresas que requirieran financiamiento para desarrollar nuevas inversiones y que a su vez quisieran ejecutar un programa de apertura de capital (artículo 68).

Ecuador contaba con varias instituciones financieras públicas, entre ellas, la Corporación Financiera Nacional (CFN) -en cuyo directorio participaban representantes del sector privado y que coordinaba sus acciones con los distintos ministerios con competencias en materia de políticas productivas- y el Banco Nacional de Fomento (BNF). No existía discriminación en contra de empresas extranjeras en términos de acceso al crédito público.

²⁸⁴ Según información recogida en entrevistas para este estudio, se trata de una percepción compartida por el sector privado, e incluso, el conocimiento sería bajo también en algunos de los gobiernos autónomos descentralizados.

Un paso importante en la dirección de alinear la política crediticia de la CFN con los objetivos de transformación de la matriz productiva fue el lanzamiento del programa “Progresar” (abril de 2014), basado en tres componentes:

- Fondo de garantía para apoyar a emprendedores que no cuentan con garantías suficientes para acceder a un crédito. Posee recursos por USD 170 millones para que, a través de la banca, cooperativas e instituciones del sistema financiero aliadas al programa, se concedan créditos (que potencialmente podrían alcanzar los USD 1.100 millones) al segmento de micro, pequeños y medianos empresarios que operan en sectores priorizados por la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva. El Fondo cubre hasta el 50% del capital del crédito otorgado a los empresarios o hasta USD 500.000 por beneficiario²⁸⁵.
- Línea de financiamiento de activos fijos, destinada a financiar la adquisición de bienes muebles e inmuebles u otros insumos para los proyectos enfocados al cambio de la matriz productiva (fomento de exportaciones, sustitución de importaciones, generación de valor agregado y diversificación productiva). La herramienta ofrece plazos de pago de hasta 15 años, con un período de gracia de hasta 2 años y una tasa de interés del 6,9% anual. El financiamiento va desde los USD 50.000 hasta los USD 25 millones por sujeto de crédito o hasta los USD 50 millones por grupo económico, con un plazo de hasta 15 años. La CFN financia hasta el 70% para proyectos nuevos y el 100% para los que ya están en marcha. Los criterios de selección de los proyectos incluyen indicadores de potencial exportador, sustitución de importaciones y generación de valor agregado.
- Fondo de capital de riesgo con el objetivo de canalizar recursos financieros provenientes de terceros (sean inversores privados o entidades gubernamentales) para financiar empresas o proyectos con un alto componente innovador, que puedan aportar de forma significativa al crecimiento de la economía ecuatoriana. En este sentido, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) tiene un programa de capital semilla que otorga hasta USD 50 mil por proyecto.

El sector forestal contó con apoyos públicos específicos, que incluían el Programa de Incentivos para la Reforestación con Fines Comerciales y el Programa de Financiamiento Forestal. El primero tenía entre sus objetivos los de incentivar el desarrollo industrial del sector forestal (generar materia prima y sustituir importaciones de productos forestales) y fomentar las exportaciones de productos con mayor valor agregado. El incentivo forestal consistía en una transferencia económica directa no reembolsable²⁸⁶ para compensar una parte de los costos del establecimiento y mantenimiento de la plantación forestal. En el caso de personas naturales y jurídicas, el aporte cubría hasta el 75% del costo del establecimiento y hasta el 75% del costo del mantenimiento durante los primeros cuatro años. Estos porcentajes se incrementaron hasta el 100% en el caso de asociaciones, cooperativas productivas y comunas. El programa tenía una duración prevista de 30 años a partir de la entrada en vigencia de la reforma del COPCI (2014) y se planteaba el objetivo de generar 30 mil hectáreas nuevas por año²⁸⁷.

²⁸⁵ Lo hace a través de un fideicomiso constituido por el Ministerio Coordinador de la Política Económica, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el MCPEC y la Corporación Financiera Nacional.

²⁸⁶ Entregada por la Subsecretaría de Producción Forestal -SPF- del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca - MAGAP.

²⁸⁷ Hasta fines de 2014 se habían inscripto 40 mil hectáreas en el programa y pagado aportes por USD 5 millones, cifra que se estima ascendería a USD 18 millones en 2015 por las plantaciones realizadas en 2014 y los mantenimientos correspondientes a las de 2013 (MAGAP, 2015). El incentivo no aplica a ecosistemas frágiles, áreas protegidas, zonas de protección permanente y áreas que reciban otro tipo de incentivo.

Por su parte, el Programa de Financiamiento Forestal tenía por objetivo apoyar las políticas públicas de promoción al sector forestal. En este contexto, la CFN implementó el Crédito Forestal a efectos de fomentar la iniciación de viveros y plantaciones forestales e industrializar y comercializar la madera. Se otorgaban hasta USD 10 millones por sujeto de crédito o grupo económico para financiamiento de plantaciones forestales mayores a 10 años. Los créditos tenían hasta 20 años de plazo con períodos de gracia (total y parcial) que podían llegar a cubrir el plazo del crédito, según la especie de que se trate.

La CFN financiaba también proyectos productivos innovadores de inversión en el sector turismo, que fueran económicamente rentables, socialmente incluyentes y ambientalmente responsables, de gran impacto y que generaran cadenas de valor en los territorios respectivos. También se estimulaban proyectos de inversión que promovieran el mejoramiento continuo del funcionamiento de los negocios turísticos existentes (adecuaciones, renovaciones de las instalaciones y nuevos equipamientos que contribuyeran a aumentar la calidad de la oferta y la modernización de los establecimientos). Se financiaban inversiones en activos fijos y capital de trabajo en las actividades de alojamiento, alimentos y bebidas, agencias de viaje y transporte turístico. El máximo a financiar por CFN se estableció como porcentaje de la inversión total y era de hasta el 70% para proyectos nuevos y 100% para proyectos en marcha, dependiendo del nivel de riesgo. El plazo era de hasta 10 años para activo fijo y 3 años para capital de trabajo, en función del flujo de caja, y podía existir un período de gracia conforme a la naturaleza del negocio.

5.2.5 RÉGIMEN DE ZONAS ESPECIALES DE DESARROLLO ECONÓMICO (ZEDE)

El régimen de ZEDE fue creado por el COPCI y tenía como antecedente el régimen de ZF, cuya ley del año 2005 fue expresamente derogada en el Código. A efectos de la transición, se previó que las ZF existentes continuaran operando bajo las condiciones vigentes al momento de su autorización, por el plazo que durara su concesión. No obstante, las empresas que quisieran registrarse como nuevas usuarias de las ZF que se mantenían en funcionamiento debían cumplir los requisitos previstos en el COPCI para los operadores de ZEDE.

La información disponible indica que el régimen de ZF no fue eficaz desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo del país. Por ejemplo, entre 2007 y 2009 se crearon apenas 1.800 puestos de trabajo (pasando de 3.800 a 5.600 empleos) en las 11 ZF existentes en aquel momento, de las cuales aparentemente sólo siete estaban en operación real²⁸⁸ (Tasiguano Morales, 2011). Los empleos fueron generados apenas por dos de esas zonas francas: la del puerto de Posorja y la del aeropuerto de Quito.

Las empresas administradoras de Zonas Francas²⁸⁹ que desearan acogerse a la modalidad de ZEDE podían solicitarlo, debiendo cumplir con los requisitos establecidos que incluía demostrar que la ZF cumplió con su plan de negocios, con las inversiones comprometidas y los objetivos que establecía el sistema, y que se realizaron exportaciones de bienes y servicios al exterior, y se generaron divisas para Ecuador. En la práctica, dado que dichas zonas no cumplieron con todos los compromisos y objetivos establecidos, la migración no se produjo. Además, tampoco había incentivos para esa transformación, ya que las ZF perderían beneficios impositivos si pasaban a ser ZEDE²⁹⁰.

²⁸⁸ En total se aprobaron 15 ZF a lo largo de la vigencia del régimen.

²⁸⁹ Las zonas francas en operación al 2017 eran Turisfranca, Metrozona y Corpaq (todas en Quito), Zofraport y TAGSA (Guayaquil) y Zonamanta y Zoframa (Manabí).

²⁹⁰ Por ejemplo, en materia de Impuesto a la Renta, el régimen de ZF previó la exoneración total para administradores y usuarios por un período de hasta 20 años. En el régimen de ZEDE la exoneración era por sólo 5 años y siempre que la inversión fuera en un sector estratégico.

El régimen de ZEDE constituyó un intento de introducir un mayor alineamiento entre los instrumentos de promoción y los objetivos de desarrollo, específicamente, la estrategia de transformación de la matriz productiva.

Box 5.2: RÉGIMEN DE ZONAS ESPECIALES DE DESARROLLO ECONÓMICO EN ECUADOR

Los contenidos principales del marco regulatorio de las ZEDE eran los siguientes:

OBJETIVOS. Atraer nuevas inversiones productivas sostenibles (transferencia de tecnología; innovación; I+D; actividades industriales y de servicios eco-eficientes con alto valor agregado para exportación; incrementar flujos netos de comercio exterior); consolidar oferta y exportación de servicios logísticos multimodales y mejorar competitividad del transporte; establecer nuevos polos de desarrollo territorial; generar empleo de calidad; generar divisas.

DEFINICIÓN. Una ZEDE es un espacio delimitado del territorio nacional, autorizado como un destino aduanero, sujeto a un tratamiento especial de comercio exterior, tributario y financiero, para que se asienten nuevas inversiones con los incentivos previstos en el régimen.

TIPOLOGÍA. Las ZEDE pueden ser de los siguientes tipos:

- a) ZEDE para ejecutar actividades de transferencia y de desagregación de tecnología e innovación (emprendimientos y proyectos de desarrollo tecnológico, innovación electrónica, biodiversidad, mejoramiento ambiental sustentable o energético).
- b) ZEDE para ejecutar operaciones de diversificación industrial a través de emprendimientos industriales innovadores, orientados a la exportación de bienes, con utilización de empleo de calidad (actividades de perfeccionamiento activo, tales como, transformación, ensamblaje, montaje, adaptación y reparación, con fines de exportación y sustitución estratégica de importaciones).
- c) ZEDE para desarrollar servicios logísticos orientados a potenciar las instalaciones físicas de puertos, aeropuertos y pasos de frontera (el exclusivo almacenamiento de carga o acopio no puede ser autorizado dentro de este tipo de zonas).

La empresa que se instale en una ZEDE puede operar en más de un tipo de actividad siempre que se justifique en la facilitación de encadenamientos productivos del sector económico que se desarrolla en la zona (y que la ZEDE tenga la autorización para esa operativa).

BENEFICIARIOS. El administrador y el operador son personas jurídicas privadas, públicas o de economía mixta, nacionales o extranjeras. El primero tiene por función el desarrollo, administración y control operacional de la ZEDE. El segundo puede desarrollar las actividades en la ZEDE. El administrador y los operadores de una ZEDE son solidariamente responsables respecto de las operaciones con toda mercancía introducida o procesada, y responden legalmente por su uso y destino adecuado, así como por las obligaciones tributarias e infracciones pecuniarias.

BENEFICIOS. El régimen contempla los siguientes incentivos para administradores y operadores:

- Reducción adicional de 5 puntos porcentuales del impuesto a la renta, con carácter permanente (alícuota del impuesto de 17%). Si la inversión nueva corresponde a sectores prioritarios, se aplica una alícuota del 0% por 5 años.
- Exoneración del IVA en las importaciones.
- Derecho a crédito tributario por el IVA pagado en sus compras locales de materias primas, insumos y servicios para sus procesos productivos.
- Exención del pago de aranceles e IVA a las importaciones de mercancías extranjeras que ingresan a la zona para cumplimiento de procesos autorizados.
- Exoneración del ISD sobre los pagos realizados al exterior por importaciones de bienes y servicios, y por financiamiento externo (con un plazo mayor a un año).
- La salida de mercancías hacia el resto del territorio debe cumplir todos los procedimientos y formalidades de la importación a consumo y el pago de los tributos al comercio exterior. No hay límite a la nacionalización para el consumo de productos obtenidos en procesos de transferencia de tecnología y de innovación tecnológica, y en sectores definidos como industrias básicas (el reglamento establece límites a la nacionalización de los bienes objeto de los servicios logísticos).

PLAZO. La autorización para la constitución de una ZEDE se otorga por un período de 20 años, que se pueden prorrogar según procedimiento de evaluación previsto en la reglamentación.

CONTRAPARTIDAS. Las solicitudes de administradores y operadores deben especificar el monto y cronograma de la inversión, generación de puestos de trabajo, descripción de procesos (tecnología, innovación, etc.), plan de negocios. No hay requisitos específicos previstos en la legislación.

SANCIONES. Se identifican taxativamente las infracciones, clasificadas en leves y graves, y se establecen las sanciones aplicables en cada caso.

INSTITUCIONALIDAD. El Consejo Sectorial de la Producción es el rector público del régimen y tiene entre sus atribuciones las de dictar las políticas para el funcionamiento y supervisión de las ZEDE y autorizar su establecimiento. El Comité Interinstitucional Permanente de ZEDE²⁹¹ aprueba a los administradores y operadores, y se encarga de revisar los parámetros de calificación para administradores y operadores. La Unidad Técnica Operativa de Supervisión y Control de ZEDE (Ministerio de Industrias y Productividad) es la autoridad ejecutora de las políticas establecidas por el Consejo.

²⁹¹ Este Comité es presidido por la Coordinación de Inversiones del MCPEC e integrado por la Subsecretaría de ZEDE del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO); el Subsecretario de Transporte Terrestre y Ferroviario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE); y la Subsecretaría de Innovación Tecnológica de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).

Hasta el momento de análisis establecido por este documento, se había autorizado el establecimiento de dos ZEDE (ambas en 2013). La primera, llamada “Eloy Alfaro” de Refinación y Petroquímica, en cuyo interior operaría la Refinería del Pacífico (con inversión china), que procesaría 300 mil barriles de petróleo por día y permitiría sustituir la importación de combustibles y exportar los excedentes disponibles. La segunda, llamada Yachay, cuyo objetivo era desarrollar una ciudad del conocimiento donde convivieran la Universidad de Investigación de Tecnología Experimental con institutos públicos y privados de investigación, centros de transferencia tecnológica, empresas de alta tecnología y la comunidad agrícola y agroindustrial de Ecuador. Las áreas de investigación en las que se enfocarían los institutos de Yachay eran: ciencias de la vida, petroquímica, energías renovables y cambio climático, nanociencias y tecnologías de la información y la comunicación.

Es posible identificar algunos problemas en el diseño y aplicación de este instrumento, además del planteo habitual en cuanto a la complejidad de los procedimientos burocráticos²⁹². Se señaló que, en la práctica, el Consejo Sectorial de la Producción priorizaba la localización de ZEDE en zonas deprimidas, lo que, si bien era consistente con un objetivo de desarrollo territorial equilibrado, reducía el atractivo para los inversores ya que en estas zonas usualmente faltaban algunas condiciones básicas para el desarrollo empresarial, tales como, infraestructura y recursos humanos con las calificaciones adecuadas. Esta situación demandaba, previo a la instalación de una ZEDE, el trabajo interinstitucional conjunto con el GAD respectivo en la mejora de las condiciones generales de entorno para la inversión. En general, una mayor cooperación entre el gobierno nacional y los GAD hubiera mejorado las potencialidades locales y regionales para la atracción de inversiones, la remoción de obstáculos en los territorios, una mejor coordinación entre las políticas de desarrollo productivo y promoción de inversiones, y una mayor difusión de los instrumentos disponibles.

También se señaló que la responsabilidad solidaria de administradores y operadores podía ser una fuente de incertidumbre para los potenciales inversores. A su vez, la eventual existencia de especulación inmobiliaria en torno a las ZEDE era contraria a los propósitos originales del instrumento.

5.2.6 ASISTENCIA AL INVERSOR: AGENCIA DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES

A fines de 2010 se creó PRO ECUADOR, el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones del MCE. A través de su área de inversiones brindaba asesoría especializada a las empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras interesadas en invertir en el país. Estas funciones eran antes desarrolladas por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI), creada en 1998, que constituía el organismo oficial ecuatoriano de asistencia al inversor. Se trataba de una organización privada que seguía funcionando en el 2017, pero ya orientada a actividades de desarrollo empresarial.

PRO ECUADOR tenía la misión de implementar las políticas y normas de promoción de exportaciones e inversiones del país, promover la oferta de productos tradicionales y no tradicionales, los mercados y los actores de Ecuador y propiciar la inserción estratégica del país en el comercio internacional. Los objetivos estratégicos de PRO ECUADOR eran:

²⁹² Según entrevistas para este caso de estudio con autoridades de gobierno y sector empresarial.

- Alcanzar una adecuada promoción de la oferta exportable de bienes y servicios de Ecuador, consolidando las exportaciones actuales y fomentando la desconcentración y diversificación de exportadores, productos y mercados.
- Lograr la diversificación y empoderamiento de la oferta exportable a través de la inversión que genere encadenamiento productivo e innovación tecnológica.
- Alcanzar una adecuada cultura exportadora, con énfasis en los nuevos actores del comercio exterior.
- Lograr la inserción estratégica en el comercio internacional de todos los productos nacionales, con especial énfasis en los bienes y servicios ofertados por las pequeñas y medianas empresas, y los actores de la economía popular y solidaria.

Se observa que ninguno de estos objetivos hacía referencia de manera directa al área de inversiones. PRO ECUADOR se encontraba organizada en 4 áreas:

- El Departamento de Inteligencia Comercial tiene como objeto declarado el de apoyar el desarrollo de exportaciones y captación de inversiones, a través de información prospectiva y actualizada de los mercados internacionales y productos. En concreto, el área proporciona al empresario: estudios de mercado y de productos; guías comerciales y logística; estadísticas de balanzas comerciales bilaterales; análisis de sectores productivos; requisitos de acceso a mercados extranjeros; información mensual de comercio internacional.
- El Departamento de Promoción de Exportaciones cuenta con coordinadores especializados en cada uno de los 17 sectores productivos del país que facilitan, entre otros, la participación en ferias nacionales e internacionales y en misiones comerciales a mercados de interés, y la generación de contactos con compradores internacionales en ruedas de negocios.
- El Balcón de Servicios es un departamento especializado en la atención de los grandes, medianos y pequeños empresarios y actores de la economía popular y solidaria, que brinda asesoría en comercio exterior. Esta dependencia genera y brinda información sobre: requisitos básicos para formalizarse como exportador; documentos que acompañan una exportación; requisitos de acceso a mercados; aranceles que aplican los países importadores para el ingreso de productos ecuatorianos.
- El Departamento de Promoción de Inversiones brinda asesoría especializada a empresas extranjeras, públicas o privadas interesadas en invertir en el país. Las vías para captar potenciales proyectos o contactos van desde misiones inversas hasta la participación en ferias y eventos, incluyendo la presencia y actuación en viajes institucionales liderados por el presidente de la República de Ecuador o por otros altos cargos institucionales, así como la colaboración con entidades consultoras privadas.

A nivel organizativo, PRO ECUADOR contaba con 6 oficinas nacionales encargadas de analizar las necesidades del territorio y mantener el constante contacto con los productores y exportadores nacionales, y 29 oficinas internacionales y 2 agregadurías comerciales, enfocadas en la investigación, negociación y apertura de mercados²⁹³. Las oficinas en el exterior realizaban una labor de captación en base a la existencia o atractivo potencial que un determinado sector podía tener en el tejido empresarial de su área de actuación, atendiendo a los sectores priorizados. Por ejemplo, en Estados Unidos se llevó a cabo un programa de captación de inversores ángeles y start-ups a través de la Embajada de

²⁹³ Pro Ecuador tenía oficinas en: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México, Perú, Venezuela, Canadá, Estados Unidos (Chicago, Los Ángeles, Miami y Nueva York), Alemania, España, Francia, Holanda, Italia, Reino Unido, Suecia, Rusia, China (Beijing, Shanghai y Cantón), Corea del Sur, Dubai, India, Japón y Turquía. Las agregadurías comerciales se encontraban en Bolivia y Panamá.

Ecuador y en colaboración con inversores ecuatorianos, con la intención de organizar foros en Ecuador para atraer inversión de estas características.

Los sectores que priorizaba PRO ECUADOR eran: forestal, biotecnología, *software*, logística, petroquímica, metalmecánica, farmacéutica, alimentos y agroindustria. A su vez, la entidad manejaba una cartera de más de 40 proyectos de inversión públicos y privados en muy diversos sectores de actividad (identificados en contacto con los GAD y las empresas), con sus correspondientes perfiles de montos y tipos de inversores buscados²⁹⁴.

A nivel presupuestario, en PRO ECUADOR la proporción de recursos asignados a la promoción de exportaciones era muy superior a los destinados a atracción de inversiones (el 85% se asignaba al primer objetivo). Dentro de una plantilla total de 100 empleados, el Departamento de Promoción de Inversiones contaba con pocos técnicos, cada uno especializado en uno o varios sectores prioritarios, y en su gran mayoría carecían de experiencia previa en materia de gestión y atracción de inversiones (Schleifer y Villarica, 2015).

Adicionalmente, eran varios los ministerios que contaban con sus propias políticas y organismos de promoción o planificación de inversiones, incluyendo el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Industrias y Productividad, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, y el MCPEC. Este último contaba con la Coordinación General de Atención al Inversionista, dependiente del viceministro, que brindaba asesoramiento al inversor en todas las fases de su proyecto de inversión (exploración o pre inversión; inversión; y operación o post inversión). Esta dependencia del MCPEC se organizaba en una Dirección de Fortalecimiento de Clima de Negocios y otra de Servicio al Inversionista y Monitoreo. Por su parte, el Ministerio de Turismo tenía su propia agencia de inversiones -Investour Ecuador- para la atracción de proyectos empresariales extranjeros en el sector. Además, existían organismos que ejercían funciones de desarrollo productivo y promoción de inversiones en los distintos GAD, incluidos Conquito (Quito) y ADREG (Guayaquil), o bien agencias especializadas en atracción de inversiones como Invec (Cuenca) o Invest Manabí.

El esquema organizativo de la promoción de la IED, en lo que respecta a las actividades que solían desarrollar las API, puso en evidencia algunas limitaciones:

- PRO ECUADOR dependía del MCE, pero algunas de sus funciones y actividades podían ser también parte del ámbito de responsabilidad del MCPEC. Era factible que conocimientos adquiridos por PRO ECUADOR en relación con posibilidades de mejora en el clima de negocios o en su interrelación con inversores extranjeros, no llegaran a ser reportados, perdiéndose una importante fuente de asesoramiento para las políticas de inversión.
- Existía superposición de actividades entre PRO ECUADOR y los departamentos de inversión de diversos ministerios, que realizaban la labor de asesoramiento e información a inversores de su área sectorial antes de la creación de PRO ECUADOR, y seguían realizando actividades de captación y relación con potenciales inversores extranjeros, incluso, sin la intervención del Instituto. La integración en un mismo organismo, o en su defecto, una fluida coordinación entre organismos, hubiera permitido obtener sinergias operativas y de marca, y un servicio más centralizado e integral para el inversor extranjero.

²⁹⁴ El gobierno ecuatoriano, a través del Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos, ofrecía un catálogo de proyectos/oportunidades de inversión en los sectores de electricidad, hídrico, minería, telecomunicaciones, industrias básicas y petróleo (en la edición 2014-2017 sumaban 55 proyectos por USD 28 mil millones) e invitaba a inversores nacionales y extranjeros potencialmente interesados a participar de los mismos a través de joint ventures, contratos de asociación, inversión directa, contrataciones o licitaciones, según el caso, así como a realizar ofertas de financiamiento especiales.

- Las tareas de PRO ECUADOR se limitaban a la promoción de Ecuador como destino para la inversión, la generación de contactos y el acompañamiento para reuniones con autoridades locales. Esto es, el Instituto no desarrollaba servicios de *after care* para inversores ya establecidos que pudieran requerir apoyo administrativo, operacional o estratégico. Esto lo alejaba de las mejores prácticas internacionales de las API, que ofrecían servicios integrales para el inversor. Fueron los ministerios sectoriales los que mantuvieron el contacto y brindaron los servicios de facilitación a los inversores, con escasa coordinación interinstitucional. Esta situación no deseable pudo haberse revertido a partir de la puesta en funcionamiento de la Coordinación General de Atención al Inversionista en el MPEC (Decreto Ejecutivo 339, mayo de 2014). Ante esta alternativa de prestar los servicios de postinversión en una dependencia separada de la API, resultaba imprescindible la estrecha coordinación entre ambas y que la responsable de los servicios de *after care* pudiera tener un abordaje integral de los mismos, alcanzando los distintos sectores de actividad.
- Otro papel básico de una API que no pareció priorizarse en PRO ECUADOR era el de recomendación de políticas (*policy advocacy*), estrechamente vinculado con la prestación de servicios a los inversores, en particular, los de *after care*. Esta función pudo ser asumida por la Coordinación General de Atención al Inversionista, a través de su Dirección de Fortalecimiento de Clima de Negocios.
- PRO ECUADOR no realizaba una labor de ventanilla única de gestión del inversor extranjero con el sector público ecuatoriano, tal como sugieren las mejores prácticas internacionales de las API. No obstante, esta limitación estaba siendo abordada a través del Comité Interinstitucional para el desarrollo de la Ventanilla Única de Inversiones (VUI), integrado por MCE, MCPEC y PRO ECUADOR.

5.2.7 INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS

En Ecuador, los principales mecanismos de apoyo que se podían vincular con la generación de capacidades domésticas de absorción para potenciar las externalidades positivas de las inversiones, consistían en los apoyos a las MIPYME y a las actividades de ciencia, tecnología e innovación. No se observó una intención expresa de establecer un vínculo entre estos mecanismos y la atracción de inversiones, ni la utilización de instrumentos como los programas de encadenamientos o de desarrollo de proveedores.

Las MIPYME²⁹⁵ tenían derecho a la deducción de un 100% adicional a fines de cálculo del impuesto a la renta, durante un plazo de 5 años y sujeto a topes en cada caso, de los gastos incurridos en los rubros correspondientes a: capacitación técnica dirigida a investigación, desarrollo e innovación tecnológica; mejora de la productividad (asistencia técnica en desarrollo de productos; servicios profesionales para diseño de procesos, productos, adaptación e implementación de procesos y otros servicios de desarrollo empresarial); y gastos de viaje, estadía y promoción comercial para el acceso a mercados internacionales. Adicionalmente, la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción e Incentivos al Fraude Fiscal agregó la posibilidad de que las empresas dedujeran sus gastos incurridos en promoción y publicidad hasta un 4% del total de ingresos gravados, aunque ese límite no aplicaba a micro y pequeñas empresas, ni a la publicidad realizada con el objetivo de exportar bienes y servicios o promocionar el turismo interno y receptivo.

Por su parte, la SENESCYT, cuyo presupuesto se incrementó fuertemente los años

²⁹⁵ El límite para esta categoría era de hasta 199 trabajadores y ventas hasta USD 5 millones.

anteriores a 2017, contaba con una serie de instrumentos de promoción de la educación, la ciencia y la tecnología, que incluían:

- Apoyo a proyectos de investigación: fundamentalmente dirigido a proyectos de ciencia y tecnología de universidades y centros de investigación.
- Programa de becas: es el instrumento que recibe mayor presupuesto y ofrece cada año becas no reembolsables para pregrado, maestrías, doctorados y postdoctorados en universidades nacionales e internacionales de prestigio académico. El número de becas otorgadas ha crecido sustancialmente en el último tiempo y se trata de una línea que no tiene techo presupuestario.
- Proyecto Prometeo: es una iniciativa que busca fortalecer la investigación, la docencia y la transferencia de conocimientos en temas especializados, a través de la vinculación de investigadores extranjeros y ecuatorianos residentes en el exterior con universidades, escuelas politécnicas, institutos públicos de investigación y otras instituciones públicas o cofinanciadas que requieran asistencia en el desarrollo de proyectos de investigación en áreas prioritarias de conocimiento, alineadas con el Plan de Desarrollo para el Buen Vivir (ciencias de la vida, ciencias básicas, recursos naturales, innovación, producción, ciencias sociales, ciencias de la educación, arte y cultura).

Por otro lado, el MCPEC lanzó dos programas de apoyo a la innovación y el emprendedurismo: InnovaEcuador y EmprendEcuador. El primero aportaba subsidios para proyectos de innovación en empresas, y el segundo otorgaba financiamiento y capacitación para nuevos emprendedores. Ambos programas no se encontraban operativos en el 2017. El MCPEC estaba implementando el Programa CreEcuador que apoyaba con fondos no reembolsables la iniciación de proyectos de transformación productiva en empresas en crecimiento.

5.2.8 VISIÓN GLOBAL DE LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN EN ECUADOR

Ecuador tuvo un desempeño modesto en la comparación regional en materia de atracción de IED en los últimos años. A partir de 2008, las políticas públicas concebían a la IED como complementaria a la inversión nacional, pública y privada, subordinada a los objetivos de transformación y diversificación productiva y tecnológica, y enmarcada en el respeto de los derechos sociales y ambientales promovidos por el gobierno. En ese marco, Ecuador adoptó un enfoque que incluía diversos tipos de incentivos a la inversión, tanto fiscales como financieros, cuya cobertura e intensidad se expandieron a partir de la reforma de 2014. El énfasis estaba en la aplicación de incentivos específicos destinados a direccionar la inversión hacia sectores considerados prioritarios o estratégicos, así como hacia regiones deprimidas, en función de los lineamientos definidos en la estrategia de desarrollo económico y social, expresada en el Plan Nacional del Buen Vivir y la Estrategia para la Transformación de la Matriz Productiva.

En el Cuadro 5.10 se clasifican los instrumentos de promoción y atracción de inversiones utilizados en Ecuador según dos dimensiones de focalización: sectores/actividades y objetivos de desarrollo o contrapartidas (metodología resumida en el Cuadro 4.2). La ausencia de contrapartidas relevantes se manifiesta en los instrumentos correspondientes al régimen general de inversiones, tal como cabe esperar por definición.

Cuadro 5.10: CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES SEGÚN DIMENSIÓN E INTENSIDAD DE FOCALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

La gran mayoría de los incentivos fiscales y financieros se clasificó bajo una situación de contrapartidas tradicionales, con las diferentes opciones de focalización sectorial. Se entiende que los sectores prioritarios (SP), que contemplaban a los sectores priorizados, los de sustitución de importaciones y fomento de exportaciones, y las industrias básicas (ver Cuadro 5.6), implicaban una focalización amplia en términos de actividades productivas. En los incentivos fiscales y financieros, generales y sectoriales, la contrapartida habitual era la existencia de una inversión, acompañada en varios casos de un requisito de localización geográfica²⁹⁶. La excepción fue dada por el incentivo fiscal general por la adquisición de maquinaria y equipo para producción más limpia, implementación de energías renovables o mitigación del impacto ambiental (producción verde). El régimen de ZEDE se ubicó en una situación intermedia entre contrapartidas tradicionales y sofisticadas, en base a los tipos de ZEDE previstos, que incluían las que ejecutaban actividades de transferencia y desagregación de tecnología e innovación, y operaciones de diversificación industrial a través de emprendimientos industriales innovadores, exportadores y con empleo de calidad.

La estrategia de desarrollo y sus instrumentos de promoción y atracción de inversiones diseñados e implementados en ella, estuvieron operativos durante un período relativamente

²⁹⁶ En algunos de los instrumentos hay menciones a cuestiones como mejora de la productividad o innovación, no obstante lo cual, se entiende que no se apartan sustancialmente de las contrapartidas tradicionales.

breve (el COPCI es de 2010 y su reformulación de 2014). Esto limitó la posibilidad de concluir respecto de su efectividad. Sin embargo, el enfoque aplicado no parece haber dado los resultados esperados. Más allá de la influencia que hayan podido tener los problemas estructurales y de clima de inversiones, existieron otros que pertenecían al propio diseño y funcionamiento de la estrategia de promoción de inversiones que también podían ser significativos en la explicación de la baja capacidad de atracción de inversiones del país.

En este sentido, Ecuador tuvo la oportunidad de mejorar el aprovechamiento de su potencial de atracción de IED y la contribución que ésta pudo hacer a los objetivos de transformación productiva. En el plano de los instrumentos de incentivo a las inversiones, la consideración de las buenas prácticas internacionales (sección 4.6) permite identificar márgenes de mejora en varios aspectos, tales como:

- El papel de las inversiones en la estrategia de desarrollo económico y social, y el **papel de la IED** en el conjunto de las inversiones, estaba bien establecido en la Constitución de la República, y a partir de allí, en los planes nacionales de desarrollo que constituyeron el marco para las políticas de inversiones. No obstante, se observó la existencia -dentro del propio gobierno- de **diferentes visiones sobre el papel de la IED** en los objetivos del desarrollo y los mecanismos para impulsarla (una realidad amparada por la compartimentación de la gestión pública que se aborda a continuación).
- El **soporte institucional** de los regímenes de incentivos mostraba **superposiciones y duplicaciones** y un bajo nivel de articulación entre las instituciones involucradas, pese a la existencia de diversas instancias de coordinación. La legislación habilitaba tanto al MPEC como al MEC para el diseño de políticas en materia de inversión extranjera; el primero, más orientado hacia las políticas generales de inversión y, el segundo, hacia la inversión extranjera. Esto obligaba a una estrecha interacción e interlocución entre ambos, lo que no logró consolidarse. Por su parte, la falta de articulación en las acciones promocionales se explicitaba particularmente entre PRO ECUADOR, otras agencias y las dependencias encargadas de inversiones en varios ministerios. Entonces, existió una oportunidad de generar una institucionalidad más compacta y articulada para una estrategia integral de promoción y atracción de inversiones²⁹⁷. Dicha estrategia hubiera debido contemplar también mecanismos de diálogo y consulta del sector público con el sector empresarial y de la economía solidaria, así como otros actores claves, sin que esto implicara la pérdida de autonomía del Estado en sus decisiones de política.
- En línea con las buenas prácticas internacionales, los principales incentivos fiscales y financieros deben ser focalizados. En el caso de Ecuador, la **focalización** consistía esencialmente **en prioridades sectoriales**. Sin embargo, la amplitud de estos sectores prioritarios o estratégicos sugiere que los niveles de focalización no eran suficientes, en consecuencia, esa dispersión excesiva de recursos escasos habría erosionado la efectividad de los apoyos públicos. Los casos de éxito en la experiencia internacional comparada suelen mostrar que la selectividad apunta a una lista más corta de sectores o actividades, que varían según las transformaciones en la estructura productiva local y los cambios en el escenario productivo y tecnológico global.
- En la focalización de las políticas de inversión de Ecuador se recurrió escasamente a mecanismos de **priorización funcional**, es decir, la concesión de incentivos contra el

²⁹⁷ En MCE (2104) se discuten alternativas al respecto, evidenciando la preocupación por dotar de mayor coherencia al sistema de promoción de inversiones.

compromiso de desarrollar cierto tipo de actividades (I+D, capacitación de personal o proveedores) más allá del sector del beneficiario. En un escenario de fragmentación de los procesos de producción, lo relevante no es el bien o servicio que se produce, sino qué tareas específicas se desempeñan en las cadenas de valor. Por ejemplo, la producción de un bien de alto contenido tecnológico puede involucrar procesos de ensamblaje relativamente simples y con bajos requerimientos de conocimiento.

- En los instrumentos de promoción y atracción de inversiones empleados en Ecuador no se observaron provisiones en relación con su **evaluación y revisión sistemáticas**, lo que limitó la efectividad del monitoreo de las políticas implementadas y la introducción oportuna y pertinente de modificaciones en su diseño o implementación.
- El régimen de incentivos a las inversiones en Ecuador fue objeto de **profundas transformaciones** en los últimos años en todos sus niveles (estratégico, institucional e instrumental). Si bien las modificaciones estuvieron alineadas con un nuevo enfoque en relación con las inversiones y su papel en el desarrollo económico y social, no existió una percepción generalizada en cuanto a la estabilidad del sistema promocional. En particular, se argumentó que la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude constituyó una nueva reforma fiscal de impacto general (unos pocos años después de la introducción del COPCI).
- En Ecuador no se identificó la implementación de **mecanismos complementarios** específicos para la concreción de los derrames o externalidades positivas de las inversiones, en particular, la IED. Eso constituyó una limitante sustantiva a los resultados en materia de diversificación productiva ya que la contribución de las inversiones podía ir más allá de la propia creación de nuevas capacidades productivas, a través de encadenamientos con empresas locales, procesos de capacitación y transferencia de tecnología, generación de redes de conocimiento, etc.

5.3 Paraguay

5.3.1 TENDENCIAS RECIENTES DE LA IED

Desde comienzos de la década del noventa, en los inicios de la transición democrática, el fomento de las inversiones nacionales y extranjeras fue uno de los objetivos principales en las estrategias de desarrollo económico y social de Paraguay. Los sucesivos gobiernos procuraron, con éxito variable, crear condiciones propicias y promover activamente la inversión.

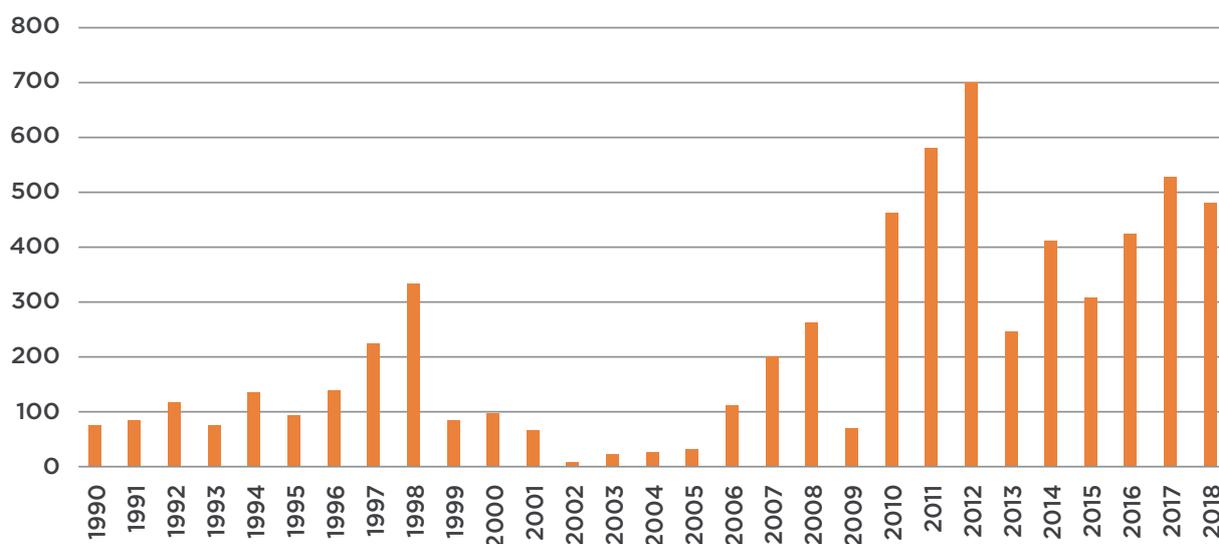
Hacia finales de los ochenta, la economía paraguaya se diferenciaba en la región por su mayor estabilidad macroeconómica y mayor apertura comercial, esta última asociada a no haber implementado un modelo de sustitución de importaciones en las décadas previas. En este sentido, el marco de las reformas de los noventa difiere del observado en la gran mayoría de los países de la región. Las reformas en Paraguay incluyeron la desregulación

del sector financiero, la reforma tributaria y la implementación de políticas de promoción y protección de las inversiones, en un contexto de no discriminación entre capitales nacionales y extranjeros, y ausencia de restricciones a la inversión privada en la mayoría de los sectores de actividad. A su vez, el proceso de privatizaciones se limitó a empresas públicas de relativamente menor porte.

En las últimas décadas, la IED en Paraguay tuvo un comportamiento más dinámico que en el pasado. La IED recibida en los noventa más que triplicó la recibida en el conjunto de los 30 años anteriores. La tendencia creciente en la IED se cortó en 1999, coincidiendo con el comienzo de una fase recesiva y episodios de inestabilidad política. La recuperación se verificó a partir de 2006, con una interrupción en la crisis financiera global (2009) y otra en 2013²⁹⁸, retomándose en 2014 y los siguientes años a niveles históricamente altos, aunque inferiores a los observados en 2011 y 2012 (Gráfico 5.10). La relación de la IED con el PIB pasó del 1,3% en el quinquenio 2009-2013 al 1,1% en el quinquenio 2014-2018, mientras que la participación de la FBKF en el PIB se mantuvo estable en torno al 19%. La participación de Paraguay en el total de IED recibida en América Latina se mantuvo en 0,3% en ambos quinquenios.

Gráfico 5.10: IED RECIBIDA EN PARAGUAY (1990-2018)

En millones de USD



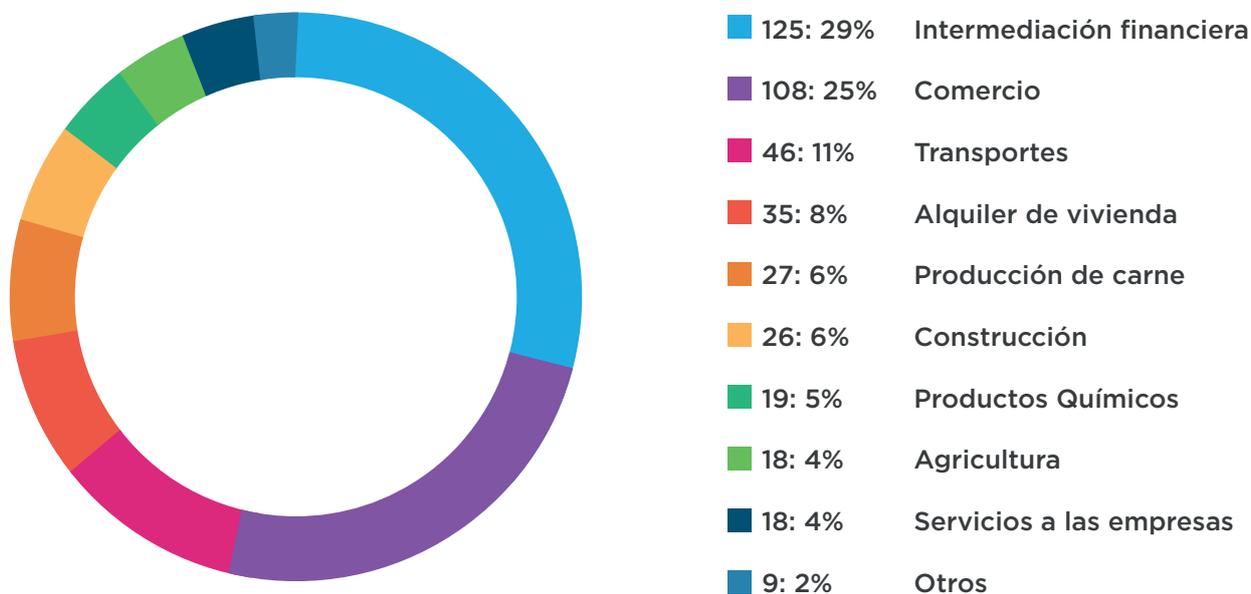
Fuente: CEPALSTAT.

En el período 2014-2018, el sector de intermediación financiera captó casi un tercio de la IED entrante, seguido por el comercio (25%), los transportes (11%), el alquiler de vivienda (8%), la producción de carne (8%) y la construcción (6%) (Gráfico 5.11). A pesar del pequeño tamaño económico y de formar parte del MERCOSUR, la mayoría de la IED se dirigió a sectores de servicios orientados al mercado doméstico. Este es un patrón que se ha mantenido en los últimos 25 años.

²⁹⁸ En 2013, el conjunto de los sectores de comunicaciones, comercio y elaboración de aceites, registró una desinversión por unos USD 240 millones.

Gráfico 5.11: IED RECIBIDA EN PARAGUAY POR SECTOR (2014-2018)

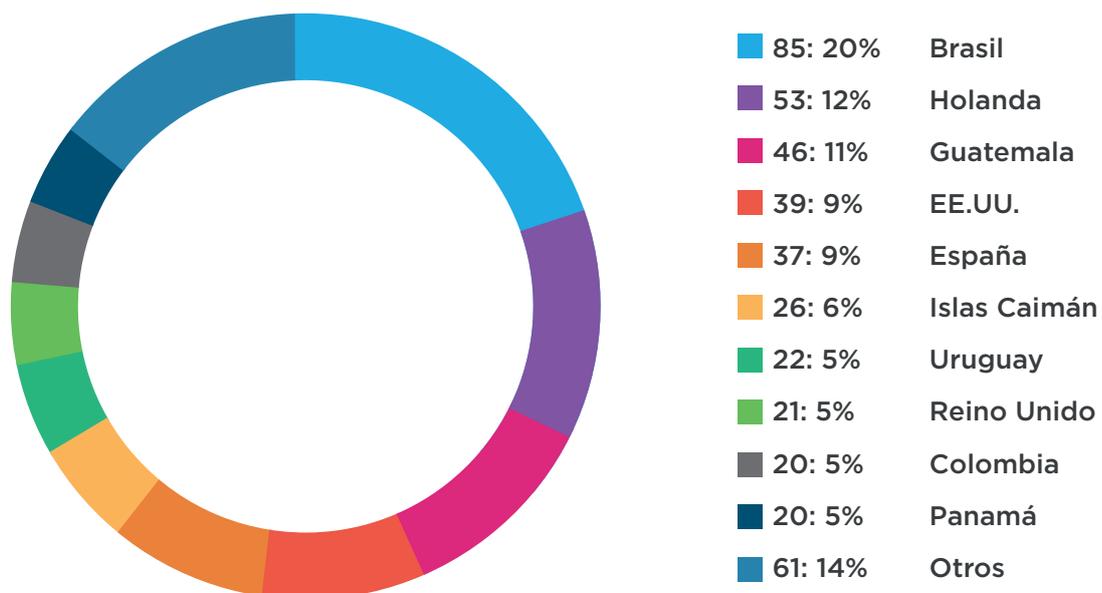
Promedio anual en porcentaje y millones de USD



Fuente: Banco Central de Paraguay.

Gráfico 5.12: IED RECIBIDA EN PARAGUAY POR PAÍS DE ORIGEN (2010-2014)

Promedio anual en porcentaje y millones de USD



Fuente: Banco Central de Paraguay.

La oferta de negocios potenciales en Paraguay es acotada y proviene de:

- la explotación de recursos naturales (agricultura, ganadería, forestación);
- el aprovechamiento de la abundancia de energía eléctrica por las industrias electro-intensivas;
- los procesos básicos de transformación de recursos naturales;
- algunas actividades de industrialización de insumos importados, orientadas al mercado doméstico y los mercados de Argentina y Brasil (plásticos, químicos, autopartes); y
- el desarrollo incipiente de las exportaciones de servicios globales y transfronterizos, dentro de las posibilidades que ofrece la disponibilidad de recursos humanos.

La economía paraguaya se expandió significativamente durante la última década (2008-2018), registrando un crecimiento acumulado del PIB cercano al 65%, aunque con fuertes oscilaciones asociadas a una inserción exportadora que depende -en gran medida- de unas pocas materias primas.

La información sobre IED entrante por país de origen durante el quinquenio 2014-2018 muestra al socio del MERCOSUR, Brasil, como principal exportador de capital con una participación del 20%, seguido por Holanda y Guatemala (Gráfico 5.12).

5.3.2 NORMAS Y REGULACIONES

Una vez iniciado el proceso de transición democrática (1989), la preocupación del gobierno por mejorar las condiciones políticas y económicas generales para la atracción de inversiones se tradujo, entre otros, en la aprobación de la Ley de Inversiones (Ley 117/91) con el objetivo de garantizar un marco de total igualdad a la inversión nacional y extranjera. Por un lado, la ley prevé que inversores e inversiones extranjeros tienen las mismas garantías, derechos y obligaciones que las leyes y reglamentos otorgan a los nacionales, sin otra limitación que las establecidas por ley. Por otro lado, las garantías, derechos y obligaciones para la inversión extranjera, que el gobierno acuerde en instrumentos internacionales bilaterales o multilaterales, aplican a la inversión nacional equivalente. Adicionalmente, la ley consagra expresamente una serie de garantías a las inversiones:

- Derecho de propiedad, sin otra limitación que las establecidas en la Constitución y las leyes.
- Libertad de cambio sin restricciones para ingreso y salida de capitales y para la remisión al exterior de dividendos y otros conceptos.
- Libre contratación de seguros de inversión en el país o en el exterior.
- Libertad de comercio que comprende: i) libertad de producción y comercialización de bienes y servicios, y la libre fijación de precios, excepto lo regulado por la ley; ii) libertad de importación y exportación de bienes y servicios, excepto los prohibidos por la ley.
- Inversores nacionales y extranjeros, y entidades estatales que contraten con el inversor extranjero, pueden acordar someter sus diferencias a tribunales arbitrales nacionales o internacionales, de conformidad con las normas legales nacionales e internacionales pertinentes.
- La inversión privada no requiere autorización previa ni registro adicional a los establecidos en la ley.

Como se estableció en el Capítulo 4, en un contexto de limitaciones sustantivas en el clima de inversiones, no cabe esperar que una normativa nacional con estas características pueda alterar significativamente la percepción de los inversores respecto del mismo. Es decir, esta

normativa es difícilmente separable de las diversas limitaciones en las condiciones políticas y económicas generales que inciden en las decisiones de inversión. A esto contribuye el hecho de que una ley puede ser modificada por otra, lo que determina que las expectativas en cuanto a la estabilidad de sus reglas estén asociadas a la confianza en las instituciones y las políticas públicas. No obstante, la Ley de Inversiones de Paraguay responde a un momento histórico particular y a la necesidad de señalización del compromiso político del nuevo régimen con la inversión nacional y extranjera. En ese contexto histórico, no sorprende que la normativa unilateral se haya complementado con la firma de varios acuerdos internacionales sobre inversiones. Los ABI procuran otorgar mayores certezas en la medida que sus disposiciones no pueden ser modificadas de manera unilateral y las excepciones, en caso de estar previstas, suelen fundarse en razones de moral, salud, seguridad, medio ambiente o similares. Paraguay participó de la tendencia internacional a la suscripción de acuerdos de inversiones y firmó 22 ABI entre 1992 y 2001 (Cuadro 5.11), que se sumaron a otros tres negociados previamente con Sudáfrica (1974), Francia (1978) y Reino Unido (1981). Desde 2001, Paraguay no concluyó ninguna otra negociación en la materia.

Cuadro 5.11: ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIONES SUSCRITOS POR PARAGUAY (1992-2001)

NOMBRE DEL ACUERDO	PAÍS O BLOQUE	FECHA DE FIRMA
Acuerdo sobre la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones	Suiza	31/01/1992
Convenio sobre Mutua Garantía de Inversiones	Taiwán	06/04/1992
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	Bélgica/ Luxemburgo	06/10/1992
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Países Bajos	29/10/1992
Acuerdo para la Promoción y Protección de Inversiones	Corea	22/12/1992
Acuerdo para la Protección y Promoción Recíprocas de Inversiones	Dinamarca	22/04/1993
Acuerdo sobre Fomento y Recíproca Protección de las Inversiones	Hungría	11/08/1993
Tratado sobre Fomento y Recíproca Protección de Inversiones de Capital	Alemania	11/08/1993
Acuerdo por Convenio para Promoción y Protección de las Inversiones	Austria	13/08/1993
Acuerdo para la Protección y Promoción Recíprocas de Inversiones	España	11/10/1993

NOMBRE DEL ACUERDO	PAÍS O BLOQUE	FECHA DE FIRMA
Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Ecuador	28/01/1994
Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Perú	31/01/1994
Convenio sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Rumania	21/05/1994
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Chile	07/08/1995
Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Venezuela	05/09/1996
Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	El Salvador	30/01/1998
Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	República Checa	21/10/1998
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Costa Rica	29/01/1998
Acuerdo sobre Promoción y Protección de Inversiones y su Protocolo	Italia	15/07/1999
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Portugal	25/11/1999
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Cuba	21/11/2000
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Bolivia	04/05/2001

Fuente: UNCTAD

Nota: El acuerdo con Dinamarca no habría entrado en vigencia

En el caso de Paraguay, que tiene un mercado doméstico pequeño, una dotación de factores acotada y una imagen y tradición como receptor de IED en construcción, los acuerdos que dan garantía a las inversiones y los mecanismos de incentivos pueden tener un papel más importante, que en los grandes países emergentes o países que generaron confianza internacional como receptores de inversiones. Se observa que Paraguay no tiene acuerdo de inversiones con varios socios económicos potenciales de relevancia, tales como, Canadá, Colombia, Japón, México y los países del MERCOSUR, mientras que el caso de EE. UU. está contemplado muy parcialmente a través de la DFC.

Todos los ABI de Paraguay corresponden al formato tradicional, que establece que las inversiones de los inversores de la contraparte deben ser admitidas de acuerdo con las

leyes y reglamentos del país receptor. La negociación de nuevos ABI tradicionales no involucraría exigencias de capacidades adicionales, en tanto sus contenidos son estándar y existen múltiples antecedentes. Por el contrario, la negociación de formatos alineados con el modelo de los acuerdos de EE. UU. requeriría la definición de estrategias y políticas en diversos sectores, a efectos de elaborar las listas de reservas y asumir los compromisos en toda actividad no reservada.

En el Anexo 4.1 se presentaron tres alternativas básicas de los ABI para definir cuáles son las controversias entre una parte y un inversor de la otra parte que están alcanzadas por sus mecanismos de solución de controversias inversor-Estado. El Cuadro 5.12 clasifica los ABI de Paraguay según dichos formatos. Asimismo, el alcance de estos mecanismos depende también de la inclusión o no de una cláusula paraguas. La mayoría de los ABI de Paraguay incluyen alguna formulación de la cláusula paraguas, siendo las excepciones los acuerdos con Chile, España, Francia, Hungría y Taiwán.

Cuadro 5.12: ALCANCE DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO EN LOS ABI DE PARAGUAY

ALCANCE	ACUERDOS
Controversias entre una parte contratante y un inversor de la otra parte	Francia, Hungría
Controversias entre una parte contratante y un inversor de la otra parte en relación con una inversión cubierta	Alemania, Austria, Bélgica-Luxemburgo, Corea, El Salvador, Países Bajos, Perú, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suiza, Taiwán
Controversias entre una parte contratante y un inversor de la otra parte en relación con disposiciones del acuerdo	Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, España, Italia, Venezuela

Fuente: elaboración propia.

En el Anexo 4.1 se presentaron también los dos esquemas básicos de los ABI para que un inversor pueda someter una controversia con el Estado receptor a un arbitraje internacional. Desde la perspectiva del inversor extranjero, la posibilidad de someter una controversia con el Estado receptor a un arbitraje internacional puede ser uno de los aspectos críticos de su decisión de localización, en particular, ante alternativas que muestran limitaciones en materia de seguridad jurídica. En cerca de la totalidad de los acuerdos de Paraguay, el inversor tiene la opción de recurrir al arbitraje internacional, sin necesidad de someter la controversia a los tribunales competentes del país receptor²⁹⁹. En la mayoría de los acuerdos, una vez que la controversia fue sometida a la jurisdicción nacional del Estado receptor, ya no es posible recurrir al arbitraje internacional, o -al menos- existe algún tipo de restricción a estos efectos. Son ejemplos de estas restricciones, los siguientes requisitos: i) que el tribunal competente de la parte receptora haya dictado sentencia

²⁹⁹ La única excepción está dada por el acuerdo con Hungría que establece una modalidad particular. La controversia no resuelta amigablemente debe someterse, a solicitud de una de las partes, al tribunal competente de la parte contratante en cuyo territorio se realizó la inversión. Transcurridos 18 meses sin sentencia de ese tribunal, el inversor sólo puede someter la controversia a un tribunal arbitral cuando ésta se refiere a una nacionalización o expropiación; en todos los demás casos necesita el acuerdo de las partes.

y que persista la controversia; ii) que hayan transcurrido 18 meses sin que el tribunal nacional haya dictado sentencia; o iii) que hayan transcurrido 18 meses sin sentencia y las dos partes, de común acuerdo, desistan de la instancia judicial en el Estado receptor, para someter la controversia a arbitraje internacional. Asimismo, algunos acuerdos incluyen el consentimiento anticipado de los Estados para someter una eventual controversia al arbitraje internacional (Austria, Bélgica-Luxemburgo, Países Bajos, Francia, Reino Unido y Suiza).

Paraguay fue parte en tres casos sometidos a arbitraje internacional en el marco de los ABI con Perú, Países Bajos y Suiza (los tres en el CIADI). El primer caso concluyó a favor del Estado mientras que los otros están pendientes (son por contratos de servicio entre un Ministerio y las empresas Bureau Veritas de Países Bajos y SGS de Suiza).

En diciembre de 2015, el presidente de la República promulgó la Ley 5.542 (reglamentada en Decreto 6.100/2016) que reafirma y amplía la protección y las garantías disponibles para las inversiones, a través de la introducción del instrumento del contrato de inversión que otorga estabilidad tributaria bajo determinadas condiciones (ver Box 5.3).

Box 5.3: RÉGIMEN DE CONTRATOS DE INVERSIÓN DE PARAGUAY

Ley 5.542 – De garantías para las inversiones y fomento a la generación de empleo y el desarrollo económico y social

Objetivos. Proteger la inversión de capital en la creación de industrias u otras actividades productivas, cuando contribuyan a la generación de empleo y al desarrollo económico y social, principalmente, a través de la incorporación de valor agregado.

Contrato de inversión. La aprobación del proyecto de inversión en el marco de esta ley constará en contratos entre el Estado y la empresa. Para las controversias que surjan son competentes los tribunales nacionales, sin perjuicio de la facultad de las partes de pactar en el contrato dirimir las por la vía del arbitraje, según la normativa nacional en la materia, que aplica al arbitraje privado, nacional e internacional (Ley 1.879/02).

BENEFICIARIOS. Personas físicas y jurídicas, nacionales y extranjeras, que inviertan capital (dinero, bienes físicos o tecnología) en la creación de empresas que cumplan con los objetivos mencionados o que adapten empresas existentes a dichos objetivos.

BENEFICIOS. A las empresas beneficiarias se le otorgan las siguientes garantías e incentivos:

- Derecho a transferir al exterior sus capitales y las utilidades líquidas, al tipo de cambio más favorable que puedan obtener en entidades autorizadas por el BCE (para las remesas de capital se exige que hayan transcurrido dos años desde la puesta en marcha de la empresa).
- Invariabilidad de la alícuota del impuesto a la renta, en el nivel vigente a la fecha de firma del contrato de inversión, por un plazo de hasta 10 años. Para inversiones de entre USD 50 millones y USD 100 millones, el plazo puede ampliarse hasta 15 años, sujeto a las características específicas del proyecto. Para inversiones de al menos USD 100 millones en proyectos industriales, el plazo puede ampliarse hasta un máximo de 20 años.

- Exención de toda contribución, impuesto o gravamen, hasta el monto de la inversión realizada a los recursos netos obtenidos por enajenaciones de acciones o derechos representativos de la inversión del capital.
- Aplicación del régimen arancelario a la importación de maquinarias y equipos no producidos en el país, previsto en la Ley 60/90.
- Seguridad jurídica: no pueden ser objeto de ninguna modalidad de apropiación o confiscación.
- Prohibición de discriminación a las inversiones amparadas (que están sujetas al régimen jurídico ordinario).
- Aplicación de las disposiciones del régimen tributario general que no sean afectadas por esta ley.

REQUISITOS. Las empresas beneficiarias tienen las siguientes obligaciones:

- Incorporar la totalidad del capital en el plazo establecido en el contrato. Dicho plazo es de hasta 2 años para inversiones menores a USD 5 millones y de hasta 5 años para inversiones mayores a ese monto.
- Someter los estados financieros anuales a una auditoría externa.

INSTITUCIONALIDAD. El Consejo de Inversiones de la Ley 60/90 es la única instancia competente para dictaminar sobre las inversiones que pretenden acogerse al régimen, según las orientaciones generales establecidas por el Equipo Económico Nacional. Este último aprueba cada uno de los proyectos a través de resolución de los Ministros de Industria y Comercio, y de Hacienda. El Equipo Económico Nacional se encarga también de establecer: i) las áreas de preferente desarrollo; ii) las actividades productivas de alto contenido social; iii) las actividades con significativo valor agregado; y iv) y los delineamientos relativos a los sectores de la economía que se desee potenciar.

Desde fines de 2013, Paraguay cuenta con marco legal para la Alianza Público Privada (APP) (Ley 5.102 -De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado). Su objetivo esencial consiste en atender la necesidad estratégica de infraestructura de Paraguay, en este caso, a través de la modalidad de contratos de asociación público-privada. Además de establecer la figura jurídica de estos contratos, la ley prevé la iniciativa privada y regula la constitución de fideicomisos por parte de los organismos y entidades del Estado para el desarrollo de los proyectos. La reglamentación se aprobó en marzo de 2014 (Decreto 1.350). En tanto un instrumento que suele requerir cierto período de maduración, el tiempo transcurrido no permite hacer una evaluación de la utilización del mecanismo, que en cuanto a su diseño está dentro de los estándares de instrumentos modernos y similares implementados en otros países de la región. No obstante, es un hecho a destacar que se habían presentado 30 proyectos hasta fines de 2018, 11 de iniciativa pública y 19 de iniciativa privada. La gran mayoría de ellos son de infraestructura de transporte, pero también hubo propuestas en materia de energía, cárceles, agua y saneamiento, entre otros. De los proyectos de iniciativa pública, 6 de ellos se orientaron hacia otros instrumentos, 4 se encontraban en etapa de estudio y uno contaba con un contrato vigente. A su vez, 15 de los proyectos de iniciativa privada fueron desestimados, otros 2 fueron retirados por sus proponentes

y los 2 restantes se encontraban en etapa de estudio. El proyecto vigente involucra un monto de inversión de unos USD 500 millones, mientras que aquellos en etapa de estudio superan los USD 2.200 millones³⁰⁰.

La APP es un instrumento de niveles de sofisticación y exigencia de capacidades de análisis y gestión, superiores al promedio del conjunto de los mecanismos de apoyo a las inversiones. Este aspecto fue reconocido en informes de gobierno que establecen que las instituciones gestoras de los proyectos tienen niveles de ejecución bajos, alejados de los que permitirían alcanzar los niveles de inversión necesarios³⁰¹.

Paraguay es miembro de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) del Banco Mundial y no tiene en la actualidad ningún proyecto activo (se tiene información de un solo proyecto con Paraguay como país receptor³⁰²).

Paraguay tiene actividad en el marco de la DFC, con 5 proyectos activos a comienzos de 2020, por un monto total de USD 314.250 millones. Dos de ellos (los de mayor monto) corresponden a la modalidad de financiamiento, y tres a financiamientos en el marco de alianzas. Todos corresponden a actividades financieras, específicamente, expansión del financiamiento a PYME.

En Paraguay, los mecanismos de protección a las inversiones a través de los ABI y los sistemas de garantías de los organismos multilaterales proporcionan una cobertura insuficiente en términos de países de origen y tipos de inversores. Por ejemplo, no están alcanzados los inversores de Argentina y Brasil, incluyendo las empresas regionales de mediano porte. Son las grandes empresas multinacionales las que suelen activar los mecanismos previstos en los instrumentos internacionales. A las empresas de algo menor porte y presencia internacional más limitada, la activación de estos mecanismos no les resulta un procedimiento tan habitual y cercano, por lo que no los incorporan en sus decisiones de inversión con la misma intensidad que una gran empresa multinacional. El nuevo instrumento de los contratos de inversión puede -al menos- moderar las limitaciones en la cobertura mencionada.

No se observa en el caso de Paraguay la tendencia a concluir ATB como eventual complemento de los ABI. Paraguay formó y puso en vigencia sólo cuatro ATB para evitar la doble imposición que alcanzan al impuesto a la renta: Taiwán (1994); Chile (2005); Uruguay (2017) y Emiratos Árabes Unidos (2017)³⁰³. El acuerdo negociado con Brasil fue rechazado por el Congreso.

También en el ámbito de las relaciones internacionales, Paraguay es miembro fundador del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) junto con Argentina, Brasil y Uruguay. En sus inicios se percibía que el MERCOSUR podía generar un cambio radical en la capacidad de Paraguay de atraer inversiones, en particular, por la vía de limitar algunas de las restricciones del pequeño tamaño económico, así como de reducir las asimetrías estructurales en infraestructura. Los socios de pequeño tamaño económico del MERCOSUR esperaban que el proceso de integración tuviera dos grandes resultados en materia de mercados:

³⁰⁰ El informe de gestión de la Dirección General de Proyectos de Participación Público Privada indica solamente los montos previstos para las inversiones públicas.

³⁰¹ Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2015).

³⁰² Garantía a Lloyds Bank Plc. Reino Unido con un monto de cobertura de USD 10 millones (1997).

³⁰³ Paraguay firmó y puso en vigencia algunos Acuerdos para Evitar la Doble Imposición en relación con el transporte internacional: Alemania, Bélgica, Uruguay, Chile y Argentina.

- La constitución de un mercado ampliado a nivel regional, como condición necesaria para la industrialización basada en economías de escala y comercio intraindustrial, y la articulación de cadenas de valor regionales.
- La apertura de terceros mercados a través de la negociación comercial conjunta, en particular, con aquellos mercados que demandan los productos agrícolas y agroindustriales en los que los países del MERCOSUR son globalmente competitivos, y que en varios casos enfrentan elevados niveles de protección.

Sin embargo, el proceso de integración no cumplió con estas expectativas. Por un lado, se verificaron dificultades sistemáticas en el libre acceso a los mercados regionales y por otro lado, el MERCOSUR no tiene vigente ningún acuerdo comercial preferencial de significación con socios comerciales relevantes fuera de la ALADI³⁰⁴. No obstante, el MERCOSUR es importante para el comercio de Paraguay con Argentina y Brasil, y es la base para el desarrollo de empresas nacionales en el sector manufacturero y una parte de la IED. En relación con la regulación regional de las inversiones, hace más de 20 años se acordaron dos regímenes: uno para la promoción y protección recíproca de las inversiones intrazona³⁰⁵, y otro para la promoción y protección de las inversiones provenientes de terceros países³⁰⁶. Ninguno de estos regímenes entró en vigencia. Más recientemente, en 2019, los miembros del MERCOSUR acordaron un Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones intra-MERCOSUR, que aún no está vigente. Este Protocolo prevé niveles de compromiso muy inferiores a los previstos en los ABI, y en materia de solución de controversias remite a los mecanismos entre Estados vigentes en el MERCOSUR, que demostraron ser débiles, en particular, en relación con el cumplimiento de laudos arbitrales.

En cuanto al soporte institucional de la promoción y atracción de inversiones, los principales actores son el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y el Ministerio de Hacienda (MH). Del primero depende la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), el organismo público que se encarga de la promoción de inversiones y asistencia a los inversores. En lo que hace a los incentivos, su otorgamiento suele recaer en el MIC y el MH, en actuación coordinada. Para algunos incentivos se constituyeron entidades interministeriales específicas (Ley 60/90, Régimen de ZF, Industria Maquiladora de Exportación).

5.3.3 INCENTIVOS FISCALES GENERALES

RÉGIMEN DE LA LEY 60/90

La significación de los incentivos fiscales depende del nivel de los tributos sobre los que operan. Las bajas tasas impositivas limitan el efecto de los incentivos tributarios a la inversión, en particular, reducen la efectividad potencial de las exigencias de contrapartidas. Ante un régimen general de tasas reducidas y débil observancia, el incentivo puede ser insuficiente para que el inversor decida asumir las restricciones implícitas en el cumplimiento de las contrapartidas.

La presión tributaria en Paraguay es de las más bajas de América Latina, a pesar de una tendencia moderada al crecimiento. En 2009, dicha presión equivalía al 8,2% del PIB, se

³⁰⁴ Esta situación se modificará una vez que se ratifiquen los acuerdos del MERCOSUR con la UE y con el Área Europea de Libre Comercio, cuyas negociaciones concluyeron a mediados de 2019. El cambio será aún más profundo en caso de prosperar negociaciones relevantes en curso (con Canadá y la República de Corea).

³⁰⁵ Decisión 11/1993 – Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR.

³⁰⁶ Decisión 11/1994 – Protocolo de Buenos Aires para la Promoción y Protección de Inversiones provenientes de Estados No parte del MERCOSUR.

ubicó por encima del 9,5% a partir de 2014, alcanzó el 10% en 2018 y con un estimado de 9,9% para 2019³⁰⁷. Esto obedece a alícuotas bajas de los principales impuestos, una implementación incipiente del impuesto a la renta de las personas físicas y niveles elevados de informalidad y evasión. La alícuota general del IVA y del impuesto a la renta es del 10% en ambos casos³⁰⁸. Esta última se incrementa hasta el 15% para la distribución de dividendos y hasta el 30% para los dividendos transferidos al exterior.

La Ley 60/90 de 1990 establece el régimen de incentivos fiscales a la inversión de capital de origen nacional y extranjero que opera en el marco de los principios consagrados en la Ley de Inversiones³⁰⁹. Este régimen se propone promover e incrementar dichas inversiones mediante el otorgamiento de beneficios fiscales que sean consistentes con la política económica y social del gobierno, y que tengan por objetivo: i) incrementar la producción de bienes y servicios; ii) crear fuentes de trabajo permanente; iii) fomentar exportaciones y sustitución de importaciones; iv) incorporar tecnologías; y v) la inversión y reinversión de utilidades en bienes de capital.

Son beneficiarios del régimen las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que realicen inversiones, bajo diversas formas, en actividades manufactureras y de servicios. Las actividades de servicios alcanzadas son las siguientes:

- Transporte aéreo de carga y pasajeros; transporte terrestre de carga en general; transporte público de pasajeros, incluyendo el internacional.
- Salud.
- Radio, televisión y prensa escrita.
- Telefonía rural o urbana, telefonía móvil, que impliquen crecimiento de sus servicios.
- Transporte fluvial, silos o almacenamiento en general, servicios de internet o transmisión de datos e investigación científica, en su primera instalación.
- Hotelería y otros hospedajes turísticos, que se consideran industria a los efectos de la Ley 60/90.

Por su parte, los beneficios a las inversiones amparadas consisten en:

- Exoneración de: i) tributos fiscales y municipales que gravan la constitución, inscripción y registros de sociedades y empresas; ii) gravámenes aduaneros y otros de efectos equivalentes, incluyendo los impuestos internos de aplicación específica, sobre importaciones de bienes de capital, materias primas e insumos, previstas en el proyecto de inversión (siempre que en el país no se produzcan bienes de capital similares).
- Exoneración, por el plazo pactado, de los tributos que gravan las remesas y pagos al exterior en concepto de interés, comisiones y capital por la financiación desde el extranjero, cuando el monto de dicha financiación y la actividad beneficiada sea de al menos USD 5 millones.
- Exoneración, por un plazo de hasta diez años, de los impuestos que inciden sobre los dividendos y utilidades provenientes de los proyectos de inversión aprobados, cuando

³⁰⁷ Subsecretaría de Estado de Tributación.

³⁰⁸ Bajo el concepto de impuesto a la renta se incluyen el Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS) y el Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias (IRAGRO). La alícuota es del 10% en ambos casos.

³⁰⁹ Se consideran: la Ley 60/90; el Decreto 22.031/03 (reglamentario de la Ley 60/90); la Ley 125/91 - Régimen Tributario; la Ley 2.421/04 - Reordenamiento administrativo y adecuación fiscal; y el Decreto 2.939/04 (reglamentario de la Ley 2.421/04).

la inversión sea de al menos 5 millones de dólares y tales impuestos no sean crédito fiscal del inversor en el país del que proviene la inversión.

- Exoneración del IVA en las enajenaciones de bienes de capital, producidos por fabricantes nacionales, de aplicación directa en el ciclo productivo industrial o agropecuario.
- Exoneración del IVA en las importaciones de bienes de capital de aplicación directa en el ciclo productivo industrial o agropecuario.

Los beneficios se extienden por el término de 10 años si las inversiones provienen de recursos de repatriaciones de capital o si se radican en áreas de preferente desarrollo. Los beneficios se extienden por el término de 7 años si las inversiones provienen de incorporación de bienes de capital de origen nacional.

Los beneficios son otorgados a cada empresa por Resolución Biministerial de los Ministros de Industria y Comercio y de Hacienda. El Organismo de Aplicación y Ejecución es el MIC, mientras que los aspectos tributarios están a cargo del MH. Las funciones de analizar y dictaminar sobre los proyectos corresponden al Consejo de Inversiones, organismo asesor del MIC y el MH (integrado por 5 miembros del sector público y dos del sector privado, y presidido por el representante del MIC). El Consejo debe expedirse dentro de los 60 días a partir de la presentación de la solicitud y la resolución (positiva o negativa) debe dictarse dentro de los 15 días a partir del dictamen del Consejo. Se prevé la revocación total o parcial de los beneficios ante ciertos incumplimientos, establecidos expresamente.

Los beneficios vigentes, para cualquier tamaño de proyecto de inversión, consisten en la exoneración de los gravámenes aduaneros e impuestos específicos internos en la importación de bienes de capital, materias primas e insumos, y en la exoneración del IVA en las adquisiciones de bienes de capital tanto importados como de fabricación nacional. Adicionalmente, los proyectos de inversión de por lo menos 5 millones de dólares se benefician de las exoneraciones de los impuestos sobre dividendos y utilidades, y de los tributos que gravan las remesas y pagos al exterior en relación con el financiamiento proveniente del extranjero. Entonces, para los proyectos de inversión de monto inferior a los 5 millones de dólares, los principales beneficios son asimilables a un régimen especial de importación que alcanza a bienes de capital, insumos y materias primas previstos en el proyecto. En la medida que existen mecanismos alternativos que permiten la importación libre de aranceles y otros tributos de estos productos, los mayores costos de transacción implícitos en el régimen de incentivos fiscales desestimularían su utilización para proyectos de menor porte.

De la normativa consultada no surge que exista una consideración expresa para las pequeñas y medianas empresas, ya sea en términos de beneficios o de simplificación de trámites/reducción de costos para acceder a tales beneficios. Existe un sesgo en favor del incentivo a proyectos de empresas grandes y productoras de bienes, resultante de la exigencia de un monto mínimo para acceder a ciertos beneficios y de exoneraciones que estimulan particularmente actividades intensivas en capital (se concentran beneficios en la adquisición de bienes de capital). En línea con el sesgo referido, no se establecen limitaciones a las actividades industriales que pueden beneficiarse del régimen mientras que las actividades de servicios están identificadas en una lista taxativa. Esta lista no incluye, por ejemplo, servicios globales de exportación.

El régimen vigente es el resultado de modificaciones sustantivas introducidas en 2004, cuando los beneficios se redujeron por la suspensión de la vigencia de algunos de los previstos originalmente (ley 2.421/04 y decreto 2.939/04). Estos beneficios suspendidos incluyen:

- La exoneración de los tributos que gravan la emisión, suscripción y transferencia de acciones o cuotas sociales, la emisión, compra y venta de bonos y otros títulos, y los aumentos de capital y la transferencia de cualquier bien o derecho aportado como integración de capital.
- La exoneración de los tributos y demás gravámenes que deben pagar los prestatarios sobre préstamos o similares para financiar las inversiones, y sobre sus prendas, hipotecas, garantías y amortizaciones, por el término de 5 años.
- La exoneración del 95% del impuesto a la renta proporcional a las ventas brutas generadas por la inversión por un período de 5 años.
- La exoneración de los impuestos que gravan el pago de alquileres, utilidades, regalías, derecho de uso de marcas, patentes, dibujos y modelos industriales, y otra forma de transferencia de tecnología susceptible de licenciamiento, por el término de 5 años; y
- Reducción del 50% del impuesto a la renta correspondiente a la utilidad neta a invertir del ejercicio anterior a la inversión (bajo determinadas exigencias de aumento de capital integrado). Asimismo, se introdujo la exigencia de un monto mínimo de inversión para acceder a ciertos beneficios.

Si bien la propia normativa hace referencia a la consistencia entre el régimen de incentivos y la política económica y social del Gobierno, no se observa una consideración expresa de los objetivos prioritarios en la determinación de los beneficios a ser otorgados, salvo la mayor extensión del plazo de los beneficios cuando las inversiones se radican en áreas de desarrollo preferente, derivan de repatriaciones de capital o incorporan bienes de capital de origen nacional.

En cuanto a la utilización del régimen, la información pública se brinda a través de comunicados periódicos del MIC y del MH, en los que se suele informar el número de proyectos aprobados y el monto total de inversión comprometido, en algún período reciente (la información no refiere a inversiones efectivamente realizadas) (ver Cuadro 6.13).

El número de proyectos beneficiados muestra una tendencia decreciente, con un promedio de 128 proyectos anuales en la última década, frente al doble de proyectos en la década 1995-2004. A su vez, el tamaño promedio de los proyectos en la última década más que duplica su nivel del período 1995-2004 (USD 3,2 millones contra USD 1,5 millones) y lo contrario ocurre con los puestos de trabajo creados por millón de dólares invertido, que fueron 8,5 y 21, respectivamente. Una posible explicación de estos desarrollos se encuentra en las modificaciones introducidas en 2004, que favorecen montos de inversión mayores y actividades más intensivas en capital. De todos modos, para un análisis definitivo se requiere mayor información sobre sectores y actividades beneficiados. La participación de la inversión extranjera en el monto total de inversión aprobado muestra una elevada sensibilidad a los períodos de crisis. Dicha participación se ubica en un promedio cercano al 40% en la última década, con una volatilidad significativa (máximo del 61% en 2010 y mínimo de 6% en 2016).

Cuadro 5.13: RÉGIMEN DE INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN (LEY 60/90): PROYECTOS APROBADOS, MANO DE OBRA, INVERSIÓN TOTAL E INVERSIÓN EXTRANJERA En millones de dólares, cantidad y porcentajes

	NRO. EMPRESAS	NRO. MANO DE OBRA	INVERSIÓN	% INVERSIÓN EXTRANJERA	INVERSIÓN/ PROYECTO	MANO DE OBRA/ INVERSIÓN
1995	478	10.460	425,2	35,3	0,89	24,6
1996	494	14.317	563,4	36,5	1,14	25,4
1997	434	11.230	497,5	31,0	1,15	22,6
1998	299	7.791	536,1	45,9	1,79	14,5
1999	252	7.272	445,0	34,4	1,77	16,3
2000	181	8.432	218,9	43,7	1,21	38,5
2001	140	3.702	309,3	58,2	2,21	12,0
2002	128	3.120	135,6	49,8	1,06	23,0
2003	103	2.923	224,9	46,2	2,18	13,0
2004	80	1.672	92,8	33,0	1,16	18,0
2005	26	637	60,8	2,4	2,34	10,5
2006	38	2.393	296,1	47,8	7,79	8,1
2007	65	1.694	153,1	36,0	2,36	11,1
2008	78	1.825	279,3	41,8	3,58	6,5
2009	64	1.343	68,3	2,1	1,07	19,7
2010	122	2.794	465,4	60,7	3,81	6,0
2011	135	2.658	420,0	43,0	3,11	6,3
2012	139	2.865	642,0	57,0	4,62	4,5
2013	155	2.461	249,7	18,8	1,61	9,9
2014	132	4.202	596,8	69,3	4,52	7,0
2015	162	5.641	504,7	56,8	3,12	11,2
2016	118	1.778	124,4	6,15	1,05	14,3
2017	110	1.961	336,1	17,6	3,06	5,8
2018	97	2.295	181,2	19,8	1,87	12,7
2019	108	4.417	546,5	43,5	5,06	8,1

Fuente: MIC, MH

INDUSTRIAS DE ALTO CONTENIDO SOCIAL

La Ley 5.542, promulgada en diciembre de 2015 y reglamentada por el Decreto 6100/16, otorga beneficios fiscales adicionales a las industrias de alto contenido social y sus accionistas (ver Box 5.3). Se consideran industrias de alto contenido social las que cumplen con las siguientes características: i) están localizadas en áreas de desarrollo preferente; ii) demandan importante cantidad de mano de obra y promueven la formación de mandos medios; iii) tienen por objeto la incorporación de valor agregado a la materia prima a través de la industrialización; iv) no degradan significativa o irreversiblemente el medio ambiente.

Los beneficios fiscales adicionales consisten en:

- Exoneración de la tasa adicional del 5% del impuesto a la renta por la distribución de utilidades.
- Disminución de la alícuota del impuesto aplicado a la remisión de utilidades al exterior, en un 1% por cada 100 empleos directos generados, hasta un máximo del 50% de la alícuota aplicable a dicha operación.

5.3.4 INCENTIVOS FISCALES SECTORIALES

POLÍTICA AUTOMOTRIZ NACIONAL

La Política Automotriz Nacional (PAN) fue establecida a fines de 2012 (Ley 4.838) y reglamentada durante 2013 (Decreto 10.769/13 y Resolución 302 del MIC), y sustituyó al Régimen Automotor Nacional (RAN) del Decreto 21.944/98. El objetivo del RAN era estimular las inversiones en el sector automotor y de autopiezas, ante el inminente establecimiento de una política automotriz común en el MERCOSUR, que brindaría la oportunidad de insertar al país en una industria declarada de preferente desarrollo por sus repercusiones económicas y tecnológicas. Sin embargo, dicha política común fue aprobada en el MERCOSUR, pero no entró en vigencia y Paraguay tampoco se incorporó, hasta muy recientemente, a la red de acuerdos bilaterales del sector automotor establecida por Argentina, Brasil y Uruguay. Esta circunstancia fue determinante de los resultados de la aplicación del RAN. La PAN parte de esta base, mantiene algunos de los incentivos y agrega exigencias de contrapartida a los beneficiarios.

La PAN se enmarca, según su decreto reglamentario, dentro de las políticas para crear empleo, mejorar la competitividad, estimular la capacitación de los trabajadores, impulsar las inversiones productivas y acelerar la transferencia de tecnología. Son beneficiarios del régimen las personas físicas y jurídicas, nacionales o extranjeras, que realicen inversiones cuyo objetivo sea la producción o ensamblaje de los bienes comprendidos en el capítulo 87 de la NCM "*Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios*", e incluye autopartes y autopiezas en general. Por su parte, los beneficios consisten en:

- Exoneración de todo arancel aduanero a las importaciones de bienes de capital, materias primas, componentes, kits, partes, piezas e insumos fabriles, requeridos para la producción de bienes comprendidos en el régimen.
- Base imponible del IVA en las importaciones referidas en el punto anterior equivalente al 20% del valor aduanero expresado en moneda extranjera, al que se deben adicionar los tributos aduaneros, aun cuando estos tengan aplicación suspendida, así como otros tributos que incidan en la operación con anterioridad al retiro de la mercadería, más los

tributos internos que graven dichos actos, excluido el IVA. Este porcentaje asciende al 40% en la importación de bienes de capital, materias primas, componentes, kits, partes, piezas e insumos fabriles de motocicletas (partida 87.11 de la NCM).

- Base imponible del IVA equivalente al 20% del precio neto devengado, correspondiente a la entrega de los bienes producidos o ensamblados por los beneficiarios, en todas las enajenaciones realizadas. Este porcentaje asciende al 40% en el caso de las motocicletas.
- Margen de preferencia del 20% en los precios ofertados de los bienes producidos y/o ensamblados al amparo del régimen, en todos los procesos de licitación y adquisición de bienes por parte de los Organismos y Entidades del Estado (de acuerdo con la metodología de medición del valor agregado nacional).

Los sujetos amparados por la PAN pueden acceder a los incentivos una vez cumplidos los siguientes requisitos y condiciones:

- Producción y/o ensamblaje de bienes incluidos en el ámbito de aplicación del régimen³¹⁰.
- Creación de fuentes de trabajo permanentes, con un mínimo de 50% de ciudadanos paraguayos.
- Incorporación gradual y creciente de valor agregado nacional, mediante la aplicación de Procesos Productivos Básicos³¹¹ relacionados con el Programa de Producción Anual.
- Incorporación de tecnología que permita aumentar la eficiencia productiva y posibilite la mayor y mejor utilización de materia prima, mano de obra y recursos energéticos nacionales.
- Fomento a las exportaciones y/o sustitución de importaciones.
- Desarrollar programas de apoyo a sectores sociales, especialmente en el área de educación vial.
- Presentar un proyecto de inversión en plantas para la producción y/o ensamblado de los bienes comprendidos en el régimen, incluyendo una línea de ensamble, infraestructura de testeo y equipos para marcación del número de identificación de los vehículos (VIN), para los casos que corresponda.
- Desarrollar programas para el fomento de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el sector, en conjunto con las entidades educativas públicas y/o privadas.

Los nuevos proyectos de inversión para la producción y/o ensamblaje de los bienes amparados en el régimen son aprobados por el Consejo de Inversiones de la Ley 60/90. A su vez, el MIC, a través de la Subsecretaría de Estado de Industria (SEI), y el MH, a través de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), son las autoridades de aplicación del régimen y tienen la facultad de dictar las normas reglamentarias correspondientes, incluyendo los procesos de control, monitoreo y evaluación del cumplimiento de lo establecido en la ley³¹². La SET y la SEI deben establecer, en conjunto, un sistema periódico de información sobre los beneficios otorgados y el cumplimiento de los requisitos. Se

³¹⁰ Las resoluciones ministeriales de proyectos de inversión y programas anuales de producción aprobados al amparo de la Ley 60/90 y el RAN son válidas para demostrar que ya se efectuaron inversiones en bienes de capital y se están produciendo y/o ensamblando bienes amparados en el régimen.

³¹¹ Aquellos procesos industriales que necesariamente se deben ejecutar para la obtención de un producto final de uso.

³¹² A la Dirección de Política Automotriz Nacional del MIC se le asignan, entre otras, las siguientes funciones: i) recibir los nuevos proyectos de inversión; ii) elevar los Programas de Producción Anual con el dictamen pertinente para su autorización por Resolución del MIC; iii) establecer la metodología para incorporación gradual y creciente de valor agregado nacional; iv) aprobar los programas de apoyo sociales y los de fomento de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación; vii) establecer los requisitos que deben contener los Proyectos de Inversión y los Programas de Producción Anual. Por su parte, se asigna a la SET el dictado de normas reglamentarias en materia tributaria.

prevé la revocación total o parcial de los beneficios, así como la inhabilitación para la utilización del régimen, ante ciertos incumplimientos, establecidos expresamente.

Más allá de las diferencias en los incentivos entre el anterior RAN y la nueva PAN, una diferencia sustantiva es que el RAN fue establecido por decreto, mientras que la PAN tiene jerarquía de ley, lo que otorgaría mayores garantías y previsibilidad a las inversiones en el sector³¹³. En el marco del RAN se producían/ensamblaban motocicletas y bicicletas, con una inserción exportadora muy baja. Como contrapartida, más del 80% del mercado de motocicletas en Paraguay es atendido por estas empresas nacionales, que se han expandido en los últimos años.

Dentro del conjunto de instrumentos de apoyo público de Paraguay, la PAN se destaca ampliamente por su sofisticación y la consiguiente exigencia de capacidades públicas y privadas para su implementación en los términos previstos en la normativa. Esto genera dudas sobre las posibilidades de aplicar efectivamente un régimen con estas características, más allá de las virtudes de su diseño. También es un hecho que, coincidiendo con la PAN, se han instalado y están operando en Paraguay varios líderes globales en fabricación de autopartes, específicamente, juegos de cables³¹⁴. A su vez, desde 2013 se están ensamblando vehículos utilitarios para el mercado doméstico y automóviles tipo Sedan, SUV y pick up³¹⁵. En el último trienio, sin embargo, los registros de la Dirección de Política Automotriz Nacional señalan que el volumen de vehículos utilitarios se redujo de manera tal que pasó de 1.853 unidades en 2016 a 437 unidades en 2019 (hasta setiembre). Desde el sector privado explican esa reducción por el stock excesivo restante del 2018, la caída de la economía a nivel local y la inestabilidad de la moneda extranjera. Por su parte, los juegos de cables son la principal exportación manufacturera de Paraguay, con ventas al exterior (Brasil) por más de USD 228 millones en 2019. Se trata de una actividad intensiva en mano de obra, donde la disponibilidad de recursos humanos jóvenes, en condiciones de ser capacitados y a costos competitivos, constituye el principal atractivo del país.

Al mismo tiempo, las limitaciones en infraestructura y logística constituyen una desventaja para atraer inversiones en una industria altamente exigente en estas materias³¹⁶. Otra limitación es que Paraguay no logró, hasta tiempos muy recientes, acuerdos bilaterales de comercio automotor con sus socios del MERCOSUR. Los posibles mercados para productos automotrices ensamblados o producidos en Paraguay son casi exclusivamente Argentina, y principalmente, Brasil. El régimen de estímulo doméstico resultaba incompleto ante la falta de acuerdos comerciales que aseguraran acceso preferencial a los socios de mayor tamaño del MERCOSUR, sin tener que depender de definiciones unilaterales de los mismos. Esta situación se podrá revertir a partir de la entrada en vigencia de los acuerdos automotrices firmados con Argentina y Brasil en octubre de 2019 y febrero de 2020, respectivamente.

³¹³ En 2012, el MH impulsó la derogación del decreto que estableció el RAN, con el argumento de que las empresas ya estaban consolidadas luego de una década de ventajas tributarias. El lobby de las ensambladoras de motocicletas logró evitar la pérdida de los beneficios y promover la sanción de una ley que otorgara mayor estabilidad a los incentivos.

³¹⁴ Se trata de Fujikura Automotive (instalada en zona franca), THN y Yazaki.

³¹⁵ Actualmente son tres las ensambladoras de vehículos utilitarios.

³¹⁶ La combinación de la mediterraneidad con infraestructura de comunicaciones insuficiente encarece las operaciones por necesidad de trasbordos y almacenaje en los países de la región y genera dependencia de las decisiones de los países de tránsito y sus infraestructuras. Un estudio de CEPAL (2014) estima que las cadenas de exportación que utilizan la vía fluvial presentan un 26,6% de sobre costo por ineficiencias logísticas.

INDUSTRIAS ELECTROINTENSIVAS

Un objetivo histórico de la atracción de inversiones en Paraguay ha sido el de localizar en el territorio nacional industrias electrointensivas. Los resultados en esta materia son relativamente recientes y han requerido de inversiones en infraestructura (línea de transmisión de electricidad de 500 kW) y ajustes en el marco regulatorio. En octubre de 2011, se estableció un régimen de tarifas especial para el suministro de energía eléctrica a ser aplicadas por la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) a industrias electrointensivas (Decreto 7.406). La nueva normativa flexibilizó el régimen de tarifas para empresas electrointensivas de pequeño y mediano porte que se había definido en 2009 (Decreto 1.380). Específicamente, las empresas que modulan el uso de energía hasta el 50% de la potencia durante los horarios pico³¹⁷ sólo pagan por la energía utilizada y ya no por la potencia contratada o energía asegurada, lo que redundó en una reducción significativa en el precio³¹⁸. Para beneficiarse del régimen tarifario las empresas electrointensivas deben firmar un contrato con la ANDE, que contiene las fórmulas para reajustar las tarifas. La norma establece que la suma de las potencias contratadas por las industrias electrointensivas no puede exceder los 250 MW/h y el orden de prelación se establece en función de las fechas de las resoluciones ministeriales que otorgan los beneficios de la Ley 60/90 a los respectivos proyectos de inversión. En este marco, durante 2012, cuatro empresas de capitales extranjeros firmaron contratos de largo plazo (10 y 14 años) con la ANDE al amparo del Decreto mencionado. Los proyectos de inversión respectivos se ampararon en la Ley 60/90, suponían inversiones por unos USD 200 millones y generarían más de 1.000 empleos directos. A mediados de 2017 ninguna de estas empresas había comenzado a operar y los contratos originales no se cumplieron³¹⁹. En agosto de ese año, se estableció un nuevo régimen de tarifas (Decreto 7.551) y se presentaron desde entonces dos nuevas industrias interesadas en utilizar el régimen.

5.3.5 INCENTIVOS FINANCIEROS

El principal mecanismo de apoyo público al acceso a financiamiento de las inversiones del sector privado corresponde a los programas de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), creada en 2005 como una persona jurídica de derecho público, autónoma y autárquica, que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del MH. Funciona como banca pública de segundo piso y comenzó a operar a mediados de 2006 con el objetivo de impulsar el crédito a mediano y largo plazo a empresas y personas. En el período 2014-2018 aprobó operaciones por USD 1.260 millones, una vez y media más que en el quinquenio anterior. Cuenta con diversos programas con énfasis en el financiamiento de MIPYME, aunque no limitados exclusivamente a este tipo de empresas, al tiempo que también financia la construcción o adquisición de viviendas para casa habitación. La AFD opera bajo las reglas del mercado y no subsidia los proyectos que financia (Insfrán, 2011). Según datos de 2018, del monto total de operaciones aprobadas, el 24% correspondió a viviendas, seguido por proyectos de inversión en infraestructura (18,5%), el sector ganadero (16%), agrícola

³¹⁷ El racional consiste en incrementar el consumo en el horario en que Paraguay recibe una compensación de Brasil por la energía sobrante que no usa, cobrando a las empresas electrointensivas una tarifa que les resulta conveniente pero que a la vez es superior a la compensación que se deja de percibir.

³¹⁸ Luego de varios retrasos, la ANDE comenzó a facturar los montos establecidos en el contrato, por el cual las empresas amparadas pagaban un precio por MW aproximadamente un 40% menor al que hubieran pagado bajo el régimen tarifario anterior.

³¹⁹ A las empresas Sicbras Paraguay SA y Aleaciones Yguazú SA, luego de varios retrasos, ANDE comenzó a facturar los montos establecidos en el contrato, pero no se registraba un uso intensivo de la energía eléctrica.

(11%), servicios (9%), y los créditos a microempresas (8%). Los plazos de los créditos para vivienda suelen ser de hasta 20 años y para proyectos de inversión de hasta 12 años.

En 2016, se creó el Fondo de Garantía para Micro, Pequeñas y Medianas Empresa (FOGAPY) (Ley 5.628), cuyo órgano administrador y representante legal es la AFD. Durante 2019, el Fondo adjudicó derechos de garantía a bancos comerciales por algo más de USD 20 millones, con tasas de cobertura de 60 y 70%.

Paraguay es el principal beneficiario del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que en el período 2005-2015 le aprobó contribuciones financieras no reembolsables por USD 753 millones, los cuales financiaron fundamentalmente proyectos de infraestructura física.

5.3.6 EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS Y LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN

EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS

El régimen de ZF paraguayo fue establecido hace dos décadas por la Ley 523/95 y cuenta con varios decretos reglamentarios y normas relacionadas³²⁰ (ver Box 5.4). La normativa es relativamente estándar y tiene varios aspectos comunes con otras legislaciones en la materia vigentes en la región (en particular, el régimen uruguayo). Si bien las normas no explicitan los objetivos del instrumento, estos surgen de declaraciones públicas y la propia naturaleza del mismo, e incluyen: promover la atracción de inversiones nacionales y extranjeras; aumentar la comercialización de bienes nacionales y la contratación de servicios locales; crear polos de desarrollo en determinadas regiones; generar nuevos ingresos de divisas; desarrollar centros de negocios; evitar el contrabando y la piratería; y aumentar la competitividad.

La ley de ZF adopta un enfoque restrictivo en cuanto a las actividades de servicios, prevé expresamente sólo las de reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo, y requiere autorización del Poder Ejecutivo para la prestación de otros servicios. Esta es una diferencia sustantiva con los regímenes de otros países de la región en los que las ZF han jugado un papel determinante en la localización de actividades de servicios globales. En los últimos años, el sector público discutió un proyecto de ley modificatorio de la Ley 523/95, que autorizaría actividades como centros de contacto, trading, servicios de consultoría y desarrollo de *software*, entre otros. En marzo de 2020, la Comisión de la Cámara de Diputados que analizó el proyecto resolvió recomendar el archivo del mismo, aduciendo dificultades con acuerdos internacionales del ámbito del MERCOSUR. Se señaló la necesidad de convocar al diálogo para alcanzar un proyecto más viable, ajustado a las expectativas de inversionistas e importadores. En paralelo, en diciembre de 2018, el Poder Ejecutivo autorizó el desarrollo en zonas francas de una lista mucho más amplia de servicios destinados al mercado internacional, y facultó a la Secretaría de Estado de Tributación (SET) a elaborar la reglamentación respectiva (Decreto 952/18). De este modo se estaría resolviendo la restricción identificada y Paraguay mejoraría sus condiciones para la localización de actividades de la industria de servicios globales. Tanto para las actividades industriales como las de servicios, las ZF compiten con el régimen de maquila que se trata más adelante.

³²⁰ Ley 2.421/04 (Reordenamiento administrativo y adecuación fiscal; modificatoria del régimen de ZF); Decreto 15.554/96 (reglamentario); Decreto 15.006/01 (Manual de Organización y Funciones CNZF); Decreto 19.461/02 (Reglamento de Funcionamiento y Operación de la ZF); Decreto 21.309/03 (modificatorio); Decreto 7.068/06 (habilita venta en mercado doméstico con preferencia MERCOSUR).

Box 5.4: RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN PARAGUAY

Los contenidos principales del marco regulatorio de las ZF son los siguientes:

OBJETIVOS. No se explicitan en la normativa.

Definición. Las ZF son espacios del territorio nacional de propiedad privada, cercadas y aisladas del territorio aduanero, autorizadas por el Poder Ejecutivo, en las que se pueden desarrollar, separada o conjuntamente: actividades comerciales (sin transformación ni modificación de los bienes), actividades industriales y servicios de reparaciones y mantenimiento de equipos y maquinaria. Otros servicios, destinados al mercado internacional, pueden ser autorizados por el Poder Ejecutivo, a pedido del CNZF.

BENEFICIARIOS/USUARIOS. El concesionario es una persona jurídica que adquiere el derecho de habilitar, administrar y explotar una ZF, mediante contrato con el Poder Ejecutivo, y provee la infraestructura necesaria para instalación y funcionamiento a cambio de un precio convenido con cada usuario. El concesionario tiene derecho a instalar su industria, asumiendo las obligaciones de usuario. El usuario es una persona física o jurídica que desarrolla las actividades autorizadas a las ZF, a partir de contrato con el concesionario. El Estado no puede ser concesionario ni usuario.

BENEFICIOS. Los beneficios están contemplados en el régimen tributario aplicable:

- Los usuarios están exentos de todo tributo nacional, municipal o departamental, en el desarrollo de las actividades autorizadas. Todas las demás actividades que se realicen en ZF están sometidas al régimen tributario general.
- Los cambios futuros en la legislación tributaria no aplican a las personas que se acogieron al régimen de ZF, salvo que las mismas opten por el nuevo régimen tributario.
- Los usuarios cuyos ingresos brutos por ventas al territorio aduanero no superan el 10% de los ingresos brutos por ventas, tributan el “Impuesto de Zona Franca”, equivalente al 0,5% del valor total de los ingresos brutos provenientes de las ventas a terceros países. En caso de superar el 10% referido, deben tributar el impuesto a la renta vigente, con una reducción del 70% de la tasa aplicable, sobre el porcentaje que las ventas al territorio aduanero representan en los ingresos brutos totales, deduciendo los gastos en la misma proporción.
- Las exportaciones de bienes y servicios desde el territorio aduanero a una ZF se consideran operaciones de exportación a terceros países, a todos los efectos fiscales, aduaneros y administrativos.
- La introducción de bienes a las ZF, desde cualquier origen, está exenta de todo tributo de internación nacional, departamental o municipal, salvo las tasas por servicios prestados (incluye los bienes necesarios para el desarrollo de las obras del concesionario).
- La exportación o reexportación de bienes y servicios desde ZF a terceros países, a otra ZF o al territorio aduanero, está exenta de todo tributo nacional, departamental o municipal.

- Las importaciones al territorio aduanero provenientes de empresas radicadas en ZF, están sujetas a todos los tributos de importación, incluyendo los aranceles aplicables, salvo los productos industriales que cumplen con el requisito del régimen de origen exigido por los acuerdos internacionales vigentes en el país. Las mercancías importadas al territorio aduanero procedentes de las ZF habilitadas en el país, que acrediten origen MERCOSUR al momento de su ingreso, pueden acogerse a los beneficios arancelarios del MERCOSUR.
- Los concesionarios no están alcanzados por las exenciones y beneficios concedidos a los usuarios, pero pueden solicitar los beneficios de la Ley 60/90. Están exentos del IVA por los servicios prestados a los usuarios. Las facilidades portuarias que el concesionario ofrece a los usuarios están exentas de todo tributo.

PLAZO. Las concesiones se otorgan por 30 años, salvo que el concesionario desee un plazo menor, prorrogable por igual término según la legislación vigente a la fecha de la prórroga.

REQUISITOS/CONTRAPARTIDAS. Los usuarios no tienen requisitos de nivel de operaciones, contratación de mano de obra, inversiones, etc. Entre las obligaciones del usuario se establecen la de invertir el capital indicado en la solicitud que presentó al concesionario, así como plazos para el inicio de la inversión y las actividades. Las obligaciones del concesionario incluyen proveer la infraestructura y los servicios necesarios para el funcionamiento de la zona de acuerdo con el proyecto aprobado (la normativa identifica la infraestructura necesaria). La concesión se otorga bajo condición resolutoria de que se cumpla en tiempo y forma con el proyecto de inversión aprobado.

PENALIZACIONES. Las infracciones a la Ley y/o incumplimientos de obligaciones contractuales por parte de concesionarios y/o usuarios se sancionan con: i) multa de hasta el 1% del monto de la inversión prevista, según la gravedad de la infracción; ii) cancelación de la concesión o del contrato que autoriza a operar, cuando la infracción y/o el incumplimiento son reiterados y graves (se establecen expresamente cuáles son las infracciones graves por parte de los usuarios).

INSTITUCIONALIDAD. Comité Nacional de Zonas Francas (CNZF), organismo autónomo que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del MH, integrado por tres viceministros (de Hacienda, de Industria y Comercio, y de Obras Públicas y Comunicaciones), y sendos representantes de los usuarios y los concesionarios (ambos electos por sus pares). El CNZF tiene Director Ejecutivo y personal administrativo, y sus funciones incluyen: i) promover y desarrollar las ZF, incluyendo la promoción de la radicación de actividades de investigación e innovación y la evaluación del impacto regional; ii) dictaminar en las solicitudes de concesiones de ZF y preparar los contratos de concesión; iii) realizar las tareas de fiscalización y control; iv) realizar las tareas necesarias para funcionamiento y operación (proyectos de reglamentos, llevar diversos registros). El CNZF puede someter eventuales diferencias con un concesionario del exterior al CIADI.

Un aspecto distintivo del caso paraguayo, al menos en las disposiciones legales, es la ausencia de intervención estatal en el vínculo entre el concesionario de la zona y el usuario. Una vez que la ZF fue autorizada y está en condiciones de funcionar, el usuario accede a los beneficios del régimen a partir de un contrato con el concesionario, por el plazo acordado entre ambos y sin evaluación por parte del Estado en cuanto a la inversión involucrada, empleo generado, etc. De este modo, el Estado pierde en parte el control sobre la concesión de incentivos tributarios, y con ello, reduce las posibilidades de orientar las inversiones de acuerdo con objetivos específicos.

Luego de más de 20 años de su reglamentación, el régimen de ZF logró escaso desarrollo. En Paraguay existen actualmente dos ZF ubicadas en el Departamento de Alto Paraná, que están operando desde 2003. La mayoría de las mercaderías que egresan de ZF se destinan al territorio aduanero paraguayo, luego de haber sido almacenadas temporalmente. En este sentido, la función principal de las ZF ha sido la de reducir los volúmenes de los inventarios y los costos financieros por mantenimiento de stocks de los importadores. Los usuarios industriales son muy pocos y uno solo concentra casi la totalidad de las exportaciones de bienes producidos en zonas francas.

La expectativa de localizar actividad industrial en ZF está limitada por el hecho de que la mayoría de las industrias que pueden desarrollarse en Paraguay depende de los mercados regionales para colocar su producción. No existe acceso preferencial a estos mercados desde las ZF, con la excepción del propio mercado paraguayo, aun cuando los productos de que se trate cumplan con el Régimen de Origen del MERCOSUR. Dados los niveles en general elevados del Arancel Externo Común y la baja carga impositiva en territorio no franco, los beneficios fiscales por localizarse en ZF pueden no compensar el efecto del pago del arancel.

INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN

El marco normativo del régimen de maquila fue establecido en 1997 (Ley 1.064/97 - Ley de Maquila) y reglamentado en 2000 (Decreto 9.585/00)³²¹ con el objeto de promover el establecimiento y regular las operaciones de las empresas industriales maquiladoras³²². La normativa identifica algunos resultados esperados: mayor integración regional y global; impacto positivo en productores de bienes y servicios, en particular, PYME (por subcontratación); mayor competitividad por transmisión y generación de tecnologías de punta; creación de empleos y capacitación de empresarios y trabajadores; e ingresos netos de divisas. Son beneficiarios potenciales del régimen las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas en el país y habilitadas para realizar actos de comercio.

³²¹ La Resolución 96/03 reglamenta aspectos tributarios.

³²² Definiciones:

Contrato de maquila de exportación: acuerdo entre la empresa maquiladora y una empresa domiciliada en el exterior, por el cual se contrata un proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercancías extranjeras a ser importadas temporalmente para su reexportación posterior, pudiendo proveer materias primas, insumos, bienes de producción, tecnología, dirección y asistencia técnica, según la modalidad que las partes establezcan.

Maquiladora: persona nacional o extranjera constituida al solo efecto de ejecutar programas de maquila de exportación, o empresa ya establecida, con capacidad instalada ociosa, a la que se aprueba un programa.

Submaquila: complemento del proceso productivo de la actividad objeto del programa para -posteriormente- reintegrarlo a la maquiladora que contrató el servicio y ser luego exportado (entre maquiladoras o entre una maquiladora y una no maquiladora).

Maquila de servicio intangible: maquila de servicio que tiene por objeto otorgar un valor agregado intelectual, o de naturaleza similar, a bienes intangibles, a partir de la importación temporal de bienes tangibles o intangibles, que son devueltos al exterior por medios electrónicos o tangibles.

Maquiladora con programa albergue o shelter: empresa a la que se aprueba programa para realizar proyectos de exportación por parte de empresas extranjeras que facilitan la tecnología y el material productivo, sin operarlos directamente (la empresa extranjera puede tener sucursal en Paraguay o establecer un consorcio con una empresa paraguaya).

Los beneficios están contemplados en el régimen tributario aplicable y consisten en:

- El contrato de maquila y las actividades realizadas en su ejecución están exentos de todo tributo nacional, departamental o municipal³²³. La exoneración bajo el contrato se extiende a: i) la importación temporal de los bienes previstos (materias primas e insumos, maquinaria, aparatos, herramientas, equipos, y cajas de tráileres y contenedores); ii) la reexportación de los bienes importados temporalmente (bienes de activo fijo y otros que no han tenido transformación ni incremento de valor); y iii) la exportación de los bienes transformados, elaborados, reparados o ensamblados (se aplica la exoneración de IVA a las exportaciones del régimen general). La prestación de servicios entre la maquiladora y la sub-maquiladora se encuentra gravada por IVA.
- El contrato de maquila y las actividades realizadas en su ejecución están gravados por un tributo único del 1% sobre el mayor entre el valor agregado en territorio nacional o el valor de la factura emitida por orden y cuenta de la matriz (en la reglamentación se presume que el valor de la factura por la prestación de los servicios del programa es igual al valor agregado en territorio nacional). El contrato de submaquila está gravado por un tributo único del 1% sobre el valor agregado en territorio nacional, en concepto de impuesto a la renta.
- Las ventas en el mercado interno de los bienes producidos y de los bienes de producción importados temporalmente requieren de autorización y tributan los gravámenes aplicables para su nacionalización más todos los tributos internos correspondientes. Estas ventas no pueden superar el 10% del volumen exportado en el último año. Los ingresos por las ventas están sujetos al pago del impuesto a la renta por la parte vendida en el mercado interno, conforme a lo establecido en el régimen tributario general para las rentas internacionales (artículo 10, Ley 125/91).

En lo que respecta a requisitos y contrapartidas, la normativa establece expresamente que no es necesario cumplir con requisitos de nivel de operaciones, contratación de mano de obra, inversiones, etc., salvo el cumplimiento de lo previsto en el programa autorizado. La ley hace referencia a la obligación de capacitar al personal nacional necesario para la ejecución del programa. La empresa maquiladora debe otorgar garantía suficiente por el monto de los gravámenes eventualmente aplicables.

El Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME), integrado por 5 miembros del sector público y presidido por el representante del MIC, es un órgano asesor del MIC y del MH, cuyas funciones incluyen:

- formular lineamientos de políticas para el fomento del régimen y establecer estrategias para maximizar integración de materias primas e insumos nacionales, y asimilar y adaptar tecnologías;
- evaluar y asesorar en materia de todos los permisos otorgados a las empresas maquiladoras (Programa de actividades; importaciones; modificación, suspensión o cancelación del mismo);
- dictaminar sobre asuntos relacionados no previstos expresamente. El CNIME cuenta con una Secretaría Ejecutiva encargada de la aplicación de la ley y sus reglamentos, y de la gestión administrativa. Los permisos son otorgados por Resolución Biministerial de MIC y MH. Se prevé la suspensión temporal del programa o la cancelación definitiva de su registro en caso de incumplimiento de lo previsto en la ley y en el programa autorizado, según la gravedad de la falta.

³²³ El decreto reglamentario identifica los tributos y prevé beneficios adicionales para empresas exclusivamente maquiladoras.

De la consideración de la normativa vigente surge que el régimen de maquila consiste en la combinación de un régimen especial de importación para toda actividad relacionada con el programa y de exoneraciones tributarias adicionales que alcanzan a los demás tributos. El régimen tributario general es sustituido por un tributo único que representa una carga no significativa.

Existen similitudes y diferencias entre este régimen y el de ZF, que sugieren que el de maquila tiende a ser globalmente más atractivo para el desarrollo de actividades industriales y de servicios. Por un lado, el régimen de maquila prevé condiciones más restrictivas que el de ZF: i) exigencia de un contrato de maquila; ii) requisito de aprobación de un programa de maquila; iii) permisos diversos; iv) plazos para la permanencia en el país de materias primas e insumos; y v) exigencia de garantías sobre los impuestos suspendidos. Pero, por otro lado, presenta algunas ventajas relevantes: i) las mercaderías producidas por el régimen se benefician del MERCOSUR en tanto cumplan con el régimen de origen correspondiente; ii) los servicios están expresamente previstos, con una definición amplia; y iii) se pueden localizar en cualquier parte del territorio aduanero, sin depender de la ubicación de las ZF y la infraestructura disponible en ellas. En cuanto a los beneficios tributarios, cuál de los dos regímenes es más favorable para las empresas dependerá de la proporción de valor agregado en el territorio nacional. En términos generales, si el valor agregado nacional es menor al 50% del valor de exportación, el impuesto a pagar es menor bajo el régimen de maquila. En las actividades industriales, en una economía pequeña y con escasa integración vertical, cabe esperar que tiendan a predominar los casos de valor agregado inferior al 50%. De todos modos, siendo ambos regímenes tributarios sumamente favorables, esta no deja de ser una diferencia menor entre ambos instrumentos, en comparación con las ya mencionadas.

Cuadro 5.14: MAQUILA: EXPORTACIONES Y RECAUDACIÓN TRIBUTO ÚNICO
En miles de dólares

	EXPORTACIONES MAQUILA	RECAUDACIÓN TRIBUTO ÚNICO
2001	1,2	--
2002	2,0	--
2003	7,9	31,4
2004	8,4	15,1
2005	27,5	47,0
2006	54,7	139,7
2007	74,8	279,2
2008	79,5	281,0
2009	62,6	369,2
2010	102,2	699,0
2011	142,0	759,2
2012	140,9	1.032,8
2013	159,4	1.107,0
2014	250,1	2.223,4
2015	284,8	1.866,8
2016	313,9	2.104,9
2017	443,9	1.866,8
2018	637,3	4.836,5
2019*	720,6	5.217,6

Fuente: elaboración propia con datos MIC, SET-MH y BCP.

* enero - noviembre

Resulta interesante analizar el valor exportado bajo el régimen y el monto recaudado por concepto de tributo único en el período 2001-2019 (ver Cuadro 5.14). Se puede observar una expansión sistemática en las exportaciones, sólo interrumpida en 2009 por

la crisis, con un registro máximo de USD 720 millones en 2019. En ese año, las inversiones asociadas a nuevos proyectos fueron de USD 59,7 millones. Hacia inicios de 2020 había 214 empresas con programas aprobados bajo este régimen, que empleaban de manera directa unas 18.950 personas. Las autopartes (juegos de cables) representaron el 42% de las exportaciones de maquila en marzo de 2020, seguidas por confecciones y textiles con el 24%³²⁴. Otros productos con participaciones destacadas son los plásticos y sus manufacturas y los productos farmacéuticos. El 88% de las exportaciones de maquila en febrero de 2020 se destinaron al MERCOSUR (Argentina y Brasil), mientras que en el resto del mundo se destacan mercados del sudeste asiático (Tailandia).

En definitiva, la maquila es un régimen maduro, con casi dos décadas de implementado y que mostró un dinamismo muy importante en los últimos años. Las exportaciones bajo este instrumento tienen una participación marginal en las exportaciones totales de Paraguay (en el entorno del 7%). Sin embargo, una evaluación de la significación del régimen debe tener en cuenta el tipo de producto involucrado, es decir, los bienes canalizados a través de este régimen son exportaciones no tradicionales, de tipo industrial o agroindustrial. Si la comparación se realiza con las exportaciones totales de productos industriales y agroindustriales, el instrumento adquiere significación ya que explica en torno al 25% de las ventas al exterior de tales productos.

5.3.7 ASISTENCIA AL INVERSOR: AGENCIA DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES

La promoción de inversiones está a cargo de la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), un organismo dependiente del MIC, creado en 2005 para implementar el Plan Nacional de Exportaciones, mediante el trabajo en red con otros actores del Gobierno, empresariado, universidades y organizaciones de la sociedad civil. La REDIEX absorbió a Pro-Paraguay, la Dirección General del MIC que se encargaba de la promoción de exportaciones e inversiones. La gestión de la REDIEX es responsabilidad de un Director General, designado por el Presidente de la República, y cuenta con un Consejo Directivo conformado por representantes del sector privado, el Ministro de Industria y Comercio, y el propio Director General. Este Consejo asesora en materia de las estrategias a ser implementadas por la REDIEX.

La REDIEX fue objeto de una reestructura que se encuentra operativa desde mediados de 2019. Esta nueva estructura contempla que sus trabajos sustantivos se organizan en tres principales ejes de acción, a cada uno de los cuales le corresponde una Dirección dentro de la institución:

- Promoción de exportaciones, que se articula a través de ocho plataformas sectoriales de exportación: Carnes y derivados; Alimentos y bebidas; Biocombustibles y energías renovables; Autopartes y ensamblaje; Químico farmacéutico; Forestal y floricultura; Industrias creativas y de servicios; y Textil y confecciones. Desde 2019, esta dirección está ejecutando un programa de servicios de desarrollo empresarial para la exportación, financiado con un préstamo del BID, que cofinancia actividades de desarrollo de nuevos mercados, productos o servicios, estudios de mercado, asistencia técnica, capacitación y diversas acciones de promoción. Esto se complementa con los servicios gratuitos que la REDIEX presta en materia de diagnóstico exportador y de apoyo a las empresas en las diferentes etapas de los proyectos ejecutados en el marco del programa mencionado.

³²⁴ Algunos de los autopartistas ya fueron mencionados en ocasión de presentar la PAN. En principio no existe contradicción en operar bajo el régimen de maquila y también estar amparado en la PAN, ya que no necesariamente todas las actividades de la empresa se realizan bajo el formato de maquila.

- Promoción de inversiones, que combina las actividades proactivas de búsqueda de inversores, con las de acompañar a los inversores en el proceso de instalación y consolidación. La promoción se basa en presentar al país como la plataforma más competitiva de la región, destacando el desempeño macroeconómico, la abundancia de energías renovables, las condiciones para la producción de alimentos y los costos competitivos.
- Inteligencia de negocios, que realiza investigaciones de mercado en el exterior con el objeto de recabar informaciones estratégicas para orientar planes de exportación y de atracción de inversiones.

La REDIEX carece de dependencias propias en el extranjero y la gestión directa en el exterior está a cargo de agregados económicos o comerciales u otro personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La REDIEX se encuentra en pleno proceso de transformación, que avanza en la separación de las actividades de promoción de inversiones y de exportaciones. La información disponible indica que -inicialmente- se dio prioridad al fortalecimiento del área de promoción de exportaciones. No obstante, las declaraciones públicas de las autoridades destacan la promoción de inversiones y será necesario aguardar a la plena implementación de las reformas para ser concluyentes.

La REDIEX responde a la trayectoria tradicional en América Latina³²⁵ de una entidad que se inicia como promotora de exportaciones y va a ampliando su cobertura al incluir la promoción de inversiones, la asistencia a los inversores y la gestión de programas diversos de financiamiento de operaciones, promoción de cadenas productivas y simplificación burocrática. Esta configuración se suele apartar de las mejores prácticas que recomiendan la formación de organismos concentrados en la promoción de inversiones y la asistencia al inversor, sectorialmente focalizados, o -en su defecto- independizar dentro de un mismo organismo las funciones de promoción de inversiones, asistencia al inversor y mejora del clima de inversiones, de las demás relativas a la promoción de exportaciones. En este sentido, la reciente reestructura de la REDIEX constituye un avance en función de dicha recomendación.

5.3.8 INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS

Las capacidades de absorción domésticas muestran limitaciones sustantivas en Paraguay. La falta de disponibilidad de recursos humanos con las calificaciones adecuadas fue señalada en las diversas entrevistas mantenidas como uno de los factores más problemáticos para hacer negocios. En los instrumentos de promoción y atracción de inversiones presentados no se observan requisitos o contrapartidas orientados a fortalecer tales capacidades (capacitación de recursos humanos; mejora en la calidad del empleo; transferencias de tecnología; actividades de I+D+i). Por su parte, los mecanismos de apoyo a las actividades de ciencia, tecnología e innovación, formación y capacitación de recursos humanos, o desarrollo empresarial, no incluyen una orientación expresa de mejorar las condiciones generales para la atracción de inversiones o concretar sus derrames potenciales. Tampoco se utilizan instrumentos específicos como los programas de encadenamientos o desarrollo de proveedores.

La inversión en I+D en Paraguay equivalió al 0,15% del PIB en 2017, uno de los porcentajes más bajos de América Latina. Ese año, la mayor inversión en I+D provino del sector público.

³²⁵ Según la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT).

La participación de las empresas es mínima y el mayor esfuerzo corresponde al sector agrícola. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) está ejecutando el nuevo “Programa de Innovación en Empresas Paraguayas” (PROINNOVA), con financiamiento del BID, que contempla el fomento de la innovación empresarial y el fortalecimiento del capital humano a estos efectos. Ese programa complementa y da continuidad a programas actuales y pasados enfocados en diversos aspectos de un sistema nacional de innovación, y se encuentra en incipiente expansión.

Un hecho de relevancia en materia de financiamiento del desarrollo es la creación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) en 2012, con el objeto de administrar el adicional que Paraguay recibe anualmente por la cesión de energía eléctrica a Brasil a través de Itaipú (Ley 4.758). La ley de creación prevé que los recursos del FONACIDE se distribuyan: 28% al Tesoro Nacional para obras de infraestructura; 30% para el Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (creado junto con el FONACIDE); 25% a los Gobiernos Departamentales y Municipales; 7% para capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo; y 10% para el Fondo Nacional para la Salud. El Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEEI) incluye entre sus prioridades a programas y proyectos de I+D propuestos por CONACYT (entre 20% y 30% del presupuesto anual del Fondo), programas de incorporación de TIC en el sistema educativo (entre 30% y 40% del presupuesto anual del Fondo) y el otorgamiento de becas de estudio para la educación superior en el país o en el extranjero, incluyendo doctorados y postdoctorados de alta especialización (entre 10% y 20% del presupuesto anual del Fondo).

En el período 2012-2018, los recursos transferidos al FEEI se estiman en USD 584,5 millones. De este total, unos USD 130 millones fueron destinados a los programas de incorporación de TIC, USD 102,4 millones a la educación superior de paraguayos en el exterior, USD 97 millones a infraestructura y equipamiento, y unos USD 100 millones para el Programa Paraguay para el Desarrollo de la Ciencia (PROCIENCIA).

La continuidad del FONACIDE representa una oportunidad muy relevante por los recursos incrementales disponibles para asignar en el corto, mediano y largo plazo al financiamiento de los objetivos de la estrategia de desarrollo. Al mismo tiempo, el FONACIDE representa un desafío de gran complejidad en cuanto al diseño e implementación de acciones consistentes con las potencialidades del país, y a la buena gestión de dicho volumen de recursos.

Por su parte, el Ministerio de Justicia y Trabajo se encarga de la formación y capacitación laboral a través del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), al tiempo que otras instituciones públicas y privadas desarrollan también diversos programas. Se identificaron como debilidades de este sistema, además de su escasa dotación presupuestaria, la falta de funcionamiento sistémico, la discrepancia entre la oferta de capacitación y las necesidades de las empresas, y la insuficiencia de medición y seguimiento de la calidad de los programas.

Además, se ejecutaron y están operativos diversos programas orientados a mejorar el desempeño de las PYME, mediante asistencia técnica para la gestión empresarial, capital operativo inicial para el desarrollo del negocio, ayudas para estudios de mercados, inserción en cadenas productivas, asociatividad y conformación de *clusters*. La mayoría de estos programas funcionan en la órbita de la REDIEX-MIC y son financiados con cooperación internacional o recursos provenientes de operaciones de préstamo de organismos multilaterales de crédito.

5.3.9 VISIÓN GLOBAL DE LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN EN PARAGUAY

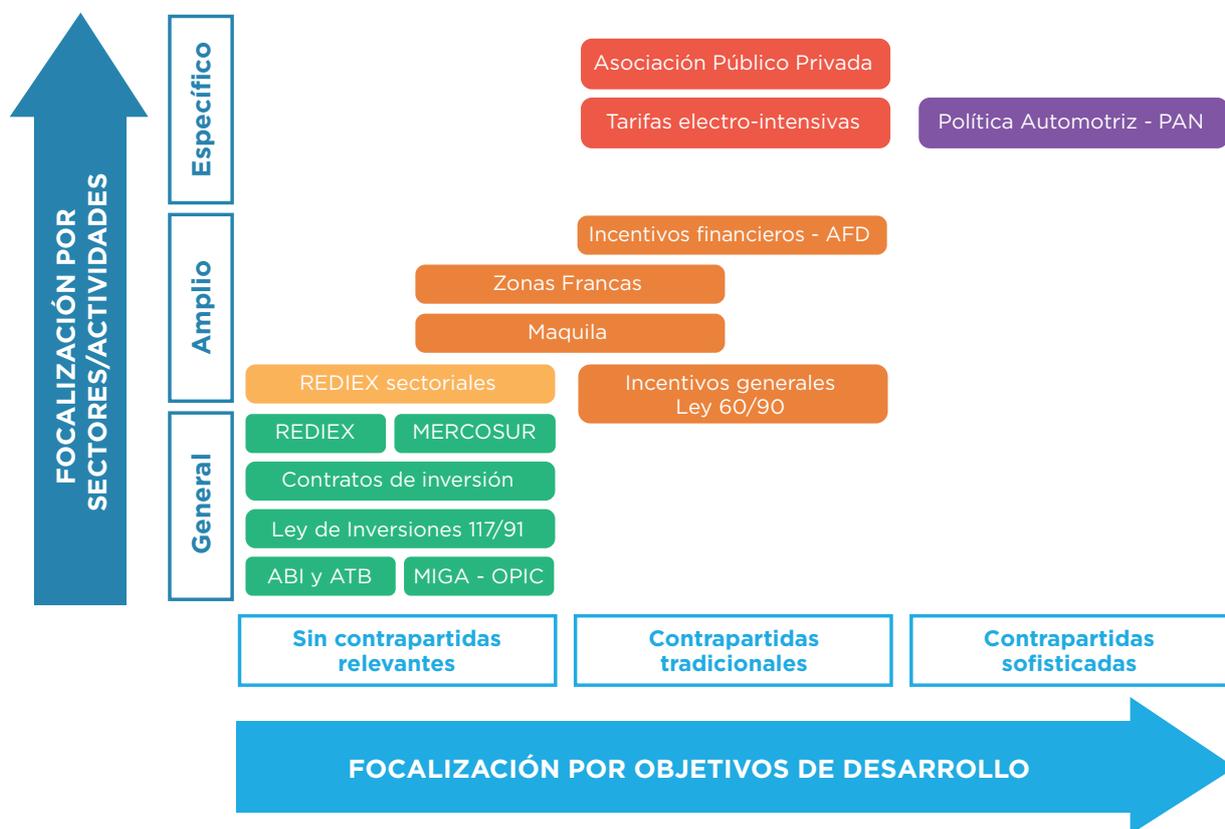
Paraguay tiene un escenario complejo en varias de las condiciones generales que son determinantes de las decisiones de localización de las inversiones: déficits en la disponibilidad de recursos humanos con las capacidades requeridas; dificultades institucionales y en la gestión pública y empresarial; escaso desarrollo en ciencia, tecnología e innovación; y deficiencias en la infraestructura física que agravan los efectos de la mediterraneidad. Aun cuando pudiera tomar medidas para compensar ese escenario vía mejora en los instrumentos de promoción y atracción de inversiones, los avances más sustantivos dependen de cambios estructurales y culturales profundos. A lo largo de la última década el gobierno paraguayo adoptó diversas medidas orientadas a fortalecer dichas condiciones generales, incluyendo reformas institucionales (Poder Judicial, transparencia de la gestión pública, entre otras) y la aplicación de recursos adicionales en montos significativos a la generación de capacidades domésticas (FONACIDE). Existe un notorio esfuerzo de las autoridades por transmitir el compromiso con la inversión privada, la estabilidad de las reglas de juego y la lucha contra la corrupción.

En el Cuadro 5.15 se clasifican los instrumentos de promoción y atracción de inversiones de Paraguay según dos dimensiones de focalización: sectores/actividades y objetivos de desarrollo o contrapartidas (metodología resumida en el Cuadro 4.2). La ausencia de contrapartidas relevantes se manifiesta en los instrumentos correspondientes al régimen general de inversiones, tal como cabe esperar por definición.

La gran mayoría de los instrumentos de apoyo corresponde a una configuración de contrapartidas tradicionales, es decir, se requiere la realización de una inversión. En promedio, el conjunto de instrumentos muestra escasa focalización sectorial o funcional y ausencia de exigencias de contrapartidas relevantes vinculadas con objetivos de desarrollo sustentable e innovador. Los regímenes de maquila y de ZF se han ubicado en una posición intermedia entre la de contrapartidas tradicionales y la de ausencia de contrapartidas relevantes. Bajo el régimen de maquila existe incluso la posibilidad de no realizar una inversión ya que se admite la utilización de capacidad instalada ociosa de empresas existentes, al tiempo que se prevé expresamente que no es necesario cumplir con requisitos de niveles de operación, contratación de mano de obra o de cualquier otro tipo. En el régimen de ZF el usuario debe cumplir con alguna inversión de capital, sin embargo, este es un compromiso que se asume en el contrato con el concesionario, sin ninguna exigencia particular ni intervención estatal. Ambos instrumentos son de amplio alcance en términos de sectores y actividades, sin llegar a una aplicación general.

El régimen general de incentivos de la Ley 60/90 prevé beneficios adicionales cuando la inversión supera un monto determinado y plazos más extensos por la localización en áreas de desarrollo preferente. No se lo consideró de alcance general, sino amplio, debido a las limitaciones de su aplicación en los sectores de servicios.

Cuadro 5.15: PARAGUAY: CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES SEGÚN DIMENSIÓN E INTENSIDAD DE FOCALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Se entendió que existe una focalización en sectores o actividades específicos en los casos de las industrias electrointensivas, el régimen de APP y la PAN. Esta última es el único de los regímenes compatible con una situación de contrapartidas sofisticadas: incorporación creciente de valor agregado nacional mediante la acumulación gradual de procesos productivos; incorporación de tecnología; plantas de producción o ensamblado con determinados componentes; programas para el fomento de I+D+i en el sector.

Más allá de la necesidad de priorizar el fortalecimiento de las condiciones generales para la atracción de inversiones y de la realidad de un sistema tributario que limita la efectividad de los incentivos fiscales, es posible identificar algunos márgenes de mejora relevantes en los instrumentos de incentivo a las inversiones, a partir de la consideración de las buenas prácticas internacionales (sección 4.6):

- En Paraguay existe un claro **compromiso político con la inversión**, en particular, con la IED, que no fue modificado con los cambios de gobierno y ha sido consistentemente incorporado en los planes estratégicos. La justificación de los incentivos está en general asociada a la **estrategia de desarrollo económico y social**, y sus objetivos sugieren que responde a una lógica de externalidades positivas.
- La **creación de empleo y la incorporación de tecnología** son objetivos comunes a los distintos mecanismos y se repiten los de capacitación de los trabajadores e incremento de las exportaciones. Son objetivos específicos y medibles, y seguramente factibles, aunque no se establecieron indicadores formales, ni se incluyeron límites temporales con metas intermedias. Esto, junto con la información parcial sobre la utilización de los

incentivos³²⁶, dificulta la **evaluación de su efectividad**. De hecho, no se observan análisis del impacto de los instrumentos. Los resultados de la aplicación de los apoyos públicos muestran una evolución positiva, con una notoria tendencia a mejorar en los últimos años en los casos del régimen de la Ley 60/90, el régimen de maquila y los programas de la AFD. Sin embargo, esto dice poco respecto de la verdadera efectividad de dichos apoyos, y de su contracara, la existencia de redundancia. La significación limitada de los beneficios derivados de los incentivos tributarios abona la necesidad de analizar en qué medida estos incentivos incluyen en las decisiones de inversión.

- Los **instrumentos de apoyo**, implícitamente, están sujetos a algún tipo de **evaluación y revisión**, pero no expresamente previstas, además de no ser sistemáticas. No se dispone de un mandato explícito que defina la periodicidad de las revisiones, ni de metodologías de evaluación preestablecidas. Los principales regímenes de incentivos fueron concebidos en distintos momentos y bajo diferentes realidades (Ley 60/90, ZF y maquila), y estuvieron operativos durante muchos años sin haber sido objeto de alteraciones sustantivas. Esto, junto con la interrelación que existe entre dichos mecanismos, hacen necesaria una revisión integral del conjunto de instrumentos, en la que se los aborde simultáneamente, se evalúe la pertinencia de introducir modificaciones en el sentido de las mejores prácticas y se procure identificar necesidades de implementar otros mecanismos, de modo de avanzar en la consolidación de un sistema de instrumentos de promoción de inversiones.
- Las exigencias de **contrapartidas** en los instrumentos de apoyo suelen ser limitadas y de tipo tradicional, y no existe una correlación -o la misma es débil- entre los objetivos declarados y las contrapartidas exigidas. Tampoco se focalizó por sectores o tipo de actividades. Una alternativa para avanzar en ambos sentidos consiste en asociar beneficios más significativos con requisitos más exigentes y un mayor grado de focalización. A su vez, mecanismos focalizados y vinculados con objetivos de desarrollo dan lugar a **instrumentos más complejos y exigentes** en cuanto a las capacidades de quienes los diseñan y aplican, y de quienes son sus beneficiarios potenciales. En este sentido, las eventuales modificaciones deben realizarse en un marco de consistencia con los requerimientos de capacidades públicas y privadas, y el fortalecimiento de éstas debe ser parte integral del proceso de ajuste.
- Los instrumentos de apoyo a las inversiones empleados en Paraguay muestran un **bajo grado de diferenciación** según los distintos tipos de inversiones o inversores. En particular, no se contemplan las condiciones específicas de las PYME, con la excepción de los incentivos financieros. De este modo se explicita una inconsistencia con la importancia que se asigna a estas empresas en la estrategia de desarrollo.
- El mencionado abordaje integral del conjunto de instrumentos tiene un correlato en términos de características necesarias del **soporte institucional**, que en el caso de Paraguay no llega a ser compacto y puede contribuir a cierta compartimentación en la gestión de las herramientas. No se observa la presencia de un organismo interinstitucional de alto nivel en el Poder Ejecutivo con responsabilidades en la formulación, articulación y coordinación de programas e instrumentos para la promoción y atracción de inversiones. El Consejo de Inversiones de la Ley 60/90, el CNZF y el CNIME son organismos interinstitucionales con un papel en la gestión del régimen respectivo. La integración de estos organismos, el papel determinante del MIC y el MH en la mayoría de los regímenes de incentivos y la vinculación del Consejo de Inversiones con instrumentos más allá de

³²⁶ La información periódica sobre la utilización de los instrumentos suele contener los resultados de su aplicación en términos de montos de inversión, número de proyectos, puestos de trabajo y/o exportaciones, pero sin identificar exhaustivamente a los beneficiarios ni los montos de los beneficios.

la Ley 60/90, son algunos aspectos de la situación vigente que pueden servir de base para **consolidar un esquema** de mayor coordinación y articulación estratégica.

- La implementación de **mecanismos complementarios específicos** para la concreción de los derrames o externalidades positivas de las inversiones puede ser promovida a partir de la introducción de la dimensión de la atracción de inversiones en los instrumentos de fortalecimiento de capacidades e innovación previstos en el FONACIDE, así como de la implementación de programas de asociatividad y encadenamientos con participación de empresas locales y extranjeras.

5.4 Uruguay

5.4.1 TENDENCIAS RECIENTES DE LA IED

A mediados de la década del setenta, el foco de la inserción económica internacional de Uruguay se trasladó a la promoción de las denominadas exportaciones no tradicionales, dando comienzo al dismantelamiento del régimen de sustitución de importaciones. Concomitantemente, se aprobó una Ley de Inversiones Extranjeras (Ley 14.179 de 1974) a efectos de regular las autorizaciones a estas inversiones y otorgarles algunas garantías. Se requería de autorización expresa y fundada del Poder Ejecutivo a las inversiones destinadas a varias actividades³²⁷, y en base a dicha autorización el Estado garantizaba la remesa de utilidades y las transferencias de capital. Las empresas de capitales extranjeros no podían hacer uso del crédito interno a mediano y largo plazo, y excepcionalmente, podían acceder al de corto.

El proceso de apertura se aceleró hacia fines de la década del ochenta y profundizó en los noventa. A diferencia de otros países de la región, en Uruguay no existieron privatizaciones de empresas públicas. Sí hubo una apertura a la competencia, aunque con limitaciones, en algunos sectores históricamente reservados a las empresas del Estado. En 1998 se estableció el régimen vigente de promoción y protección de las inversiones que consagró el principio de no discriminación entre inversores nacionales y extranjeros, junto con nuevas garantías para los inversores (Ley 16.906 – Ley de Inversiones). Dentro de este marco normativo, Uruguay avanzó en el perfeccionamiento de un régimen promocional con una focalización creciente en términos de sectores y tipos de actividades.

La IED en Uruguay tuvo un comportamiento dinámico en la última década. Registró un incremento sostenido y montos históricamente altos, y una contracción pronunciada en los últimos años (Gráfico 5.13 y Cuadro 5.16)³²⁸. La participación de la IED en el PIB fue del 5,7% en el quinquenio 2009-2013 y del 3,6% en el quinquenio 2014-2018³²⁹.

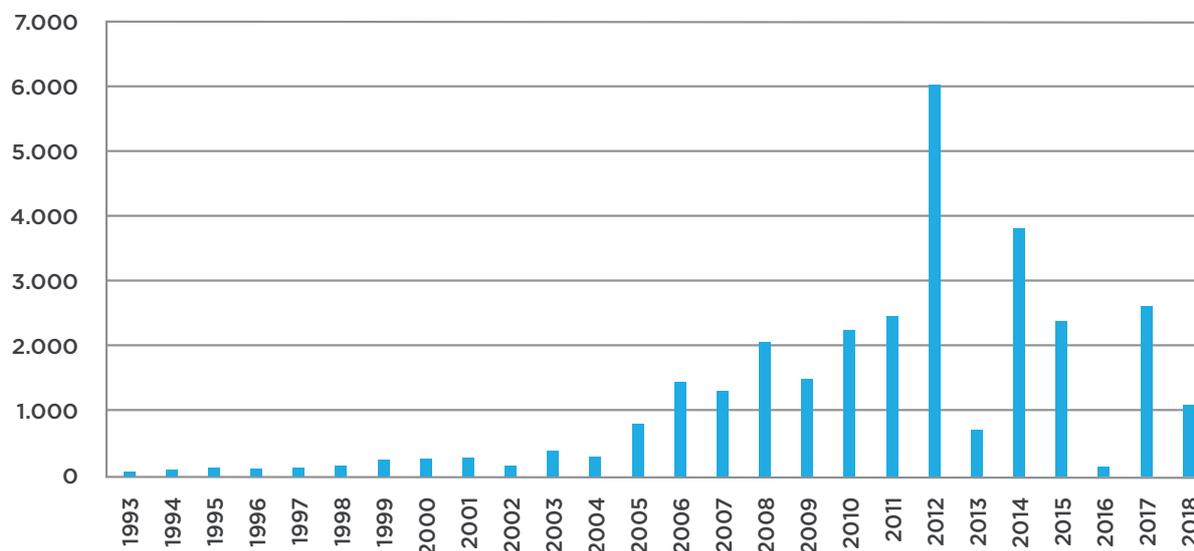
³²⁷ Electricidad, hidrocarburos, petroquímica básica, energía atómica, explotación de minerales estratégicos, agropecuaria, industria frigorífica, intermediación financiera, ferrocarriles, telecomunicaciones, radio, prensa, televisión y aquellas cometidas por ley a las empresas estatales.

³²⁸ La información estadística disponible no permite presentar una serie larga de IED con una metodología uniforme. Desde 2017, el Banco Central de Uruguay adoptó el principio direccional para la presentación de la información de IED, que contempla tres modalidades: aportes de capital, reinversiones de utilidades y préstamos intraempresas. Los datos en base a esta nueva metodología están disponibles desde 2012. El Gráfico 5.15 corresponde al período 1993-2016, bajo la metodología anterior; y el Cuadro 5.16 informa sobre el período 2012-2019 con la nueva metodología. Los valores negativos en la modalidad de préstamos reflejan las devoluciones de préstamos recibidos de las propias filiales en el exterior. La reinversión de utilidades también puede ser negativa, por ejemplo, cuando las pérdidas de una empresa o los dividendos por pagar en un período son mayores que las utilidades netas en ese período (las utilidades reinvertidas negativas se tratan como un retiro de capital).

³²⁹ Estos datos están afectados por el cambio metodológico referido en la nota previa.

Gráfico 5.13: IED RECIBIDA EN URUGUAY (1993-2018)

En millones de USD



Fuente: CEPAL/BCU.

Cuadro 5.16: IED DIRECCIONAL POR MODALIDAD (2012-2019) En millones de USD

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Aportes	1.160	1.730	1.706	1.325	1.472	570	157	78
Reinversión	2.408	546	561	-1.374	-258	1.171	932	278
Préstamos	-1.325	1.188	61	953	-2.011	-2.579	-1.575	22
IED direccional	2.242	3.463	2.328	905	-797	-837	-486	377

Fuente: BCU.

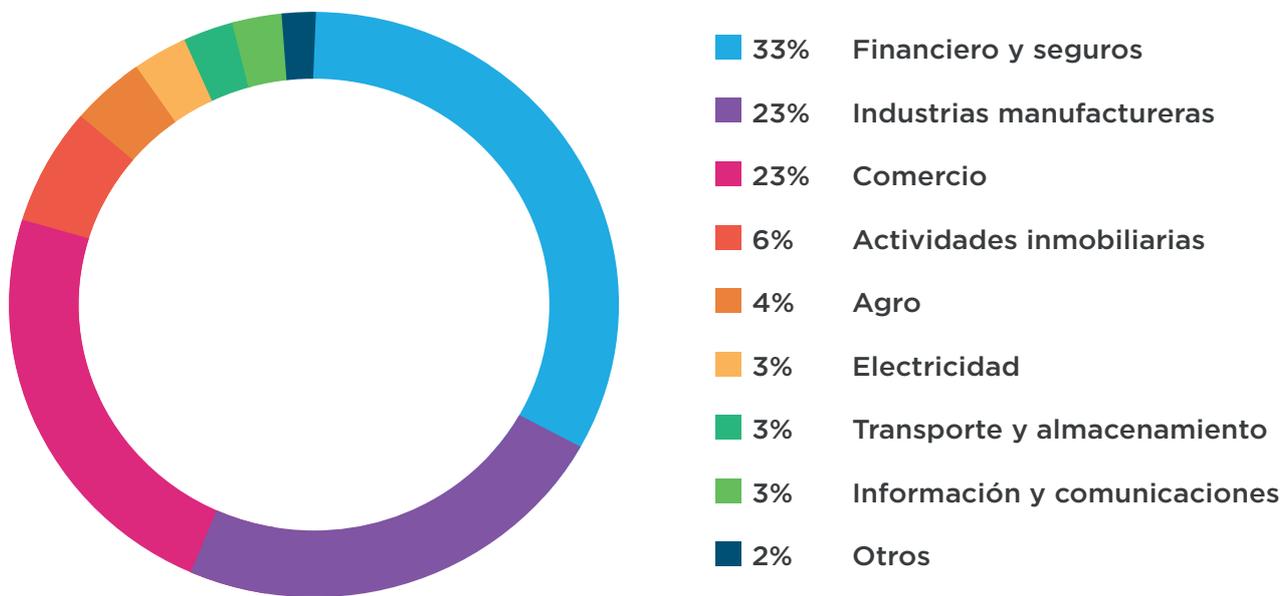
* Primer semestre

En el período 2012-2018, las actividades financieras y de seguros captaron un tercio de la IED entrante, seguidas por la industria manufacturera y el comercio con un 23% cada uno³³⁰. En el cuarto y quinto lugar se posicionaron las actividades inmobiliarias y el sector agropecuario, con un 6% y un 4%, respectivamente (Gráfico 5.14).

³³⁰ Se consideran las modalidades de aportes y reinversión.

Gráfico 5.14: IED RECIBIDA EN URUGUAY POR SECTOR (2012-2018)

Promedio anual en porcentaje

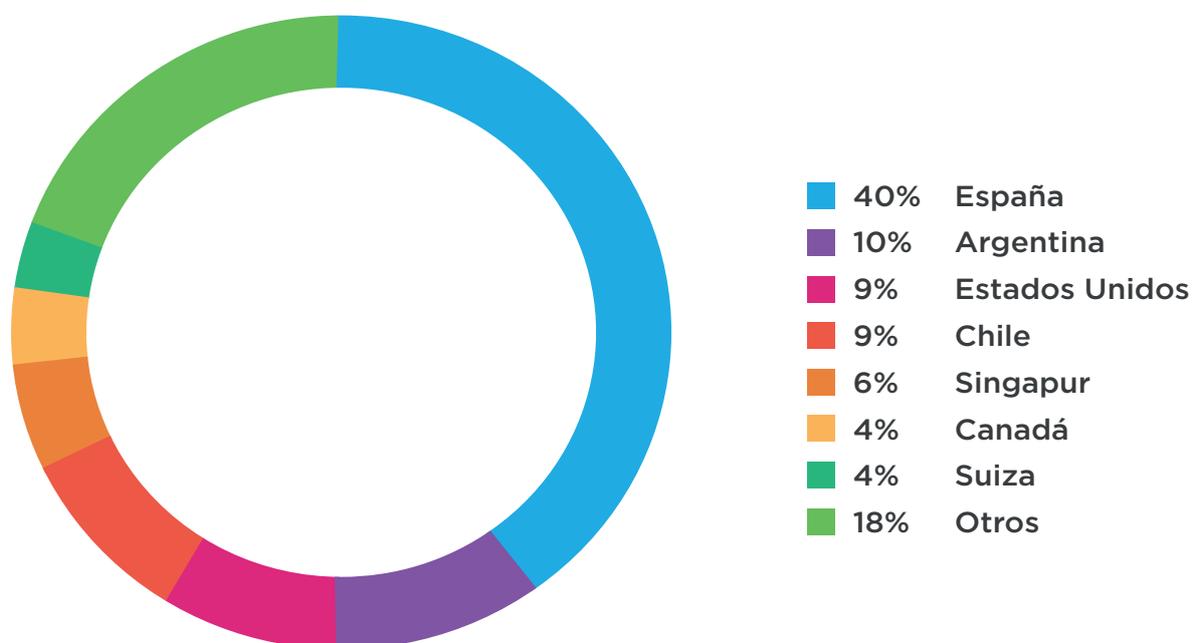


Fuente: Uruguay XXI con datos BCU.

En función de la posición de IED del año 2018, España fue el principal origen de los flujos con un 28% de participación, seguido por Argentina con el 14%, Estado Unidos (6%) e Islas Vírgenes (4%). Brasil, uno de los orígenes históricamente importantes de la IED en Uruguay, tuvo una participación modesta en el período considerado, como consecuencia de aportes netos de capital negativos por más de USD 500 millones.

Gráfico 5.15: IED RECIBIDA EN URUGUAY POR PAÍS DE ORIGEN (2014-2018)

Promedio anual en porcentaje



Fuente: elaboración propia con datos BCU.

5.4.2 NORMAS Y REGULACIONES

Desde fines de la década del noventa, la Ley de Inversiones (Ley 16.906 de 1998) consagra en el ordenamiento jurídico doméstico con alcance general, los aspectos básicos característicos de la protección de inversiones. Esta norma tiene por objetivo declarar de interés nacional a la promoción y protección de las inversiones en el país, y concede a las inversiones de inversores nacionales y extranjeros el mismo régimen de admisión y tratamiento. Adicionalmente, la ley establece una serie de garantías:

- El Estado otorga un tratamiento justo a las inversiones, comprometiéndose a no perjudicar su instalación, gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias.
- El Estado garantiza la libre transferencia al exterior, en moneda de libre convertibilidad, de capitales, utilidades y otros pagos vinculados con la inversión.
- Las inversiones se admiten sin necesidad de autorización previa o registro.

La Ley de Inversiones prevé que en caso de controversia relativa a su aplicación o interpretación entre el Estado y un inversor cuya inversión haya sido declarada promovida, cualquiera de las partes puede someter dicha diferencia al tribunal competente o a un tribunal arbitral (según lo establecido en el Código General del Proceso). La elección de uno de los procedimientos tiene carácter definitivo.

Uruguay participó de la tendencia internacional a la suscripción de acuerdos de inversiones y lleva firmados más de 30 ABI (Cuadro 5.17). Estos acuerdos fueron negociados en su mayor parte durante la década del noventa, pero existen también negociaciones recientes y en curso. La gran mayoría de los ABI de Uruguay corresponde al formato tradicional

que prevé que las inversiones de la contraparte deben ser establecidas de acuerdo con las leyes y reglamentos de la parte receptora. Los acuerdos con Chile y EE. UU., y el que está pendiente de ser concluido con México, corresponden al formato promovido por EE. UU., con compromisos que aplican también a la entrada y establecimiento de las inversiones y admiten reservas a través de listas negativas. La red de acuerdos de Uruguay cubre a sus principales socios económicos, actuales y potenciales, con excepción de Argentina y Brasil³³¹.

En el Anexo 4.1 se presentaron tres alternativas básicas de los ABI para definir cuáles son las controversias entre una parte y un inversor de la otra parte que están alcanzadas por sus mecanismos de solución de controversias. El Cuadro 5.18 clasifica los ABI de Uruguay según dichos formatos. El alcance de estos mecanismos depende también de la inclusión o no de una cláusula paraguas. Aproximadamente una tercera parte de los ABI de Uruguay incluye una formulación de la cláusula paraguas y corresponden -en su gran mayoría- a acuerdos suscritos hasta fines de los noventa³³².

³³¹ Previamente en este capítulo, en el caso de Paraguay, se presentó el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones intra-MERCOSUR, que se encuentra vigente entre Brasil y Uruguay, pero establece niveles de compromiso muy inferiores a los característicos de los acuerdos de inversiones.

³³² Son los acuerdos con: Alemania, Bélgica-Luxemburgo, Corea, EE. UU., Japón, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suiza, Venezuela

Cuadro 5.17: ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIONES SUSCRITOS POR URUGUAY (1987-2015)

NOMBRE DEL ACUERDO	PAÍS O BLOQUE	FECHA DE FIRMA
Tratado sobre Fomento y Recíproca Protección de Inversiones de Capital	Alemania	04/05/1987
Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Armenia	06/05/2002
Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones	Australia	03/09/2001
Acuerdo en materia de Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones	Bélgica-Luxemburgo	04/11/1991
Acuerdo para el Fomento y la Protección de las Inversiones	Canadá	29/10/1997
Acuerdo de Inversiones	Chile	25/03/2010
Convenio de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	China	02/12/1993
Acuerdo de Promoción y Protección de las Inversiones	Corea	01/10/2009
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	El Salvador	24/08/2000
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	Emiratos Árabes Unidos	24/10/2018
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	España	07/04/1992
Tratado de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	EE. UU.	04/11/2005
Acuerdo relativo a la Promoción y Protección de Inversiones	Finlandia	21/03/2002
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones	Francia	14/10/1993
Acuerdo de Fomento y Protección Recíproca de las Inversiones	Hungría	25/08/1989
Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones	India	11/02/2008
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Israel	30/03/1998
Acuerdo sobre Fomento y Recíproca Protección de Inversiones	Italia	21/02/1990

NOMBRE DEL ACUERDO	PAÍS O BLOQUE	FECHA DE FIRMA
Acuerdo para la Liberalización, Promoción y Protección de la Inversión	Japón	26/01/2015
Acuerdo para la Promoción y Protección de las Inversiones	Malasia	09/08/1995
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	México	30/06/1999
Acuerdo de Fomento y Protección Recíproca de Inversiones	Países Bajos	22/09/1998
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	Panamá	18/02/1998
Acuerdo de Promoción y Protección de las Inversiones	Polonia	02/08/1991
Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Portugal	25/07/1997
Convenio sobre el Fomento y la Protección de Inversiones de Capital	Reino Unido	21/10/1991
Acuerdo sobre la Promoción y Protección de las Inversiones	República Checa	26/09/1996
Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	Rumania	23/11/1990
Acuerdo sobre Promoción y Recíproca Protección de las Inversiones	Suecia	17/06/1997
Acuerdo de Fomento y Protección Recíproca de las Inversiones	Suiza	07/10/1988
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Venezuela	20/05/1997
Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones	Vietnam	12/05/2009

Fuente: Diario Oficial

Nota: los acuerdos con Emiratos Árabes Unidos e India entraron en vigor, al igual que un nuevo acuerdo con Australia firmado en 2019.

Se presentan los dos esquemas básicos de los ABI para que un inversor pueda someter una controversia con el Estado receptor a un arbitraje internacional (Anexo 4.1). En algunos ABI de Uruguay, todos ellos negociados hasta la primera mitad de los noventa, se exige que la controversia no resuelta amigablemente sea sometida a los tribunales competentes de la parte receptora, antes de poder recurrir al arbitraje internacional bajo ciertas condiciones (cuando transcurrido cierto plazo el tribunal no dictó sentencia o la sentencia viola el derecho internacional o es injusta)³³³. Los ABI firmados a partir de 1995 prevén el derecho del inversor de someter la controversia, alternativamente, a los tribunales competentes del país receptor o al arbitraje internacional, siendo esta elección de carácter definitivo³³⁴. Algunos de estos acuerdos presentan la variante de que la opción del arbitraje sí es definitiva, pero se puede recurrir al mismo luego de someter la controversia a los tribunales competentes del país receptor, siempre que se haya renunciado al derecho de iniciar o continuar cualquier otro procedimiento de solución de controversias en relación con la medida en cuestión³³⁵. Asimismo, son varios los acuerdos que incluyen el consentimiento anticipado y explícito de los Estados para someter una eventual controversia al arbitraje internacional³³⁶.

Cuadro 5.18: ALCANCE DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO EN LOS ABI DE URUGUAY

ALCANCE	ACUERDOS
Controversias entre una parte contratante y un inversor de la otra parte	Armenia, Panamá, República Checa
Controversias entre una parte contratante y un inversor de la otra parte en relación con una inversión cubierta	Alemania, Australia, Bélgica, El Salvador, España, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rumania, Suecia, Suiza
Controversias entre una parte contratante y un inversor de la otra parte en relación con disposiciones del acuerdo	Canadá ¹ , Chile ¹ , China ² , Corea ¹ , EE. UU. ¹ , Hungría ² , Japón ¹ , Malasia, México ¹ , Portugal, Venezuela, Vietnam ¹

Fuente: elaboración propia.

¹ Corresponden a una variante del tercer tipo que exige, además de la violación de alguna disposición del acuerdo, que el inversor sufra una pérdida o daños causados por tal incumplimiento (el ABI con EE. UU. no se ajusta exactamente a esta categoría ya que incluye, además de la violación a disposiciones del acuerdo, la violación de una autorización de inversión o de un acuerdo de inversión).

² Corresponden a una variante del tercer tipo que consiste en limitar la aplicación del mecanismo de solución de controversias a algunas obligaciones específicas del acuerdo (con China es el monto de la compensación por expropiación y con Hungría son la nacionalización y la expropiación).

³³³ Alemania, Bélgica-Luxemburgo, España, Hungría, Italia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rumania, Suiza.

³³⁴ Armenia, Australia, Canadá, Chile, China, Corea, EE. UU., Finlandia, Francia, Israel, Japón, Malasia, México, Panamá, Portugal, República Checa, Salvador, Suecia, Venezuela, Vietnam.

³³⁵ Canadá, Corea, EE. UU., Francia.

³³⁶ Armenia, Bélgica-Luxemburgo, Canadá, Corea, Chile, El Salvador, EE. UU., Finlandia, Israel, Japón, México, Panamá, República Checa, Suecia, Venezuela.

Uruguay fue demandado en cuatro casos de arbitraje internacional en el marco de los ABI, en relación con los acuerdos con Suiza, Estados Unidos, Reino Unido y Panamá. Dos casos concluyeron con laudos favorables a Uruguay y los restantes están en proceso³³⁷.

La Ley de Inversiones prevé la posibilidad de otorgar beneficios especiales a las inversiones que signifiquen un aporte importante al proceso de descentralización geográfica de la actividad económica o que superen un determinado monto. La reglamentación de esta disposición considera el caso de proyectos de inversión de gran significación económica en los que los inversores pretenden obtener beneficios superiores a los establecidos en los decretos reglamentarios de la Ley de Inversiones. Se consideran proyectos de gran significación económica aquellos cuyo monto iguala o supera los 7.000 millones de Unidades Indexadas (unos USD 770 millones). Los inversores deben presentarse ante la Secretaría de la Presidencia de la República, que se encarga de constituir una comisión con representantes de los Ministerios relacionados con las actividades del proyecto en cuestión. La comisión tiene a su cargo definir los aspectos que ameriten una negociación con los inversores, llevar adelante la negociación y proponer un proyecto de contrato de inversión al Poder Ejecutivo. Este proyecto de contrato debe identificar con precisión el marco legal aplicable a la inversión, el plazo para la presentación del proyecto, las obligaciones de las partes, eventuales contrapartidas especiales y el plazo para su cumplimiento, y el alcance de los beneficios especiales a ser otorgados. En el Capítulo 4 se consideraron las ventajas de contar con normativa de jerarquía legal en materia de contratos de inversión, que habilite al Poder Ejecutivo a negociar con los inversores dentro de límites preestablecidos para las concesiones, tanto en términos de estabilidad de las reglas como de incentivos extraordinarios. Este no es el caso de la normativa uruguaya, en la que la ley prevé la posibilidad de otorgar beneficios especiales a inversiones que alcancen un monto determinado, sin establecer otras condiciones. Asimismo, la reglamentación se limita a disponer la constitución de una comisión interministerial y a enumerar los tipos de contenidos del contrato de inversión, sin establecer ninguna regulación adicional para los beneficios que pueden otorgarse. En definitiva, no hay una normativa que establezca con precisión los límites y los procedimientos de la negociación entre los inversores y el Estado. Este marco fue empleado en los casos de dos contratos de inversión (2011 y 2017), relativos a la instalación de plantas de pasta de celulosa.

Desde 2011 se cuenta con un marco regulatorio para Contratos de Participación Público-Privada (PPP)³³⁸ con el objeto de ejecutar obras de infraestructura pública con fondos privados en ciertos sectores: i) infraestructura vial, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria; ii) infraestructura energética; iii) disposición y tratamiento de residuos; y iv) infraestructura social, incluyendo, cárceles, centros de salud y de educación, viviendas de interés social, complejos deportivos y mejoramiento, equipamiento y desarrollo urbano (Ley 18.786)³³⁹. El plazo máximo de cada contrato y sus prórrogas es de 35 años. El valor presente neto del total de pasivos originados por Contratos de PPP no puede exceder el 7% del PIB del

³³⁷ Los casos concluidos son los de la demanda de Philip Morris (industria tabacalera) presentada en 2010 en el marco del ABI con Suiza y la demanda de Italba Corporation (telecomunicaciones) presentada en 2016 en el marco del ABI con Estados Unidos, ambas ante el CIADI. Se encuentran en proceso la demanda presentada en 2018 por Zamin-Ferrous (explotación minera) en el marco del ABI con Reino Unido, ante UNCITRAL, y la demanda presentada en 2019 por LARAH (líneas aéreas) en el marco del ABI con Panamá, ante el CIADI.

³³⁸ Son Contratos de PPP aquellos en que una Administración Pública encarga a un privado, por un período determinado, el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de dichas prestaciones, además de la financiación.

³³⁹ Los contratos de PPP en ningún caso pueden incluir: i) servicios educativos cuando se trate de centros educativos; ii) servicios sanitarios cuando se trate de centros de salud; y iii) servicios de seguridad, sanitarios y de reeducación de reclusos cuando se trate de cárceles.

año inmediato anterior. Los compromisos anuales con contratistas privados, originados por Contratos de PPP, no pueden exceder el 0,5% del PIB del año inmediato anterior. La solución de conflictos en relación con Contratos de PPP se procesa a través del arbitraje, siendo el laudo del Tribunal Arbitral inapelable. La utilización del régimen fue inicialmente lenta y se aceleró durante la Administración que asumió en 2015, que asignó un papel relevante al instrumento. En abril de 2020 existían 14 proyectos de PPP en curso, de los cuales 1 se encuentra operativo (Recinto Penitenciario), 6 están en fase de construcción, 5 fueron adjudicados provisionalmente a privados, y 1 se encuentra en evaluación de ofertas. La inversión inicial estimada de estos proyectos asciende a USD 1.942 millones³⁴⁰.

Uruguay es miembro de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) del Banco Mundial y tiene en la actualidad tres proyectos activos, todos de inversión española, por un monto total de garantía algo mayor a los USD 1.000 millones. Entre 1998 y 2010 (entre 2010 y 2016 no se registraron proyectos) siete proyectos recibieron garantía, destacándose la de USD 300 millones emitida en 2007 en favor de una multinacional de pasta de celulosa. Los restantes proyectos involucraron un monto global de garantía de USD 43,5 millones y correspondieron principalmente al sector financiero.

Uruguay no tiene proyectos activos en el marco de la International Development Finance Corporation (DFC), aunque los tuvo en la primera mitad de la presente década, destacándose un préstamo de cerca de USD 50 millones para un parque eólico de 50MW.

Hasta mediados de 2009, los acuerdos tributarios de Uruguay referían en su gran mayoría al transporte internacional y estaban vigentes muy pocos acuerdos de amplio alcance para evitar la doble imposición (con Alemania y Hungría). Es decir, no se observaba una tendencia a concluir ATB como eventual complemento de los ABI. A partir del segundo semestre de 2009, Uruguay suscribió más de veinte ATB para evitar la doble imposición y la evasión fiscal en los impuestos a la renta y el patrimonio³⁴¹. Entre los socios más relevantes, aún no entró en vigencia el acuerdo firmado con Brasil en 2019. También suscribió y puso en vigencia varios acuerdos tributarios que se limitan al intercambio de información³⁴².

La intensidad en la conclusión de acuerdos tributarios fue posterior a la calificación de Uruguay, en abril de 2009, como una jurisdicción no cooperante en materia de transparencia e intercambio de información tributaria según el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información Tributaria de la OCDE. Tal como cabe esperar, este conjunto de acuerdos sigue los estándares de la OCDE y sus objetivos principales consisten en reducir la evasión, los costos de administración y el *treaty shopping*, más que promover las inversiones. Lo cual se traduce en el escaso margen para la incorporación de disposiciones de *tax sparing* en los textos de estos acuerdos. En efecto, la posibilidad de tax sparing fue introducida únicamente en los acuerdos con Bélgica, Ecuador y Vietnam.

También en el ámbito de las relaciones internacionales, Uruguay es miembro pleno del MERCOSUR junto con Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela. Son válidos en este punto los mismos comentarios que en el caso de Paraguay en relación con las expectativas que generaba el MERCOSUR para la inserción económica internacional de sus socios

³⁴⁰ USD 839 millones corresponden a un solo proyecto: la construcción del "Ferrocarril Central".

³⁴¹ Alemania (2012), Argentina (2012), Bélgica (2013), Chile (2016), Corea (2011), Ecuador (2012), Emiratos Árabes Unidos (2014), España (2011), Finlandia (2011), India (2011), Liechtenstein (2010), Luxemburgo (2015), Malta (2011), Paraguay (2017), Portugal (2009), Reino Unido (2016), Rumania (2012), Singapur (2015), Suiza (2011). Los acuerdos firmados con Brasil e Italia, ambos firmados en 2019, no entraron en vigencia.

³⁴² Australia (2012), Canadá (2013), Chile (2014), Dinamarca (2010), Francia (2010), Guernsey (2017), Islandia (2011), Islas Feroe (2011), Noruega (2011), Países Bajos (2012), Reino Unido (2013), Sudáfrica (2015), Suecia (2011).

de pequeño tamaño económico y los impactos del proceso de integración que no ha cumplido aún con las expectativas planteadas originalmente. No obstante, el acuerdo del MERCOSUR es importante para el comercio exterior uruguayo, específicamente, la gran mayoría de las exportaciones de manufacturas se destina casi exclusivamente a los mercados de Argentina y Brasil (productos químicos, plásticos y de caucho; automóviles y autopartes).

En cuanto al soporte institucional de la promoción y atracción de inversiones, en 2017 se puso en funcionamiento el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (Ley 19.472) –Transforma Uruguay– que incluye entre sus finalidades *“la orientación de la promoción de la radicación de inversiones extranjeras en el país para maximizar su contribución a los objetivos de la estrategia nacional de desarrollo, con énfasis en los derrames en materia de tecnología, innovación, empleo de calidad y fortalecimiento de las capacidades nacionales”*. Este Sistema está encabezado por un Gabinete Ministerial integrado por los titulares de nueve ministerios, aquellos más vinculados al desarrollo productivo sostenible³⁴³. El Sistema cuenta además con una Secretaría permanente, responsable de la coordinación interinstitucional, y tiene entre sus integrantes a un conjunto de agencias especializadas en temas relacionados con su ámbito de aplicación³⁴⁴. De este modo, este diseño institucional pretende alcanzar a la formulación de objetivos, políticas y estrategias, el diseño e implementación de programas e instrumentos, y el monitoreo y evaluación de las actividades del Sistema. Uno de los proyectos del Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, lanzado en noviembre de 2017, apunta a consolidar una promoción de inversiones estratégica, a través de la redefinición, actualización y revisión periódica y sistemática, con validación a nivel del Gabinete Ministerial, de las prioridades en materia de sectores y actividades, y atributos deseados de potenciales inversores y proyectos, que orienten una función de atracción de inversiones proactiva. El primer documento con estos contenidos fue aprobado a mediados de 2018 e incluye los sectores/actividades priorizados para la transformación productiva: TIC (foco inicial en inteligencia artificial y ciencia de datos); industrias creativas (foco inicial en audiovisual y diseño); turismo; servicios globales y logística; forestal madera; alimentos (foco en ciencia y tecnología); biotecnología. El proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020-2025, enviado por la nueva administración de Gobierno que asumió en el año 2020, incluye la derogación del sistema descripto.

A nivel de la aplicación de los instrumentos se destaca la estructura interinstitucional de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones, que alcanza a los principales incentivos fiscales generales a las inversiones y a la mayoría de los regímenes de incentivos sectoriales. Asimismo, las tareas promocionales propiamente dichas y de asistencia a los inversores recaen en el Instituto de Promoción de la Inversión, las Exportaciones de Bienes y Servicios e Imagen País (Uruguay XXI), una entidad pública no estatal dirigida por un Consejo integrado por representantes de los Ministerios, cámaras empresariales y sindicatos.

³⁴³ Este nuevo Gabinete Ministerial asume los cometidos tres gabinetes preexistentes: el de Desarrollo Productivo, el de la Innovación y el de Comercio Exterior. Este último tenía entre sus objetivos el de establecer las principales líneas de acción en cuanto a la promoción comercial y la captación de inversiones, así como los mecanismos de incentivos.

³⁴⁴ Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Uruguay XXI, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático, Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).

5.4.3 INCENTIVOS FISCALES GENERALES

LEY DE INVERSIONES (LEY 16.906)

La presión tributaria en Uruguay es relativamente elevada, tanto en impuestos directos como indirectos, por lo que las exoneraciones o reducciones de impuestos son incentivos potencialmente significativos³⁴⁵. La Ley de Inversiones prevé dos tipos de incentivos a las inversiones: de orden general, que alcanzan a todas las inversiones en actividades industriales y agropecuarias; y de orden específico, que aplican a inversiones que el Poder Ejecutivo haya declarado promovidas (en cualquier sector).

En cuanto a los incentivos generales, la ley otorga los siguientes beneficios: i) exoneración del Impuesto al Patrimonio (IP) de los bienes de activo fijo; ii) exoneración del IVA e Impuesto Específico Interno (IMESI) en la importación de bienes de activo fijo y devolución del IVA en las adquisiciones en plaza de los mismos. Además, la ley faculta al Poder Ejecutivo a otorgar otros beneficios: i) exoneración del IP a mejoras fijas, bienes inmateriales (marcas, patentes, etc.) y otros bienes que incorporen innovación tecnológica y supongan transferencia de tecnología; y ii) establecimiento de un régimen de depreciación acelerada a los efectos del IRAE y el IP. Todos estos beneficios, otorgados por la ley o por el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades que le confiere la ley, son generales y automáticos para todos los beneficiarios.

Por su parte, el régimen de promoción de inversiones específicas está reglamentado por el Decreto 143/018 (mayo de 2018), que establece los siguientes objetivos de desarrollo: creación de empleo; descentralización; internacionalización; mejora de las condiciones medioambientales; y fomento de las inversiones en I+D. Son sus beneficiarios las empresas y cooperativas de cualquier sector de actividad, cuyos proyectos de inversión sean declarados promovidos por el Poder Ejecutivo.

Los beneficios a las inversiones promovidas tienen las siguientes características³⁴⁶:

- Exoneración del impuesto a la renta, como deducción del impuesto a pagar, que no puede exceder al monto efectivamente invertido. El monto de esta exoneración resulta del puntaje global obtenido por el proyecto de inversión en una evaluación que pondera varios indicadores (ponderador entre paréntesis): i) Generación de Empleo (0,4); ii) Descentralización (0,1); iii) Aumento de Exportaciones (0,15); iv) Tecnologías Limpias (0,2); v) Investigación, Desarrollo e Innovación (0,25); y vi) Indicador Sectorial

³⁴⁵ Según el Banco Mundial la tasa global de impuestos sobre las utilidades comerciales fue del 42% en los últimos años. La participación de los ingresos tributarios totales en el PIB estuvo por encima del 30%, incluyendo las contribuciones a la seguridad social (DGI). El impuesto a la renta corporativa tiene una alícuota del 25%, que se eleva al 30% para la distribución de utilidades. Los impuestos indirectos explican cerca de dos terceras partes de la recaudación total y la tasa general del IVA es del 22%.

³⁴⁶ La Ley 16.906 faculta al Poder Ejecutivo a otorgar a las inversiones declaradas promovidas, los beneficios fiscales establecidos en el Decreto-Ley 14.178 de 1974. Se trata de beneficios muy amplios que incluyen la exoneración total de cualquier tributo, las rebajas de las tarifas públicas y la exoneración de proventos y tasas portuarias, entre otros. En la práctica, el Poder Ejecutivo utilizó esta facultad para otorgar beneficios bastante más limitados que los habilitados por la Ley.

(0,2)³⁴⁷. El puntaje mínimo exigido para acceder al régimen promocional asegura que la exoneración de impuesto a la renta no puede ser menor al 20% del monto invertido. El plazo máximo en que la empresa puede utilizar este beneficio resulta de aplicar una fórmula preestablecida que considera el monto de la inversión, el porcentaje de exoneración obtenido y si se trata de una empresa nueva o existente. Este plazo no puede ser menor a tres años y se computa a partir del ejercicio en que se obtiene renta fiscal, inclusive. Si transcurren cuatro ejercicios desde la declaratoria promocional sin obtener renta fiscal, el plazo máximo se incrementa en cuatro años y se computa desde el ejercicio en que se emitió la declaratoria³⁴⁸. En cada ejercicio dentro del plazo de exoneración, el monto de impuesto a la renta exonerado no puede exceder el 60% del impuesto a pagar o el 80% del mismo en el caso de empresas nuevas³⁴⁹.

- Exoneración del IP sobre bienes muebles para activo fijo por toda su vida útil y sobre obras civiles por 8 años si el proyecto está ubicado en Montevideo, y por 10 años si está radicado en el interior del país.
- Exoneración de tasas y tributos a la importación (incluido el IVA) de bienes muebles de activo fijo y materiales destinados a la obra civil, siempre que sean declarados no competitivos con la industria nacional.
- Devolución del IVA por la adquisición en plaza de materiales y servicios para la obra civil.
- Las micro y pequeñas empresas que presenten proyectos de inversión dentro del ejercicio por un total de hasta unos USD 400 mil reciben un 20% adicional de beneficio de impuesto a la renta y un año más de plazo (se mantiene el tope del 100% del monto invertido).
- Beneficios adicionales para usuarios de parques industriales y parques científico-tecnológicos: incremento en un 15% del monto exonerado de impuesto a la renta y del plazo para usufructuar la exoneración. Adicionalmente, los usuarios que realizan actividades industriales disponen de un crédito fiscal por los aportes patronales asociados a los puestos de trabajo incrementales por el proyecto promovido.

La suma de los ponderadores de los indicadores es mayor a la unidad. Esta es una novedad de la última reglamentación, que incrementa los beneficios a los que puede acceder un proyecto de inversión. En reglamentaciones anteriores, sólo proyectos con puntajes elevados en prácticamente todos los indicadores –exigencia muy difícil de satisfacer– podían acceder a porcentajes de exoneración elevados.

³⁴⁷ Las empresas deben optar por uno solo entre varios indicadores sectoriales. Los indicadores disponibles incluyen dos indicadores comunes a todos los sectores (Desarrollo del Mercado de Capitales y Energías renovables de vanguardia) y aquellos según sector de actividad y Ministerio que evalúa el proyecto:

- MEF (comercio y servicios): i) Diferenciación de productos y procesos; ii) Formación continua y capacitación.
- MIEM (industriales): i) Nivel tecnológico del producto elaborado; ii) Sectores y tecnologías estratégicos; iii) Formación continua y capacitación.
- MGAP (agropecuarios): i) Inversión en adaptación al cambio climático; ii) Diferenciación de productos y procesos; iii) Formación continua y capacitación.
- MINTUR (turismo): i) Formación continua y capacitación; ii) Servicios e infraestructura; iii) Certificación edificios sostenibles.

³⁴⁸ El beneficiario tiene la posibilidad de suspender el plazo de exoneración por uno o dos ejercicios según dicho plazo sea de hasta 5 ejercicios, o de seis o más, respectivamente.

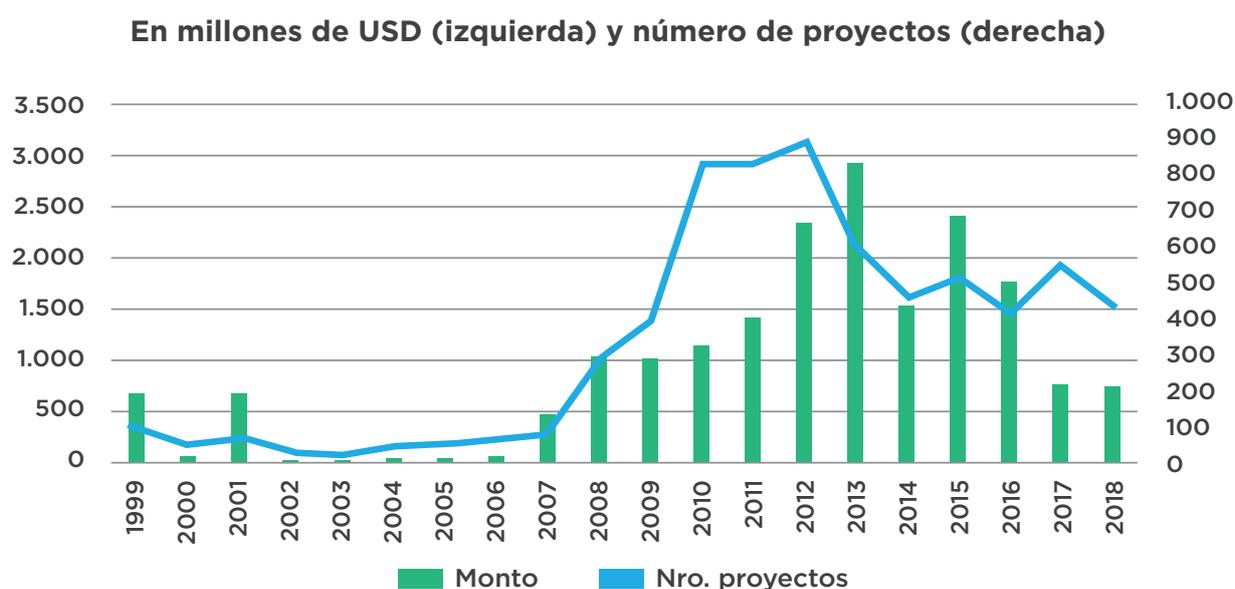
³⁴⁹ El concepto de empresa nueva incluye a una nueva unidad productiva dentro de una empresa existente, siempre que la inversión en bienes muebles represente al menos el 100% del valor fiscal de los bienes de dicha naturaleza que tenga la empresa y el personal en relación de dependencia se incremente en al menos un 50%.

El Poder Ejecutivo, por Resolución, declara promovidos los proyectos y otorga los beneficios correspondientes. Estas resoluciones son públicas y fácilmente accesibles. La Comisión de Aplicación (COMAP) es un órgano asesor del Poder Ejecutivo, de composición interministerial, encargado de: i) determinar el Ministerio u organismo al que corresponde evaluar el proyecto; ii) recomendar al Poder Ejecutivo en relación con la declaratoria promocional y los beneficios respectivos; y iii) controlar la ejecución de los proyectos promovidos y el cumplimiento de los compromisos. Se penalizan los incumplimientos respecto de la ejecución de la inversión, la obtención de metas y el suministro de información para seguimiento. Según el caso, las penas consisten en la revocación de los beneficios y en la reliquidación de los tributos exonerados, con las multas y recargos correspondientes.

El actual régimen general de incentivos a proyectos de inversión específicos es el resultado de los ajustes introducidos en 2018 al régimen establecido a fines de 2007 (Decreto 455/007), que ya había tenido una primera reformulación en 2012 (Decreto 02/012). El Decreto 455/07 fue el que introdujo los cambios profundos en los beneficios y las condiciones para su otorgamiento, mientras que los ajustes posteriores avanzaron en la misma línea conceptual.

Hasta 2007 inclusive, los proyectos promovidos correspondieron casi exclusivamente a los sectores de la industria y el turismo. A partir de 2008 se registró una utilización mucho más intensiva del régimen (Gráfico 5.15). La cantidad de proyectos promovidos aumentó hasta 2012, descendió en 2013 y 2014, se recuperó levemente en 2015, y alternó luego años de caída y recuperación. El monto de la inversión aumentó hasta 2013, tuvo una muy fuerte caída en 2014 y retornó en 2015 a un nivel similar al de 2012. En 2016 se redujo a valores similares a 2014 y cayó más pronunciadamente para el bienio 2017-2018. En la evolución reciente incide la promoción de inversiones en generación de energía de fuentes renovables, con un monto de inversión promovida de USD 3.243 millones entre 2013 y 2016.

Gráfico 5.16: PROYECTOS DE INVERSIÓN PROMOVIDOS (1999-2018)

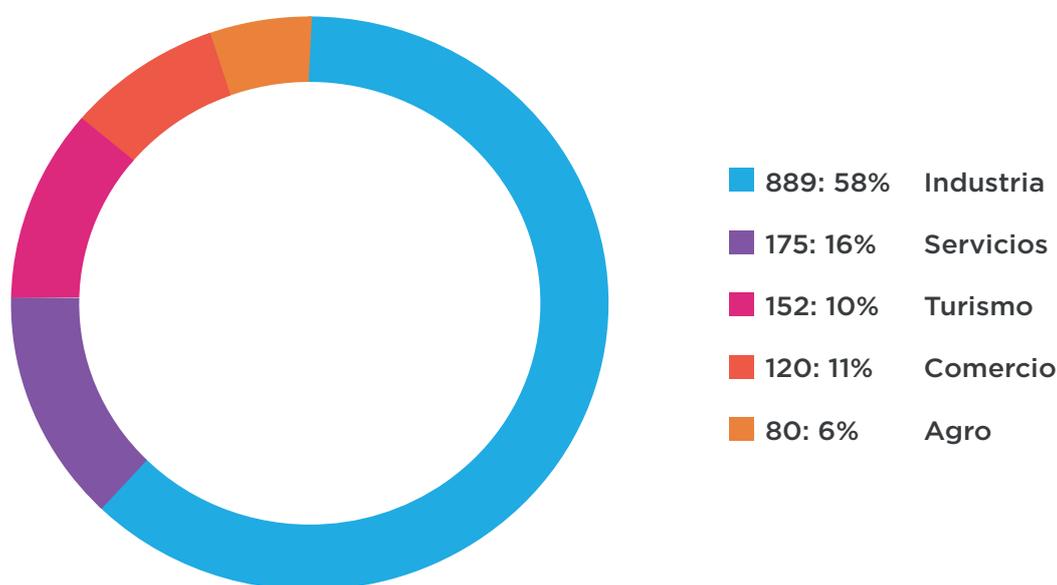


Fuente: COMAP.

En el período 2015-2018, el 58% de la inversión promovida correspondió al sector industrial con un monto promedio anual de USD 889 millones. Le siguen servicios con el 16% de la participación (USD 175 millones). Los sectores de turismo y comercio presentaron participaciones semejantes, en torno al 11% para montos de USD 152 millones y USD 120 millones, respectivamente. El sector con menos participación en la inversión promovida es el agropecuario, con una inversión promedio de USD 80 millones.

Gráfico 5.17: PROYECTOS DE INVERSIÓN PROMOVIDOS POR SECTORES (2015-2018)

En millones de USD y %



Fuente: elaboración propia con datos de COMAP.

La consideración del monto de inversión promovida junto con los compromisos de incremento de exportaciones y creación de empleo muestra que no existe -necesariamente- una relación positiva entre el monto total promovido y las exportaciones y el empleo comprometidos, ya que los cambios en la composición sectorial de la inversión tienen como correlato cambios en la intensidad en la utilización del factor trabajo y en la inserción exportadora³⁵⁰. En el período 2009-2018 se comprometió la creación de unos 42.707 puestos de trabajo y un incremento de las exportaciones de unos USD 2.750 millones (Gráfico 5.18).

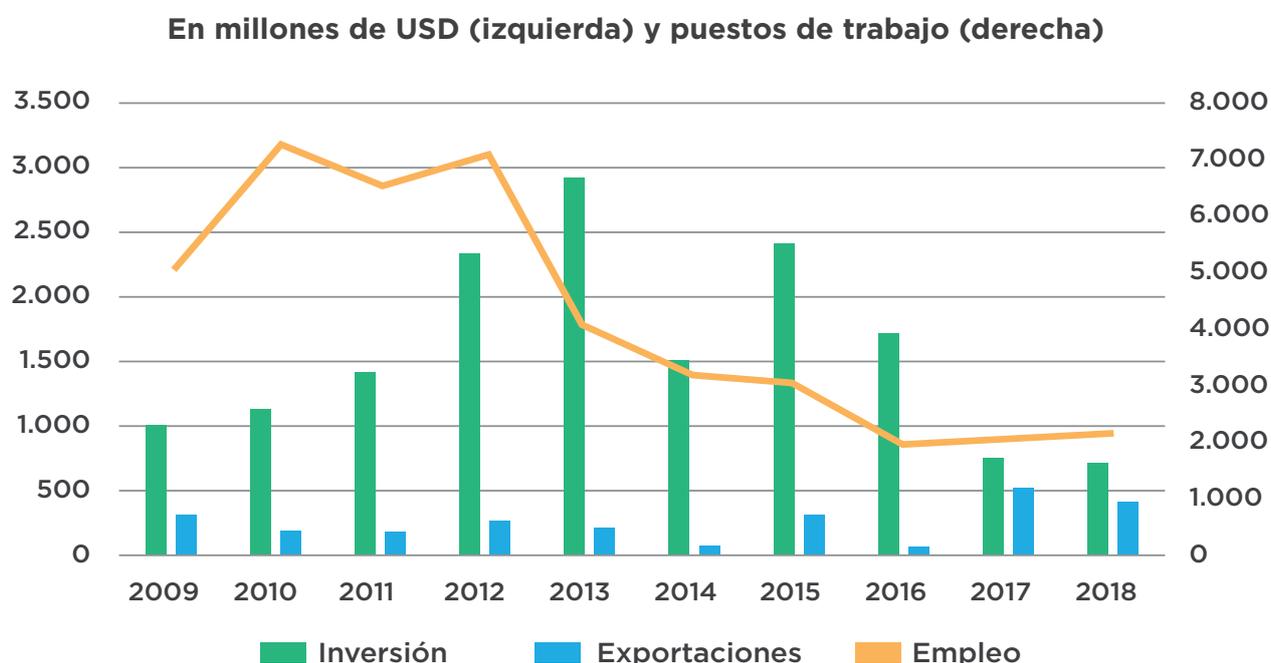
Otros aspectos relevantes de la utilización del régimen durante el período 2015-2018 indican que las MIPYME participaron con algo más de dos tercios de los proyectos promovidos y en el entorno del 40% del monto invertido. A su vez, el 43% de los proyectos, que explicó cerca del 60% de la inversión promovida, se localizó en el interior del país. Esto

³⁵⁰ Por ejemplo, los parques eólicos no se destacan por su aporte a la generación de empleo y las exportaciones.

último no implica necesariamente que el régimen esté siendo efectivo en su objetivo de descentralización³⁵¹. La inversión en I+D+i representó porcentajes reducidos de la inversión promovida total (2,8% en el conjunto del período).

Según estimaciones de gasto tributario realizadas por la Dirección General Impositiva (DGI), el monto exonerado del impuesto a la renta en el marco de la Ley de Inversiones fue de USD 150,5 millones en 2017, lo que equivalió a 0,25% del PIB y alrededor del 8% de la recaudación total del impuesto. En cuanto a la exoneración del IP, la DGI estimó el monto exonerado resultante de la Ley de Inversiones en unos USD 16 millones en 2017 (3% de la recaudación del impuesto).

Gráfico 5.18: INVERSIÓN PROMOVIDA, EXPORTACIONES Y EMPLEO



Fuente: COMAP.

La eficacia y la eficiencia del régimen del Decreto 455/007 fueron evaluadas en 2014 a partir de la comparación del desempeño de las empresas promovidas y no promovidas en términos de inversión, empleo y productividad³⁵². Según ese análisis, el régimen tuvo un impacto positivo y significativo sobre la tasa de inversión y el empleo, mientras que efectos positivos sobre la productividad laboral se encontraron únicamente en la industria. El efecto estimado sobre la tasa de inversión es de alrededor del 19% promedio anual en el quinquenio 2008-2012, mientras que la estimación respectiva del impacto sobre el empleo se ubica dentro de un amplio intervalo de entre 13% y 37%. Por su parte, el efecto promedio sobre la productividad en la industria se estima entre 6% y 20% en los cinco años posteriores a la implementación del Decreto 455/007.

En cuanto a la reformulación de 2012, las autoridades señalaron que el nuevo régimen

³⁵¹ Rius e Isabella (2013) argumentan que el régimen de promoción de inversiones no fue efectivo en la promoción de la descentralización en la medida que no se verifica una correlación entre el nivel de rezago de una región y los proyectos localizados en la misma, entre otros argumentos.

³⁵² Llambí, et al. (2014).

generaba mayores niveles de compromiso para un mismo nivel de exoneración fiscal: cinco veces más exportaciones y empleo, y dos veces y medio más de incremento en I+D+i (MEF, 2013). También se observó una muy superior dispersión en el porcentaje de exoneración del IRAE, lo que fue interpretado en el sentido de que el régimen ajustado alcanzaba una mejor correspondencia entre los beneficios otorgados y la contribución de los proyectos a los objetivos de desarrollo. Los indicadores sectoriales fueron introducidos en 2012, y hasta el momento, sólo tuvieron utilización significativa los de nivel tecnológico del producto y de inversión en adaptación al cambio climático, que se emplearon en el 23% y el 5% de los proyectos promovidos entre 2015 y 2018, respectivamente.

La reforma de 2007 y los ajustes introducidos en 2012 y 2018 denotan la intención de avanzar en una focalización creciente por objetivos de desarrollo. El conjunto de estos objetivos que se pretende atender es amplio y -por lo tanto- son varios los indicadores considerados para el otorgamiento de los beneficios a un proyecto particular. Esto implica que las inversiones van a obtener en general algún nivel de beneficios pero que difícilmente se aproximen al máximo. Entonces, proyectos que pudieran tener una contribución excepcional en alguno de los indicadores (por ejemplo, empleo o I+D) accederían a beneficios relativamente modestos en caso de no tener aportes sustantivos en otros indicadores. Este aspecto fue atendido -al menos parcialmente- en la reforma de 2018 al permitir que la suma de los ponderadores de los indicadores sea superior a la unidad y que la inversión en I+D+i y en tecnologías limpias pase a estar contemplada en dos indicadores independientes³⁵³. Otras modificaciones relevantes introducidas por el Decreto 143/018 tienen que ver con el objetivo de generación de empleo: se aumentó el ponderador de su indicador y se simplificó su cómputo, dejando de lado las consideraciones respecto de la calidad del empleo que habían sido introducidas en 2012, en respuesta al cambio de situación en materia de desempleo y la consiguiente priorización de la cantidad de empleo. Un aspecto adicional que requiere atención es la eventual existencia de redundancia y la consideración de alternativas para reducirla y mejorar la eficiencia del incentivo, como por ejemplo: i) introducir un mayor sesgo en favor de nuevos emprendimientos; ii) exigir un tamaño mínimo del proyecto de inversión promovido en relación con el tamaño de la empresa que lo ejecuta; iii) limitar la frecuencia para recurrir al régimen por un mismo beneficiario; iv) tener en cuenta la intensidad de la competencia en la actividad de que se trate.

5.4.4 INCENTIVOS FISCALES SECTORIALES

A mediados de la década del noventa, los incentivos sectoriales relevantes se limitaban al subsidio automotriz, el plan forestal y los complejos turísticos. Una década más tarde, se sumó el incentivo al desarrollo de *software*. Más recientemente, se utilizaron con mayor intensidad los incentivos sectoriales en el marco de la Ley de Inversiones que prevé la posibilidad de que la declaratoria promocional recaiga en una actividad sectorial específica. Como resultado de lo anterior, desde 2008 se incorporaron diversos sectores o subsectores: centros de atención a distancia (2008); industria electroelectrónica (2009); industria naval (2009); generación de energías renovables (2009); biotecnología (2013); hoteles condominios (2010); centros de servicios compartidos (2014); construcción de inmuebles de gran dimensión económica (2016); servicios globales (2019); entre otros (Cuadro 5.19). Las empresas que desarrollan su actividad en un sector declarado promovido por el Poder Ejecutivo, también pueden obtener la declaratoria promocional de su proyecto de inversión

³⁵³ Hasta la reforma de 2018 estaban abarcados por un único indicador con un ponderador de 0,2. A partir de la última reforma pasan a ser dos indicadores y ponderan en conjunto 0,45.

bajo el régimen general, a efectos de que se le otorguen beneficios complementarios a los ya otorgados a su sector (sin la posibilidad de acumular beneficios respecto de un mismo impuesto para una misma inversión). Así, la información presentada previamente en relación con los proyectos de inversión declarados promovidos, incluye inversiones que, al mismo tiempo, están percibiendo beneficios bajo regímenes sectoriales. Estos regímenes sectoriales en el marco de la Ley de Inversiones tienen a la COMAP como centro de su institucionalidad y cuentan con disposiciones similares a las del régimen general en materia de procedimientos, penalizaciones, etc.

SOFTWARE

La promoción al sector del *software* transitó distintas etapas:

- En 1999 se declaró de interés nacional la producción de *software*, a partir de lo cual los proyectos de inversión de las empresas del sector podían acceder a los beneficios promocionales de la Ley de Inversiones (Decreto 84/999).
- A fines del año 2000, fundado en la conveniencia de fijar el alcance objetivo de los beneficios y establecer un marco de certidumbre para el desarrollo del sector, se exoneró del impuesto a la renta a la producción de soportes lógicos hasta fines de 2004. Este plazo fue objeto de sucesivas prórrogas, la última de ellas hasta el 31 de diciembre de 2009. Luego, se estableció una exoneración del 50% de las rentas para los ejercicios finalizados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2010.
- En la actualidad, está vigente y sin plazo la exoneración del impuesto a la renta a la producción de soportes lógicos y de los servicios vinculados a los mismos. En el período 2010-2018, la exoneración se otorgó exclusivamente en actividades de exportación. Desde fines de 2018, la exoneración pasó a incluir también a los servicios prestados localmente.

Según información de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI), en 2018 las ventas totales del sector fueron cercanas a los USD 1.500 millones, de los cuales un 45% correspondió a exportaciones. El desarrollo de las TIC en Uruguay es un caso de éxito internacionalmente reconocido. El apoyo público puede haber ayudado a la consolidación de un sector intensivo en conocimiento, tanto a través de este régimen sectorial como del régimen de zonas francas. Mantener el dinamismo en este sector requiere de otras políticas públicas en relación con aspectos, tales como, desarrollo y atracción de recursos humanos con las calificaciones adecuadas, apoyo a la internacionalización de las empresas, acciones de promoción comercial y atracción de inversiones con objetivos específicos, y consolidación de la colaboración público-privada.

REGÍMENES SECTORIALES DE LA LEY DE INVERSIONES

Desde principios de los 2000, y con mayor intensidad a partir de 2008, se hizo uso de la posibilidad de declarar promovida una actividad sectorial al amparo de la Ley de Inversiones. En la actualidad, las actividades sectoriales promovidas incluyen: proyectos turísticos y hoteles; centros de atención a distancia; maquinaria y equipo agrícola; energías renovables; hoteles condominio; biotecnología; centros de servicios compartidos; construcción de inmuebles de gran dimensión económica; y servicios globales. El Cuadro 5.19 resume los beneficios y las contrapartidas correspondientes a cada uno de estos casos. Los regímenes promocionales de la industria naval y de la electroelectrónica, establecidos en 2009, ya no se encuentran vigentes, habiendo concluido el plazo de los beneficios en 2018. Estos regímenes tuvieron escasa utilización y no fueron prorrogados, a

diferencia del régimen de la maquinaria y equipo agrícola, establecido el mismo año, cuyos beneficios fueron prorrogados hasta fines de 2022. Los regímenes de industria naval e industria electroelectrónica tenían la particularidad de incluir entre sus contrapartidas la implementación de un programa de desarrollo de proveedores.

Cuadro 5.19: REGÍMENES SECTORIALES VIGENTES DE LA LEY DE INVERSIONES: BENEFICIOS Y CONTRAPARTIDAS

ACTIVIDAD	BENEFICIOS	REQUISITOS/CONTRAPARTIDAS
Proyectos turísticos y hoteles	<ul style="list-style-type: none"> • Exoneración (crédito) de IVA a las importaciones (adquisiciones en plaza) de bienes y servicios para construcción, mejora o ampliación • Exoneración (crédito) de IVA a las importaciones (adquisiciones en plaza) de bienes de activo fijo para equipamiento • Amortización acelerada: 15 años para construcción, mejora o ampliación, y 5 años para equipamiento • Exoneración de IP: 11 años para construcción, mejora o ampliación; 5 años para equipamiento • Exoneración del 50% de los tributos a las importaciones de bienes y materiales para construcción, mejora y ampliación, y de activo fijo para equipamiento • Las inversiones en hoteles pueden acceder a los beneficios anteriores, excepto el de amortización acelerada, y con limitaciones: sólo sobre bienes de activo fijo para equipamiento; monto imponible máximo; y la posibilidad de ampararse una sola vez en el régimen 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de inversión declarado promovido por el Poder Ejecutivo
Centros de atención a distancia	<ul style="list-style-type: none"> • Exoneración del impuesto a la renta por un plazo de 10 ejercicios a partir de la solicitud, según nivel de la contrapartida 	<ul style="list-style-type: none"> • Exoneración del 100% (70%) del impuesto a la renta si se superan los 150 (100) puestos de trabajo calificado directo
Maq. y eq. agrícola	<ul style="list-style-type: none"> • Exoneración del impuesto a la renta: 90% en 2009-2017 y 50% en 2018-2022 	

ACTIVIDAD	BENEFICIOS	REQUISITOS/CONTRAPARTIDAS
Energías renovables	<ul style="list-style-type: none"> Exoneración del impuesto a la renta a la generación de energía eléctrica de fuentes renovables no tradicionales: 90% en 2009-2017; 60% en 2018-2020; 40% en 2021-2023 Exoneración del impuesto a la renta a la prospección y exploración de minerales: 75% en 2009-2013; y 40% en 2014-2018 Exoneración del impuesto a la renta a otras actividades promovidas (generación de energía eléctrica a través de cogeneración; transformación de energía solar en térmica; actividades para uso eficiente de la energía; entre otros): 90% en 2009-2014; 60% en 2015-2017; y 40% en 2018-2020 	
Biotecnología	<ul style="list-style-type: none"> Exoneración del impuesto a la renta: 90% en 2012-2017; 75% en 2018 y 2019; 50% en 2020 y 2021 	<ul style="list-style-type: none"> Cumplir al menos una de las siguientes situaciones: i) implementar un programa de desarrollo de proveedores, ii) ser una MIPYME o iii) ser una empresa nueva
Centros de servicios compartidos	<ul style="list-style-type: none"> Exoneración del impuesto a la renta: 90% por una cantidad de ejercicios según nivel de la contrapartida Exoneración del IP por el mismo período que el impuesto a la renta 	<ul style="list-style-type: none"> Para exoneración de los impuestos por 5 (10) ejercicios: i) generar al menos 150 (300) nuevos puestos de trabajo calificado directo al término del tercer (quinto) ejercicio (al menos 75% uruguayos); ii) plan de capacitación de ciudadanos uruguayos por un monto mínimo de USD 1 millón (USD 2 millones); iii) nuevo emprendimiento.
Inmuebles de gran dimensión económica	<ul style="list-style-type: none"> Exoneración de todo tributo, incluyendo el IVA, a la importación de equipos, máquinas y materiales destinados a la obra civil Crédito por el IVA en las adquisiciones de equipos, máquinas, materiales y servicios destinados a la obra civil Exoneración del impuesto a la renta: 20% de la inversión elegible ejecutada si la misma se encuentra entre USD 14.000.000 y USD 23.500.000 (entre USD 10.500.000 y 23.500.000 en Montevideo)³⁵⁴ 25% de la inversión elegible ejecutada si la misma se encuentra entre USD 23.500.000 y USD 33.000.000 30% de la inversión elegible ejecutada si la misma supera USD 33.000.000 Exoneración del IP por 8 (10) años por los inmuebles comprendidos en la actividad promovida si el proyecto está en Montevideo (fuera de Montevideo) 	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de inversión declarado promovido por el Poder Ejecutivo (y presentado antes del 31 de diciembre de 2018) Fuera de Montevideo: valor de obra civil superior a USD 14.000.000 y al menos 20% del área destinada a uso común En Montevideo: valor de obra civil superior a USD 10.500.000 y al menos 155 del área destinada a uso común.

³⁵⁴ Los montos en dólares son aproximados (en la normativa están expresados en Unidades Indexadas).

ACTIVIDAD	BENEFICIOS	REQUISITOS/CONTRAPARTIDAS
Servicios globales³⁵⁵	<ul style="list-style-type: none"> Exoneración del impuesto a la renta: 90% por una cantidad de ejercicios según nivel de la contrapartida Exoneración del IP por el mismo período que el impuesto a la renta 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar la actividad fuera de un radio de 80 km de Montevideo Para exoneración de los impuestos por 5 (8) (10) ejercicios: generar al menos 15 (30) (60) nuevos puestos de trabajo calificado directo al término del segundo (tercer) (cuarto) ejercicio (al menos 50% uruguayos)

Fuente: Elaboración propia.

5.4.5 INCENTIVOS FINANCIEROS

La gran mayoría de los incentivos a las inversiones en Uruguay es de naturaleza tributaria. Una excepción significativa a lo anterior es el régimen de subsidio al sector automotriz que estuvo vigente durante más de veinte años. El país no cuenta con instrumentos específicos de financiamiento de inversiones de alcance general, más allá de un sistema de garantías de préstamos de MIPYME y los programas de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) con ese público objetivo. Uruguay fue receptor neto de fondos del FOCEM, aportó anualmente USD 2 millones y recibió USD 37 millones. En la última década, los recursos del FOCEM se destinaron fundamentalmente a infraestructura (mejora de la infraestructura vial y rehabilitación del sistema ferroviario).

SUBSIDIO AUTOMOTRIZ

El régimen de beneficios específicos para la industria automotriz está previsto en el Decreto 316/992 y permaneció sin grandes modificaciones en sus aspectos sustantivos a lo largo de más de veinte años³⁵⁶. La norma referida explicitaba los objetivos de: i) impulsar el crecimiento de las exportaciones del sector para permitir su reconversión; y ii) facilitar la adopción de acuerdos sectoriales en el MERCOSUR a efectos de incrementar la integración de las industrias regionales. Son beneficiarios de este subsidio los exportadores de vehículos terminados o semiterminados y de autopartes, ensamblados o producidos en el país. El beneficio consiste en una preferencia arancelaria en la importación de vehículos nuevos por un monto equivalente al 10% del valor FOB de las exportaciones de vehículos o autopartes³⁵⁷. Entre 1996 y 2006 se permitió la acumulación de este subsidio con la devolución de tributos a las exportaciones, lo que daba lugar a un beneficio total equivalente al 13% del valor FOB de las exportaciones. No se plantea ninguna exigencia o contrapartida adicional a la necesaria existencia de una exportación. Los beneficiarios pueden obtener además los beneficios de la declaratoria promocional al amparo de la Ley de Inversiones. Inicialmente, el régimen era transitorio y fue objeto de sucesivas prórrogas hasta que en 1999 se eliminó la disposición que establecía el plazo. En el plano institucional,

³⁵⁵ Los servicios globales incluyen: asesoramiento (servicios técnicos, proyectos de ingeniería, diseño arquitectura, asistencia técnica); dirección o administración; procesamiento de datos; administración financiera; centros de datos y de recuperación de datos; soporte de I+D; entre otros.

³⁵⁶ Decretos: 558/994; 583/994; 340/996; 60/999; 273/999; 332/002; 253/004; 228/006; 353/007; 12/008.

³⁵⁷ Transcurrido cierto plazo, los exportadores pueden afectar el saldo no usado de la preferencia al pago de impuestos recaudados por la DGI y a la cancelación de obligaciones con el Banco de Previsión Social (los derechos también se pueden ceder a empresas importadoras).

el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), a través de su Dirección Nacional de Industrias (DNI), actúa como autoridad de aplicación y adopta las decisiones relativas a la administración del régimen.

El incentivo se complementa con el libre acceso a los mercados de Argentina y Brasil, a través de acuerdos preferenciales bilaterales, que contemplan requisitos de origen flexibles para Uruguay y admiten la aplicación del subsidio en el comercio preferencial.

El sector automotriz uruguayo nació como una industria de sustitución de importaciones y se reconvirtió -en los años noventa- orientando a la producción hacia los mercados de Argentina y Brasil. Se concretaron algunas inversiones, tanto en el ensamblado de vehículos como en la producción de autopartes. El sector experimentó fuertes fluctuaciones en sus niveles de producción y exportaciones, especialmente en el subsector de ensamblado de vehículos. Las exportaciones de estos últimos desaparecieron a comienzos de la década del 2000 y se recuperaron a partir de 2006, aunque con oscilaciones (alcanzaron un máximo de unos USD 224 millones en 2013 y cayeron hasta USD 28 millones en 2016, recuperándose en los siguientes años hasta un valor exportado de USD 116 millones en 2019). Las exportaciones de autopartes tuvieron un comportamiento más estable y alcanzaron unos USD 180 millones en 2019. Los tapizados de cuero (cortados a medida y fundas para asientos), los tubos metálicos y los arneses eléctricos explican aproximadamente tres cuartos de las exportaciones totales de autopartes. El destino casi exclusivo son los mercados de los países vecinos, representando entre Argentina y Brasil el 88% de las ventas totales según datos de 2019.

El subsidio a las exportaciones permaneció estable desde 1992, por lo que las fluctuaciones están asociadas a otros factores, tales como, la evolución económica en los mercados de destino, las estrategias de actores multinacionales del sector y las barreras no arancelarias a las importaciones en los mercados regionales. En el subsector de las ensambladoras existe una marcada presencia de capital nacional, combinado con inversiones extranjeras y/o acuerdos con las marcas de los vehículos que se ensamblan. En el caso de las autopartes, casi la totalidad del valor exportado corresponde a empresas multinacionales.

La evidencia indica que el subsidio automotriz fue determinante en la expansión de la producción y la inversión. También parece evidente que luego de más de dos décadas de vigencia del Decreto 316/992, no se consolidó una industria automotriz que sea sustentable en ausencia de apoyos excepcionales.

El subsidio automotriz es un caso extraordinario dentro del sistema de incentivos uruguayo por diversas razones: i) no está previsto en una ley, sino que se regula íntegramente por decreto; ii) es un subsidio directo en lugar de un incentivo tributario, aunque se otorgue como una preferencia arancelaria; iii) no exige ninguna contrapartida adicional a la necesaria existencia de una exportación y el beneficio no tiene plazo; iv) está administrado por un ministerio sectorial en exclusividad; y v) junto con otros apoyos públicos, genera un apoyo global superior al de los demás sectores. Para valorar adecuadamente la significación de un subsidio equivalente al 10% del valor exportado, se debe tener presente que el apoyo porcentual es muy superior si se lo mide en términos del valor agregado nacional. Al igual que las demás exportaciones de manufacturas, las del sector automotriz, especialmente, los vehículos, tienen un alto componente de insumos importados³⁵⁸.

³⁵⁸ El caso de las autopartes es diferente porque comprenden algunas actividades relativamente más intensivas en mano de obra (sistemas de cables; airbags; fundas de asientos).

FINANCIAMIENTO MIPYME

El Sistema Nacional de Garantías para Empresas (SiGa) fue establecido en 2009 con el objetivo de levantar restricciones de crédito derivadas de la insuficiencia de garantías de las MIPYME. En operaciones de hasta 3 años de plazo se garantiza hasta un 60% del crédito, mientras que en operaciones de entre 3 y 6 años de plazo se garantiza hasta un 70%. También se proveen garantías para líneas de crédito, que cubren hasta un 60% de la misma y por un plazo máximo de 12 meses. El monto de garantía mínimo es de unos USD 4.500 y el máximo cercano a los USD 80.000. El número de garantías otorgadas anualmente alcanzó los 1.800. En 2019 se otorgaron 1.901 garantías por unos USD 25,7 millones, con un monto de crédito asociado de USD 45,5 millones³⁵⁹.

La ANDE opera como agente financiero de segundo piso y asigna fondos para crédito a instituciones de primer piso (fuera del sistema bancario) con el objetivo de atender las necesidades financieras de las MIPYME que no acceden a créditos a través de los bancos comerciales. Las colocaciones anuales en el marco de este programa fueron de alrededor de los USD 12 millones. Más recientemente, esta agencia está implementando un Paquete de Fomento a las Microfinanzas que otorga incentivos a las instituciones de microfinanzas para que amplíen su alcance en términos de MIPYME atendidas.

5.4.6 EL RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS

El régimen de ZF uruguayo vigente se estableció en 1987 por la Ley de Zonas Francas (Ley 15.921) y fue objeto de algunas modificaciones de relevancia recién en 2017³⁶⁰ (ver Box 5.5). Más allá de los objetivos explicitados en la normativa, dos de los principales resultados esperados al momento de la aprobación del régimen eran: i) localizar actividades industriales para abastecer fundamentalmente a los mercados de Argentina y Brasil bajo condiciones preferenciales; y ii) generar polos de desarrollo en el interior del país.

³⁵⁹ Dentro del SiGa operan otros fondos de garantía, por ejemplo, el Fondo de Garantía para Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI) que facilita la financiación bancaria a empresas desarrolladoras de inmuebles que amplíen el stock de vivienda de interés social (Ley 18.975 de 2011). El plazo de la garantía es de hasta 2 años y se garantiza hasta un 50% del crédito, con un monto mínimo de garantía de USD 40.000 dólares y un máximo de USD 300.000 dólares.

³⁶⁰ Ley 15.921 de 1987 y Ley 19.566 de 2017.

Box 5.5: RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN URUGUAY

Los contenidos principales del marco regulatorio de las ZF son los siguientes:

OBJETIVOS. Desarrollar las ZF a efectos de: i) promover inversiones; ii) diversificar la matriz productiva; iii) generar empleo; iv) incrementar las capacidades de la mano de obra nacional; v) aumentar el valor agregado nacional; vi) impulsar actividades de alto contenido tecnológico e innovación; vii) promover la descentralización y el desarrollo regional; y viii) promover la inserción del país en la dinámica del comercio internacional de bienes y servicios y los flujos internacionales de inversiones.

DEFINICIÓN Y ACTIVIDADES. Las ZF son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas, con el fin de que se desarrollen en ellas actividades industriales, comerciales y de servicios.

BENEFICIARIOS/USUARIOS. Una ZF puede ser explotada por el Estado o un particular autorizado. El explotador provee la infraestructura necesaria y suficiente para la instalación y funcionamiento de la ZF³⁶¹. La autorización para explotar una ZF por un particular es onerosa (suma única o canon periódico, según se convenga). El usuario directo es una persona física o jurídica que adquiere el derecho a desarrollar actividades en una ZF mediante contrato celebrado con el explotador respectivo. El usuario indirecto adquiere tal derecho mediante contrato con el usuario directo. Los usuarios de ZF no pueden desarrollar actividades industriales, comerciales o de servicios en el territorio no franco. Los contratos de usuario se consideran inexistentes si no tienen la autorización previa del Área Zonas Francas (AZF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

BENEFICIOS. Los beneficios están contemplados en el régimen tributario aplicable:

- Los usuarios de las ZF están exentos de todo tributo nacional, creado o a crearse, incluso aquellos en que por ley se requiera exoneración específica, respecto de las actividades que desarrollen en las mismas (salvo contribuciones y prestaciones relativas a seguridad social).
- El Estado, bajo responsabilidad de daños y perjuicios, asegura al usuario los beneficios que la ley le otorga durante la vigencia de su contrato.
- Los explotadores particulares no están alcanzados por los beneficios tributarios de los usuarios, pero pueden utilizar el régimen promocional de la Ley de Inversiones.
- Los bienes y servicios de cualquier origen introducidos en las ZF están exentos de todo tributo sobre la importación o de aplicación en ocasión de la misma. Los bienes y servicios introducidos en las ZF o producidos en ellas pueden salir de las mismas en cualquier momento y exentos de todo tributo³⁶². La introducción de bienes y servicios en las ZF (territorio no franco) desde territorio no franco (ZF) se considera una exportación (importación).

³⁶¹ El Decreto reglamentario detalla los contenidos específicos del concepto de “infraestructura necesaria y suficiente” a través de una lista taxativa de bienes y servicios que debe proveer el explotador (que deben representar una inversión de al menos USD 10 millones).

³⁶² Este punto aplica en igualdad de condiciones a usuarios y explotadores.

PLAZOS. La legislación no prevé plazos específicos para las autorizaciones de explotación o sus prórrogas y el plazo es establecido por el Poder Ejecutivo en la resolución que autoriza cada explotación³⁶³. Las autorizaciones de contratos de usuario directo y sus prórrogas tienen un plazo máximo de 15 años para actividades industriales y de 10 años para actividades comerciales o de servicios. Para los contratos de usuario indirecto el plazo máximo es de 5 años para cualquiera de las actividades. El Poder Ejecutivo puede habilitar plazos más extensos en casos de contribuciones excepcionales a los objetivos del régimen.

REQUISITOS/CONTRAPARTIDAS. Los usuarios deben emplear un mínimo de 75% de personal constituido por ciudadanos uruguayos. El Poder Ejecutivo puede reducir transitoriamente este porcentaje en virtud de características especiales de la actividad, situaciones de inicio o ampliación de actividades, razones de interés general y la consideración de los objetivos del régimen. En el caso de actividades de servicios el porcentaje mínimo puede ser del 50% por todo el plazo del contrato cuando la naturaleza del negocio así lo requiere. El usuario debe presentar un plan de negocios que permita evaluar la contribución a los objetivos del régimen, y que forma parte del contrato.

PENALIZACIONES. El apartamiento de los términos de la autorización de explotación por parte del explotador particular puede ser objeto de multa, sin perjuicio de la revocación de la autorización según la naturaleza de la violación. Las autorizaciones de explotación se otorgan bajo condición resolutoria de que se cumpla en tiempo y forma con las etapas del proyecto. Las violaciones e infracciones de la ley, reglamentos y contratos, por parte de los usuarios, se pueden sancionar con multa, prohibición de la realización de operaciones en calidad de usuario por tiempo determinado y pérdida de los beneficios.

INSTITUCIONALIDAD. Las ZF son autorizadas por el Poder Ejecutivo y la administración, supervisión y control de las mismas está a cargo del AZF del MEF. Desde la entrada en vigencia del nuevo Código Aduanero en marzo de 2015, la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) controla el ingreso, permanencia y salida de las mercaderías (las zonas francas pasaron a formar parte del territorio aduanero).

³⁶³ El plazo de las autorizaciones de explotación ha sido en general de 30 años, con la excepción correspondiente a la primera autorización, que fue otorgada por 50 años (Zona Franca Montevideo, actualmente, Zonamérica).

Las principales modificaciones introducidas a la Ley de Zonas Francas en 2017 fueron:

- La incorporación de plazos máximos para las autorizaciones de contratos de usuario. Anteriormente, los plazos eran acordados por el explotador y el usuario, y podían preverse prórrogas automáticas de los mismos, junto con objetos muy amplios en cuanto a las actividades a realizar. Esta situación, sumada al compromiso del Estado de mantener los beneficios del régimen durante la vigencia del contrato de usuario, limitaba las posibilidades del sector público de ejercer control sobre los incentivos otorgados. Los plazos máximos moderan esta limitación y obligan a controles periódicos ante las solicitudes de prórroga³⁶⁴.
- La posibilidad de prestar servicios desde las zonas francas hacia el resto del territorio nacional. Anteriormente, con algunas excepciones, los servicios sólo podían prestarse dentro de la misma zona franca, a otras zonas francas o a terceros países. Esta disposición debió ser modificada de modo de alinear el régimen con el proyecto contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS) de OCDE y el G20.
- La inclusión de la modalidad de las Zonas Temáticas de Servicios, específicamente para servicios audiovisuales y de esparcimiento y entretenimiento.
- El establecimiento de discriminaciones en favor de la descentralización de las actividades económicas. El poder Ejecutivo puede otorgar beneficios tributarios adicionales a explotadores, y plazos de contratos de usuario más extensos, en zonas francas con desventajas por su localización. Asimismo, las Zonas Temáticas de Servicios sólo pueden localizarse fuera del Área Metropolitana.

Es generalmente aceptado que el régimen de ZF cumplió satisfactoriamente con sus objetivos, aunque no necesariamente en el sentido de las expectativas existentes al momento de su aprobación. La expectativa de localizar actividad industrial orientada a la región se frustró cuando en el MERCOSUR se acordó que las mercaderías provenientes de las ZF de los países miembros debían tributar el arancel de extrazona (Decisión 8/94)³⁶⁵. Asimismo, el régimen no contribuyó al desarrollo de regiones relativamente más desfavorecidas. Actualmente funcionan doce ZF, la mayoría en la región suroeste del país³⁶⁶. Las autorizadas entre 1990 y 1994 eran básicamente logísticas y -en algunos casos- agregaban actividad industrial; mientras que las autorizadas en la última década se caracterizan por algún tipo de especialización (plantas de pasta de celulosa; servicios globales; industria y logística farmacéuticas). El régimen fue utilizado -en general- en tres tipos de situaciones: i) inversiones de gran porte para la producción de manufacturas que se generan en relativamente pocas locaciones y se comercian globalmente (pasta de celulosa); ii) servicios globales; y iii) actividades logísticas.

³⁶⁴ En 2010 se introdujeron por Decreto plazos máximos para las autorizaciones de contratos de usuario, pero en 2013 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declaró su nulidad, lo que determinó el retorno a la situación anterior hasta tanto las limitaciones fueron previstas con jerarquía legal.

³⁶⁵ Los bienes producidos en ZF uruguayas se benefician de la preferencia MERCOSUR en Argentina y Brasil, a través de acuerdos recíprocos bilaterales para una lista de productos y por cierto plazo.

³⁶⁶ Tres desarrollan actividades logísticas (Nueva Palmira, Libertad y Florida), tres combinan actividades industriales y logísticas (Colonia, Colonia Suiza y Rivera), dos producen pasta de celulosa (UPM y Punta Pereira), una combina actividades logísticas y servicios globales (Zonamérica), dos se dedican a los servicios globales (Aguada Park y WTC), y una a la producción y servicios especializados del sector farmacéutico (Parque de las Ciencias). Las ZF de Colonia y Nueva Palmira fueron creadas por la Ley 7.593 de 1923; la primera es explotada por el Estado, mientras que la explotación de la segunda fue adjudicada a un privado.

En términos cuantitativos se observa que:

- Las ZF explicaron el 4,8% del PIB en 2017, más de un punto porcentual que en 2012.
- Las ZF explicaron el 28% de las exportaciones en 2018, el doble que su participación en 2015. La contribución a las exportaciones de servicios se ubicaría en torno al 40% en 2017. Este último porcentaje es muy superior para el caso de los servicios globales de exportación.
- Las ZF contribuyeron a localizar en el país actividades relativamente intensivas en conocimiento y dinámicas en el comercio internacional. Los puestos de trabajo generados son de alta calificación relativa –el 50% del personal dependiente tiene nivel educativo terciario o superior– y la remuneración promedio en un sector determinado es superior en ZF que en territorio no franco³⁶⁷.
- Las ZF fueron dinámicas en la generación de empleo, estimándose que entre 2009 y 2017 generaron un promedio de 600 puestos de trabajo por año, superándose los 14.400 en relación de dependencia en 2017 (y unos 850 de personal no dependiente).
- El desarrollo de las ZF no fue homogéneo. En 2017, dos ZF concentraban cerca del 65% del empleo (Zonamérica y Aguada Park); otras dos (Zonamérica y WTC Free Zone) representaron cerca del 57% de las exportaciones desde zona franca.
- En el período 2005-2017, la inversión acumulada en ZF alcanzó los USD 6.775 millones, de los cuales unas tres cuartas partes correspondieron a las ZF especializadas en la producción de pasta de celulosa.

En síntesis, las ZF parecen haber contribuido decisivamente a desarrollar y consolidar las actividades logísticas, captar IED de gran porte y localizar servicios globales de exportación. Sin embargo, esta percepción está basada en abundante evidencia anecdótica pero no se realizaron estudios de impacto ni análisis costo-beneficio del régimen. Es un instrumento que demostró su ductilidad para adaptarse a muy diferentes tipos de usuarios y fue la herramienta para la negociación de grandes proyectos de inversión.

5.4.7 ASISTENCIA AL INVERSOR: AGENCIA DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES

La promoción externa de las inversiones corresponde al Instituto de Promoción de la Inversión, las Exportaciones de Bienes y Servicios e Imagen País (“Uruguay XXI”), creado en 1996 con los siguientes cometidos (Ley 16.736):

- Promover la radicación de inversiones extranjeras en el país y el crecimiento, diversificación y mayor valor de las exportaciones.
- Promover y difundir la imagen país en el exterior, en lo que respecta a las inversiones y a las exportaciones.
- Desarrollar y prestar servicios de información y apoyo a los exportadores e inversores, reales o potenciales.
- Preparar y ejecutar actividades promocionales, internas y externas, a través de representaciones permanentes, itinerantes u otras.
- Coordinar acciones promocionales de inversiones y exportaciones que se cumplen en el exterior mediante el esfuerzo conjunto público y privado.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo concerniente a aspectos que puedan mejorar las condiciones para la inversión y exportación.

³⁶⁷ Las brechas mayores se observan en call centers, servicios financieros e industria manufacturera. En el caso de los servicios financieros, la remuneración promedio en ZF triplica la remuneración promedio en territorio no franco pero este resultado está sesgado por el tipo de servicio predominante en cada uno de los casos (por ejemplo, en ZF no hay atención al público).

Los cometidos están atribuidos y con jerarquía legal. A su vez, es un conjunto amplio que contempla todas las funciones esenciales de este tipo de instituciones, incluidas las de servicios de postinversión (*after care*) y el asesoramiento proactivo a las autoridades gubernamentales para la mejora del clima de inversiones (*policy advocacy*). El Instituto tiene exclusivas responsabilidades de promoción y no interviene en materia regulatoria, ni en el otorgamiento y control de incentivos a la inversión. Uruguay XXI es una persona pública no estatal dirigida por un Consejo de Dirección integrado por 10 miembros: sendos representantes de cinco Ministerios, el Director Ejecutivo y cuatro representantes del sector privado³⁶⁸.

El Instituto debe ajustar su actuación a la política de comercio e inversiones fijada por el Poder Ejecutivo y la comunicación y coordinación con el Poder Ejecutivo se realiza a través del Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad. Esta integración del Consejo de Dirección, por cantidad de miembros y jerarquía, determinó que el mismo sea muy poco operativo, constituyendo una instancia de frecuencia anual a efectos de cumplir con las formalidades de la aprobación de balances y programas de actividades, pero sin mayor injerencia en aspectos sustantivos de la orientación y funcionamiento del Instituto. El mismo no cuenta con oficinas en el exterior y la reglamentación habilita la comunicación directa con las representaciones diplomáticas y consulares a efectos de la coordinación de acciones promocionales. Desde 2017, Uruguay XXI y la Cancillería están implementando coordinadamente un proyecto piloto de constitución de una Red de Agentes de Atracción de Inversiones.

Por otra parte, existen diversas instituciones del sector público con alguna especialización sectorial o regional que desarrollan las actividades promocionales en relación con su sector o región, las que -en general- son puestas en conocimiento o coordinadas con el Instituto. Se destacan en este sentido: el Ministerio de Turismo, el Instituto Nacional de la Carne (INAC) y el Instituto Nacional de Logística (INALOG).

La estructura operativa de Uruguay XXI está encabezada por un Director Ejecutivo y cuenta con una Gerencia General y cinco gerencias sustantivas: i) Promoción de Exportaciones; ii) Promoción de Inversiones; iii) Inteligencia Competitiva; iv) Imagen y Comunicación; y v) Post Inversión. La Gerencia de Promoción de Inversiones se ocupa de la promoción internacional y de la asistencia al inversor, y cuenta con el apoyo de la Gerencia de Inteligencia Competitiva en materia de prospectiva de inversiones, y de la de Imagen y Comunicación en la difusión de la imagen país. A pesar de existir dos gerencias, la separación entre las funciones de promoción de exportaciones e inversiones no sería plena en tanto otra gerencia - Inteligencia Competitiva - tiene a su cargo la prospectiva de inversiones y la de mercados, así como los servicios de información. En promoción de inversiones, Uruguay XXI presta los siguientes servicios:

- Información: difusión de beneficios generales y sectoriales para la inversión; guía del inversor; información sobre costos de instalación y funcionamiento; estudios periódicos sobre la economía de Uruguay y estudios sectoriales.
- Asistencia al inversor: información personalizada sobre preguntas específicas (mercado de trabajo, impuestos y legislación, costos, incentivos); contactos con entidades de gobierno, actores industriales, instituciones financieras, centros de I+D y socios potenciales; y facilitación de visitas al país de inversores extranjeros (agenda de reuniones con autoridades públicas, proveedores, socios potenciales y cámaras empresariales).

³⁶⁸ Los representantes del sector privado y sus respectivos alternos son designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones más representativas del comercio y la industria, del agro, de los servicios, de las micro, pequeñas y medianas empresas, de las cooperativas y de los trabajadores.

- Promoción de oportunidades de inversión en eventos, misiones y rondas de negocios.
- Postinversión: servicios a nivel de compañía para facilitar el inicio de actividades y el desarrollo de nuevas inversiones por parte del inversor extranjero.

En el período 2002-2008, el Instituto tuvo escasa actividad debido a restricciones presupuestales. A partir de 2009, los recursos asignados se multiplicaron por más de tres y el Instituto se reposicionó como el referente en materia promocional para públicos y privados. La promoción de inversiones estuvo tradicionalmente relegada, subordinada a la prioridad otorgada a las actividades de promoción de exportaciones. Esta promoción de inversiones fue esencialmente de tipo reactivo, atendiendo consultas y prestando apoyo a inversores potenciales que manifestaban su interés en el país, y realizando presentaciones de las ventajas de invertir en Uruguay en el marco de eventos internacionales o misiones al exterior de autoridades nacionales. En años recientes, el Instituto logró sofisticar su función de promoción de inversiones, acercándola a la realidad y las necesidades de la atracción de inversiones en Uruguay, con mayor proactividad en la identificación y atracción de los inversores más adecuados a los objetivos de desarrollo, según prioridades sectoriales. En este sentido, además del proyecto piloto de red de agentes de inversiones, se puso en funcionamiento en 2018 una unidad especializada en servicios de postinversión, constituida como una gerencia del Instituto, lo cual de alguna manera institucionaliza las tareas de postinversión que se habían desarrollado en el marco del Programa de Servicios Globales ejecutado por Uruguay XXI con apoyo técnico y financiero del BID. Se encuentra también en proceso la sistematización del asesoramiento proactivo a las autoridades de gobierno en cuanto a aspectos normativos y operativos que incidan en el clima de inversiones y los derrames de la IED (*policy advocacy*), que en sus etapas iniciales se enfocó en las actividades de servicios globales.

Evaluaciones de impacto recientes de las actividades desarrolladas por Uruguay XXI concluyeron que existe una contribución significativa de estas actividades al aumento y diversificación de las exportaciones y al incremento de la presencia de firmas multinacionales en el país (Volpe et al., 2020). Específicamente, en el período 2010-2018, el apoyo del Instituto se tradujo en un aumento de 2,6 puntos porcentuales en la probabilidad de que una firma uruguaya exporte por primera vez en un año dado, un aumento del 15% del valor de las exportaciones totales de las firmas y un aumento cercano al 9% en la cantidad de destinos a los cuales exportan. A su vez, en el período 2009-2016, las actividades de promoción de inversiones estuvieron asociadas a un incremento del 1,5% en la probabilidad de que una firma multinacional abra su primera filial en Uruguay, un incremento del 5% en la probabilidad de que una firma multinacional tenga presencia en el país y un incremento del 7% en su número de filiales localizadas en el territorio uruguayo.

5.4.8 INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS

Uruguay cuenta con varias instituciones especializadas en aspectos vinculados con la generación de capacidades de absorción que potencian los derrames de las inversiones, en particular, en materia de capacitación de recursos humanos, actividades de ciencia, tecnología e innovación, y desarrollo empresarial con foco en MIPYME.

La escasez de recursos humanos con las calificaciones adecuadas constituye uno de los principales cuellos de botella a mediano plazo, que ya está teniendo manifestaciones en algunos sectores de actividad (notoriamente, el de TIC). En 2008 fue creado el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), cuyo Consejo Directivo está integrado por representantes del gobierno, empresarios y trabajadores, y tiene entre sus

cometidos la administración del Fondo de Reconversión Laboral. Por este concepto, en 2016 y 2017, los ingresos del INEFOP fueron de unos USD 30 millones por año. Hasta 2015 los niveles de ejecución fueron muy inferiores a los recursos disponibles, situación luego revertida, al punto que los niveles de ejecución recientes superaron -incluso- los ingresos del Instituto y se percibió la necesidad de mejorar la evaluación en términos de la calidad de los servicios y su impacto. Es relevante también consolidar la introducción de la atracción de inversiones y la concreción de sus derrames como integrantes de las prioridades estratégicas en la capacitación de los recursos humanos.

Históricamente, la inversión en I+D en Uruguay fue baja. Según los indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación (ANII, 2017), el gasto en actividad de ciencia y tecnología representó el 0,67% del PIB en el trienio 2015-2017, y había sido del 0,56% en el trienio anterior. Evolución similar tuvo el gasto en I+D, que representó el 0,43% del PIB en el trienio 2015-2017, y había sido del 0,33% en el trienio anterior. En ambos indicadores, la participación del gasto público en el trienio más reciente fue del 71% y había sido de aproximadamente 67% en el período anterior. Desde 2008 está operativa la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), que ejecutó un presupuesto de unos USD 35 millones anuales en los años recientes. La ANII opera en cuatro áreas principales: i) promoción de la innovación orientada al sector productivo, incluido el apoyo al ecosistema emprendedor (USD 7 millones); ii) promoción de la investigación (USD 14,5 millones); iii) promoción de la formación de capital humano (USD 5 millones); y iv) acciones para ampliar sinergias en el Sistema Nacional de Innovación (USD 2 millones). Más allá de los avances en términos de recursos públicos asignados y del desarrollo de diversos instrumentos, el gasto en I+D sigue siendo reducido y la articulación entre las instituciones académicas y las empresas es relativamente débil. Sin perjuicio de esto, se están promoviendo y están creciendo algunos sectores en los cuales la I+D es parte esencial del negocio, como es el caso de las TIC y la biotecnología. Una de las principales deficiencias que se encontró en el sistema de instrumentos de apoyo a emprendimientos dinámicos es la ausencia de mecanismos potentes de capital de riesgo.

En 2015 se puso en funcionamiento la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) que tiene como finalidad contribuir al desarrollo económico productivo y sustentable, con especial énfasis en las MIPYME. Desde entonces, esta agencia implementó -individualmente o en coordinación con otras instituciones- diversos programas, entre los que se destacan: desarrollo de proveedores; capital semilla; centros de desarrollo empresarial en el interior del país; fortalecimiento del sistema de garantías y de las microfinanzas; apoyo a la asociatividad en conglomerados; entre otros. No obstante la coordinación interinstitucional a través del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad en funcionamiento desde 2017, persisten superposiciones y ausencias de coordinación entre las diversas instituciones involucradas en el apoyo al desarrollo de las MIPYME: ANDE, INEFOP (Área Empresas), DINAPYME (Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas), Uruguay XXI, OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), LATU (Laboratorio Tecnológico de Uruguay).

5.4.9 VISIÓN GLOBAL DE LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN EN URUGUAY

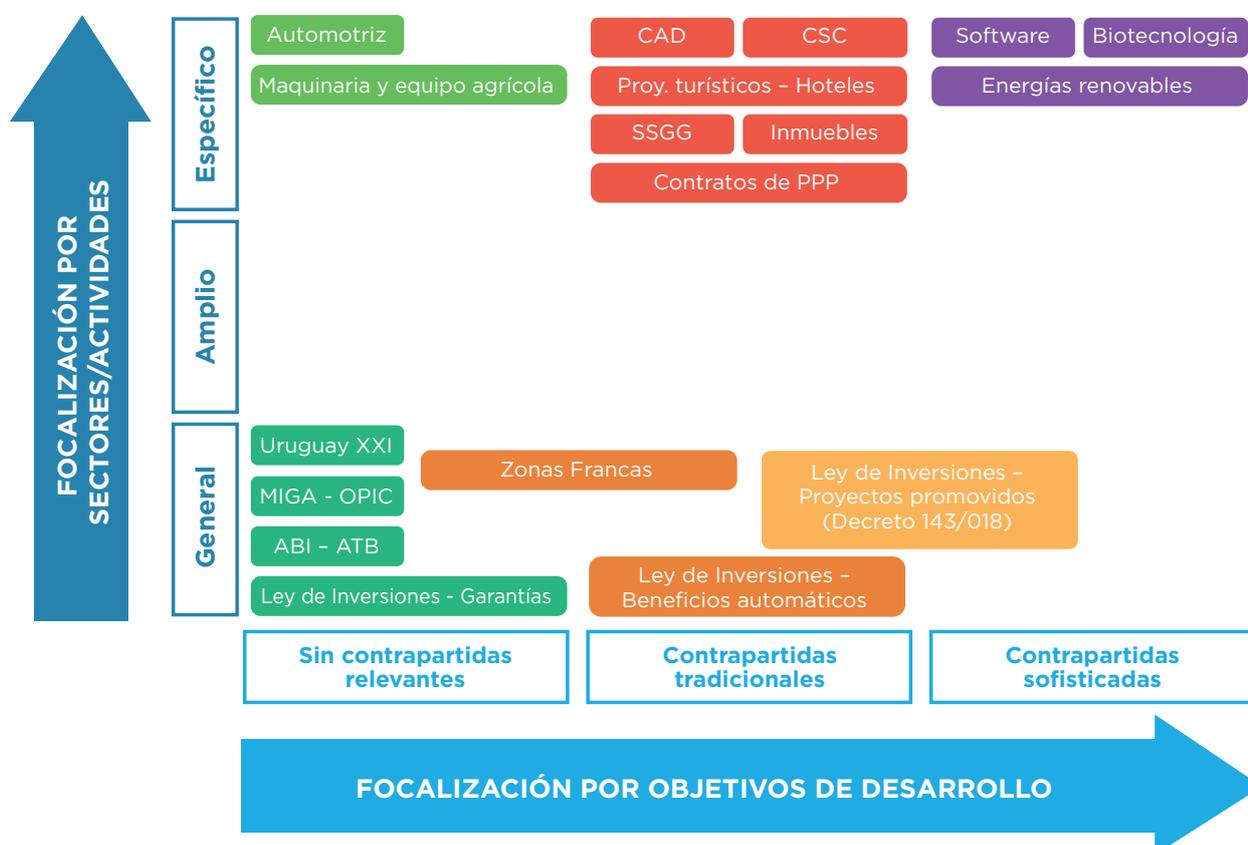
Uruguay tiene una posición destacada entre los países en desarrollo en las condiciones políticas y económicas generales que son determinantes de las decisiones de inversión. El país suele ocupar el primer o segundo lugar en América Latina en los indicadores que tratan sobre la calidad institucional, tales como: la estabilidad política y social, las libertades, y la integridad de la función pública. Sin embargo, en este marco general existen también factores limitantes sustantivos en algunas materias, que incluyen la inserción comercial

internacional, la infraestructura de transporte, las capacidades de los recursos humanos, la inversión en I+D y su vínculo con las actividades productivas.

En las últimas décadas, el gobierno uruguayo introdujo cambios sustanciales en la orientación y diseño de los instrumentos de promoción y atracción de inversiones, que estuvieron alineados con las buenas prácticas y han resultado en incentivos crecientemente focalizados y relacionados con cuestiones esenciales para el desarrollo: innovación y apropiación tecnológica, empleo y calificación de los recursos humanos, desarrollo sustentable, valor agregado e incorporación de conocimiento, inserción exportadora. Este conjunto de instrumentos está compuesto por mecanismos diversos y relativamente potentes, que -junto con un clima de inversiones favorable- permite al país competir con otras localizaciones de la región. En un contexto de alternativas de inserción internacional limitadas por la situación del MERCOSUR y las propias características estructurales del país, adquiere especial relevancia el óptimo aprovechamiento de los márgenes de acción unilateral que incluyen el diseño e implementación de las políticas e instrumentos para la promoción de las inversiones, incluida, la atracción de IED.

En el Cuadro 5.20 se clasifican los instrumentos de promoción de inversiones de Uruguay según dos dimensiones de focalización: sectores/actividades y objetivos de desarrollo o contrapartidas (metodología resumida en el Cuadro 4.2). La ausencia de contrapartidas relevantes se manifiesta en los instrumentos correspondientes al régimen general de inversiones, tal como cabe esperar por definición. Cumplen también con esta característica los regímenes de promoción de los sectores automotriz y de maquinaria y equipo agrícola. En estos casos se requiere únicamente realizar una actividad determinada (producción o exportación), sin requisitos de nueva inversión y sin alterar necesariamente las condiciones bajo las que tradicionalmente se han desarrollado estas actividades. Por otra parte, el régimen de ZF se ubicó en una situación intermedia entre la exigencia de contrapartidas tradicionales y la ausencia de contrapartidas relevantes. Si bien este régimen amparó negociaciones para la atracción de proyectos de inversión estratégicos y de gran porte, también habilita a que los usuarios operen en el mismo por plazos extensos con escasa nueva inversión o creación de empleo.

Cuadro 5.20: URUGUAY: CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES SEGÚN DIMENSIÓN E INTENSIDAD DE FOCALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

En la mayoría de los instrumentos con contrapartidas tradicionales, la exigencia consiste en la realización de una inversión. En los regímenes sectoriales de centros de atención a distancia (CAD), centros de servicios compartidos (CSC) y servicios globales (SSGG) la principal contrapartida es la generación de empleo. En el segundo existen también exigencias relevantes de capacitación de los recursos humanos, por lo que podría haberse considerado una ubicación intermedia entre contrapartidas tradicionales y sofisticadas.

Las contrapartidas sofisticadas se observan en algunos instrumentos. El régimen general de incentivos a proyectos de inversión específicos de la Ley de Inversiones (Decreto 143/018) se ubicó en una situación intermedia entre contrapartidas tradicionales y sofisticadas. Si bien el régimen otorga beneficios fiscales en base a indicadores de utilización de tecnologías limpias, gasto en I+D y otros vinculados con el desarrollo sustentable e innovador, también es posible acceder a tales beneficios a partir de una inversión que genera empleo y/o exportaciones. A su vez, hay actividades sectoriales que son en sí mismas intensivas en incorporación de conocimiento (*software* y biotecnología) y otras que hacen directamente a la sustentabilidad del desarrollo (energías renovables).

En lo que respecta a las buenas prácticas internacionales en la promoción y atracción de inversiones (sección 4.6) se observa -en términos generales- un alineamiento cada vez mayor por parte de los instrumentos de incentivos a las inversiones en Uruguay, como resultado de las reformulaciones e incorporaciones de los últimos años, que incluyeron armonización de criterios y mayor especialización de los instrumentos según sectores de

actividad y características horizontales de las actividades. De todos modos, la visión global de las políticas de inversión de Uruguay y las fortalezas relativas del país sugieren que existen aún márgenes para profundizar en las reformas de las políticas públicas. Algunos de los aspectos principales vinculados con las mejores prácticas son:

- El **papel de la inversión** en la estrategia de desarrollo productivo de Uruguay, y en particular de la IED, es claro y está acompañado de un compromiso político sólido y de larga data. La no discriminación según la nacionalidad del capital es un principio bien establecido desde hace décadas. Recientemente, la **estrategia de desarrollo** del país -o al menos aspectos esenciales de la misma- están siendo explicitados en documentos oficiales o planes plurianuales.
- El **soporte institucional** de las políticas de inversión y los incentivos relacionados está inserto en la realidad de una gestión pública en la que persiste cierta **compartimentación temática**. Las limitaciones observadas a nivel de formulación de las políticas, aprobación de los instrumentos y evaluación global de los resultados, hacen evidente la necesidad de una institucionalidad de alta jerarquía, mejor coordinada y con la **capacidad de articular** a las diversas entidades con cometidos relevantes en la materia. De todos modos, a nivel de la aplicación de la Ley de Inversiones se logró consolidar un **soporte interinstitucional** (COMAP) en el que participan los ministerios con responsabilidades sectoriales y el MEF. La gran mayoría de los incentivos fiscales, tanto generales como sectoriales, se implementaron bajo un marco de consistencia común dado por la Ley de Inversiones. Los apartamientos más notorios se observan en el subsidio automotriz, de responsabilidad casi exclusiva del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y el régimen de ZF, de responsabilidad casi exclusiva del MEF.
- Si bien durante la última década y media la normativa sobre promoción de inversiones e instrumentos relacionados fue objeto de transformaciones profundas, se entiende que esto ocurrió en el marco de un **sistema promocional estable**. En general, las modificaciones fueron motivadas para mejorar los resultados, alinear con buenas prácticas y nuevos marcos internacionales, captar nuevas oportunidades y responder a necesidades del desarrollo del país.
- En Uruguay los **incentivos son establecidos por leyes** y su aplicación reglamentada por decretos y resoluciones (algunas adoptadas por las autoridades de aplicación). La principal excepción viene dada por el subsidio automotriz. En la práctica, el Poder Ejecutivo tiene amplias facultades en materia de incentivos a las inversiones, que le permitieron introducir modificaciones significativas en la promoción de las mismas sin modificar la Ley de Inversiones. Esta última y la Ley de Zonas Francas, los principales instrumentos, dejan a la reglamentación la determinación de aspectos fundamentales de ambos regímenes. En cuanto a la **transitoriedad** de los apoyos públicos, la mayoría de los mecanismos prevé apoyos por plazos determinados, y- en algunos casos- son decrecientes. Las excepciones a esta transitoriedad se observan en el subsidio automotriz y la exoneración del impuesto a la renta a las exportaciones de *software*.
- La **revisión** es una práctica regular en las políticas de inversión. En la última década y media se modificó en tres ocasiones la reglamentación de la Ley de Inversiones, se reformuló el régimen de ZF, se adoptaron o modificaron varios incentivos sectoriales y se establecieron nuevos regímenes como el de contratos de PPP. Sin embargo, no se observan comportamientos sistemáticos en materia de **análisis costo-beneficio y evaluaciones de impacto** de los diversos instrumentos ni del sistema en su conjunto. Las evaluaciones existentes son escasas y aisladas, y -al igual que las revisiones- no se dispone de un mandato explícito que defina su periodicidad ni de metodologías preestablecidas.

- Los instrumentos de apoyo a las inversiones empleados en Uruguay muestran una **diferenciación** moderada pero creciente según los distintos tipos de inversiones o inversores. En particular, algunos instrumentos consideran específicamente a las MIPYME.
- La implementación de mecanismos específicos para la concreción de los **derrames** o externalidades positivas de las inversiones es relativamente reciente (programas de desarrollo de proveedores y asociatividad, capacitaciones a medida). Uruguay tiene las condiciones y la necesidad de priorizar estos mecanismos en el marco de la adopción de una función de **promoción de inversiones de carácter estratégico**, que se está implementando, y que establece *targets* según tales externalidades, junto con la realización sistemática de funciones de *after care* y *policy advocacy* mejor articuladas entre las entidades involucradas.

6

CONCLUSIONES

The background is a dark purple gradient. It features glowing blue and white circuit-like patterns, including lines, nodes, and a grid. A prominent 3D cube is rendered in a glowing blue and white, appearing to float or sit on a surface. The overall aesthetic is futuristic and technological.

Conclusiones

En las últimas décadas se registró un importante crecimiento de la inversión extranjera directa (IED) a nivel mundial, al calor del avance del proceso de globalización y de la creciente fragmentación productiva en el marco de las cadenas globales de valor. Más allá de cierta desaceleración en los últimos años, en gran medida derivada de los efectos de mediano y largo plazo de la crisis sistémica global de 2008 y, más cerca en el tiempo, de orientaciones más proteccionistas/nacionalistas en algunas economías claves, en términos históricos el peso de la IED medido contra el PIB mundial continúa siendo elevado. Aun en un contexto donde las consecuencias de la pandemia del COVID-19 tendrán un efecto fuerte depresivo sobre las operaciones de IED, es esperable que mantenga un rol relevante en la economía mundial, y que las EMN continúen como actores claves en la definición de las formas de organización de la producción y el comercio a nivel internacional.

Tradicionalmente la IED tuvo un rol significativo en América Latina, ya desde el modelo de desarrollo basado en las exportaciones primarias de fines del siglo XIX y más adelante en la etapa sustitutiva de importaciones. A lo largo de los últimos 30 años, la IED arribada a la región tuvo comportamientos oscilantes, con dos ciclos de crecimiento sostenido. El primero ocurrió en los años 90 -en el contexto de las reformas estructurales y la estabilización macroeconómica en la mayor parte de la región-, y el segundo entre 2003 y 2012 -motivado esencialmente por el buen desempeño económico al calor del boom de las commodities-. Este último período de crecimiento fue interrumpido primero -temporalmente- por la crisis sistémica global desatada en 2008 y luego con el fin del boom de precios. Así, la IED arribada a América Latina, llegó a los USD 200 mil millones anuales en 2011-2012 y fue de menos de USD 150 mil millones en 2018. Sin embargo, en una mirada de más largo plazo, es notable la persistencia de la participación de la región en el total de IED global, ya que cuando se la calcula en el promedio de los últimos quinquenios se ubica sistemáticamente entre el 8 y el 9%.

Aunque el grueso de las inversiones arribadas a la región se concentra en las naciones más grandes, algunas economías pequeñas lograron incrementar su capacidad de atraer IED en las últimas décadas. En este trabajo se examinaron las experiencias de cuatro economías pequeñas con trayectorias dispares en la materia: Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Uruguay, con el fin de analizar el marco de políticas hacia la inversión y los resultados obtenidos en cada caso.

La relevancia de analizar los marcos de política surge de la generalizada tendencia de los gobiernos de diversos países del mundo en las últimas décadas hacia la implementación de diferentes iniciativas destinadas a atraer IED, no sólo con la reducción de las barreras a la inversión extranjera, sino también con la implementación de programas de promoción de inversiones y la incorporación de distintos tipos de incentivos. La racionalidad detrás de estas iniciativas proviene del hecho de que los flujos de IED son vistos como un motor que tiene el potencial de impulsar el crecimiento de los países receptores. Se suele argumentar que la misma trae aparejada un conjunto de externalidades positivas asociadas a la transferencia de conocimiento y de *know-how* entre las empresas nacionales y las empresas extranjeras que llevan adelante las inversiones. Estas externalidades, que se darían mediante transferencia directa de tecnología, difusión/imitación de mejores prácticas tecnológicas y organizacionales y movilidad del personal, entre otros canales, generarían ganancias de productividad para las economías receptoras. Al mismo tiempo, la IED tiene el potencial de crear empleos y de contribuir a diversificar las exportaciones y a transformar la estructura productiva. Todo esto lleva a que la misma tenga el potencial de generar impactos positivos en el crecimiento y desarrollo de los países huéspedes.

En este trabajo se revisa la evidencia disponible a nivel internacional sobre determinantes e impactos de la IED. Se observa que los impactos de la IED sobre el desarrollo son condicionales a las características del país receptor, incluyendo niveles de calidad institucional, disponibilidad y calidad del capital humano, profundidad de los sistemas financieros locales, infraestructura, estructuras de mercado, patrones de especialización y capacidades tecnológicas. Al mismo tiempo, el impacto de la IED sobre la economía receptora no es indiferente respecto del tipo de IED de la cual se trate. No es lo mismo, por ejemplo, atraer inversiones en sectores de alto valor agregado que demanden mano de obra de alto nivel de calificación, que hacerlo en sectores extractivos con bajos niveles de encadenamiento local. En suma, los potenciales impactos positivos de la IED distan de ser automáticos.

En este escenario, la heterogeneidad de los resultados sobre la existencia de derrames positivos para las economías receptoras a partir de la llegada de IED amerita repensar cuidadosamente las políticas de incentivos que impliquen el uso de recursos públicos. Asimismo, sugiere que las políticas de promoción de la IED deben focalizarse en atraer inversiones con mayor potencial de generar ese tipo de derrames y complementarse con instrumentos dirigidos a mejorar las capacidades y activos locales y a estimular vinculaciones directas entre las EMN y las empresas domésticas.

Otra cuestión relevante al momento de diseñar políticas de atracción de inversiones es entender cuáles son los determinantes de la IED, es decir, lo que hace que una empresa decida extender parte de su estructura productiva hacia otros países y cuáles son las variables que tiene en cuenta al momento de tomar esa decisión de deslocalización. También aquí se comprobó que hay un campo prolífico de investigación con resultados heterogéneos según los países, sectores y modalidades de la IED. De la revisión de la literatura surge que hay una multiplicidad de determinantes de la localización de las operaciones de IED, que varían según las estrategias de negocios de las empresas multinacionales y del tipo de inversión y los sectores involucrados. Esto lleva a la necesidad de diseñar estrategias de atracción focalizadas, atendiendo a esas diversas características de las actividades de IED y en función de los objetivos mencionados más arriba.

A la luz de la actual evidencia internacional sobre los determinantes, impactos y políticas hacia la IED, ¿qué conclusiones se pueden extraer a partir del análisis de la experiencia de los cuatro casos nacionales aquí examinados?

Costa Rica es un caso de éxito en cuanto a la capacidad de atraer IED y de insertarse progresivamente en CGV en sectores de alta tecnología, lo cual tuvo impactos positivos en materia de diversificación exportadora, generación de empleo y mejoras del capital humano. Estos éxitos fueron alcanzados en buena medida debido a los generosos incentivos del régimen de zonas francas. Sin embargo, la IED en Costa Rica aún genera encadenamientos locales relativamente débiles, más allá de los referidos a la provisión de bienes y servicios básicos. Adicionalmente, las tareas desarrolladas en el país en las cadenas de valor de alta tecnología aún son mayoritariamente las de ensamblaje y *offshoring* de servicios de bajo-medio nivel de complejidad, y la motivación principal de los inversores es la reducción de costos, lo cual evidencia el potencial que aún tiene el país para seguir avanzando en la materia. En consecuencia, el país enfrenta el desafío de atraer proyectos de IED que involucren tareas que puedan generar mayores derrames y favorecer ulteriores procesos de escalamiento, y en las que Costa Rica tenga o pueda desarrollar capacidades para desempeñarse eficientemente. Esto podría hacerse tanto vía atracción de nuevas empresas, como incentivando procesos de *upgrade* en las firmas ya instaladas y debería apuntar a actividades de bajo volumen y alto contenido técnico, y a servicios intensivos

en conocimiento. A su vez, para que estos objetivos resulten alcanzables se requiere, además de una mayor focalización de los incentivos, hacer más énfasis en la construcción de capacidades locales.

Ecuador -en algún sentido- es un caso opuesto al de Costa Rica en cuanto al enfoque de políticas. Mientras que el desempeño del país fue modesto en cuanto a la atracción de inversiones en el período analizado (recordar que el análisis de este caso llega hasta 2016) las políticas públicas concibieron a la IED como complementaria a la inversión nacional, pública y privada, subordinada a los objetivos de transformación y diversificación productiva y tecnológica, y enmarcada en el respeto de los derechos sociales y ambientales promovidos por el gobierno. En este marco, se adoptó un complejo esquema de incentivos en procura de promover diversos objetivos de política a través de instrumentos específicos. Si bien estos incentivos fueron operativos durante un período relativamente breve, lo cual limita la posibilidad de concluir respecto de su efectividad, hasta el momento no parecen haber dado los resultados esperados. Más allá de la influencia que puedan estar teniendo los problemas estructurales y de clima de inversiones dentro del país, hay otros que pertenecen al propio diseño y funcionamiento de la estrategia de promoción de inversiones que también pueden ser significativos en la explicación de la baja capacidad de atracción de inversiones del país. Entre estos se incluyen una excesiva cantidad de sectores priorizados o estratégicos, así como el énfasis en determinantes sectoriales en desmedro de la priorización funcional, asociadas a tareas en las cadenas de valor.

En el caso de Paraguay, en la última década el Estado intentó mejorar las condiciones generales de atracción de la IED, área donde el país muestra rezagos en varias dimensiones, incluyendo capital humano, calidad institucional, gestión pública y empresarial, desarrollo científico y tecnológico e infraestructura física (en este caso, con un impacto negativo reforzado por los efectos de la mediterraneidad). En este escenario, las mejoras en los instrumentos de promoción y atracción de inversiones son menos relevantes en esta etapa que los cambios estructurales y culturales requeridos para alcanzar avances significativos en dichas dimensiones. Con este entendimiento, el gobierno paraguayo adoptó reformas institucionales, invirtió montos muy significativos en la generación de capacidades domésticas y transmitió su compromiso con la inversión privada, la estabilidad de las reglas de juego y la lucha contra la corrupción. Este conjunto de esfuerzos logró cierta mejora en el dinamismo de los flujos de IED recibidos por el país.

Finalmente, Uruguay es un caso que exhibe un muy buen desempeño en materia de indicadores de calidad institucional, a la vez que muestra debilidades en materia de su patrón de inserción comercial internacional, capital humano e inversión en I+D orientada al desarrollo productivo. En función de este diagnóstico, el gobierno operó sobre los instrumentos de promoción y atracción de inversiones en el sentido de una mayor focalización y alineamiento con objetivos de desarrollo -innovación, empleo y calificación de los recursos humanos, valor agregado, diversificación exportadora, sustentabilidad-. Gracias a estas acciones, y al clima general favorable para las inversiones, el país atrajo importantes volúmenes de IED en la última década.

En el análisis general y comparativo se observa que sólo en Uruguay se avanzó con cierta decisión hacia esquemas de incentivos que incluyen contrapartidas relativamente sofisticadas (e.g. I+D, desarrollo sustentable), aunque -en este caso, al igual que en los otros aquí estudiados- predominan los instrumentos de promoción sin exigencias de contrapartidas o bien con contrapartidas tradicionales (e.g. inversión, empleo). A su vez, la adopción de iniciativas tendientes a favorecer la concreción de derrames (e.g. capacitación de proveedores, mecanismos de vinculación, etc.) es todavía incipiente o

limitada en todos los casos. En este contexto, sería deseable que las políticas hacia la IED ganen en complejidad, alineándose con las mejores prácticas internacionales (e.g. mayor focalización y diferenciación de incentivos, y concesión de los mismos frente a contrapartidas sofisticadas) y se complementen con acciones dirigidas a mejorar las condiciones estructurales de atracción de inversiones y la disponibilidad de competencias locales. Esto, sin embargo, debe estar condicionado a los respectivos estadios de maduración de los procesos de desarrollo de cada país y la existencia de capacidades institucionales requeridas para diseñar, implementar y monitorear dicho tipo de políticas. Por último, un aspecto común a todos los casos es la necesidad de incorporar en mayor medida criterios explícitos y medibles de evaluación de las políticas, así como mecanismos de monitoreo y evaluación sistemáticos, con el fin de decidir sobre la eventual necesidad de reformulaciones de los instrumentos vigentes.

Resulta necesario mejorar la capacidad de análisis y comprensión de los fenómenos aquí planteados para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Si bien se realizaron diversos esfuerzos para abordar este tema, la evidencia empírica existente en la región no es suficiente. En buena medida esto se debe a que en muchos países aún no está disponible la información requerida con el suficiente nivel de desagregación y homogeneidad como para realizar estudios de impacto rigurosos. Es deseable que en el futuro próximo se dediquen más esfuerzos para progresar en esta agenda de investigación, cuyos resultados serán insumos fundamentales para un mejor diseño de las políticas hacia la IED.

En la etapa post COVID-19, el rol de la IED será determinante, en especial en un potencial escenario de relocalización de las cadenas globales de valor. En un escenario que recrudecerá la competencia por atraer y retener inversiones a nivel global, resulta pertinente repensar tanto los modos como los objetivos de las políticas de promoción en los países de América Latina y el Caribe.

Referencias

Adarov, A., y Stehrer, R. (2019). "Implications of Foreign Direct Investment, Capital Formation and its Structure for Global Value Chains". Working Paper No. 170, The Vienna Institute for International Economic Studies Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche.

Addison, T., y Heshmati, A. (2003). "The new global determinants of FDI flows to developing countries: The importance of ICT and democratization" (No. 2003/45). WIDER Discussion Paper

Agosin, M. y R. Mayer (2000), "Foreign Investment in Developing Countries. Does it crowd in domestic investment?", UNCTAD, Discussion Papers, N° 146, Geneva.

Ahmed, S. (Ed.). (2014). "Foreign direct investment, trade and economic growth: challenges and opportunities". Routledge.

Aitken, B., Hanson, G. y Harrison, A. (1997). "Spillovers foreign investment, and export behavior". Journal of International Economics, No. 43, pp. 103-32.

Aitken, B. y Harrison, A. (1999), "Do domestic firms benefit from direct foreign investment? Evidence from Venezuela", American Economic Review, Vol. 89, pp. 605-618.

Alexianu, M., Saab, M., Teachout, M. y Khandelwal, A. (2019). "Doing Special Economic Zones right: A policy framework". International Growth Centre.

Alfaro, L. (2015). "Inversión Extranjera Directa: Efectos, Complementariedades y Promoción". En S. Auguste, M. Cuevas, y O. Manzano, ¿Socios o Acreedores? (págs. 23-82). Banco Interamericano de Desarrollo.

Alfaro, L., Chanda, A., Kalemli-Ozcan, S., y Sayek, S. (2004). "FDI and economic growth: the role of local financial markets". Journal of international economics, 64(1), 89-112.

Alfaro, L., y Charlton, A. (2007). "Growth and the quality of foreign direct investment: is all FDI equal". HBS Finance Working Paper No. 07-072.

Alfaro, L. y Charlton, A. (2013), "Growth and the Quality of Foreign Direct Investment: Is All FDI Equal?", en J Stiglitz y J. Y. Lin (eds), The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology, IEA Conference Volume. Londres: Palgrave Macmillan.

Alfaro, L. y Johnson, M. (2012), "Foreign Direct Investment and Growth", en G Caprio (ed), The Evidence and Impact of Financial Globalization, Elsevier, pp 299-307.

Alfaro, L., Kalemli-Ozcan, S., Chanda, A. y Sayek, S. (2010). "Does Foreign Direct Investment Promote Growth? Exploring the Role of Financial Markets on Linkages", Journal of Development Economics 91, No. 2, Marzo, pp 242-256.

Ali, F. A., Fiess, N. y MacDonald, R. (2010). "Do Institutions Matter for Foreign Direct Investment?". Open Economies Review. 21 (2): 201-19.

Al-Sadig, A. (2011). "Do International Investment Agreements promote Foreign Direct Investment?". International Journal of Trade and Global Markets (IJTGM). 4(1).

Álvarez, R. (2002). "Inversión Extranjera Directa en Chile y su Impactos sobre la Productividad". Mimeograph, Universidad de Chile.

Álvarez, R. (2007). "Explaining Export Success in a Developing Country: Firm CharacterisTIC and Spillover Effects". World Development, Volumen 35 (3), pp 377-393

- Amal, M., Tomio, B. y Raboch, H. (2010), "Determinants of foreign direct investment in Latin America," *Globalization, Competitiveness and Governability*, 4(3): 116-133.
- Amendolagine, V., Presbitero, A. F., Rabellotti, R., y Sanfilippo, M. (2019). "Local sourcing in developing countries: The role of foreign direct investments and global value chains". *World Development*, Vol 113, 73-88.
- Amerighi, O. y De Feo, G. (2013). "Competition for FDI and profit shifting: On the effects of subsidies and tax breaks". DEM Working Papers Series 056, University of Pavia, Department of Economics and Management.
- Amsden, A., Tschang, T. y Goto, A. (2001), "Do Foreign Companies Conduct R&D in Developing Countries?", Working Paper No. 14, ADB Institute.
- Andersen, A. D., Marín, A. y Simensen, O. (2018a). "Innovation in natural resource-based industries: a pathway to development? Introduction to special issue." *Innovation and Development* 8(1): 1-27.
- Andersen, M., Kett, B. y von Uexkull, E. (2018b). "Corporate Tax Incentives and FDI in Developing Countries." En *Global Investment Competitiveness Report 2017/18*. Washington, DC: World Bank.
- Andrenelli, A., et al. (2019). "Micro-Evidence on Corporate Relationships in Global Value Chains: The Role of Trade, FDI and Strategic Partnerships". *OECE Trade Policy Paper 227*, Paris: OCDE Publishing.
- Ang, J. B. (2008). "Determinants of foreign direct investment in Malaysia". *Journal of policy modeling*, 30(1), 185-189.
- Anheier, H. y Jurgensmeier, M. (2012), "Encyclopedia of Global Studies", Sage.
- ANII (2017). *Indicadores de Ciencia Tecnología e Innovación en Uruguay*, Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Unidad de Monitoreo y Evaluación.
- Antonakakis, N. y Tondl, G. (2012). "Do determinants of FDI to developing countries differ among OCDE investors? Insights from Bayesian Model Averaging". Discussion Paper No. 1/12. Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration.
- Antonietti, R., Bronzini, R. y Cainelli, G. (2015), "Inward greenfield FDI and innovation", *Economia e Politica Industriale*, Volumen 42 (1), pp 93-116
- Anwar, S. y Nguyen, L. P. (2011), "Foreign direct investment and export spillovers: Evidence from Vietnam", *International Business Review*, 20 (2), 177-193
- Arnold, J. y Javorcik, B. (2009), "Gifted Kids or Pushy Parents? Foreign Direct Investment and Plant Productivity in Indonesia", *Journal of International Economics*, 79(1), 42-53.
- Artana, D. y Templado, I. (2015). "La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las Zonas Francas de Exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana". Documento para discusión No IDB-DP-377. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal.
- Artige, L. y Nicolini, R. (2005). "Evidence on the determinants of foreign direct investment: the case of three European regions".
- Asiedu, E. (2002). "On the Determinants of Foreign Direct Investment to Developing Countries: Is Africa Different?", *World Development*, Elsevier, vol. 30(1), pages 107-119, January.

- Asiedu, E. (2006). "Foreign direct investment in Africa: The role of natural resources, market size, government policy, institutions and political instability". *TheWorldEconomy*, 29(1), 63-77.
- Auguste, S., Cuevas, M. y Manzano, O. (2015). "¿Socios o acreedores? Atracción de inversión extranjera y desarrollo productivo en Mesoamérica y República Dominicana." Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Azman-Saini, W. N. W., Law, S. H., y Ahmad, A. H. (2010). "FDI and economic growth: New evidence on the role of financial markets". *Economics letters*,107(2), 211-213.
- Bajgar, M. y Javorcik, B. (2015), "Climbing the Rungs of the Quality Ladder: FDI and Domestic Exporters in Romania", mimeo.
- Baker, P. (2012). "An Analysis of Double Taxation Treaties and their Effect on Foreign Direct Investment". University of Cambridge.
- Balasubramanyam, V. N., Salisu, M., y Sapsford, D. (1996). "Foreign direct investment and growth in EP and IS countries". *The economic journal*, 92-105.
- Baldwin, R. (2011). Trade and Industrialization after Globalization's 2nd Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain Are Different and Why It Matters. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 17716.
- Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Baldwin, R. y Venables, A. (2010). Spiders and snakes: offshoring and agglomeration in the global economy. The National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 16611.
- Baltagi, B. H., Egger, P. y Pfaffermayr, M. (2007a). "Estimating models of complex FDI: Are there third-country effects? *Journal of Econometrics*, 140(1), 260-281.
- Baltagi, B. H., Egger, P. y Pfaffermayr, M. (2007b). "Estimating regional trade agreement effects on FDI in an interdependent world. *Journal of Econometrics*",145(1), 194-208.
- Bandick, R., Görg, H. y Karpaty, P. (2014), "Foreign Acquisitions, Domestic Multinationals, and R&D", *The Scandinavian Journal of Economics*, 116 (4), 1091-1115.
- Banga, R. (2003). "Impact of government policies and investment agreements on FDI inflows". Indian council for research on international economic relations, 1-43.
- Barba Navaretti, G. y Venables, A. J. (2004), *Multinational firms in the world economy*, Princeton University Press.
- Barrell, R., y Pain, N. (1999). "Domestic institutions, agglomerations and foreign direct investment in Europe". *European Economic Review*, 43(4), 925-934.
- Barrios, S., Görg, H. y Strobl, E. (2003). "Explaining Firms' Export Behaviour: The Role of R&D and Spillovers". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 65, pp. 475-496.
- Barry, F. (2007). "Foreign Direct Investment and Institutional Co-Evolution in Ireland". Working Paper No. 200603, University College of Dublin.
- Barthel, F., Busse, M. y Neumayer, E. (2010). "The impact of double taxation treaties on foreign direct investment: evidence from large dyadic panel data". *Contemporary Economic Policy*, 28(3), 366-377.

- Bartik, T. J. (2007). "Solving the problems of economic development incentives". En A. Markusen (ed.). *Reining in the Competition for Capital*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Basu, P., Chakraborty, C. y Reagle, D. (2003), "Liberalization, FDI, and growth in developing countries: A panel cointegration approach", *Economic Inquiry*, Vol. 41, No. 3, pp. 510-516.
- Bellak, C., Leibrecht, M. y Stehrer, R. (2008). "The Role of Public Policy in Closing Foreign Direct Investment Gaps: An Empirical Analysis". Working Paper No. 48. The Vienna institute for International Economic Studies (wiiw).
- Ben-David, I., Kleimeier, S. y Viehs, M. (2018). "Exporting Pollution: Where do multinational firms emit CO2?" (No. w25063). National Bureau of Economic Research.
- Ben Hamida, L. y Gugler, P. (2009), "Are there demonstration-related spillovers from FDI? Evidence from Switzerland", *International Business Review* 18 (2009), 494-508
- Bénassy-Quéré, A., Fontagné, L. y Lahrèche-Révil, A. (2001a). "Foreign Direct Investment and Company Taxation in Europe". Economics Working Papers No. 4. Brussels: European Network of Economic Policy Research Institutes.
- Bénassy-Quéré, A., Fontagné, L. y Lahrèche-Révil, A. (2001b). "Tax Competition and Foreign Direct Investment ". CEPII Working Paper. Paris: CEPII research center.
- Bénassy-Quéré, A., Coupet, M. y Mayer, T. (2007). "Institutional determinants of foreign direct investment". *The World Economy*. 30 (5): 764-82.
- Bengoa, M. y Sanchez-Robles, B. (2003). "Foreign direct investment, economic freedom and growth: new evidence from Latin America". *European journal of political economy*, 19(3), 529-545.
- Berger, A., Busse, M., Nunnenkamp, P. y Roy, M. (2013). "Do trade and investment agreements lead to more FDI? Accounting for key provisions inside the black box". *International Economics and Economic Policy*, 10(2), 247-275.
- Bergstrand, J. H., y Egger, P. (2004). "A Theoretical and Empirical Model of International Trade and Foreign Direct Investment with Outsourcing: Part I, Developed Countries". Mimeo.
- Beugelsdijk, S., Smeets, R. y Zwinkels, R. (2008), "The impact of horizontal and vertical FDI on host's country economic growth", *International Business Review*, Vol 17 (4), 452-472.
- Bevan, A. y Estrin, S. (2000). "The determinants of foreign direct investment in transition economies". University of Michigan Williamson Davidson Institute DP 342.
- Bhatt, P. R. (2013), "Causal Relationship Between Exports, FDI and Income: The Case of Vietnam", *Applied Econometrics and International Development* Vol. 13-1, 161-176.
- Biglaiser, G., y DeRouen, K. R. (2006). "Economic reforms and inflows of foreign direct investment in Latin America". *Latin American Research Review*, 41(1), 51-75.
- Biglaiser, G., y Staats, J. L. (2010). "Do political institutions affect foreign direct investment? A survey of US corporations in Latin America". *Political Research Quarterly*, 63(3), 508- 522.
- Bittencourt, G., y Domingo, R. (1996). "Inversión extranjera directa en América Latina: tendencias y determinantes". Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Economía.

- Bittencourt, G., y Domingo, R. (2002). “Los determinantes de la IED y el impacto del Mercosur”. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía.
- Bittencourt, G. y Domingo, R. (2006), “Efectos de los derrames de las empresas transnacionales en la industria manufacturera uruguaya (1990-2000)”, en M. Laplane (coord.), *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Blalock, G. y Gertler, P. (2005). “Foreign direct investment and externalities: The case for public intervention”, en T. Moran, E. Graham y M. Blömstrom (eds.), “Does foreign direct investment promote development?” Washington DC., Institute for International Economics.
- Blalock, G. y Gertler, P. (2009). “How Firm Capabilities Affect Who Benefits from Foreign Technology”. *Journal of Development Economics* 90(2): 192-199.
- Blanchflower, D. G., Oswald, A. J. y Sanfey, P. (1996), “Wages, profits and rent-sharing”, *Quarterly Journal of Economics*, 111, pp. 227-251.
- Blömstrom, M., y Kokko, A. (1997). “Regional integration and foreign direct investment”. (No. w6019). National Bureau of Economic Research.
- Blömstrom, M., Globerman, S., y Kokko, A. (1999). “The determinants of host countries spillovers from foreign direct investment: Review and synthesis of the literature”, en *The European Institute of Japanese Studies, Working Paper No. 76*.
- Blömstrom, M. (2002). “The economics of international investment incentives”, OCDE.
- Blömstrom, M. y Kokko, A. (ed.) (2003). “The economics of foreign direct investment incentives”. National Bureau of Economic Research Working Paper 94893
- Blonigen, B. A. y Feenstra, R. C. (1996). “Effects of US Trade Protection and Promotion Policies”. NBER Working Paper No. 5285.
- Blonigen, B. A. (1997). “Firm-specific assets and the link between exchange rates and foreign direct investment”. *The American Economic Review*, 447-465.
- Blonigen, B. A. y Journal Davies, R.B. (2000). “The effects of bilateral tax treaties on US FDI activity”. NBER Working Paper No.7929.
- Blonigen, B. y Slaughter, M. (2001). “Foreign-affiliate activity and U.S. skill upgrading”. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 83, pp. 362-376.
- Blonigen, B. A., Davies, R. B. y Head, K. (2003). “Estimating the knowledge-capital model of the multinational enterprise: Comment”. *American Economic Review*, 93(3), 980-994.
- Blonigen, B. A. (2005). “A review of the empirical literature on FDI determinants”. *Atlantic Economic*, 33(4), 383-403.
- Blonigen, B. y M. Wang (2005), “Inappropriate pooling of wealthy and poor countries in empirical FDI studies,” en T. Moran, E. Graham y M. Blömstrom (eds.), *Does foreign direct investment promote development?* Institute for International Economics, Washington DC.
- Blonigen, B. A. y Piger, J. (2011). “Determinants of foreign direct investment”. *Canadian Journal of Economics/Revuecanadienned’économique*, 47(3), 775-812.
- Blyde, J. y Santamaria, J. (2013), “The Performance of Plants Inserted in Global Supply Chains: A Look at Vertically-Linked Affiliates”, MPRA Paper No. 45750.

- Blyde, J. (ed.) (2014). "Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor". Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bondonio, D. y Greenbaum, R. T. (2006). "Do business investment incentives promote employment in declining areas? Evidence from EU Objective-2 regions". *European Urban and Regional Studies*, 13(3), 225-244.
- Borensztein, E., De Gregorio, J. y Lee, J. W. (1998). "How does foreign direct investment affect economic growth?". *Journal of international Economics*, 45(1), 115-135.
- Boyenge, J. P. (2007). "ILO database on export processing zones (Revised)", ILO Working Papers, International Labour Organization.
- Brambilla, I., Hale, G. y Long, C. (2009), "Foreign Direct Investment and the Incentives to Innovate and Imitate", *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol 111 (4), 835-861.
- Bruno G., Crinó, R. y Falzoni, A. (2004). "Foreign Direct investment, Wage Inequality, and skilled Labor Demand in EU Accession Countries". CESPRI Working PaperNº154.
- Bruno, R. L. y Campos, N. F. (2013). "Reexamining the conditional effect of foreign direct investment". Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Papers 7458.
- Buelens, C. y Tirpák, M. (2017). "Reading the footprints: how foreign investors shape countries' participation in global value chains". *Comparative Economic Studies*, 59, pp 561-584.
- Buettner, T. y Ruf, M. (2007). "Tax incentives and the location of FDI: Evidence from a panel of German multinationals". *International Tax and Public Finance*, 14(2), 151-164.
- Burger, A., Jaklica, A. y Rojeca M. (2012) "The effectiveness of investments incentives: the Slovenian FDI Co-Financing Grants Scheme". *Post-Communist Economies*. Vol 24(3).
- Busse, M. y Hefeker, C. (2007). "Political risk, institutions and foreign direct investment". *European Journal of Political Economy*. 23 (2): 397-415.
- Busse, M. y Groizard, J. L. (2008). "Foreign direct investment, regulations and growth". *The World Economy*, 31(7), 861-886.
- Büthe, T. y Milner, H. V. (2008). "The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements?". *American Journal of Political Science*. 52 (4): 741-62.
- Cadestin, C., Gourdon, J. y Kowalski, P. (2016). *Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy*. OCDE Trade Policy Papers, No.192, OCDE Publishing, Paris.
- Cadestin, C, De Backer K., Desnoyers-James, I., Miroudot, S., Rigo. D. y Ye, M (2018), "Multinational Enterprises and Global Value Chains: New Insights on the Trade-Investment Nexus", OCDE Science, Technology and Industry Working Papers No. 2018/05.
- Calderón, C, Loayza, N. y Servén, L. (2004), "Greenfield foreign direct investment and mergers and acquisitions - feedback and macroeconomic effects," Policy Research Working Paper Series 3192, The World Bank.
- Campos, N. F. y Kinoshita, Y. (2003). "Why does FDI go where it goes? New evidence from the transition economies". IMF Working Paper. IMF Institute.
- Campos, N. F. y Kinoshita, Y. (2009). "Structural reforms, financial liberalization, and foreign direct investment". *IMF Staff Papers*. 57 (2): 326-65.

Carkovic, M. y Levine, R. (2005), "Does foreign direct investment accelerate economic growth?", en T. Moran, E. Graham y M. Blömstrom (eds.), Does foreign direct investment promote development? Institute for International Economics, Washington DC.

Caves, R. E. (1996). "Multinational enterprise and economic analysis". Cambridge university press.

Centro Vale-Columbia para la Inversión Internacional Sostenible (2013). "The good, the bad and the ugly, Assesing the costs, the benefits and options for policy reform". Documento preparado para Eighth Annual Columbia International Investment Conference on Investment Incentives.

CEPAL (2001). "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2000". Santiago de Chile.

CEPAL (2004). "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2003". Santiago de Chile.

CEPAL (2005). "Active policies to attract foreign direct investment in Latin America and the Caribbean". Foreign investment in Latin America and the Caribbean. ECLAC.

CEPAL (2006). "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2005". Santiago del Chile.

CEPAL (2007). "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2006". Santiago del Chile.

CEPAL (2007) Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances para América Latina y el Caribe". Santiago de Chile.

CEPAL (2013). "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe - 2012". Santiago del Chile.

CEPAL (2014). "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe - 2013". Santiago del Chile.

CEPAL (2014). "Ineficiencias en cadenas logísticas: el caso de los países sin litoral de América del Sur". Santiago de Chile.

CEPAL (2018). "La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe - 2017". Santiago de Chile.

CEPAL (2019). "La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe - 2018". Santiago de Chile.

Chakrabarti, A. (2001). "The determinants of foreign direct investments: Sensitivity analyses of cross-country regressions". *Kyklos*, 54(1), 89-114.

Charlton, A. (2003), "Incentive Bidding for Mobile Investment: Economic Consequences and Potential Responses", OCDE Development Centre Working Papers, No. 203, OCDE Publishing, Paris.

Chen, H. y Swenson, D. (2007). "Multinational Firms and New Chinese Export Transactions". *Canadian Journal of Economics*, 41(2): 596-618

Chen, T., Kokko, A. y Gustavsson, P. (2011), "FDI and spillovers in China: non-linearity and absorptive capacity" *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 9 (1), 1-22.

- Chen, C., Sheng, Y. y Findlay, C. (2013). "Export Spillovers of FDI on China's Domestic Firms," *Review of International Economics*, 21(5), 841-856.
- Choe, J. (2003), "Do foreign direct investment and gross domestic investment promote economic growth?", *Review of Development Economics*, Vol. 7, No.1, pp. 44-57.
- Chudnovsky, D. y López, A. (2007), "Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del MERCOSUR", *Revista de la CEPAL*, N° 92, agosto.
- Chudnovsky, D., López, A. y Rossi, G. (2008), "Foreign direct investment spillovers and the absorptive capabilities of domestic firms in the Argentine manufacturing sector (1992- 2001)", *Journal of Development Studies*, Vol 44, N° 5, 645-677.
- Chudnovsky, D., López, A. y Orlicki, E. (2010), "Inequality: The Argentine Experience", en R. Lucas, L. Squire y T.N. Srinivassan (eds), *Global Exchange and Poverty. Trade, Investment and Migration*, Edward Elgar.
- Ciani, A. y Imbruno, M. (2017). "Microeconomic mechanisms behind export spillovers from FDI: evidence from Bulgaria". *Review of World Economics*, 153(4), 703-734
- Ciravegna, L. (2011). "FDI, Social Ties and Technological Learning in New Silicon Valley Clones. Evidence from the Costa Rican ICT Cluster". *The Journal of Development Studies*. 47 (8)
- Clark, D., Sawyer, W. y Sprinkle, R. (1989). "Determinants of industry participation under offshore assembly provisions in the US tariff code". *Journal of World Trade*. 23 (Octubre 1989).
- Cleeve, E. (2008). "How effective are fiscal incentives to attract FDI to Sub-Saharan Africa?". *The Journal of Developing Areas*, 42(1), 135-153.
- Cole, M. A. y Elliott, R. J. (2005). "FDI and the capital intensity of "dirty" sectors: a missing piece of the pollution haven puzzle". *Review of Development Economics*, 9(4), 530-548.
- Crespi, G., Fernández Arias, E. y Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación productiva*, Banco Interamericano de Desarrollo
- Culem, C.G. (1988). "The Locational Determinants of Direct Investments Among Industrialized Countries", *European Economic Review*, 32, 885 - 904.
- Dam, L. y Scholtens, B. (2012). "The curse of the haven: The impact of multinational enterprise on environmental regulation". *Ecological Economics*, 78, 148-156.
- Damijan, J. P., Rojec, M., Majcen, B. y Knell, M. (2013). "Impact of Firm Heterogeneity on Direct and Spillover Effects of FDI: Micro-evidence from Ten Transition Countries". *Journal of Comparative Economics*, 41:895-922.
- Daude, C. y Stein, E. (2007). "The Quality of Institutions and Foreign Direct Investment". *Economics and Politics*. 19 (3): 317-44.
- De Backer, K., Miroudot, S. y Rigo, D. (2019), "Multinational enterprises in the global economy: Heavily discussed, hardly measured", <https://voxeu.org/article/multinational-enterprises-global-economy>
- De Castro, P. G., Fernandes, E. A., y Campos, A. C. (2013). "The determinants of foreign direct investment in Brazil and Mexico: an empirical analysis". *Procedia Economics and Finance*, 5, 231-240.

- De Mooij, R.A. y Ederveen, S. (2003). "Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research". *International Tax and Public Finance*, 10, issue 6, p. 673-93
- De Mooij, R.A. y Ederveen, S. (2005). "How does foreign direct investment respond to taxes? A meta analysis". Paper presentado en Workshop on FDI and Taxation, GEP Nottingham, Octubre.
- De Negri, F. (2004). "Desempenho comercial das empresas estrangeiras no Brasil na década de 90", BNDES.
- Dee, P. y Gali, J. (2003). "The trade and investment effects of preferential trading arrangements". NBER Working Paper No. 10160.
- Degain, C., Meng, B., y Wang, Z. (2017). "Recent trends in global trade and global value chains". En W. Bank, *Global Value Chain Development Report. Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development* (págs. 37-68). Washington D.C.: World Bank.
- Demekas, D. G., Horvath, B., Ribakova, E. y Wu, Y. (2007). "Foreign direct investment in European transition economies: The role of policies". *Journal of Comparative Economics*. 35 (2): 369-86.
- Demirhan, E. y Masca, M. (2008). "Determinants of foreign direct investment flows to developing countries: a cross-sectional analysis". *Prague Economic Papers*, 4(2008), 356-369.
- Desbordes, R. y Vicard, V. (2009). "Foreign direct investment and bilateral investment 265 treaties: An international political perspective". *Journal of Comparative Economics*. 37 (3): 372-86
- Devereux, M. P., Griffith, R., y Simpson, H. (2007). "Firm location decisions, regional grants and agglomeration externalities". *Journal of public economics*, 91(3-4), 413-435.
- Dias de Araujo, R. (2005). "Esforços tecnológicos das firmas transnacionais e domésticas", en J. A. De Negri y M. Salerno, *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*, Brasília, IPEA.
- Dicken, P. (2003). *Global shift: Reshaping the global economic map in the 21st century*. Sage, Londres.
- Djokoto, J. G. (2012). "Does causal relationships exist between external trade and foreign direct investment flow to agriculture in Ghana?". *International journal of Business and Management*, 7(2), p179.
- Dollar, D. y Kidder, M. (2017). Institutional quality and participation in global value chains. En W. Bank, *Global Value Chain Development Report. Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development* (pág. 161-173). Washington D.C.: World Bank.
- Driffield, N. y Love, J. (2006), "Does the Motivation for Foreign Direct Investment Affect Productivity Spillovers to the Domestic Sector?" *Applied Economics Quarterly*, 52 (1), 3-28.
- Driffield, N. y Love, J. (2007), "Linking FDI Motivation and Host Economy Productivity Effects: Conceptual and Empirical Analysis", *Journal of International Business Studies* 38(3):460-473.
- Dunning, J. (1988), *Explaining international production*, Unwin Hyman, Londres.
- Dunning, J. (1993), *Multinational enterprises and the global economy*, University of Reading, Adison Wesley.

- Dunning, J. (1994), "Re-evaluating the benefits of foreign direct investment", *Transnational Corporations*, Vol. 3, No. 1, pp. 23-52.
- Dunning, J. (2002). "Global Capitalism, FDI and competitiveness". (Vol.2). Edward Elgar Publishing.
- Dunning, J. (2004). "Determinants of foreign direct investment: globalization-induced changes and the role of policies". *Towards Pro Poor Policies*, 279-290.
- Dunning, J. y Lundan, S. (2008), "Multinational Enterprises and the Global Economy. Second Edition", Edward Elgar.
- Duran, I. y Ryan, M. (2014), "Spillover Effects from Inward FDI on the Exporting Decisions of Chilean Manufacturing Plants", *Journal of Industry, Competition and Trade*, 14, 393-414
- Durham, J. B. (2004). "Absorptive capacity and the effects of foreign direct investment and equity foreign portfolio investment on economic growth". *European economic review*, 48(2), 285-306.
- Dussel Peters, E. (2014). "La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso". Universidad Nacional Autónoma de México.
- Eapen, A., Yeo, J., y Sasidharan, S. (2019). "Finance constraints and technology spillovers from foreign to domestic firms". *Economic Modelling*, 76, 50-62.
- Earle, J., Telegdy, A. y Anta, G. (2012), "FDI and Wages: Evidence from Firm-Level and Linked Employer-Employee Data in Hungary, 1986-2008", IZA DP No. 7095.
- Easson, A. (2001). "Tax incentives for foreign direct investment Part I: recent trends and countertrends". *Bulletin for international taxation*, 55(7), 266-274.
- Edwards, S. (1990). "Capital Flows, Foreign Direct Investment, and Debt-Equity Swaps in Developing Countries". Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Eicher, T., Helfman, L. y Lenkoski, A. (2012). "Robust FDI determinants: Bayesian Model Averaging in the presence of selection bias". *Journal of Macroeconomics*, 34 (3).
- Ekholm, K., Forslid, R. y Markusen, J. R. (2003). "ExportPlatform Foreign Direct Investment". NBER Working Paper No. 9517.
- Erdilek, A. (2005). "R&D activities of foreign and national establishments in Turkish manufacturing", en T. Moran, E. Graham y M. Blömstrom (eds.), *Does foreign direct investment promote development?* Washington DC., Institute for International Economics.
- Espora, A., López Monti, R. y Rozemberg, R. (2009). "La Inversión Extranjera Directa en América Latina de Cara al Nuevo Escenario Global". *Boletín informativo Techint* (328), 57-71.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) (2003). "Transition report 2003. Integration and regional cooperation". European Bank for Reconstruction and Development: Londres.
- Faeth, I. (2009). "Determinants of foreign direct investment - a tale of nine theoretical models". *Journal of Economic Surveys*, 23 (1), 165-196.
- Falvey, R. y Foster-McGregor, N. (2015). "North-South FDI and Bilateral Investment Treaties". Working Paper Series No 2015-010. Maastricht: Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT).

- Farkas, B. (2012). "Absorptive capacities and the impact of FDI on economic growth."
- Farole, T. y Winkler, D. (2012). "Foreign Firms CharacterisTIC, Absorptive Capacity and the Institutional Framework: The Role of Mediating Factors for FDI Spillovers in Low- and Middle-Income Countries. Policy Research Working Paper 6265, World Bank.
- Farole, T. y Winkler, D. (2015). "The Role of Foreign Firm CharacterisTIC, Absorptive Capacity and the Institutional Framework for FDI Spillovers", *Journal of Banking and Financial Economics* 1(3), 77-112.
- Feenstra, R. C. y Hanson, G. H. (1997). "Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidence from Mexico's Maquiladoras". *Journal of International Economics*. 42: 371-93.
- Feils, D. J. y Rahman, M. (2008). "Regional economic integration and foreign direct investment: The case of NAFTA". *Management International Review*. 48 (2): 147-63.
- Feld, L. P. y Heckemeyer, J. H. (2011). "FDI and Taxation: A Meta-Study". CESifo Working Paper Series 2540, CESifo.
- Feld, L. P. y Heckemeyer, J. H. (2011). "FDI And Taxation: A Meta-Study". *Journal of Economic Surveys*. 25 (2): 233-72.
- FIAS (2008). "Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development". Washington DC: The World Bank.
- FIAS (2009a). "Foreign Direct Investment Promotion Center. Investment Promotion Toolkit". Foreign Investment Advisory Service.
- FIAS (2009b). *Global Investment Promotion Benchmarking 2009*. Washington: The World Bank Group.
- Filatotchev, I., Liu, X., Lud, J. y Wright, M. (2011), "Knowledge spillovers through human mobility across national borders: Evidence from Zhongguancun Science Park in China", *Research Policy*, 40, 453-462
- Fons-Rosen, C., Kalemli-Ozcan, S., Sorensen, B. E., Villegas-Sanchez, C. y Volosovych, V. (2017). "Foreign investment and domestic productivity: identifying knowledge spillovers and competition effects", NBER Working Paper Series N° 23643.
- Fons-Rosen, C., Kalemli-Ozcan, S., Sorensen, B. E., Villegas-Sanchez, C. y Volosovych, V. (2019), "Quantifying Productivity Gains from Foreign Investment", NBER Working Paper Series N° 18920.
- Franco, C. y Sasidharan, S. (2010)," MNEs, technological efforts and channels of export spillover: An analysis of Indian manufacturing industries", *Economic Systems*, 34, 270-288.
- Froot, K. A. y Stein, J. C. (1991). Exchange rates and foreign direct investment: an imperfect capital markets approach. *The quarterly journal of economics*, 106(4), 1191-1217.
- Gallagher, K. P. y Birch, M. B. (2006). "Do Investment Agreements Attract Investment-Evidence from Latin America". *J. World Investment & Trade*, 7, 961.
- Gamboa, F. y Calderón, J. C. (2011). "Balance de las zonas francas: beneficio neto del régimen para Costa Rica 2006-2010", PROCOMER.
- García, F., Byungchae, J. y Salomon, R. (2013), "Does inward foreign direct investment improve the innovative performance of local firms?", *Research Policy*, 42, 231- 244

- Garibaldi, P., Mora, N., Sahay R. y Zettelmeyer J. (2001). "What moves capital to transition economies?" (Vol. 48 Special Issue). International Monetary Fund.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). "The governance of global value chains". *Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104.
- Gereffi, G., Castillo, M. y Fernández-Stark, K. (2009). "The Offshore Services Industry: A New Opportunity for Latin America". *The Inter-American Development Bank Policy Brief*, Inter-American Development Bank (IDB).
- Gestrin, M. V. y Staudt, J. (2018). "The digital economy, multinational enterprises and international investment policy". París: OCDE.
- Ginevicius, R. y Simelytea A. (2011). "Government incentives directed towards foreign direct investment, a case of Central and Eastern Europe", *Journal of Business Economics and Management*, 12 (3), 435 - 450.
- Girma, S., Gorg, H. y Pisu, M. (2008), "Exporting, linkages and productivity spillovers from foreign direct investment", *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, Vol 41 (1), pp. 320-340.
- Girma, S., Gong, Y., Görg, H., Holger, S. y Lancheros, S. (2015). "Estimating direct and indirect effects of foreign direct investment on firm productivity in the presence of interactions between firms," *Journal of International Economics*, Vol. 95(1), pp 157-169.
- Giuliani, E., Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. (2005). "Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters". *World Development*, 33(4), 549-573.
- Globerman, S. y Shapiro, D. (2002). "Global foreign direct investment flows: The role of governance infrastructure." *World development*, 30(11), 1899-1919.
- Godart, O. y Görg, H. (2013), "Suppliers of multinationals and the forced linkage effect: Evidence from firm level data", *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 94, pp. 393-404.
- Gomes de Castro, P., Aparecida Fernandes, E. y Carvalho Campos, A. (2013), "The Determinants of Foreign Direct Investment in Brazil and Mexico: An Empirical Analysis", *Procedia Economics and Finance*, Volumen 5, pp 231-240
- Goolsbee, A. (1998). "Investment tax incentives, prices, and the supply of capital goods". *The Quarterly Journal of Economics*. 113 (1): 121-48.
- Görg, H. y Strobl, E. (2001). "Multinational Companies and Productivity Spillovers: a Meta-Analysis". *Economic Journal*, Vol. 111, No. 475, pp. 723-739.
- Görg, H. y Greenaway, D. (2004). "Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment". *The World Bank Research Observer*, Vol. 19, No.2, pp. 171-197.
- Görg, H., Strobl, E. y Walsh, F. (2007). "Why Do Foreign-Owned Firms Pay More? The Role of On-the-Job Training", *Review of World Economics*, Vol 143 (3), pp 464-482.
- Görg, H., Hanley, A. y Strobl, E. (2011). "Creating Backward Linkages from Multinationals: Is there a Role for Financial Incentives?", *Review of International Economics* 19(2): 245-259.
- Görg, H. y Seric, A. (2013). "With a Little Help from My Friends: Supplying to Multinationals, Buying from Multinationals, and Domestic Firm Performance," *Kiel Working Papers 1867*, Kiel Institute for the World Economy.

- Gorodnichenko, Y., Svejnar, J. y Terrell, K. (2014), "When does FDI have positive spillovers? Evidence from 17 transition market economies", *Journal of Comparative Economics*, 42, 954-969.
- Gorodnichenko, Y., Svejnar, J. y Terrell, K. (2015), "Does Foreign Entry Spur Innovation?" NBER Working Paper 21514.
- Gorynia, M., Nowak, J., Trąpczyński, P. y Wolniak, R. (2013). "The Determinants of Location Choice in the Internationalization Process of Polish Companies: a Qualitative Study". *Journal of Economics and Management*, 14, 61-75.
- Greenaway, D., Sousa, N. y Wakelin, K. (2004). "Do domestic firms learn to export from multinationals?". *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, pp. 1027-44.
- Grosse, R. y Treviño, L. J. (2005). "New institutional economics and FDI location in Central and Eastern Europe". *MIR: Management International Review*, 123-145.
- Grubert, H. y Mutti, J. (1991). "Taxes, Tariffs and Transfer Pricing in Multinational Corporate Decision Making". *Review of Economics and Statistics*. 68: 285-93.
- Gutman, V., López, A., Ramos, D. y Garcia, P. (2016), "Análisis de los mecanismos de regulación y promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Ecuador" Nota Técnica TN-1090, BID.
- Ha, Y. y Giroud, A. (2015) "Competence-creating subsidiaries and FDI technology spillovers", *International Business Review*, 24, pp. 605-614.
- Hallin, C. y Lind, C. H. (2012), "Revisiting the external impact of MNCs: An empirical study of the mechanisms behind knowledge spillovers from MNC subsidiaries", *International Business Review*, 21, 167-179.
- Hallward-Driemeier, M. (2003). "Do Bilateral Investment Treaties Attract Foreign Direct Investment? Only a Bit... and They Could Bite". World Bank Research Working Paper No. 3121.
- Hanson II, J. R. (1996). "Human capital and direct investment in poor countries". *Explorations in Economic History*, 33(1), 86-106.
- Harding, T. y Javorcik, B. S. (2011). "Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows". *The Economic Journal*, 121(557), 1445-1476.
- Harding, T. y Javorcik, B. S. (2012), "Foreign Direct Investment and Export Upgrading", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 94, No. 4, 964-980.
- Harms, P. y Méon, P. G. (2011). "An FDI Is an FDI Is an FDI? The Growth Effects of Greenfield Investment and Mergers and Acquisitions in Developing Countries", *Proceedings of the German Development Economics Conference, Verein für Socialpolitik, Research Committee Development Economics*.
- Harrison, A. y Rodríguez-Clare, A. (2009). "Trade, foreign investment, and industrial policy for developing countries" (No. w15261). National Bureau of Economic Research.
- Harrison, A. y Rodríguez-Clare, A. (2010). "Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries," *Handbook of Development Economics*, Elsevier.
- Harding, T., y Javorcik, B. S. (2011). "Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows". *The Economic Journal*, 121(557), 1445-1476.

Harding, T. y Javorcik, B. S. (2012). "Foreign Direct Investment and Export Upgrading". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 94, No. 4, 964-980.

Hausmann, R. y Fernández-Arias, E. (2000). "The New Wave of Capital Inflows: Sea Change or Just Another Title?". *Inter-American Development Bank Working Paper 417*

Hausmann, R. y Hidalgo, C. (2009). "The building blocks of economic complexity". *Proceedings of the National Academy of Science*, Vol 106 (26), 10570-10575.

Havranek, T. y Irsova, Z. (2010). "On the Intensity of International Subsidy Competition for FDI". *Theoretical and Applied Economics*. 8 (2): 25-54.

Havranek, T. y Irsova, Z. (2010), "Meta-Analysis of Intra-Industry FDI Spillovers: Updated Evidence", *Czech Journal of Economics and Finance*, 60, no. 2, 151-174.

Havranek, T. y Irsova, Z. (2011), "Estimating vertical spillovers from FDI: Why results vary and what the true effect is", *Journal of International Economics*, 234-244.

Havranek, T. y Irsova, Z. (2013) "Determinants of Horizontal Spillovers from FDI: Evidence from a Large Meta-Analysis", *World Development*, Vol. 42, pp. 1-15.

Head, K., Ries, J. y Swenson, D. (1995). "Agglomeration Benefits and Location Choice: Evidence from Japanese Manufacturing Investments in the United States", *Journal of International Economics*. 38: 223-48.

Helpman, E. (1984), "A Simple Theory of Trade with Multinational Corporations", *Journal of Political Economy*, Vol. 92, 451-71.

Helpman E. y Krugman, P. (1985), *Market Structure and International Trade*, MIT Press, Cambridge.

Hermes, N. y Linsink, R. (2003). "Foreign direct investment, financial development and economic growth", *Journal of Development Studies*, vol. 40, issue 1, 142-163.

Hiratuka, C. y Dias de Araújo, R. (2006). "Exportações Das Firms Domésticas e Influência Das Firms Transnacionais", *Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia, ANPEC*.

Hoang, H. H. y Goujon, M. (2019). "Determinants of intra-region and extra-region foreign direct investment inflow in ASEAN: A spatial econometric analysis". *Applied Spatial Analysis and Policy*, 12(4), 965-982.

Holland, D., Sass, M., Benacek, V. y Gronicki, M. (2000). "The Determinants and Impact of Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe: A comparison of survey and econometric evidence". *Transnational Corporations*. 9 (3).

Hsu, M., Lee, J., Leon-Gonzalez, R. y Zhao, A. Y. (2019). "Tax incentives and foreign direct investment in China". *Applied Economics Letters*, 26(9), 777-780.

James, S. (2013). "Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications". Washington, DC: World Bank Group Investment Climate Department.

Jackson, S. y Markowski, S. (1996). "The attractiveness of countries to foreign direct investors". *Australian Journal of Management*, 21(2), 113-138.

Jaumotte, F. (2004) "Foreign Direct Investment and Regional Trade Agreements: The Market Size Effect Revisited", *International Monetary Fund*.

Javorcik, B. S. (2004). "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Foreign Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages". *American Economic Review*, Vol. 94, N° 3, pp 605-27.

- Javorcik, B. S. y Wei, S. J. (2004). "Pollution havens and foreign direct investment: dirty secret or popular myth?". *Contributions in Economic Analysis & Policy*, 3(2), 1-132.
- Javorcik, B. y Spatareanu, M. (2008), "To share or not to share: Does local participation matter for spillovers from foreign direct investment?". *Journal of Development Economics*, Vol. 85(1-2), pages 194-217.
- Javorcik, B. y Spatareanu, M. (2009a). "Tough Love: Do Czech Suppliers Learn from Their Relationships with Multinationals?", *Scandinavian Journal of Economics*, Special issue on Heterogeneous firms and trade, 111(4), 811-833.
- Javorcik, B. y Spatareanu, M. (2009b). "Liquidity Constraints and Linkages with Multinationals", *World Bank Economic Review*, 23 (2), 323-346.
- Javorcik, B. (2010), "New Kids on the Block: Adjustment of Indigenous Producers to FDI Inflows", en G. Porto and B. Hoekman (eds.), *Trade Adjustment Costs in Developing Countries: Impacts, Determinants and Policy Responses*, The World Bank and CEPR.
- Javorcik, B. (2013), "Does FDI Bring Good Jobs to Host Countries?", *Background Paper for the World Development Report 2013*.
- Javorcik, B. S., Lo Turco, A. y Maggioni, D. (2018). "New and improved: Does FDI boost production complexity in host countries?". *The Economic Journal*, 128(614), 2507-2537.
- Jayanthakumaran, K. (2002). "An Overview of Export Processing Zones: Selected Asian Countries", *Economics Working Papers wp02-03*, School of Economics, University of Wollongong, NSW, Australia.
- Jefferson G., Huamao, B., Xiaojing, G. y Xiaoyun, Y. (2006). "R&D Performance in Chinese Industry". *Economics of Innovation and New Technology*, Volume 15 (4-5).
- Jenkins, M., Esquivel, G. y Larrain, F. B. (1998). "Export processing zones in Central America", *Harvard Institute for International Development*.
- Jude, C. y Levieuge, G. (2013): "Growth effect of FDI in developing economies: The role of institutional quality".
- Jude, C. y Silaghi, M (2016), "Employment effects of foreign direct investment: New evidence from Central and Eastern European countries". *International Economics*, en prensa.
- Jun, J. (2017). "Tax incentives and tax base protection in developing countries". *St. Louis: Federal Reserve Bank of St Louis*.
- Kahai, S. K. (2004). "Traditional and non-traditional determinants of foreign direct investment in developing countries". *Journal of Applied Business Research*. 20 (1).
- Kantor, M. (2012) "Little Has Changed in the New US Model Bilateral Investment Treaty" *ICSID Review, Foreign Investment Law Journal*, Volume 27, Issue 2, Fall 2012, Pages 335-378, <https://doi.org/10.1093/icsidreview/sis029>
- Kersan-Škabić, I. (2019). "The drivers of global value chain (GVC) participation in EU member states", *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, Vol 32 (1), 1204-1218.
- Kim, M. (2013), "FDI and Export Spillovers through Horizontal and Vertical Linkages in South Korea Using Heckman's Two Step Approach", *Korea and the World Economy*, Vol. 14, No. 2, 259-280.
- Kinoshita, Y. (2000). "R&D and technology spillovers via FDI: Innovation and absorptive capacity". *William Davidson Institute Working Paper No. 349*.

- Kirkpatrick, C. y Yamin, M. (1981). "The determinants of export subsidiary formation by US transnationals in developing countries: an inter-industry analysis". *World Development*. 9.
- Klein, M. W. y Rosengren, E. (1994). "The real exchange rate and foreign direct investment in the United States: relative wealth vs. relative wage effects." *Journal of international Economics*, 36(3), 373-389.
- Klemm, A. (2009). "Causes, benefits, and risks of business tax incentives". IMF Working Paper. WP/09/136. Washington.
- Klemm, A. y Van Parys, S. (2010). "Empirical evidence on the Effects of Tax Incentives". IMF Working Paper. WP/09/136. Washington.
- Kneller, R. y Pisu, M. (2004). "Export oriented FDI in the UK". *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20, No. 3, pp. 424-439.
- Kobrin, S. (1976). "The environmental determinants of foreign direct manufacturing investment: an ex-post empirical analysis". *Journal of International Business Studies*. 7.
- Kokko, A. y Thang, T. (2014), "Foreign Direct Investment and the Survival of Domestic Private Firms in Viet Nam", *Asian Development Review*, Vol. 31, No. 1, pp. 53-91.
- Kokko, A., Zejan, M. y Tansini, R. (2001). "Trade regimes and spillover effects of FDI: Evidence from Uruguay". *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 137, pp. 124-49.
- Kosacoff, B., López, A. y Pedrazzoli, M. (2007). "Comercio, inversión y fragmentación del mercado global: ¿está quedando atrás América Latina", en R Bouzas (ed), *Después de Doha: la agenda emergente del sistema de comercio internacional*, Marcial Pons, Madrid.
- KOTRA. (2019). "Foreign Investment Ombudsman Annual Report". KOTRA annual report.
- KPMG, N. A. (2009). "Latin America Beckons as a Global Outsourcing Destination". Technical Report.
- Kravis, I. B. y Lipsey, R. E. (1982). "The location of overseas production and production for export by US multinational firms." *Journal of international economics*, 12(3), 201-223.
- Kubny, J., Mölders, F. y Nunnenkamp, P. (2008). "Regional Integration and FDI in Emerging Markets". Kiel Working Papers 1418, Kiel Institute for the World Economy.
- Kugler, M. (2000). "The Diffusion of Externalities from Foreign Direct Investment: Theory Ahead of Measurement". University of Southampton, Department of Economics Paper 0023.
- Kumar, N. y Aggarwal, A. (2000). "Liberalisation, Outward Orientation and In-house R&D Activity of Multinational and Local Firms: A Quantitative Exploration for Indian Manufacturing", en S. Tendulkar, A. Mitra, K. Narayanan y D. Kusum Das (eds.), *India: Industrialisation in a Reforming Economy*, Academic Foundation.
- Laarni Revilla, M. (2016). "Cross-country econometric study on the impact of fiscal incentives on FDI" (No. 2016-17). PIDS Discussion Paper Series.
- Lall, S. (1980). "Monopolistic Advantages and Foreign Involvement by U.S. Manufacturing Industry". *Oxford Economic Papers*. 32: 102-22.
- Lall, S. (2000). "Export performance, technological upgrading and foreign direct investment strategies in the Asian newly industrializing economies: with special reference to Singapur". CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, Número 88.

- Lanz, R., y Miroudot, S. (2011). "Intra-Firm Trade: Patterns, Determinants and Policy Implications." OCDE Trade Policy Papers 114, OCDE Publishing, Paris.
- Laplane, M., Padovani Gonçalves, J. y Dias de Araújo, R. (2006). "Efeitos de transbordamento de empresas estrangeiras na indústria brasileira (1997-2000)", en M. Laplane (coord.), El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?, Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Lederman, D. y Maloney, W. (2003). "R&D and development". World Bank Policy Research Working Paper Series N° 3024, Washington D.C.
- Lenaerts, K. y Merlevede, B. (2014). "FDI Spillovers and Multinational Firm Heterogeneity" Working Paper 14/879, Ghent University, Faculty of Economics and Business Administration.
- Lenaerts, K. y Merlevede, B. (2015). "Firm size and spillover effects from foreign direct investment: the case of Romania," Small Business Economics, Vol. 45(3), 595-611.
- Levy Yeyati, E., Stein, E. y Daude, C. (2003). "Regional Integration and the Location of FDI". Research Department Working Paper No. 492. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Li, J. y Guisinger, S. (1992). "The Globalization of Service Multinationals in the "Triad" Regions: Japan, Western Europe and North America ". Journal of International Business Studies. 23 (4).
- Li, S., y Park, S. H. (2006). "Determinants of locations of foreign direct investment in China". Management and Organization Review, 2(1), 95-119.
- Lipsev, R. (2002). "Home and host country effects of FDI". NBER Working Paper 9293.
- Lipsev, R. y Sjöholm, F. (2005), "The impact of inward FDI on host countries: Why such different answers?" en T. Moran, E. Graham y M. Blömsström (eds.), Does foreign direct investment promote development? Institute for International Economics, Washington DC.
- Liu, Z. (2008). "Foreign direct investment and technology spillovers: Theory and evidence. Journal of Development Economics, 85(1), 176-193.
- Long, C., Hale, G. y Miura, H. (2014), "Productivity Spillovers from FDI in the People's Republic of China: A Nuanced View", Asian Development Review, Vol 31 (2), pp. 77-108.
- López, A. y Orlicki, E. (2005). "Regional integration and foreign direct investment: the potential impact of the FTAA and the EU-Mercosur agreement on FDI flows into Mercosur countries". XL Reunión Anual AAEP, Universidad Nacional de La Plata, 16-18 de noviembre.
- López, A. Niembro, A., Ramos, D. y García, P. (2016). "Estrategias e instrumentos de promoción de las inversiones: El caso de Costa Rica a la luz de las mejores prácticas internacionales" Nota Técnica TN-1089, BID.
- Loree, D. W. y Guisinger, S. E. (1995). "Policy and Non-Policy Determinants of U.S. Equity Foreign Direct Investment". Journal of International Business Studies. 26: 281-99.
- Lu, Y., Tao, Z. y Zhu, L. (2017). "Identifying FDI spillovers". Journal of International Economics, 107, 75-90.
- Lucas, R. E. (1993). "On the determinants of direct foreign investment: evidence from East and Southeast Asia". World Development, 21(3), 391-406.
- Llambí, C., Rius, A., Carrasco, P., Carbajal, F. y Cazulo, P. (2014), Una evaluación de los Incentivos Fiscales a la Inversión en Uruguay, Centro de Estudios Fiscales.

- Manole, V. y Spatareanu, M. (2014). "FDI Spillovers and Access to Credit", *Applied Financial Economics*, 24(12), 801-809.
- Margalioth, Y. (2003). "Tax competition, Foreign Direct Investment and Growth: Using the tax system to promote developing countries. *Virginia Tax Review*, vol. 23.
- Marín, A. y Costa, I. (2010), "Thinking locally: exploring the importance of a subsidiary centred model of FDI-related spillovers in Brazil", *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, Vol. 3, No. 1, 87-107.
- Marín, A. y Bell, M. (2010), "The local/global integration of MNC subsidiaries and their technological behaviour: Argentina in the late 1990s", *Research Policy*, 39, 919-931.
- Marín, A. y Sasidharan, S. (2010), "Heterogeneous MNC subsidiaries and technological spillovers: Explaining positive and negative effects in India", *Research Policy*, 39, 1227-1241
- Maniruzzaman, A. F. M. (2007). "Damages for Breach of Stabilisation Clauses in International Investment Law: Where Do We Stand Today?", *International Energy Law and Taxation Review*, Nos. 11 & 12, p. 246.
- Markusen, J. (1995), "The Boundaries of Multinational Firms and the Theory of International Trade", *Journal of Economic Perspectives*, 9, N° 2, 169-189.
- Markusen, J. y Venables, A. (1998). "Multinational Firms and the New Trade Theory", *Journal of International Economics*, 46, 183-203.
- Martínez-Galán, E. y Fontoura, M. P. (2019). "Global value chains and inward foreign direct investment in the 2000s". Vol 42 (1), *The World Economy*, 175-196.
- Martínez Piva, J. M. y Calderón, R. A. (2012). "La inversión extranjera directa en Costa Rica: Factores determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional". Serie Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible No. 11. San José
- Maskus, K. E. (1998). "Role of intellectual property rights in encouraging foreign direct investment and technology transfer". *Duke J. Comp. & Int'l L.*, 9, 109.
- Mayneris, F. y Poncet, S. (2015). "Chinese Firms' Entry to Export Markets: The Role of Foreign Export Spillovers," *World Bank Economic Review*, Vol. 29(1), 150-179.
- MCE (2015). "Nota, Inversiones. Política de Comercio Exterior", Ministerio de Comercio Exterior. Guayaquil
- MCPEC (2015). "Informe legal sobre el Contrato de Inversión". Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad Guayaquil
- Medaglia Monge, C. y Mora Álvarez, E. (2015), "Balance de Zonas Francas: Beneficio Neto del Régimen para Costa Rica 2010 - 2014", PROCOMER.
- Medaglia Monge, C. y Mora Álvarez, E. (2019), "Balance de Zonas Francas: Beneficio Neto del Régimen para Costa Rica 2014 - 2018", PROCOMER.
- Medvedev, D. (2006). "Beyond Trade: The Impact of Preferential Trade Agreements on Foreign Direct Investments Inflows" (Vol. 4065). World Bank Publications.
- MEF (2013), Incentivos productivos, competitividad y cambio estructural. Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay, Mimeo.
- Mencinger, J. (2003), "Does foreign direct investment always enhance economic growth?", *Kyklos*, Vol. 56, No. 4, pp. 491-508.

- Merlevede, B., Schoors, K. y Spatareanu, M. (2014). FDI spillovers and time since foreign entry. *World Development*, 56, 108-126.
- Merlevede, B. y V. Purice (2015), "Distance, time since foreign entry, and productivity spillovers from foreign direct investment", *Papers in Regional Science*, Febrero, 95(4).
- Miskinis, A. y Minkeviciute, M. (2011). "Comparative Analysis of FDI Incentives in New EU Member States". *Transformations in Business and Economics*, 10, No. 3 (24), 73 - 86,
- Miyagiwa, K. y Ohno, Y. (2009). "Multinationals, Tax Holidays and Technology Transfer". *Japanese Economic Review*. 60 (1): 82-96.
- Monge - Ariño, F. (2011). "Costa Rica: Trade Opening, FDI Attraction and Global Production Sharing". World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division.
- Monge-González, R. y Hewitt, J. (2010), "Innovation, R&D and Productivity in the Costa Rican ICT Sector", IDB Working Paper No. ID B - WP - 189
- Monge-González, R. y Torres-Carballo, F. (2015). "The dynamics of entrepreneurship in Costa Rica: an analysis of firm entry, exit and growth rates". IDB Discussion Paper No.IDBDP-367. Inter-American Development Bank.
- Monge-González, R., Hewitt, J. y Torres-Carballo, F. (2015a), "Do Multinationals Help or Hinder Local Firms? Evidence from the Costa Rican ICT Sector", CAATEC.
- Monge-González, R., Rodríguez-Álvarez, J. y Leiva, J. (2015 b), "Propuesta de un índice para medir la capacidad de absorción de las MIPyMEs costarricenses". *Tec Empresarial*, 9.
- Monge-González, R., Leiva, J. y Rodríguez-Álvarez, J. (2012), "Inversión extranjera directa, movilidad laboral y derrames de conocimiento en Costa Rica". *Tecnología en Marcha*.25(5).
- Monge-Naranjo, A. (2002). "The impact of NAFTA on Foreign Direct Investment flows in Mexico and the Excluded countries". Draft paper Northwestern University.
- Montero, A. P. (2008). "Macroeconomic Deeds, Not Reform Words: The Determinants of Foreign Direct Investment in Latin America". *Latin American Research Review*. 55-83.
- Moran, T., Graham, E. y Blömmstrom, M. (2005). "Does foreign direct investment promote development?", Institute for International Economics, Center for Global Development.
- Moran, T. (2007). "How to Investigate the Impact of Foreign Direct Investment on Development and Use the Results to Guide Policy". En S. Collins (Ed.), *Brookings Trade Forum*, (Washington, D.C.: Brookings Institute Press).
- Moreira, M. M. (1999). "Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre produtividade, concentração e comércio exterior", en F. Giambiagi y M.M. Moreira (orgs.), *A economia brasileira nos anos 90*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES).
- Morisett, J. y Pirnia, N. (1999). "How tax policy and incentives affect foreign direct investment: A review". FIAS, World Bank.
- Morisset, J. (2000). "Foreign direct investment in Africa: policies also matter". *Transnational Corporation*, 9, 2, 107-25.
- Morisset, J. y Andrews-Johnson, K. (2004). "The effectiveness of promotion agencies at attracting foreign direct investment" (Vol. 16). World Bank Publications.

- Morrison, A., Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. (2008). "Global Value Chains and Technological Capabilities: A Framework to Study Learning and Innovation in Developing Countries". *Oxford Development Studies*, 36(1), 39-58.
- Mottaleb, K. A. y Kalirajan, K. (2010). "Determinants of foreign direct investment in developing countries a comparative analysis". *Margin: The Journal of Applied Economic Research*, 4(4), 369-404.
- Moxon, R. (1975). "The motivation for investment in offshore plants: the case of the US electronic industry". *Journal of International Business Studies*. 6 (Primavera 1975).
- Mytelka, L. K. (2002). "Locational Tournaments, strategic partnerships and the state". En Gertler M. y Wolfe D. (eds.), *Innovation and Social Learning: Institucional adaptation in an Era of Technological Change* (págs. 89-110). London: Palgrave Macmillan.
- Narula, R. y Wakelin, K. (1998). "Technological competitiveness, trade and foreign direct investment". *Structural change and economic dynamics*, 9(3), 373-387.
- Naudé, W. A. y Krugell, W. F. (2007). "Investigating geography and institutions as determinants of foreign direct investment in Africa using panel data". *Applied economics*. 39(10): 1223-33.
- Neto, P., Brandão, A. y Cerqueira, A. (2010). "The Impact of FDI, Cross Border Mergers and Acquisitions and Greenfield Investments on Economic Growth". *The IUP Journal of Business Strategy*, Vol. VII, No. 4, pp. 24-44
- Neumayer, E. y Spess, L. (2005). "Do bilateral investment treaties increase foreign direct investment to developing countries?". *World Development*, 33 (10), 1567-85.
- Neumayer, E. (2007). "Do double taxation treaties increase foreign direct investment to developing countries?". *The Journal of Development Studies*, 43 (8), 1501-19.
- Neumayer, E. (2011). "On the detrimental impact of visa restrictions on bilateral trade and foreign direct investment". *Applied Geography*, 31 (3), 901-907.
- Newman, C., Rand, J., Talbot, T. y Tarp, F. (2015), "Technology transfers, foreign investment and productivity spillovers", *European Economic Review*, 76, 168-187
- Nonnemberg, M. B. y Cardoso de Mendonça, M. J. (2004). "The Determinants of Foreign Direct Investment in Developing Countries". Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Noorbakhsh, F., Paloni, A., y Youssef, A. (2001). "Human capital and FDI inflows to developing countries: New empirical evidence". *World development*, 29(9), 1593-1610.
- Nunnenkamp, P. (2001). "Foreign direct investment in developing countries: What policymakers should not do and what economists don't know" (No. 380). *Kieler Diskussionsbeiträge*.
- Nunnenkamp, P. y Spatz, J. (2003). "Foreign direct investment and economic growth in developing countries: how relevant are host-country and industry characteristics?". *Kieler Arbeitspapiere*, No. 1176.
- OCDE (2011), *Definición Marco de Inversión Extranjera Directa*, Paris.
- OECD (2012). "Attracting knowledge - intensive FDI to Costa Rica: challenges and policy options". *Making Development Happen Series No. 1*. Paris: OECD.
- Oman, C. (1999). "Policy Competition for Foreign Direct Investment. A Study of Competition among Governments to Attract FDI". Paris: OCDE Development Centre.

- Ons, A. y Garcia, P. (2016). "Análisis de los instrumentos de promoción de Inversiones: el caso de Uruguay". Nota Técnica TN--1086, BID.
- Ons, A. y Garcia, P. (2016). "Análisis de los instrumentos de promoción de Inversiones: el caso de Paraguay". Nota Técnica TN--1088, BID.
- Orlic, E., Hashi, I. y Hisarciklilar, M. (2018). "Cross sectoral FDI spillovers and their impact on manufacturing productivity". *International Business Review*, 27(4), 777-796.
- Ortega, F. (2013), "Apoyo a la formulación de una propuesta para la institucionalización del Consejo Presidencial de Competividad e Innovación de Costa Rica", mimeo.
- Palit, A. y Nawani, S. (2007). "Technological capability as a determinant of FDI inflows: Evidence from developing Asia & India". Nueva Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations.
- Paus, E. (2007). *Inversión extranjera, desarrollo y globalización. ¿Puede Costa Rica emular a Irlanda?* San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Pinheiro, A. y Moreira, M. (2000). "The profile of Brazil manufacturing exporters in the Nineties: What are the main policy issues?", BNDES, Working Paper No. 80.
- Pistori, B. (2000). "Investimentidirettiesteri e fattori di localizzazione: L'America Latina e il Sud Estasiático". *Rivista di Politica Economica*, 90, 27 - 44.
- Ramírez, M. (2010). "Economic and Institutional Determinants of FDI Flows to LatinAmerica: A Panel Study". Working Paper No. 10-03. Trinity College Department ofEconomics.
- Ramondo, N. (2009). "Foreign Plants and Industry Productivity: Evidence from Chile", *The Scandinavian Journal of Economics*, Volume111, Issue 4, Pages 789-809.
- Ramondo, N., Rappoport, V. y Ruhl, K. J. (2016), "Intrafirm Trade and Vertical Fragmentation in U.S. Multinational Corporations", *Journal of International Economics*, 98: 51-59.
- Ray, R., Gallagher, K., López, A. y Sanborn, C. (Eds.). (2017). "China and sustainable development in Latin America: the social and environmental dimension". New York, NY: Anthem Press.
- Red Sudamericana de Economía Aplicada (2014). "Recursos Naturales y Desarrollo. Oportunidades, obstáculos y lecciones en torno al escalamiento de las cadenas de valor vinculadas a los recursos naturales", Reporte Anual 2014, Montevideo.
- Rius, A. e Isabela, F. (2012), *La dimensión territorial en dos políticas de desarrollo productivo: la experiencia de la promoción de inversiones y el apoyo a conglomerados en Uruguay*, mimeo.
- Rodríguez-Clare, A. (1996). "Multinationals, linkages, and economic development". *The American Economic Review*, 852-873.
- Rolfe, R. J. y White, R. A. (1992). "Investors' assessment of the importance of tax incentives in locating foreign export-oriented investment: An exploratory study". *The Journal of the American Taxation Association*, 14(1), 39.
- Root, F. R. y Ahmed, A. A. (1978). "The Influence of Policy Instruments on Manufacturing Direct Foreign Investment in Developing Countries". *Journal of International Business Studies*. 9: 81-93.
- Roper, S., Love, J. y Añón Higón, D. (2006). "The determinants of export performance: Panel data evidence for Irish manufacturing plants". *Scottish Journal of Political Economy*, 53(5), pp. 586-615.

- Sader, F. (1993). "Privatization and Foreign Investment in the Developing World", World Bank Working Paper No. 1202.
- Saggi, K. (2000). "Trade, Foreign Direct Investment and International Technology Transfer: A survey, World Bank.
- Salacuse, J. W. y Sullivan, N. P. (2005). "Do BITs really work: An evaluation of bilateral investment treaties and their grand bargain". *Harv. Int'l LJ*, 46, 67.
- Sánchez-Martín, M. E., de Arce, R. y Escribano, G. (2014). "Do changes in the rules of the game affect FDI flows in Latin America? A look at the macroeconomic, institutional and regional integration determinants of FDI". *European Journal of Political Economy*, 34, 279- 299.
- Santana, J. and G. Vieira (2005), "Factores de atracção do IDE na América Latina: O papel da abertura económica," *Revista da Fapese* 2(1): 37-50.
- Sasidharan. S. y Kathuria, V. (2011), "Foreign Direct Investment and R&D: Substitutes or Complements—A Case of Indian Manufacturing after 1991 Reforms", *World Development*, Vol. 39, No. 7, pp. 1226-1239.
- Sauvant, K. P. y Sachs, L. E. (Eds.). (2009). "The effect of treaties on foreign direct investment: Bilateral investment treaties, double taxation treaties, and investment flows" (p. 660). Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, F. y Frey, B. S. (1985). "Economic and political determinants of foreign direct investment". *World development*, 13(2), 161-175.
- Shamsuddin, A.F. (1994). "Economic Determinants of Foreign Direct Investment in Less Developed Countries", *The Pakistan Development Review*, 33, 41 - 51.
- Shatz, H. y Venables, A. J. (2000). "The Geography of International Investment". Research Working Paper No. 2338. World Bank.
- Siegmann, T. (2008). "The Impact of Bilateral Investment Treaties and Double Taxation Treaties on Foreign Direct Investments". University of St. Gallen Law y Economics Working Paper No. 2008-22
- Singh, H., y Jun, K. W. (1995). "Some new evidence on determinants of foreign direct investment in developing countries". World Bank Policy Research Working Paper, (1531).
- Smarzynska, B. (1999). "Composition of foreign direct investment and protection of intellectual property rights in transition economies" (Vol. 2228). Centre for Economic Policy Research.
- Söderbom, M. y Teal, F. (2001), "Firm size and human capital as determinants of productivity and earnings", Oxford University: CSAE Working Paper WPS/2001-09.
- Sosa Andrés, M., Nunnenkamp, P. y Busse, M. (2012). "What Drives FDI from Nontraditional Sources? A Comparative Analysis of the Determinants of Bilateral FDI Flows". Kiel Working Paper No. 1755. Kiel Institute for the World Economy.
- Srholec, M. (2005). "Innovation activities of foreign affiliates in the Czech Republic", presented in the UNCTAD Expert Meeting on the Impact of FDI on Development, Ginebra, 24-26 de Enero.
- Stein, H. (2008). "Africa, Industrial Policy, and Export Processing Zones: Lessons from Asia". Center of Afroamerican and African Studies (CASS), University of Michigan.
- Stöwhase, S. (2005). "Tax-Rate Differentials and Sector-Specific Foreign Direct Investment: Empirical Evidence from the EU ". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 61 (4), 535-58.

- Suyanto, H. y Salim, R. (2012), "Foreign Direct Investment Spillovers and Productivity Growth in Indonesian Garment and Electronics Manufacturing", *The Journal of Development Studies*, Vol 48 (10), 1397-1411.
- Swedenborg, B. (1979). *The Multinational Operations of Swedish Firms: An Analysis of Determinants and Effects*. Stockholm: Industrial Institute for Economic and Social Research.
- Taylor, K. y Driffield, N. (2005). "Wage dispersion and role of multinational: Evidence from U.K Panel data", *Labour Economics*, Vol. 12 (2), pp. 223-249.
- Te Velde, D.W. (2001). "Policies towards Foreign Direct Investment in Developing Countries: Emerging Best-practices and Outstanding Issues". Londres: Overseas Development Institute.
- Te Velde, D.W. y Bezemer, D. (2006). "Regional Integration and Foreign Direct Investment in Developing Countries". *Transnational Corporations*, 15 (2), 41-70.
- Te Velde, D.W. y Bezemer, D. (2008). "The impact of codes and standards on investment flows to developing countries". Employment Working Paper No. 25, Ginebra, International Labour Office, Multinational Enterprises Programme, Job Creation and Enterprise Development Department.
- The ASEAN Secretariat y UNCTAD (2017). "ASEAN Investment Report 2017. Foreign Direct Investment and Economic Zones in ASEAN", ASEAN Secretariat, Yakarta.
- The Economist (2011). "World investment prospects to 2011: Foreign direct investment and the challenge of political risk". World investment prospects. The Economist Intelligence Unit y Columbia Program on International Investment.
- Thomas, K.P. (2011). "Investment incentives and the global competition for capital".
- Timmer, M. P., Erumban, A. A., Los, B., Stehrer, R., y de Vries, G. J. (2014). "Slicing Up Global Value Chains". *The Journal of Economic Perspectives*, 28(2), 99-118.
- Timmer, M. P., Los, B., Stehrer, R., y de Vries, G. (2016). "Production Fragmentation and the global trade slowdown". <https://voxeu.org/article/production-fragmentation-and-globaltrade-slowdown>.
- Tobin, J. y Rose-Ackerman, S. (2005). "Foreign Direct Investment and the Business Environment in Developing Countries: The Impact of Bilateral Investment Treaties". Center for Law, Economics and Public Policy Research Paper No. 293. Yale Law School.
- Tobin, J. y Rose-Ackerman, S. (2006). "Bilateral Investment Treaties: Do they stimulate Foreign Direct Investment? Mimeo, Yale University.
- Tomohara, A. y Takii, S. (2011) "Does globalization benefit developing countries? Effects of FDI on local wages", *Journal of Policy Modeling*, Vol 33 (3), 511-521.
- Tøndel, L. (2001). "Foreign direct investment during transition. Determinants and patterns in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union". Chr. Michelsen Institute.
- Torrisi, C. R. (1985). The determinants of direct foreign investment in a small LDC. *Journal of Economic Development*, 10(1), 29-45.
- Treviño, L. J., Daniels, J. D., Arbeláez, H. y Upadhyaya, K. P. (2002). "Market reform and foreign direct investment in Latin America: evidence from an error correction model". *The International Trade Journal*, 16(4), 367-392.

- Treviño, L. J. y Mixon, F. G. (2004). "Strategic factors affecting foreign direct investment decisions by multi-national enterprises in Latin America". *Journal of World Business*, 39(3), 233-243.
- Treviño, L. J., Thomas, D. E. y Cullen, J. (2008). "The three pillars of institutional theory and FDI in Latin America: An institutionalization process". *International Business Review*, 17(1), 118-133.
- Truman, J. P. y Emmert, C. F. (1999). "Explaining Japanese Foreign Direct Investment in Latin America, 1979-1992". *Social Science Quarterly* Vol. 80, No. 3, pp. 539-555
- Truman, J. P. y Emmert, C. F. (2004). "The political economy of US foreign direct investment in Latin America: a reappraisal". *Latin American Research Review*, 39(3), 9-28.
- Tsai, P.-L. (1994). "Determinants of Foreign Direct Investment and its impact on economic growth". *Journal of Economic Development*. 19 (1).
- UNCTAD (1994). "World Investment Report 1994: Transnational corporations, employment and the workplace", New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD (1996a). "Incentives and Foreign Direct Investment". New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD. (1996b). "World Investment Report 1996: Investment, Trade and International Policy Arrangement". New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD (1998). "World Investment Report. Trends and Determinants". New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD (2000). "Tax Incentives and Foreign Direct Investment. A Global Survey". New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD (2001) "World Investment Report 2001: Promoting Linkages". New York and Geneva: United Nations, Pag. 154.
- UNCTAD (2002). "World investment report 2002: Transnational corporations and export competitiveness". New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD (2003). "World Investment Report. FDI Policies for Development: National and International Perspectives". New York and Geneva: United Nations. 279
- UNCTAD (2004). "World Investment Report 2004: The Shift towards services". New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD (2006). "World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development". New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD (2008). "World Investment Report 2008: Transnational Corporations, and the Infrastructure Challenge". New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD (2008a). "Development and Globalization: Facts and Figures 2008". United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2008b). "Addressing the global food crisis: Key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty". A note by the UNCTAD secretariat for the High-level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy, Rome. Pág. 42.

- UNCTAD (2008c). “The changing face of commodities in the twenty-first century”. TD/428, Geneva.
- UNCTAD (2009). “The role of IIA’s in attracting Foreign Direct Investment to Developing Countries”. UNCTAD series on International Investment Policies for Development, New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD (2011b). “World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development”, New York and Geneva: United Nations, Pag. 49.
- UNCTAD (2014). “World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan”, New York and Geneva: United Nations, Pag. 43.
- UNCTAD (2016). “World Investment Report 2016: Investor Nationality: Policy Changes”. Geneva: United Nations.
- UNCTAD (2017). “World Investment Report 2017: investment and the digital economy”. Geneva: United Nations.
- UNCTAD (2018). “World Investment Report 2018: Investment and new industrial policies”. New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD (2019). “World Investment Report 2019: Special Economic Zones”. New York and Geneva: United Nations.
- Van Parys, S. y James, S. (2010). “The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA Franc zone”. *International Tax and Public Finance*, 17(4), 400-429.
- Villalobos, V. y Monge-González, R. (2011). “Costa Rica #39; Efforts Toward an Innovation-Driven Economy: The Role of the ICT Sector”. *The Global Information Technology Report*. San José, World Economic Forum.
- Villaverde, J. y Maza, A. (2015). “The determinants of inward foreign direct investment: Evidence from the European regions”. *International Business Review*, 24(2), 209-223.
- Volpe Martincus, C. y Sztajerowska, M. (2019). “How to Solve the Investment Promotion Puzzle: A Mapping of Investment Promotion Agencies in Latin America and the Caribbean and OECD Countries”, IDB, Washington, D.C., <http://dx.doi.org/10.18235/000176>
- Volpe Martincus, C., Carballo, J., Marra de Artiñano, I. y Blyde, J. (2020). “How Effective is Investment Promotion? Firm -Level Evidence”. IDB Discussion Paper DP-00741.
- Volpe Martincus, C., Carballo, J., Marra de Artiñano, I. y Gómez Decker, F. (2020). “20 años de promoción de exportaciones e inversiones en Uruguay: ¿Cuál ha sido el impacto de la asistencia brindada por Uruguay XXI a las firmas?” IADB Policy Brief, Nro. 325.
- Wang, Z., Wei, S., Yu, X. y Zhu, K. (2017). “Measures of participation in global value chains and global business cycles”. NBER Working Paper Series, Working Paper No. 23222.
- Weber, R. y Santacroce, D. (2007). “The Ideal Deal: How Local Governments Can Get More for Their Economic Development Dollar”. *Good Jobs First/University of Illinois at Chicago Center for Urban Economic Development*. Washington and Chicago.
- Wei, S. J. (2000). “How taxing is corruption on international investors?”. *Review of economics and statistics*, 82(1), 1-11.

- Wells, L. y Wint, A. (2000). "Marketing a Country: Promotion as a Tool for Attracting Foreign Investment. Revised Edition". Occasional Paper No. 13. Washington, D.C.: Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS)/Banco Mundial.
- Wheeler, D. y Mody, A. (1992). "International investment location decisions: The case of US firms". *Journal of international economics*, 33(1), 57-76.
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, Nueva York.
- Winkler, D. (2014). "Determining the Nature and Extent of Spillovers: Empirical Assessment", en T. Farole y D. Winkler, *Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa: Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains*, Washington, DC: World Bank, 87-114.
- Wren, C. y Jones, J. (2011). "Assessing the regional impact of grants on FDI location: Evidence from UK regional policy, 1985-2005". *Journal of Regional Science*, 51(3), 497-517.
- WTO (1996). "Trade and Foreign Direct Investment". Press 57. Ginebra: World Trade Organization.
- WTO (2019). *Global Value Chains Development Report 2019. Technological Innovation, Supply Chain Trade and Workers in a Globalized World*, Ginebra, World Trade Organization.
- World Bank (2019). "Expanding FDI localization and linkages in the Russian Federation: Perspectives of firms and lessons from global experience", Washington DC, World Bank.
- Xu, B. (2000). "Multinational enterprises, technology diffusion, and host country productivity growth". *Journal of development economics*, 62(2), 477-493.
- Yang, Cn. y Tsou, M. (2015), "Multinational exposure, export variety and price: Evidence from Chinese electronics exporters", *Journal of the Japanese and International Economies*, 38, 93-110.
- Yannaca-Small, K. (2006). "Interpretation of the Umbrella Clause in Investment Agreements", *OECD Working Papers on International Investment*. <http://dx.doi.org/10.1787/415453814578>.
- Zarsky, L. (1999), "Havens, halos and spaghetti: Untangling the evidence about FDI and the environment", presentado en la OCDE conference on Foreign Direct Investment and the Environment, OCDE, Paris, Enero.
- Zhang, K. H. y Markusen, J. R. (1999). "Vertical multinationals and host-country characteristics". *Journal of Development Economics*, 59(2), 233-252.
- Zhan, K. (2001), "Does foreign direct investment promote economic growth? Evidence from East Asia and Latin America", *Contemporary Economic Policy*, Vol. 19, No. 2, pp. 175-185.
- Zhang, Y., Li, H., Li, Y. y Zhou, L. (2010). "FDI Spillovers in an Emerging Market: The Role of Foreign Firms' Country Origin Diversity and Domestic Firms' Absorptive Capacity", *Strategic Management Journal*, 31: 969-989.
- Zolezzi, S., Miranda, M. y Chacón, A. (2020). Relación de largo plazo de la inversión extranjera directa en Costa Rica 1991-2016. *LOGOS*, 1(1): 88-103.

ANEXO. Síntesis de la evidencia sobre determinantes e impactos de la IED

Tabla A.1: SÍNTESIS DE EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE LOS IMPACTOS DE LA IED

AUTORES	AÑO	TÍTULO	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA
Agosin y Machado	2000	Foreign Investment in Developing Countries. Does it crowd in domestic investment?	12 países de África, Asia y América Latina	1971 - 2000	Estimación econométrica mediante panel de datos
Aitken y Harrison	1999	Do domestic firms benefit from direct foreign investment? Evidence from Venezuela	Todas las empresas con más de 50 empleados (69.037 observaciones). Venezuela	1976 - 1989 excepto 1980	Estimación econométrica mediante OLS.
Aitken, Hanson y Harrison	1997	Spillovers foreign investment, and export behavior	2.104 firmas manufactureras. México	1986 - 1990	Regresiones y estimaciones econométricas basadas en datos de panel
Alfaro y Charlton	2013	Growth and the Quality of Foreign Direct Investment: Is All FDI Equal?	Firmas en 29 países. Naciones de la OCDE.	1985 - 2000	Estimaciones econométricas mediante 2SLS.
Alfaro y Johnson	2012	Foreign Direct Investment and Growth	NC	NC	Metaanálisis de estudios sobre las complementariedades de la IED con políticas locales y mecanismos de transmisión.
Alvarez	2007	Explaining Export Success in a Developing Country: Firm CharacterisTIC and Spillover Effects	Aproximadamente 5.000 firmas por año. Chile	1990 - 1996	Estimaciones econométricas mediante modelos de selección discreta.
Antonietti, Bronzini y Cainelli	2015	Inward greenfield FDI and innovation	Italia	2002 - 2008	Estimaciones econométricas mediante panel de datos.
Anwar y Nguyen	2011	Foreign direct investment and export spillovers: Evidence from Vietnam	42.123 firmas del sector manufacturero. Vietnam	2000	Estimaciones econométricas utilizando modelos probit y tobit basados en datos de corte transversal.
Arnold y Javorcik	2009	Gifted Kids or Pushy Parents? Foreign Direct Investment and Plant Productivity in Indonesia	Más de 308.439 observaciones en empresas manufactureras. Indonesia	1983 - 2001	Estimaciones econométricas.
Azman-Saini, Law y Ahmad	2010	Foreign direct investment, economic freedom and economic growth: International evidence	85 países	1976 - 2004	Estimaciones econométricas mediante panel de datos y método generalizado de momentos.
Bajgar y Javorcik	2015	Climbing the Rungs of the Quality Ladder: FDI and Domestic Exporters in Romania	Exportaciones de Rumania (tanto hacia U.E como otros)	2005 - 2011	Estimaciones econométricas mediante panel de datos.
Bandick, Görg y Karpaty	2014	Foreign Acquisitions, Domestic Multinationals, and R&D	Empresas manufactureras con al menos 50 empleados. Suecia	1993 - 2002	Estimaciones econométricas mediante datos a nivel firma.
Barba Navaretti y Venables	2004	Multinational firms in the world economy	NC	NC	Metaanálisis sobre evidencia de diversos papers.
Barrios, Görg y Strobl	2003	Explaining Firms' Export Behaviour: The Role of R&D and Spillovers	Alrededor del 22% de las industrias manufactureras. España	1990 - 1998	Estimaciones econométricas basadas en datos de panel

AUTORES	AÑO	TÍTULO	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA
Basu, Chakraborty y Reagle	2003	Liberalization, FDI, and growth in developing countries: A panel cointegration approach	23 economías en desarrollo	1978 - 1996	Estimaciones econométricas en un marco de cointegración de panel, usando tests de causalidad de Granger y de exogeneidad débil.
Beugelsdijk, Smeets y Zwinkels	2008	The impact of horizontal and vertical FDI on host's country economic growth	44 países	1983 - 2003	Estimaciones econométricas mediante 2SLS.
Bittencourt y Domingo	2006	Efectos de los derrames de las empresas transnacionales en la industria manufacturera uruguaya (1990-2000)	5,348 observaciones. Uruguay	1990 - 2000	Estimación econométrica mediante panel de datos balanceados.
Blalock y Gertler	2009	How Firm Capabilities Affect Who Benefits from Foreign Technology	Oficina Central de Estadísticas. BPS. Indonesia	1988 - 1996	Estimaciones econométricas del impacto de la productividad total de los factores y otras características de la firma sobre la IED mediante datos de panel.
Blalock y Gertler	2005	Foreign direct investment and externalities: The case for public intervention	Datos de industrias manufactureras. Indonesia.	1988 - 1996	Estimaciones econométricas mediante panel de datos.
Blanchflower, Oswald y Sanfey	1996	Wages, profits and rent-sharing	400.000 trabajadores de la industria manufacturera. Estados Unidos	1964 - 1985	Estimaciones econométricas mediante panel de datos no balanceado.
Blonigen y Wang	2005	Inappropriate pooling of wealthy and poor countries in empirical FDI studies	Observaciones a nivel país	1970 - 1989	Estimaciones econométricas utilizando el modelo SUR con pools de datos y datos de panel
Borensztein, De Gregorio y Lee	1998	How does foreign direct investment affect economic growth?	EMN estadounidenses en 44 países desarrollados y en desarrollo	1983 - 2003	Estimaciones econométricas mediante 2SLS
Brambilla, Hale y Long	2009	Foreign Direct Investment and the Incentives to Innovate and Imitate	3,900 firmas de distintos rubros. China	1998 - 2001	Estimaciones econométricas mediante panel de datos.
Bruno y Campos	2013	Reexamining the conditional effect of foreign direct investment	NC	NC	Metaanálisis de alrededor de 170 trabajos a nivel micro y macro.
Busse y Groizard	2008	Foreign direct investment, regulations and growth	84 países	1994 - 2003	Estimaciones econométricas mediante variables instrumentales.
Calderón, Loayza y Servén	2004	Greenfield foreign direct investment and mergers and acquisitions - feedback and macroeconomic effects	72 países industriales y en desarrollo	1987 - 2001	Estimaciones econométricas de modelos VAR mediante panel de datos.
Carkovic y Levine	2005	Does foreign direct investment accelerate economic growth?	Datos en 72 países	1960 - 1995	Estimaciones econométricas estimando por OLS usando datos de panel y estimando por método de momentos generalizados usando datos de panel dinámico.
Chen y Swenson	2007	Multinational Firms and New Chinese Export Transactions	Datos de las exportaciones. China	1997 - 2003	Estimaciones econométricas mediante panel de datos.
Chen, Kokko y Gustavsson	2011	FDI and spillovers in China: non-linearity and absorptive capacity	195 industrias. China	2000 - 2005	Estimación econométrica mediante OLS, modelo FE, usando el método FEVD (Fixed Effect Variance Decomposition) y FEVD-SUR.

AUTORES	AÑO	TÍTULO	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA
Chen, Sheng y Findlay	2013	Export Spillovers of FDI on China's Domestic Firms	Más de 140.000 firmas manufactureras. China	2000 - 2003	Estimaciones econométricas (2SLS) basado en un panel de datos desbalanceado a nivel firma. Modelo probit basado en datos de corte transversal.
Choe	2003	Do foreign direct investment and gross domestic investment promote economic growth?	80 países	1971 - 1995	Estimaciones econométricas utilizando un modelo VAR con panel de datos.
Chudnovsky López y Orlicki	2010	Inequality: The Argentine Experience	Muestra de 1.639 firmas y otra de 1.688. Argentina	1992 - 1996, 1998 - 2001	Estimaciones econométricas mediante panel de datos y diferencias en diferencias.
Chudnovsky, López y Rossi	2008	Foreign direct investment spillovers and the absorptive capabilities of domestic firms in the Argentine manufacturing sector (1992-2001)	722 firmas de la industria manufacturera. Argentina	1992, 1996, 1998 y 2001	Estimaciones econométricas mediante panel de datos y un índice de capacidades de absorción.
Ciani e Imbruno	2017	Microeconomic mechanisms behind export spillovers from FDI: evidence from Bulgaria	Firmas de la industria manufacturera. Bulgaria	2004 - 2006	Estimaciones econométricas mediante panel de datos balanceado y no balanceado.
De Negri	2004	Desempenho comercial das empresas estrangeiras no Brasil na década de 90	2.132 empresas extranjeras con más de 30 empleados de actividades extractivas y de transformación. Brasil.	1996 - 2000	Estimaciones econométricas mediante microdatos en diversos sectores a nivel firma.
Dias de Araujo	2005	Esforços tecnológicos das firmas transnacionais e domésticas	Brasil	2000	Estimaciones econométricas mediante OLS y modelo probit.
Dicken	2003	Global shift: Reshaping the global economic map in the 21st century	NC	1964 - 1985	Metaanálisis sobre evidencia de diversos papers.
Driffield y Love	2006	Does the Motivation for Foreign Direct Investment Affect Productivity Spillovers to the Domestic Sector?	OCDE	1984 - 1995	Estimación econométrica mediante panel de datos.
Driffield y Love	2007	Linking FDI Motivation and Host Economy Productivity Effects: Conceptual and Empirical Analysis	Gran Bretaña	1987 - 1997	Método de identificación de externalidades tecnológicas, función de producción aumentada.
Duran y Ryan	2014	Spillover Effects from Inward FDI on the Exporting Decisions of Chilean Manufacturing Plants	Entre 4.949 y 5.480 firmas de la industria manufacturera. Chile	2001 - 2004	Estimaciones econométricas basadas en el modelo de decisión de producción.
Earle, Telegdy y Anta	2012	FDI and Wages: Evidence from Firm-Level and Linked Employer-Employee Data in Hungary, 1986-2008	4.926 adquisiciones de inversores extranjeros. Hungría	1986 - 2008	Estimaciones econométricas mediante panel de datos a nivel firma y empleador-empleado.
Erdilek	2005	R&D activities of foreign and national establishments in Turkish manufacturing	30.573 observaciones en empresas manufactureras. Turquía	1993 - 1995	Estimaciones econométricas utilizando modelos tobit y probit basadas en panel de datos.
Farole y Winkler	2015	The Role of Foreign Firm Characteristics, Absorptive Capacity and the Institutional Framework for FDI Spillovers	25.000 firmas industriales en 78 países de bajos y medianos ingresos	2006 - 2010	Regresiones econométricas sobre bases de datos combinadas de firmas.
Feenstra y Hanson	1997	Foreign direct investment and relative wages: evidence from Mexico's maquiladoras	768 observaciones en firmas de distintos sectores industriales. México.	1975 - 1988	Estimaciones econométricas mediante OLS, variables instrumentales.

AUTORES	AÑO	TÍTULO	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA
Filatotchev, Liu, Lud y Wright	2011	Knowledge spillovers through human mobility across national borders: Evidence from Zhongguancun Science Park in China	1.318 firmas de industria tecnológica. China	2000 - 2003	Estimaciones econométricas mediante método de momentos generalizados usando panel de datos.
Fons-Rosen, Kalemli-Ozcan, Sørensen, Villegas-Sanchez y Volosovych	2017	Foreign investment and domestic productivity: identifying knowledge spillovers and competition effects	Firmas de la base Orbis/ Amadeus para 6 países europeos	1999-2008	Estimación econométrica con efectos fijos y utilización de 2S-GLS
Fons-Rosen, Kalemli-Ozcan, Sørensen, Villegas-Sanchez y Volosovych	2019	Quantifying Productivity Gains from Foreign Investment	Firmas de la base Orbis/ Amadeus para 8 países avanzados europeos	1999-2012	Estimación econométrica con efectos fijos, GLS, Logit.
Franco y Sasidhiran	2010	MNEs, technological efforts and channels of export spillover: An analysis of Indian manufacturing industries	3.053 firmas del sector manufacturero. India	1994 - 2006	Estimaciones econométricas mediante datos a nivel firma.
García, Byungchae y Salomon	2013	Does inward foreign direct investment improve the innovative performance of local firms?	1.799 firmas manufactureras. España	1990 - 2002	Modelo INAR de autoregresiones utilizando panel de datos.
Girma, Gong, Görg, Holger y Lancheros	2015	Estimating direct and indirect effects of foreign direct investment on firm productivity in the presence of interactions between firms	Industria manufacturera. China.	2004 y 2006	Estimaciones econométricas.
Godart y Görg	2013	Suppliers of multinationals and the forced linkage effect: Evidence from firm level data	Más de 1.000 firmas en países emergentes	2002 - 2005	Estimaciones econométricas basadas en panel de datos y encuestas a las firmas.
Görg y Greenaway	2004	Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment	40 estudios empíricos	1970 - 2000	Metaanálisis de estudios empíricos a nivel micro y a nivel industria.
Görg y Seric	2013	With a Little Help from My Friends: Supplying to Multinationals, Buying from Multinationals, and Domestic Firm Performance	19 países africanos	2010	Datos obtenidos por muestreo estratificado de acuerdo a distintos criterios y por encuestas.
Görg y Strobl	2001	Multinational companies and productivity spillovers: a meta-analysis	NC	1974 - 2000	Metaanálisis de 21 estudios publicados y no publicados sobre el impacto de la presencia de EMN sobre la productividad.
Görg, Hanley y Strobl	2011	Creating Backward Linkages from Multinationals: Is there a Role for Financial Incentives?	Multinacionales extranjeras en Irlanda y manufactureras irlandesas	1983 - 2002	Estimaciones econométricas mediante panel de datos.
Görg, Strobl y Walsh	2007	Why Do Foreign-Owned Firms Pay More? The Role of On-the-Job Training	144 firmas y 1.365 trabajadores de la industria manufacturera. Ghana	1998	Estimaciones econométricas mediante datos a nivel empleado.
Gorodichenko, Svejnar y Terrell	2015	Does Foreign Entry Spur Innovation?	9.000 firmas locales y extranjeras en 19 economías emergentes	2002 y 2005	Estimaciones econométricas mediante datos almacenados.
Gorodnichenko, Svejnar y Terrell	2014	When does FDI have positive spillovers? Evidence from 17 transition market economies	17 economías en transición	2002 - 2005	Estimaciones econométricas mediante datos a nivel firma y matrices insumo-producto.

AUTORES	AÑO	TÍTULO	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA
Greenaway, Sousa y Wakelin	2004	Do domestic firms learn to export from multinationals?	3.662 firmas domésticas. Gran Bretaña	1992 - 1996	Estimaciones econométricas (máxima verosimilitud) mediante panel de datos y modelo de selección de Heckman.
Ha y Giroud	2015	Competence-creating subsidiaries and FDI technology spillovers	421 firmas. Corea	2002 y 2005	Estimaciones econométricas mediante datos de panel.
Hallin y Holmstrim-Lind	2012	Revisiting the external impact of MNCs: An empirical study of the mechanisms behind knowledge spillovers from MNC subsidiaries	210 subsidiarias de EMN. Suecia	2000 - 2005	Encuesta, estimaciones econométricas mediante 2SLS.
Hamida y Gugler	2009	Are there demonstration-related spillovers from FDI? Evidence from Switzerland	2.000 firmas de la industria manufacturera. Suiza	1998 y 2001	Estimación econométrica de un modelo estándar en el estudio del derrame de FDI. Testeos mediante Test de Chow.
Harms y Méon	2011	An FDI Is an FDI Is an FDI? The Growth Effects of Greenfield Investment and Mergers and Acquisitions in Developing Countries	80 países de medianos y bajos ingresos.	1987 - 2005	Regresiones econométricas mediante 2SLS y utilizando panel de datos.
Harrison y Rodríguez-Clare	2010	Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries	NC	NC	Metaanálisis de literatura teórica y empírica sobre PED.
Havranek e Irsova	2010	Meta-Analysis of Intra-Industry FDI Spillovers: Updated Evidence	NC	1960 - 2006	Metaanálisis de 67 estudios publicados y no publicados.
Havranek e Irsova	2013	Determinants of Horizontal Spillovers from FDI: Evidence from a Large Meta-Analysis	1.205 estimaciones sobre el derrame de la IED sobre las firmas locales. 45 países.	2006 - 2011	Estimación econométrica de modelo de promedios bayesiano.
Havranek e Irsova	2011	Estimating vertical spillovers from FDI: Why results vary and what the true effect is	NC	NC	Metaanálisis de 3.626 estimaciones de derrames en 47 países.
Hiratuka y Dias de Araujo	2006	Exportações Das Firmas Domésticas e Influência Das Firmas Transnacionais	25.000 firmas. Brasil	1997 - 2003	Estimaciones econométricas mediante panel de datos a nivel firma.
Javorcik	2004	Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Foreign Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages	Entre 1.918 y 2.711 firmas por año. Lituania	1993 - 2000	Estimación econométrica mediante OLS.
Javorcik	2010	New Kids on the Block: Adjustment of Indigenous Producers to FDI Inflows	Indonesia, Ghana, Brasil y Noruega	1983 - 2001	Metaanálisis de estudios de metodologías diversas (regresión lineal múltiple, estudios con panel de datos a nivel firma y matrices insumo producto).
Javorcik	2013	Does FDI Bring Good Jobs to Host Countries?	NC	NC	Metaanálisis de estudios sobre la calidad del empleo en filiales de EMN.
Javorcik y Spatareanu	2009a	Tough Love: Do Czech Suppliers Learn from Their Relationships with Multinationals?	República Checa	1993 - 2000	Análisis de estimaciones econométricas basadas en panel de datos y encuestas.
Javorcik y Spatareanu	2009b	Liquidity Constraints and Linkages with Multinationals	319 firmas (88 son proveedoras de EMN). República Checa	1994 - 2003	Estimaciones econométricas basadas en datos surgidos de encuestas y panel de datos.

AUTORES	AÑO	TÍTULO	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA
Javorcik y Spatarenau	2008	To share or not to share: Does local participation matter for spillovers from foreign direct investment?	2.464 firmas de 48 industrias. Rumania	1998 - 2003	Estimaciones econométricas semiparamétricas mediante datos a nivel firma analizados y matrices de insumo-producto.
Javorcik, Lo Turco y Maggioni	2018	New and improved: Does FDI boost production complexity in host countries?	Firmas turcas con más de 20 empleados	2006 - 2009	Estimaciones econométricas mediante un indicador de complejidad (OLS, modelo de selección).
Jefferson, Huamao, Xiaojing y Xiaoyun	2006	R&D Performance in Chinese Industry	20.000 empresas manufactureras. China	1995 - 1999	Sistema de 3 ecuaciones recursivo, panel de datos balanceado.
Jude y Leveuge	2013	Growth effect of FDI in developing economies: The role of institutional quality	94 PED.	1984 - 2009	Estimaciones econométricas utilizando un Panel Smooth Transition Regression Model (GMM).
Jude y Silaghi	2016	Employment effects of foreign direct investment. New Evidence from Central and Eastern European Countries	20 economías (distintos sectores) de Europa central y del Este	1995 - 2012	Estimaciones econométricas utilizando método de momentos generalizados y usando panel de datos desbalanceado.
Kim	2013	FDI and Export Spillovers through Horizontal and Vertical Linkages in South Korea Using Heckman's Two Step Approach	Industria manufacturera. Corea del Sur	2006 - 2009	Estimaciones econométricas basadas en panel de datos desbalanceado.
Kneller y Pisu	2004	Export oriented FDI in the UK	5.100 firmas locales y 741 firmas extranjeras. Gran Bretaña	1988 - 1999	Estimaciones econométricas (cuasi-verosimilitud) mediante datos a nivel firma de la industria manufacturera
Kokko, Zejan y Tansini	2001	Trade regimes and spillover effects of FDI: Evidence from Uruguay	1.243 firmas manufactureras. Uruguay	Períodos pre y post 1973	Estimaciones econométricas.
Kugler	2000	The Diffusion of Externalities from Foreign Direct Investment: Theory Ahead of Measurement	Censo de la industria manufacturera. Colombia	1974 - 1998	Estimación econométrica mediante panel de datos a nivel firma, modelo DSGE multisectorial.
Kumar y Aggarwal	2000	Liberalisation, Outward Orientation and In-house R&D Activity of Multinational and Local Firms: A Quantitative Exploration for Indian Manufacturing	4.209 observaciones para 840 empresas del sector manufacturero. India	1992 - 1999	Estimaciones econométricas mediante panel de datos no balanceado.
Laplane, Padovani Gonçalves y Dias de Araujo	2006	Efeitos de transbordamento de empresas estrangeiras na indústria brasileira (1997-2000)	22.496 firmas de 80 industrias. Brasil	1997-2000	Estimaciones econométricas mediante panel de datos, método de efectos fijos y de efectos aleatorios.
Lederman y Maloney	2003	R&D and development	Nivel global	1975 - 2000	Estimaciones econométricas mediante panel de datos.
Lenaerts y Merlevede	2015	Firm size and spillover effects from foreign direct investment: the case of Romania	Industrias manufactureras y de servicios. Rumania	1996 - 2005	Estimación econométrica mediante panel de datos.
Lenaerts y Merlevede	2014	FDI Spillovers and Multinational Firm Heterogeneity	Rumania	1996 - 2005	Estimación econométrica semiparamétrica mediante panel de datos a nivel firma.

AUTORES	AÑO	TÍTULO	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA
Lipsey	2002	Home and host country effects of FDI	NC	NC	Metaanálisis de estudios sobre los efectos de la IED en países receptores y emisores.
Lipsey y Sjöholm	2005	The Impact of Inward FDI on Host Countries: Why Such Different Answers?	NC	NC	Metaanálisis de estudios publicados.
Lu, Tao y Zhu	2017	Identifying FDI spillovers	Entre 162.000 y 270.000 firmas por año	1998 - 2007	Estimaciones econométricas mediante panel de datos y variables instrumentales.
Marín y Bell	2010	The local/global integration of MNC subsidiaries and their technological behaviour: Argentina in the late 1990s	Muestra representativa de 1.688 firmas, entre las que se encuentran 333 subsidiarias. Argentina.	1998	ANOVA, Chi2.
Marín y Costa	2010	Thinking locally: exploring the importance of a subsidiary-centred model of FDI-related spillovers in Brazil	Encuesta representativa a 4.526 firmas manufactureras. Brasil	1996 - 2005	Estimación econométrica de cuatro modelos con datos a nivel micro, incorporando estimación semiparamétrica.
Marín y Sashidaran	2010	Heterogeneous MNC subsidiaries and technological spillovers: Explaining positive and negative effects in India	Entre 2.696 y 2.720 firmas del sector manufacturero. India	1994 - 2002	Estimación econométrica mediante panel de datos no balanceado, estimación semiparamétrica.
Mayneris y Poncet	2015	Chinese Firms' Entry to Export Markets: The Role of Foreign Export Spillovers	China	1997 - 2007	Estimaciones econométricas mediante panel de datos.
Mencinger	2003	Does foreign direct investment always enhance economic growth?	64 observaciones en economías en transición del Este europeo	1994 - 2001	Estimaciones econométricas usando panel de datos y pool de datos para el test de causalidad de Granger.
Merlevede y Purice	2015	Distance, time since foreign entry, and productivity spillovers from foreign direct investment	Rumania	1996 - 2005	Estimación econométrica mediante panel de datos (OLS). Descomposición de medidas de derrames según proximidad geográfica y tiempo desde la entrada de firmas extranjeras.
Merlevede, Schoors y Spatareanu	2014	FDI spillovers and time since foreign entry	Rumania	2001 - 2005	Estimaciones econométricas mediante datos a nivel firma.
Monge-González, Hewitt y Torres-Carballo	2015	Do Multinationals Help or Hinder Local Firms? Evidence from the Costa Rican ICT Sector	Firmas locales y extranjeras del sector de información, comunicación y tecnología (TIC). Costa Rica	2001 - 2011	Estimaciones econométricas mediante panel de datos.
Monge-González, Leiva y Rodríguez-Alvarez	2012	Inversión extranjera directa, movilidad laboral y derrames de conocimiento en Costa Rica	15.139 empleados de 272 EMN. Costa Rica	2001 - 2007	Estimaciones econométricas mediante panel de datos (OLS).
Moran	2007	How to Investigate the Impact of Foreign Direct Investment on Development and Use the Results to Guide Policy	NC	NC	Manual sobre distintas metodologías para el estudio de la IED.
Moran, Graham y Blömstrom	2005	Does foreign direct investment promote development?	NC	NC	Metaanálisis sobre el impacto de la IED en el desarrollo
Moreira	1999	Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre produtividade, concentração e comércio exterior	20.000 firmas de Brasil	1995 - 1997	Estimaciones econométricas.

AUTORES	AÑO	TÍTULO	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA
Neto, Brandão y Cerqueira	2010	The Impact of FDI, Cross Border Mergers and Acquisitions and Greenfield Investments on Economic Growth	53 países desarrollados o en desarrollo	1996 - 2003	Estimaciones econométricas mediante panel de datos, test de causalidad de Granger.
Newman, Rand, Talbot y Tarp	2015	Technology transfers, foreign investment and productivity spillovers	4.000 firmas manufactureras en Vietnam	2009 - 2012	Estimaciones econométricas mediante datos de panel.
Nunnenkamp y Spatz	2003	Foreign direct investment and economic growth in developing countries: how relevant are host-country and industry characteristics?	Distintas industrias (alimenticia, química, metalúrgica, transportes) para distintos países	1990 - 1999	Estimaciones econométricas mediante datos de corte transversal.
Orlic, Hashi y Hisarcikilar	2018	Cross sectoral FDI spillovers and their impact on manufacturing productivity	20.050 firmas de 5 países europeos en transición	2002 - 2010	Estimaciones econométricas mediante panel de datos dinámicos a nivel firma.
Pinheiro y Moreira	2000	The profile of Brazil manufacturing exporters in the Nineties: What are the main policy issues?	Entre 18.400 y 22.800 firmas en Brasil	1995 - 1997	Análisis descriptivo multivariado, modelos probit y de regresión mediante OLS
Roper, Love y Aaño Higón	2006	The determinants of export performance: Panel data evidence for Irish manufacturing plants	República de Irlanda e Irlanda del Norte	1994 - 1996	Estimaciones econométricas mediante panel de datos no balanceado a nivel firma.
Sasidharan y Kathuria	2011	Foreign Direct Investment and R&D: Substitutes or Complements—A Case of Indian Manufacturing after 1991 Reforms	1.843 firmas manufactureras de India	1994 - 2005	Estimaciones econométricas mediante panel de datos (2SLS).
Smarzynska	1999	Composition of foreign direct investment and protection of intellectual property rights in transition economies	1.500 firmas (manufactureras, de distribución) en Europa del Este y ex Unión Soviética.	1989 - 1994	Estimaciones econométricas utilizando modelo probit y datos obtenidos a partir de encuestas.
Söderbom y Teal	2001	Firm size and human capital as determinants of productivity and earnings	732 observaciones de la industria manufacturera en Ghana	1991 - 1997	Estimaciones econométricas mediante panel de datos (GMM).
Srholec	2005	Innovation activities of foreign affiliates in the Czech Republic	1.295 firmas de República Checa	1999 - 2001	Estimaciones econométricas mediante datos a nivel firma.
Taylor y Driffield	2005	Wage inequality and the role of multinationals: evidence from UK panel data	Firmas de sector manufacturero. 1.010 observaciones. Reino Unido	1983 - 1992	Estimaciones econométricas mediante método de momentos generalizado usando panel de datos.
Tomohara y Takii	2011	Does globalization benefit developing countries? Effects of FDI on local wages	27.066 observaciones en 29 industrias	1989 - 1996	Estimaciones econométricas utilizando el método de Arellano - Bond mediante panel de datos.
Winkler	2014	Determining the Nature and Extent of Spillovers: Empirical Assessment	130 firmas en Chile, Ghana, Kenya, Lesotho, Mozambique, Esuatini y Vietnam	2012	Encuesta única realizada por el Banco Mundial a inversores extranjeros y firmas locales.
Yang y Tsou	2015	Multinational exposure, export variety and price: Evidence from Chinese electronics exporters	Industria electrónica. China	2004 - 2006	Estimaciones econométricas mediante panel de datos.
Zhang	2001	Does foreign direct investment promote economic growth? Evidence from East Asia and Latin America	11 países en el este asiático y América Latina	1960 - 1999	Estimaciones de Granger y modelos de corrección de error utilizando datos de corte transversal.

AUTORES	AÑO	TÍTULO	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA
Zhang, Li, Li y Zhou	2010	FDI Spillovers in an Emerging Market: The Role of Foreign Firms' Country Origin Diversity and Domestic Firms' Absorptive Capacity	29.067 firmas y 81.054 observaciones de la industria manufacturera. China	1998 - 2003	Estimación econométrica mediante panel de datos no balanceado.

Tabla A.2: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA DE LOS POTENCIALES DETERMINANTES DE LA IED

POTENCIALES DETERMINANTES DE LA IED	EJEMPLOS DE INDICADORES	EFECTO OBSERVADO EN DIFERENTES ESTUDIOS		
		POSITIVO	NEGATIVO	INSIGNIFICANTE
CONDICIONES ECONÓMICAS				
Tamaño del mercado	PIB PIB per cápita Crecimiento de PIB	Kobrin (1976) Root y Ahmed (1978) Swedenborg (1979) Lall (1980) Kravis y Lipsey (1982) Torrise (1985) Schneider y Frey (1985) Wheeler y Mody (1992) Tsai (1994) Loree and Guisinger (1995) Bittencourt y Domingo (1996)* Truman y Emmert (1999)* Chakrabarti (2001) Treviño et al. (2002)* Bittencourt y Domingo (2002)* Campos y Kinoshita (2003) Bengoa y Sánchez-Robles (2003)* Banga (2003) Truman y Emmert (2004)* Nonnemberg y Cardoso de Mendonça (2004) Kahai (2004) Artige y Nicolini (2005) Medvedev (2006) Demekas et al. (2007) Buettner y Ruf (2007) Gallagher y Birch (2006)* Ang (2008) Cleeve (2008) Demirhan y Masca (2008) Mottaleb y Kalirajan (2010) Ramírez (2010)* Biglaiser y Staats (2010)* Amal et al. (2010)* Blonigen y Piger (2011) Hoang y Goujon (2019) Hsu et al. (2019)	Eicher et al. (2012) Villaverde y Maza (2015)	
Disponibilidad de recursos naturales	Superficie de tierra Participación de Combustible y Minerales en las Exportaciones (%)	Jackson y Markowski (1996) Garibaldi et al. (2001) Asiedu (2002) Devereux et al. (2007) Sosa Andrés et al. (2012)		
Disponibilidad de recursos humanos calificados	Tasa de alfabetización (%) Años de educación en la población Gasto público en educación (% de PIB)	Truman y Emmert (1999)* Noorbakhsh et al. (2001) Nunnenkamp (2002) Campos y Kinoshita (2003) Banga (2003) Jaumotte (2004) Nonnemberg y Cardoso de Mendonça (2004) Truman y Emmert (2004)* Santana y Vieira (2005)* Treviño et al. (2008)* Ramírez (2010)*		

POTENCIALES DETERMINANTES DE LA IED	EJEMPLOS DE INDICADORES	EFECTO OBSERVADO EN DIFERENTES ESTUDIOS		
		POSITIVO	NEGATIVO	INSIGNIFICANTE
Costos laborales	Índice de salario real	Swedenborg (1979)	Schneider y Frey (1985) Wheeler y Mody (1992) Lucas (1993) Shamsuddin (1994) Singh and Jun (1995) Barrell y Pain (1999) Chakrabarti (2001) Noorbakhsh et al. (2001) Banga (2003) Demekas et al. (2007) Buettner y Ruf (2007) Cleeve (2008) Antonokakis y Tondl (2012) Sosa Andrés et al. (2012)	Rolfe and White (1991) Sader (1993) Tsai (1994) Loree and Guisinger (1995) Jackson y Markowski (1996) Demirhan y Masca (2008)
Economías de aglomeración	Número de firmas en una industria y provincia en el total de firmas/PIB	Wheeler y Mody (1992) Head et al. (1995) Barrell y Pain (1999) Campos y Kinoshita (2003) Li y Park (2006)		
Infraestructura de transporte y comunicaciones	Líneas telefónicas c/1.000 personas	Wheeler y Mody (1992) Loree and Guisinger (1995) Morisset (2000) Asiedu (2002) Campos y Kinoshita (2003) Banga (2003) Kahai (2004) Li y Park (2006) Demekas et al. (2007) Demirhan y Masca (2008) Ang (2008) Cleeve (2008) Bengoa y Sánchez-Robles (2003)* Laarni Revilla (2016) Hoang y Goujon (2019)		Blonigen y Piger (2011)
Capacidades tecnológico-innovativas	Gasto en I+D/PIB	Addison y Heshmati (2003) Palit y Nawani (2007) Villaverde y Maza (2015)		Narula y Wakelin (1998)
CONDICIONES POLÍTICO - INSTITUCIONALES				
Calidad institucional	Nivel de corrupción Fuerza de la ley Calidad de la burocracia	Wei (2000) Globerman y Shapiro (2002) Asiedu (2002) Bittencourt y Domingo (2002)* Campos y Kinoshita (2003) Bengoa y Sánchez-Robles (2003)* Kahai (2004) Treviño y Mixon (2004)* Truman y Emmert (2004)* Bénassy-Quéré et al. (2007) Busse y Hefeker (2007) Daude y Stein (2007) Naudé y Krugell (2007) Treviño et al. (2008) Biglaiser y Staats (2010)* Ramírez (2010)* Ali et al. (2010) Eicher et al. (2012) Sánchez-Martin et al. (2014)* Hoang y Goujon (2019)		Demirhan y Masca (2008) Ali et al. (2010) Antonokakis y Tondl (2012) Eicher et al. (2012)

POTENCIALES DETERMINANTES DE LA IED	EJEMPLOS DE INDICADORES	EFECTO OBSERVADO EN DIFERENTES ESTUDIOS		
		POSITIVO	NEGATIVO	INSIGNIFICANTE
Calidad institucional	Nivel de corrupción Fuerza de la ley Calidad de la burocracia	Wei (2000) Globerman y Shapiro (2002) Asiedu (2002) Bittencourt y Domingo (2002)* Campos y Kinoshita (2003) Bengoa y Sánchez-Robles (2003)* Kahai (2004) Treviño y Mixon (2004)* Truman y Emmert (2004)* Bénassy-Quéré et al. (2007) Busse y Hefeker (2007) Daude y Stein (2007) Naudé y Krugell (2007) Treviño et al. (2008) Biglaiser y Staats (2010)* Ramírez (2010)* Ali et al. (2010) ³⁶⁹ Eicher et al. (2012) ³⁷⁰ Sánchez-Martin et al. (2014)* Hoang y Goujon (2019)		Demirhan y Masca (2008) Ali et al. (2010) ³⁷¹ Antonokakis y Tondl (2012) Eicher et al. (2012) ³⁷²
Estabilidad gubernamental	Estabilidad gubernamental Democracia Ausencia de conflictos	Addison y Heshmati (2003) Busse y Hefeker (2007) Daude y Stein (2007) Naudé y Krugell (2007) Eicher et al. (2012)		Noorbakhsh et al. (2001)
Derechos de propiedad	Protección de derechos de propiedad o propiedad intelectual Riesgo de expropiación	Maskus (1998) Daude y Stein (2007) Ali et al. (2010)		
Estabilidad macroeconómica	Nivel o variación de la inflación Estado de la deuda pública Resultado de la balanza comercial o de pagos Variación del tipo de cambio	Garibaldi et al. (2001) Bittencourt y Domingo (2002)* Bengoa y Sánchez-Robles (2003)* Nonnemberg y Cardoso de Mendonça (2004) Naudé y Krugell (2007) Gallagher y Birch (2006)* Demirhan y Masca (2008) Amal et al. (2010)		
Carga impositiva	Tasa impositiva	Swenson (1994)	Root y Ahmed (1978) Grubert y Mutti (1991) Loree y Guisinger (1995) Bénassy-Quéré et al. (2001a; 2001b) Chakrabarti (2001) Demekas et al. (2007) Feld y Heckemeyer (2011) Eicher et al. (2012) Antonokakis y Tondl (2012) Laarni Revilla (2016)	Wheeler y Mody (1992) Jackson y Markowski (1996)

³⁶⁹ Para los sectores de manufacturas y servicios.

³⁷⁰ Una menor carga burocrática y la falta de corrupción afectan la decisión del monto a invertir

³⁷¹ Para el sector primario.

³⁷² Otros aspectos institucionales no afectan la decisión de cuánto invertir. Por ejemplo, la estabilidad gubernamental, el funcionamiento de la democracia y la justicia, entre otros.

³⁷³ El estudio también analiza los determinantes de la IED de salida; los resultados se han omitido por no ser el foco de estudio del informe.

POTENCIALES DETERMINANTES DE LA IED	EJEMPLOS DE INDICADORES	EFECTO OBSERVADO EN DIFERENTES ESTUDIOS		
		POSITIVO	NEGATIVO	INSIGNIFICANTE
Apertura comercial	Ratio de exportaciones e importaciones en el PIB Indicadores de liberalización y privatización	Garibaldi et al. (2001) Chakrabarti (2001) Bittencourt y Domingo (2002)* Trevino et al. (2002)* Campos y Kinoshita (2003; 2009) Nonnemberg y Cardoso de Mendonça (2004) Biglaiser y DeRouen (2006)* Ang (2008) Treviño et al. (2008)* Gallagher y Birch (2006)* Demirhan y Masca (2008) Mottaleb y Kalirajan (2010) Amal et al. (2010)* Sánchez-Martín et al. (2014)* Villaverde y Maza (2015)		Schmitz y Bieri (1972) Wheeler y Mody (1992) Blonigen y Feenstra (1997) Treviño et al. (2008) Blonigen y Piger (2011)
Acuerdos de comercio preferencial o libre comercio		Bittencourt y Domingo (1996)* Blömstorm y Kokko (1997) Monge-Naranjo (2002) Bittencourt y Domingo (2002)* Jaumotte (2004) Baltagi et al. (2007b) Feils y Rahman (2008) Berger et al. (2013) Eicher et al. (2012) Antonokakis y Tondl (2012)		Truman and Emmert (2004)* Kubny et al. (2008) Sánchez-Martín et al. (2014)*
Acuerdos Bilaterales de Inversión	Acuerdos bilaterales de inversión	Banga (2003) Grosse y Treviño (2005) Salacuse y Sullivan (2005) Neumayer y Spess (2005) Rose-Ackerman y Tobin (2006) Siegmann (2008) Gallagher y Birch (2006)* Treviño et al. (2008)* Desbordes y Vicard (2009) Büthe y Milner (2008) Berger et al. (2013)		Hallward-Driemeier (2003) Rose-Ackerman y Tobin (2005)
Acuerdos de doble tributación	Convenios de doble tributación Acuerdos bilaterales de inversión	Blonigen y Davies (2000) Neumayer (2007) Siegmann (2008) Barthel et al. (2010) Al Sadig (2011) Sosa Andrés et al. (2012) Falvey y Foster-McGregor (2015)		Baker (2012) Eicher et al. (2012)
INSTRUMENTOS DE APOYO A LAS INVERSIONES				
Incentivos fiscales	Exenciones Vacaciones impositivas Créditos fiscales Tasa impositiva corporativa	Buettner y Ruf (2007) Cleeve (2008) Klemm y Van Paris (2010) Van Parys y James (2010) Jun et al (2017)	Hsu et al. (2019)	
Incentivos financieros	Subvenciones Subsidios	Devereux et al. (2007) Wren y Jones (2011)		
Esfuerzos promocionales	Existencia de API, Promoción de inversión "target" Índice "Global Investment Promotion Benchmarking"	Morisset y Johnson (2004) Harding y Javorcik (2011)		

Fuente: elaboración propia. Los estudios marcados con (*) utilizan como muestra países de América Latina y el Caribe.

Tabla A.3: SÍNTESIS DE EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE LOS DETERMINANTES DE IED

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Addison y Heshmati	2003	The new global determinants of FDI flows to developing countries: The importance of ICT and democratization	Flujos de entrada de IED/ PIB	110 PED	1970 – 1999	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones indican que las variables que afectarían positivamente la IED son: crecimiento económico, apertura comercial, democracia y desarrollo en tecnologías de la información y la comunicación. Las variables que impactarían negativamente sobre la IED son: tasa de riesgo de interés y nivel de deuda pública.
Ali, Fiess y MacDonald	2010	Do Institutions Matter for Foreign Direct Investment?	Flujos de entrada de IED/ PIB	69 países de distinto desarrollo económico	1981 – 2005	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones indican que la calidad institucional tendría una relación positiva robusta en la IED. En particular, en comparación con una serie de atributos institucionales como democracia, corrupción, inestabilidad política y tensión social, protección de los derechos de propiedad surge como el aspecto más relevante de la calidad institucional: una vez que la variable es controlada, las otras variables institucionales pierden significancia estadística. Los resultados sugieren que la calidad institucional no afectaría de igual manera a todos los sectores de la IED; por ejemplo, sí lo haría en manufacturas y servicios, pero no impactaría en forma significativa en sectores primarios.
Amal, Thiago y Raboch	2010	Determinants of Foreign Direct Investment in Latin America	Stocks de entrada de IED	27 países (variable dummy para captar los efectos en América Latina)	1996 – 2008	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que las variables de impacto positivo en la IED en América Latina serían: crecimiento económico, estabilidad macroeconómica, apertura comercial, calidad institucional y estabilidad política. Los autores encuentran evidencia respecto a la prevalencia de IED buscadora de mercados e IED buscadora de eficiencia en la región.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Ang	2008	Determinants of foreign direct investment in Malaysia	Flujos de entrada de IED (precios de 1987)	Malasia	1960 – 2005	Estimación econométrica mediante modelos de series de tiempo anuales.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que las variables de impacto positivo sobre la IED serían: tamaño del mercado, crecimiento económico, desarrollo financiero, infraestructura, apertura comercial. En contraste, las variables de impacto negativo sobre la IED serían: tasa corporativa, apreciación de la tasa de cambio e incertidumbre macroeconómica (probablemente porque indica un potencial mayor retorno a la inversión).
Antonokakis y Tondl	2012	Do determinants of FDI to developing countries differ among OCDE investors? Insights from Bayesian Model Averaging	Flujos de salida de IED de Estados Unidos, Alemania, Francia y Países Bajos	129 países de distinto desarrollo económico	1995 – 2008	Estimación econométrica mediante modelos de promedio bayesiano.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que los inversores de los países seleccionados buscarían destinos con los cuales existan sólidas relaciones comerciales y cuenten con una fuerza laboral calificada, además de bajos costos laborales y tasas impositivas atractivas. Los resultados indicarían que una considerable parte de la IED todavía es buscadora de recursos.
Artige y Nicolini	2005	Evidence on the Determinants of Foreign Direct Investment: The Case of Three European Regions	Flujos de entrada de IED per cápita	Regiones europeas de Baden-Württemberg, Catalunya y Lombardía.	1995 – 2003		<ul style="list-style-type: none"> Los resultados indican que los determinantes de la IED varían según región y sector analizados: en Catalunya (IED disperso en varios sectores) el tamaño del mercado, la apertura al comercio, la inversión en I+D y el nivel del capital humano tendrían una relación positiva con la IED; en Baden-Württemberg (IED algo concentrada en algunos sectores) y Lombardía (IED concentrada en manufacturas tradicionales) los determinantes más importantes serían el tamaño del mercado y el nivel de productividad.
Asiedu	2006	Foreign Direct Investment in Africa: The Role of Natural Resources, Market Size, Government Policy, Institutions and Political Instability	Ratio flujos de entrada de IED/ PIB	22 países de África Sub-Sahariana	1984 – 2000	Estimación econométrica mediante modelos de datos de panel.	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados sugieren que las variables de impacto positivo sobre la IED serían: tamaño del mercado, disponibilidad de recursos naturales, infraestructura, estabilidad macroeconómica, sistema legal eficiente y buen marco regulatorio para la inversión. Por su parte, las variables de impacto negativo sobre la IED serían: corrupción e inestabilidad política.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Baker	2012	An Analysis of Double Taxation Treaties and their Effect on Foreign Direct Investment	Flujos de salida de IED			Estimación econométrica mediante análisis de propensión y diferencias en diferencias.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que los Acuerdos de Doble Tributación no tendrían impacto significativo en la IED, al menos en la específica relación país desarrollado-país de menor desarrollo relativo.
Baltagi, Egger y Pfaffermayr	2007	Estimating regional trade agreement effects on FDI in an interdependent world	Stocks de IED bilateral	23 países de origen y 28 países receptores de IED del Área Económica Europea y Europa Central y del Este	1989 - 2001	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> La contribución más importante del estudio sugiere que la liberalización comercial preferencial habría promovido una fuerte relocalización de IED de países de Europa Occidental a países de Europa Central y del Este.
Banga	2003	Impact of government policies and investment agreements on FDI inflows	IED aprobadas y flujos de entrada de IED	15 países del Sur, Este y Sudeste Asiático	1980/81-1999/2000	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que las variables que impactan positivamente en la IED serían: tamaño del mercado, costos laborales, disponibilidad de recursos humanos calificados, baja deuda externa e infraestructura. Además, es importante (una vez controlados los efectos de las variables económicas) el rol de las políticas orientadas a la atracción de IED, tales como bajas tasas impositivas y restricciones a la IED. En particular, los Acuerdos Bilaterales de Inversión tendrían un rol importante en la atracción de IED, aunque sus efectos difieren según se trate de PED o países desarrollados. En tal sentido, los Acuerdos con países desarrollados tendrían un impacto más fuerte en la IED en comparación con los Acuerdos con PED. Los Acuerdos Regionales de Inversión también tendrían efectos diferentes: mientras la APEC impactaría positivamente en la IED; la ASEAN no tendría un impacto significativo.
Barrell y Pain	1999	Domestic institutions, agglomerations and foreign direct investment in Europe	Stock de entrada de IED de manufactureras estadounidenses	6 países de la Unión Europea (Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Gran Bretaña)	1978 - 1994	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que los costos laborales y las economías de aglomeración son factores determinantes de la localización de inversiones estadounidenses en Europa.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Barthel, Busse y Neumayer	2010	The impact of double taxation treaties on foreign direct investment: evidence from large dyadic panel data	Stocks de entrada de IED/ PIB	30 países de origen (10 en desarrollo) y 105 países receptores (84 en desarrollo)	1978 – 2004	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que, aun controlando diversos determinantes de la IED, los Acuerdos de Doble Tributación tendrían un impacto positivo en la IED. Los autores señalan que existen potenciales efectos negativos de este tipo de acuerdos, puesto que las posibles pérdidas a nivel impositivo podrían no ser compensadas por las reducciones impositivas de los inversores domésticos en el exterior. En efecto, recomiendan que cada país pondere las ventajas y desventajas de negociar un Acuerdo de Doble Tributación.
Bénassy-Quéré, Coupet y Mayer	2007	Institutional determinants of foreign direct investment	Flujos de IED bilateral	52 países de distinto desarrollo económico	1985 – 1990	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Utilizando más de 30 variables institucionales, el análisis encuentra que todas (excepto baja concentración de capital y las regulaciones laborales) tendrían un impacto positivo en la IED, incluso cuando el impacto directo e indirecto del desarrollo económico es incluido en el modelo. En síntesis, las instituciones tendrían un rol independiente en la atracción de IED y -con frecuencia- económicamente significativo.
Bengoa y Sánchez-Robles	2003	Foreign direct investment, economic freedom and growth: new evidence from Latin America	Flujos de entrada de IED/ PIB	18 países de América Latina	1970 – 1999		<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que un marco institucional sólido y flexible (libertad económica) así como altos niveles de PIB (tamaño del mercado) e inversión pública en infraestructura atraerían un mayor volumen de IED. En contraste, los países con severos niveles de deuda externa e inflación resultarían menos atractivos. Los test de sensibilidad proponen como únicos determinantes robustos a la libertad económica y la inflación.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Berger, Busse y Nunnenkamp	2013	Do trade and investment agreements lead to more FDI? Accounting for key provisions inside the black box	Flujos bilaterales de IED de países desarrollados a PED	28 países de origen y 83 países (en desarrollo) receptores	1978 – 2004	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> El análisis se focaliza en dos aspectos de los Acuerdos Bilaterales de Inversión y Acuerdos Regionales de Comercio: a) las garantías para el acceso al mercado a través de trato nacional y solución de controversias inversionista-Estado (SCIE) en la fase previa al establecimiento; b) los compromisos contra el tratamiento discriminatorio y discrecional a través de mecanismos SCIE en la fase posterior al establecimiento. Las estimaciones sugieren un fuerte efecto positivo del primer aspecto, mientras el segundo parecería jugar un rol menor. Por su parte, los Acuerdos Regionales de Comercio que no ofrecen beneficios específicos a inversores extranjeros (en términos de libre admisión o solución de controversias efectiva) no parecerían tener efectos en la IED bilateral. Sin embargo, los Acuerdos Bilaterales de Inversión parecerían siempre impactar positivamente en la IED.
Biglaiser y DeRouen	2006	Economic Reforms and Inflows of Foreign Direct Investment	Flujos de entrada de IED/ PIB	15 países de América Latina	1980 – 1996	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Controlando factores macroeconómicos e institucionales, los resultados sugieren que mientras la apertura comercial y la flexibilización financiera doméstica promoverían la entrada de IED, es poco probable que privatizaciones, reformas fiscales y liberalización financiera internacional exhiban algún impacto. En relación a las variables macroeconómicas, estiman un impacto negativo del consumo público y ningún efecto del crecimiento económico.
Biglaiser y Staats	2010	Do political institutions affect foreign direct investment? A survey of US corporations in Latin America	Decisiones de inversión de empresas estadounidenses en América Latina	66 compañías estadounidenses en América Latina y el Caribe	2005 – 2010	Encuesta de 66 compañías estadounidenses.	<ul style="list-style-type: none"> Los determinantes más importantes de la inversión de EE. UU. en América Latina serían: protección de derechos de propiedad, adherencia a la ejecución de la ley, y eficacia y eficiencia de los sistemas judiciales. Los resultados desafían la preponderancia de determinantes previamente consensuados, sugiriendo una menor importancia relativa de varios factores económicos (entre ellos, el tamaño del mercado), la democracia, los derechos políticos y civiles y la cercanía geográfica.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Bittencourt y Domingo	2002	Los determinantes de la IED y el Impacto del Mercosur	Flujos de entrada de IED; flujos de entrada de IED de Estados Unidos; flujos de entrada de IED deducidas las entradas por concepto de compras de empresas públicas y privadas; flujos de entrada de IED con destino al sector manufacturero	Países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).	1996 – 2000	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones del panel conjunto sugieren que las variables que adquieren relevancia como determinantes de la IED serían: dinámica del mercado interno, desempeño exportador y estabilidad macroeconómica. La protección comercial resulta negativa en el modelo que representa a Argentina y Brasil, mientras que en el panel conjunto presenta signo positivo, reflejando el hecho de que Paraguay y Uruguay han sido tradicionalmente más abiertos que sus socios mayores, lo que ha coincidido con menor recepción de IED. Finalmente, el rol de la regulación aparece sólo para el panel conjunto y casi no aparece en los paneles parciales, lo que sugiere que afectó más la decisión de invertir entre los países grandes o chicos que dentro de cada uno de estos grupos. Además, los resultados indican que el proceso de integración MERCOSUR afectaría la IED positivamente, pero los efectos son de muy escaso valor, y parecerían canalizar inversiones preferentemente hacia los socios mayores. Los paneles sectoriales permiten observar que el tamaño y la dinámica del mercado interno, tanto sectorial como global, sería claves para definir la elección de sectores y países que realizan los inversores. Sin embargo, en esta elección entre sectores también opera como variable secundaria la dinámica del MERCOSUR que se configuraría en el principal determinante para algunos sectores.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Bittencourt y Domingo	1996	Inversión extranjera directa en América Latina: tendencias y determinantes	Flujos de entrada de IED per cápita; Flujos de entrada de IED de manufacturas (IEM)	Países de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración)	1970 - 1979 en el caso de IED; 1971 - 1979 y 1980 - 1986 en el caso de IEM	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos (Mínimos Cuadrados Ordinarios y Mínimos Cuadrados Generalizados)	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que los determinantes de la IED serían el tamaño y dinamismo del mercado. En el tercer subperíodo (1987 - 1991) la variable del tamaño del mercado pierde significación y el rol de la proyección exportadora es positiva, lo cual indica que se estaría operando una transición en las formas de expansión internacional, siendo menos relevante la repetitiva IED orientada al mercado interno, mientras que la segmentada asociada a un comercio internacional más intenso estaría cobrando relativa importancia. En relación a variables de política pública, los resultados establecen dudas sobre el efecto desestimulador de las políticas restrictivas cuándo el conjunto de países las aplica; en cambio, cuando disminuye el grado general de regulación y se observa un contexto macroeconómico regresivo, la continuidad de la regulación parece haber afectado negativamente el ingreso de inversión.
Blömstrom y Kokko	1997	Regional Integration and Foreign Direct Investment	IED	Canadá, México y países del MERCOSUR		Estudios de casos y revisión de evidencia empírica de: Integración Norte-Norte (Canadá en CUSFTA); Integración Norte-Sur (México en NAFTA); e Integración Sur-Sur (MERCOSUR)	<ul style="list-style-type: none"> El reporte concluye con una hipótesis pasible de testear con un análisis empírico: las probabilidades de que un acuerdo de comercio preferencial regional promueva la IED dependen del ambiente de negocios generado por dicho acuerdo y las ventajas locales del país individual o la industria favorecida.
Blonigen y Davies	2000	The effects of bilateral tax treaties on US FDI activity	Flujos de entrada y salida de IED de Estados Unidos	65 países de distinto desarrollo económico	1966 - 1992	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones indican que la firma de acuerdos tributarios bilaterales no tendría un efecto significativo en la IED de entrada o salida; incluso, es posible que exista un impacto negativo. Este resultado indicaría que este tipo de acuerdos aleja a las empresas que invierte en otros países por motivos impositivos.
Blonigen y Feenstra	1996	The Effects of U.S. Trade Protection and Promotion Policies	Flujos de entrada de IED Japonesa en Estados Unidos (manufacturas)	Estados Unidos	1981 - 1988	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones indican que las barreras al comercio (nivel de apertura comercial) no tendrían un impacto sobre la IED.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Blonigen y Piger	2011	Determinants of Foreign Direct Investment	Flujos de entrada de IED bilateral	Países de la OCDE		Estimación mediante técnicas estadísticas bayesianas para seleccionar las variables con mayor probabilidad de ser determinantes de la IED.	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados indican que las variables con alta probabilidad de determinar los flujos bilaterales de IED serían: tamaños del mercado del país de origen y país receptor, distancia geográfica, fricciones económicas, existencia de un lenguaje oficial común, desarrollo económico del país de origen, relaciones coloniales, lejanía de la economía receptora, acuerdos de comercio y uniones aduaneras. No se encuentra evidencia robusta para el rol de los costos administrativos en la economía receptora, infraestructura y calidad institucional.
Buettner y Ruf	2007	Tax incentives and the location of FDI: Evidence from a panel of German multinationals	Decisión de localización de multinacionales alemanas	Empresas alemanas (nivel micro)	1996 - 2001	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos (nivel de firma).	<ul style="list-style-type: none"> Luego de considerar aspectos específicos de la firma, las estimaciones sugieren que las variables de impacto en la IED serían: tamaño del mercado, costos laborales e incentivos fiscales (tasa estatutaria).
Busse y Hefeker	2007	Political risk, institutions and foreign direct investment	Flujos de entrada de IED	83 PED	1984 - 2003	Estimación econométrica mediante modelos de datos de corte transversal (OLS) y modelos de panel de datos (efectos fijos).	<ul style="list-style-type: none"> La estimación mediante datos de corte transversal sugiere que los indicadores de riesgo político e institucional que afectarían positivamente la IED son pocos, en particular: estabilidad gubernamental, ley y orden y calidad de la burocracia. Los resultados obtenidos a través de los modelos de panel de datos encuentran evidencia para un número de variables políticas e institucionales más alto y resalta la importancia del perfil de inversión, los conflictos internos y externos, las tensiones étnicas y la responsabilidad democrática.
Büthe y Milner	2008	The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements?	Flujos de entrada de IED/ PIB	122 PED	1970 - 2000	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que la participación de un país en la OMC y Acuerdos de Comercio Preferencial impactarían positivamente en la IED. Los resultados son robustos a la inclusión de políticas domésticas y a la potencial endogeneidad de las variables.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Campos y Kinoshita	2003	Why does FDI go where it goes? New evidence from the transition economies	Stock de entrada de IED per cápita	25 países en transición (Europa Central, países Bálticos y ex Unión Soviética)	1990 - 1998	Estimación econométrica mediante modelos de datos de panel.	<ul style="list-style-type: none"> Según las estimaciones, las variables de impacto positivo sobre la IED serían: tamaño del mercado, disponibilidad de recursos humanos calificados, infraestructura, proximidad a los mercados de Europa Occidental, calidad institucional, política macroeconómica, políticas de facilitación de negocios y economías de aglomeración. Las instituciones y las economías de aglomeración tendrían una influencia superior que las variables económicas. Los determinantes de la IED variarían según los países: por un lado, en aquellos que reciben IED por búsqueda de recursos la disponibilidad de recursos naturales e infraestructura serían importantes; por otro lado, en aquellos que se recibe IED en el sector de manufacturas, las instituciones y economías de aglomeración serían determinantes.
Chakrabarti	2001	The Determinants of Foreign Direct Investment: Sensitivity Analyses of Cross-Country Regressions	Flujos de entrada de IED neto per cápita	135 países de distinto desarrollo económico	1994	Utiliza una variación de Extreme Bound Analysis (EBA) para determinar cuáles coeficientes de las variables (determinantes de IED) incluidas en estudios anteriores son robustos y cuáles son sensibles a pequeñas variaciones en el modelo.	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados indican que el determinante más robusto de la IED sería el tamaño del mercado. En base a los resultados, los autores indican que otras variables frecuentemente analizadas en la literatura, como la tasa impositiva, costo laboral, apertura comercial, tasa de cambio, tarifas, crecimiento económico y balanza comercial serían altamente sensibles a pequeñas alteraciones del modelo.
Cleeve	2008	How Effective Are Fiscal Incentives to Attract FDI to Sub-Saharan Africa?	Flujos de entrada de IED	16 países de África Subsahariana	1990 - 2000	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones indican que, luego de controlar la influencia de factores económicos, políticos y del ambiente de negocios, los incentivos fiscales impactarían positivamente en la atracción de la IED, en particular las vacaciones impositivas. Otros determinantes de la IED serían: tamaño del mercado, infraestructura, calificación del capital humano, costos laborales, apertura comercial y calidad institucional.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Daude y Stein	2007	The Quality of Institutions and Foreign Direct Investment	Stocks de salida de IED bilaterales desde 34 países de origen (la mayoría desarrollados) a 152 países	152 países de distinto desarrollo económico	Cuatro períodos: 1982-1986, 1987-1991, 1992-1996, 1997-2002.	Estimación econométrica mediante modelos de datos de corte transversal (OLS) y modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que la calidad institucional tendría impactos positivos y económicamente significativos en la atracción de IED. En particular, las variables que tendrían un impacto negativo mayor en la IED son: políticas impredecibles, excesiva carga regulatoria y falta de compromiso a nivel gubernamental.
De Mooij y Everdeen	2003	Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research	NC	NC	NC	Metaanálisis de 25 estudios sobre incentivos tributarios en países desarrollados	<ul style="list-style-type: none"> Los autores concluyen que la elasticidad de la IED a la tasa impositiva sería muy alta (-3,3).
Demekas, Horvath, Ribakova y Wu	2007	Foreign direct investment in European transition economies: The role of policies	Flujos de entrada de IED y flujos bilaterales de IED	16 países de origen y 24 países receptores (economías en transición)	1995 – 2003	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones indican que las variables que impactan positivamente en la IED serían: tamaño del mercado, proximidad geográfica y cultural entre el país origen y el país receptor, libertad en el tipo de cambio y esquema comercial y reformas de infraestructura. Las variables de efecto negativo en la IED serían: costos laborales, tasa impositiva corporativa y (en menor grado) tarifas a la importación. Los resultados también indican la existencia de un umbral de tamaño del mercado, por debajo del cual ciertos determinantes serían predominantes, en particular: proximidad geográfica, costos laborales y nivel de infraestructura. Por encima de dicho umbral, la importancia de estos factores disminuiría, y la del tamaño del mercado y los impuestos corporativos se incrementaría. Las estimaciones permiten a los autores concluir que las variables de política pública hacia la IED tendrían un importante efecto positivo en su potencial atracción.
Demirhan y Masca	2008	Determinants of Foreign Direct Investment Flows to Developing Countries: A Cross-Sectional Analysis	Flujos de entrada de IED	38 PED	2000 – 2004	Estimación econométrica mediante modelos de datos de corte transversal.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones muestran que las variables de impacto positivo sobre la IED serían: tamaño del mercado, infraestructura y apertura comercial. Por su parte, las variables de impacto negativo sobre la IED serían: inflación y tasa impositiva.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Desbordes y Vicard	2009	Foreign direct investment and bilateral investment treaties: An international political perspective	Stock de IED bilateral	30 países de la OCDE (países de origen) y 32 países emergentes (países receptores)	1991 – 2000	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados empíricos sugieren que los Acuerdos Bilaterales de Inversión tendrían un efecto positivo en la IED, a través de una mejora de la calidad institucional y otros efectos directos.
Devereux, Griffith y Simpson	2007	Firm location decisions, regional grants and agglomeration externalities	Decisión de localización (inversión greenfield) de plantas de diversas compañías	Gran Bretaña	1986 – 1992	Estimación econométrica mediante modelos de emparejamiento.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones de los datos de nivel micro sugieren que los incentivos fiscales serían más atractivos cuando se ofrecen en áreas que también incluyen beneficios, por ejemplo, economías de aglomeración o ventajas naturales.
Eicher, Helfman y Lekoski	2012	Robust FDI determinants: Bayesian Model Averaging in the presence of selection bias	Flujos de entrada de IED	46 países de distinto desarrollo económico	1988 – 2000	Estimación econométrica mediante modelos de promedio bayesiano.	<ul style="list-style-type: none"> El análisis del margen extensivo de la IED (decisión de invertir) sugiere que las variables que impactarían positivamente son: nivel de desarrollo económico, baja presión impositiva y riesgo financiero y participación en acuerdos comerciales. La presencia de tensiones religiosas impactaría negativamente en la decisión de invertir. El análisis del margen intensivo de la IED (cuánto invertir) sugiere que las variables que impactarían positivamente son: existencia de un idioma/historia común entre economía de origen y economía receptora, participación en acuerdos comerciales o uniones aduaneras. Las características de la economía receptora que influyen en el margen intensivo de IED serían, además, ausencia de corrupción y de tensión étnica, inexistencia de problemas burocráticos, nivel de productividad y crecimiento económico. Por su parte, el tamaño del mercado tendría un impacto negativo en cuánto invertir de la IED, en contraste con la hipótesis de la IED buscadora de <i>mercados</i>.

ESTUDIOS DE DIFERENTES ECONOMÍAS EN DIVERSAS REGIONES GEOGRÁFICAS

Falvey y Foster McGregor	2015	North-South FDI and Bilateral Investment Treaties	Flujos y stocks de entrada de IED	22 países de origen (OCDE) y 118 países receptores (en desarrollo)	1990 – 2006	Estimación econométrica mediante modelos de emparejamiento en diferencias.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que la firma de un Acuerdo Bilateral de Inversión con un país desarrollado -en promedio- doblaría la entrada de flujos y stocks de IED en los PED. El efecto positivo tendería a incrementarse con el tamaño y la similitud de los países. Además, los
---------------------------------	------	---	-----------------------------------	--	-------------	--	---

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Feils y Rahman	2008	Regional Economic Integration and Foreign Direct Investment: The case of NAFTA	Cambio anual de stock de entrada de IED de país de origen a país receptor	Canadá, México y Estados Unidos	1981 – 2001	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que el NAFTA tendría un efecto positivo en la atracción de IED para la región. Sin embargo, no todos los países miembros se beneficiarían en el mismo grado; los mayores beneficiarios serían Estados Unidos y Canadá, mientras no se observan efectos positivos en México.
Feld y Heckemeyer	2009	FDI and taxation: a meta-study	NC	NC	NC	Metaanálisis de 45 estudios (efecto agrupado en base a medianas)	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que el efecto agrupado (basado en medianas) equivaldría a una semielasticidad de la IED a la tasa impositiva del 1,68 en términos absolutos. El estimador más preciso de semielasticidades es 1,39 en términos absolutos. Este rango sugiere que los impuestos importan en la decisión de localización de la IED. Las estimaciones no se ven afectadas por la inclusión de efectos fijos por países, efectos aglomeración o variables de políticas públicas (por ejemplo, gasto público).
Gallagher y Birch	2006	Do Investment Agreements Attract Investment? Evidence from Latin America	Flujos de entrada de IED; y flujos de entrada de IED proveniente de Estados Unidos	24 países de América Latina y el Caribe	1980 – 2004	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que los determinantes más importantes de la IED serían: tamaño del mercado, orientación al comercio y estabilidad macroeconómica. Por su parte, los Acuerdos Bilaterales de Inversión tienen un efecto independiente y positivo en los flujos de entrada de IED, lo cual no se constata en el caso de los Acuerdos con Estados Unidos y los flujos de entrada de IED de ese país. Los resultados de paneles subregionales (Mesoamérica y América del Sur) indican que habría substanciales diferencias en los determinantes: mientras los Acuerdos Bilaterales de Inversión conducirían a mayor IED en América del Sur, en Mesoamérica no se encuentra un efecto significativo.
Garibaldi, Mora, Sahay y Zettelmeyer	2001	What Moves Capital to Transition Economies?	Flujos de entrada de IED y flujos de inversiones de cartera	26 países en transición	1990 – 1999	Estimación econométrica mediante OLS.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que las variables de impacto positivo sobre la IED serían: estabilidad macroeconómica, nivel de reformas económicas, liberalización del comercio, disponibilidad de recursos naturales y privatización. Por su parte, las variables de impacto negativo sobre la IED serían: barreras directas a la IED y corrupción.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Ginevičius y Šimelytė	2011	Government incentives directed towards foreign direct investment, a case of Central and Eastern Europe	Flujos de entrada de IED/ PIB	11 países de Europa Central y del Este	2000 - 2009	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> • Los resultados indican que las variables de mayor impacto positivo en la IED serían: apertura comercial y existencia de un ambiente de negocios amigable. • Según una investigación de la literatura disponible, los incentivos fiscales tendrían un mayor impacto en la IED que los financieros, en particular las deducciones tributarias.
Globerman y Shapiro	2002	Global foreign direct investment flows: The role of governance infrastructure	Flujos de entrada de IED	144 países desarrollados y en desarrollo	1995 - 1997	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos (OLS).	<ul style="list-style-type: none"> • El análisis se focaliza en las variables institucionales que impactarían positivamente en la entrada de IED. Las estimaciones indican que los determinantes serían una buena política gubernamental (que incluya promoción de la competencia doméstica e internacional, transparencia legal y regulatoria y efectiva provisión de servicios gubernamentales). Estas variables parecerían ser más importantes que indicadores de expresión política, estabilidad política y fuerza de la ley.
Hallward-Driemeier	2003	Do Bilateral Investment Treaties Attract Foreign Direct Investment? Only a Bit... and They Could Bite	Flujos de IED bilateral	20 países de la OCDE (países de origen) y 31 PED (países receptores)	1980 - 2000	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> • Las estimaciones indican que el efecto de los Acuerdos Bilaterales de Inversión en la IED sería insignificante. Además, estos acuerdos no parecerían funcionar como sustituto de calidad institucional (incluyendo protección de los derechos de propiedad) sino como complementos.
Hanson	1996	Human Capital and Direct Investment in Poor Countries	Stocks de entrada de IED per cápita	105 países de menor desarrollo relativo	1960, 1965 y 1970	Estimación econométrica mediante modelos de datos de corte transversal (OLS) y modelos de elección discreta (probit)	<ul style="list-style-type: none"> • Las estimaciones de datos de corte transversal indican una fuerte relación entre el capital humano y el stock de IED. • Los modelos utilizados permiten sugerir que existirían otros determinantes de los flujos de capital y tecnología, en particular el riesgo político y la incompatibilidad institucional entre países. Además, la evidencia parece indicar que estos determinantes son más importantes que el capital humano, al menos en un grupo de ex colonias.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Harding and Javorcik	2011	Roll out the red carpet and they will come: investment promotion and FDI inflows	Flujos de entrada de IED provenientes de Estados Unidos	124 países de distinto desarrollo económico	1990 - 2004	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados indican una relación positiva entre los esfuerzos promocionales y la IED, a través de la reducción de las asimetrías en la información y los obstáculos burocráticos. La relación sería exclusiva para PED, no encontrándose evidencia de la misma en países industrializados.
Head, Ries y Swenson	1995	Agglomeration Benefits and Location Choice: Evidence from Japanese Manufacturing Investments in the United States	Localización de 751 plantas manufactureras japonesas en Estados Unidos	751 plantas manufactureras japonesas instaladas en Estados Unidos	1980 - 1992	Estimación econométrica mediante modelos de máxima verosimilitud (EMV)	<ul style="list-style-type: none"> Los modelos utilizados sugieren una alta probabilidad de localización de empresas japonesas en regiones con un alto número relativo de empresas de ese origen en la misma industria. En este sentido, las economías de aglomeración serían un importante determinante de la localización de la IED.
Hoang y Goujon	2019	Determinants of intra-region and extra-region foreign direct investment inflow in ASEAN: A spatial econometric analysis	Tamaño de Mercado, calidad institucional	9 países de la ASEAN	1999 - 2011	Estimación de modelos econométricos espaciales.	<ul style="list-style-type: none"> La ubicación de la IED extra ASEAN se ve afectada por las características del país anfitrión (como el tamaño del mercado, la calidad de la infraestructura, la estabilidad política y los costos comerciales) y por la IED en los países vecinos. Por ende, el ingreso de IED extra-ASEAN parece estar dominado por IED vertical compleja. La IED dentro de la ASEAN se ve afectada por la estabilidad política y el tamaño del mercado del país receptor, pero también por el potencial de mercado de los países vecinos, lo que sugiere que las entradas de IED dentro de la ASEAN están dominadas por la IED como plataforma de exportación.
Hsu, Lee, Leon-Gonzalez y Zhao	2019	Tax incentives and foreign direct investment in China	Tamaño de mercado, ubicación geográfica, incentivo fiscal	China	1998 - 2008	Estimaciones econométricas mediante panel de datos a nivel provincia.	<ul style="list-style-type: none"> El tamaño de mercado y la localización serían determinantes significativos del flujo entrante de IED en China. Las políticas de incentivos fiscales a la IED no serían determinantes significativos de los flujos entrantes de IED en China en el periodo 1998-2008.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Jackson y Markowski	1996	The Attractiveness of Countries to Foreign Direct Investors	Flujos de entrada de IED y participación de la IED en la formación bruta de capital fijo	25 países de distinto desarrollo económico	1989 - 1991	Estimaciones econométricas mediante análisis discriminante.	<ul style="list-style-type: none"> • La conclusión principal del estudio es que la IED es autorregresiva, es decir, una vez que un país atrae flujos de IED continúa atrayendo más, creando un círculo virtuoso. • Otras variables de impacto positivo en la IED serían: disponibilidad de recursos naturales, productividad y calificación del capital humano y apertura comercial. Los costos laborales parecen no tener un impacto significativo, al igual que la tasa impositiva.
Jaumotte	2004	Foreign Direct Investment and Regional Trade Agreements: The Market Size Effect Revisited	Stock de entrada de IED	71 PED	1980 - 1999	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> • Las estimaciones sugieren que el tamaño del mercado de un acuerdo de comercio regional tendría un impacto positivo en la IED recibida por los países miembros, en particular en la década del 90 cuando dichos acuerdos se fortalecieron y difundieron. • Otras variables que impactarían positivamente en la IED serían: población local (fuerza laboral), educación, estabilidad financiera, apertura comercial y economías de aglomeración.
Jun	2017	Tax incentives and tax base protection in developing countries	Incentivos impositivos a la inversión	Hong Kong, Singapur, Corea	NC	Estudio de caso.	<ul style="list-style-type: none"> • El efecto de los incentivos fiscales sobre la IED estaría subestimado por la literatura, mientras que se sobreestimaría la erosión fiscal generada por la competencia por inversiones. • Los incentivos fiscales serían un atractor de IED efectivo en países con climas de inversión débiles, pero con alto potencial de renta provenientes de los recursos naturales u otras ventajas de localización.
Kahai	2004	Traditional and Non-Traditional Determinants of Foreign Direct Investment in Developing Countries	Flujos de entrada de IED per cápita	55 PED	1998, 2000	Estimación econométrica mediante modelos de datos de corte transversal (OLS).	<ul style="list-style-type: none"> • Los resultados indican que las variables que afectarían positivamente a la IED serían: infraestructura, tamaño del mercado y exportaciones. • Por su parte, las variables que afectarían negativamente a la IED serían: falta de libertad económica, corrupción y regulaciones al comercio.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Klemm y Van Parys	2010	Empirical evidence on the effects of tax incentives	Flujos de entrada de IED	40 países de América Latina y el Caribe y África	1985 - 2004	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> • La evidencia indica que las rebajas de la tasa del impuesto o la extensión por 10 años de “vacaciones tributarias” impactarían positivamente en la IED en América Latina y el Caribe, pero los créditos fiscales no la mejorarían. • Sin embargo, ningún incentivo fiscal de los tres mencionados sería efectivo en el fomento de la formación bruta de capital fijo (inversión privada). • Los efectos de los incentivos sobre la IED se observan en América Latina y el Caribe, pero no en África, lo que lleva a los autores a concluir que en países con baja calidad institucional se requiere más que incentivos para animar la IED.
Kubny, Mölders y Nunnenkamp	2008	Regional Integration and FDI in emerging markets	IED	MERCOSUR, ASEAN, SAARC, SADC		Casos de estudio	<ul style="list-style-type: none"> • Los casos de estudio sugieren que los efectos de los acuerdos de integración regional en la IED dependen de diversos factores, de los cuales algunos están poco relacionados con la integración regional. Por ejemplo, los acuerdos suelen diferir en el grado de institucionalización (aunque no se confirmaría que los acuerdos con mejores instituciones son más exitosos en atraer IED que aquellos acuerdos motivados por el mercado). Incluso, un esquema de cooperación débilmente definido podría tener mayores efectos que un mercado común oficialmente declarado si el último tiene problemas de implementación.
Laarni Revilla	2016	Cross-country econometric study on the impact of fiscal incentives on FDI	Tasa impositiva, infraestructura	5 países de ASEAN	1996 - 2012	Estimaciones econométricas mediante panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> • La tasa impositiva estaría negativamente correlacionada con la IED. • La infraestructura sería un determinante importante de la IED. • No habría un vínculo significativo entre los indicadores gobernanza y la IED.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Li y Park	2006	Determinants of locations of foreign direct investment in China	Ratio del número de nuevas firmas internacionales en el número de firmas domésticas, en 40 industrias y 31 regiones	China	1999 - 2002	Estimación econométrica mediante modelos de datos de corte transversal.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que existen tres grupos de factores que afectarían positivamente la decisión de localización de firmas extranjeras en China: economías de aglomeración, infraestructura (electricidad, telecomunicaciones y terrestre) y cambios institucionales (políticas de apertura, privatización y desarrollo legal). En particular, los resultados indican que la aglomeración de IED atraería más inversiones; sin embargo, la aglomeración de firmas domésticas tendría un efecto negativo en la IED.
Loree and Guisinger	1995	Policy and Non-policy Determinants of U.S. Equity Foreign Direct Investment	Flujos de salida de IED de Estados Unidos	21 países desarrollados y 26 PED	1977 y 1982	Estimación econométrica mediante modelos de datos de corte transversal (OLS).	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones muestran que las variables de política pública (política impositiva) y condiciones estructurales (por ejemplo, tamaño del mercado e infraestructura) jugarían un rol estadístico importante en la decisión de localización de los inversores. Sin embargo, los autores consideran que las variables de política pública serían más "importantes" porque es más probable que estimulen un cambio en la inversión (doméstica e internacional) en el corto plazo.
Lucas	1993	On the determinants of direct foreign investment: evidence from East and Southeast Asia	Flujos de entrada de IED neto/ defactor para la formación de capital fijo	7 países del este y sudeste asiático (mayores receptores de IED)	1960 - 1987	Estimación econométrica mediante técnicas de series de tiempo anuales.	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados indican que la IED sería menos elástica con respecto a los costos del capital (incluyendo los impuestos) que a los costos laborales.
Medvedev	2006	Beyond Trade: The Impact of Preferential Trade Agreements on Foreign Direct Investments Inflows	Flujos de entrada de IED	153 países de distinto desarrollo económico	1980 - 2004	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados sugieren que los Acuerdos de Comercio Preferencial estarían asociados con un incremento significativo en la entrada de IED en sus países miembros. Las estimaciones indicarían, además: que el tamaño de los países y su proximidad también influyen en el crecimiento de la IED (en el marco de un acuerdo); que la relación es mayoritariamente liderada por los PED; y que el vínculo aparece solamente en los últimos años de la década de 1990 y comienzos del 2000.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Monge-Naranjo	2002	The Impact of NAFTA on Foreign Direct Investment flows in Mexico and the Excluded Countries	Flujos de entrada de IED per cápita; Flujos de entrada de IED/PIB; FDI/ Inversión en capital fijo anual	México, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela	1983 - 1998	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que la inclusión de México en el NAFTA parecería haber promovido que ese país obtuviera más IED que el resto de los países de América Latina y el Caribe, excepto por Costa Rica, que también se benefició de un importante impulso en la atracción de IED, superando a sus vecinos. El autor argumenta que el desarrollo del capital humano en Costa Rica le permitió atraer IED en sectores en los cuales los beneficios del NAFTA eran similares a los del CBI (Caribbean Basin Initiative). En tal sentido, las diferencias en los flujos de IED responderían al sesgo en las preferencias comerciales del NAFTA.
Montero	2008	The political economy of U.S. foreign direct investment in Latin America: a reappraisal	Flujos de entrada de IED	15 países de América Latina	1985 - 2003	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones desafían el rol de las instituciones como determinante de IED en América Latina. Además, entre las diversas variables macroeconómicas, sólo impactan positivamente la balanza de pagos, en cuanto el tamaño del mercado y la inflación.
Morisset	2000	Foreign Direct Investment in Africa. Policies also matter	Clima de negocios para la entrada de IED	29 países de África	1990 - 1997	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos y datos de corte transversal.	<ul style="list-style-type: none"> Las variables que impactarían positivamente en el ambiente de negocios para la IED serían: crecimiento económico y apertura comercial. En contraste, capital humano, infraestructura y participación de la población urbana no parecerían ser determinantes del ambiente de negocios para la IED.
Morisset y Andrews-Johnson	2004	The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment	Flujos de entrada de IED	58 países de distinto desarrollo económico	2001	Estimación econométrica mediante modelos de datos de corte transversal.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que los esfuerzos promocionales de las agencias de promoción de inversiones (medido en presupuesto) tendrían un impacto positivo sobre la IED; se calcula que un 10% de incremento en los esfuerzos promocionales estaría correlacionada con un aumento del 2,5 en el nivel de IED. El monto del presupuesto tendría un impacto significativo hasta un tope máximo a partir del cual no parece haber una correlación significativa con la IED. Por su parte, otras variables de impacto positivo serían el clima de inversiones y el nivel de desarrollo económico del país.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Mottaleb y Kalirajan	2010	Determinants of foreign direct investment in developing countries a comparative analysis	Flujos de entrada de IED	68 países de ingreso bajo y bajo-medio	2005, 2006 y 2007	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones muestran que los determinantes más importantes de la IED serían: tamaño del mercado y potencial de crecimiento, apertura comercial, relaciones con los mayores donantes en forma de ayuda extranjera y ambiente de negocios favorable (menos días requeridos para comenzar un negocio).
Narula y Wakelin	1998	Technological competitiveness, trade and foreign direct investment	Participación de la IED de entrada en relación al stock de IED de la muestra, sobre las poblaciones relativas	41 PED e industrializados	1975, 1979, 1984 y 1988	Estimación econométrica mediante modelos de datos de corte transversal (OLS).	<ul style="list-style-type: none"> Las variables que afectarían positivamente la IED serían: intensidad de comercio, nivel de exportaciones primarias, apertura al comercio y disponibilidad de recursos naturales. Para los países industrializados, además de los factores mencionados, afectarían positivamente la IED el nivel tecnológico y los sistemas nacionales de innovación. Ambas variables resultan insignificantes para los PED.
Naudé y Krugell	2007	Investigating geography and institutions as determinants of foreign direct investment in Africa using panel data	Flujos de entrada de IED/ PIB	44 países de África	1970 – 1990	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos (GMM).	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones indican una serie de determinantes de la IED, en particular: consumo gubernamental, inflación, inversión, gobernanza (estabilidad política, responsabilidad, carga regulatoria y fuerza de la ley) y capital humano (inicial). La geografía, foco del estudio, no parecería tener una influencia directa en los flujos de IED hacia África. Además, no parece dominar la IED buscadora de mercados o buscadora de eficiencia.
Neumayer y Spess	2005	Do bilateral investment treaties increase foreign direct investment to developing countries?	Flujos de entrada de IED	120 PED	1970 – 2001	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren una relación positiva entre los Acuerdos Bilaterales de Inversión y la IED. Además, la relación entre los Acuerdos y la estabilidad institucional sería ambigua.
Neumayer	2007	Do double Taxation Treaties Increase Foreign Direct Investment in Developing Countries	Stocks de salida de IED de Estados Unidos a PED	Estados Unidos	1970 – 2001	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> La evidencia empírica sugiere que los PED que firman Acuerdos de Doble Tributación con Estados Unidos se beneficiarían de un incremento en los stocks de IED originados en el último país.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Nonnemberg y Cardoso de Mendonça	2004	The Determinants of Foreign Direct Investment in Developing Countries	Flujos de entrada de IED	38 PED (incluye países en transición)	1975 – 2000	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que las variables de impacto positivo en la IED serían: el tamaño del mercado, el crecimiento económico, el nivel educativo y el nivel de apertura comercial. La inflación, indicación de inestabilidad macroeconómica, se presentaría como una variable de impacto negativo en la IED. Finalmente, un test de causalidad entre IED y PIB indica que existiría una relación de causalidad desde el PIB hacia la IED, pero no viceversa.
Noorbakhsh, Paloni y Youssef	2001	Humancapital and FDI inflows to developing countries: New empirical evidence	Flujos de entrada de IED neto/PIB	36 países en desarrollo	1980 – 1994	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados indican que el capital humano sería un importante determinante de la IED. Además, sugiere que su importancia crecería a lo largo del período analizado, según los autores como consecuencia de la globalización. Las estimaciones muestran otros determinantes de la IED, tales como: crecimiento del mercado, estabilidad macroeconómica, políticas de liberalización, disponibilidad de energía, un ambiente de negocios favorable y disponibilidad/costo de la fuerza laboral.
Palit y Nawani	2007	Technological capability as a determinant of FDI inflows: Evidence from developing Asia & India	Flujos de entrada de IED	14 PED del este, sudeste y sur de Asia e India		Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos (en el caso de los 14 países) y modelos de series de tiempo (en el caso de India).	<ul style="list-style-type: none"> Según las estimaciones, las variables que afectarían positivamente la IED serían: capacidades tecnológicas domésticas (en particular las capacidades innovativas), capacidad de aplicar dichas innovaciones a través de técnicas avanzadas de tecnologías de la información. Los autores indican que ambas variables serían más importantes que los bajos costos laborales.
Ramírez	2010	Economic and Institutional Determinants of FDI Flows to Latin America: A Panel Study	Flujos de entrada de IED/ PIB	9 países de América Latina	1980 – 2001	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que las variables de impacto positivo en la IED serían: tamaño del mercado, calidad institucional, desarrollo financiero, gasto público en educación, tasa de cambio real y nivel de libertad económica. En contraste, el gasto público, la deuda y volatilidad de la tasa de cambio real tendrían un impacto negativo en la IED.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Rose-Ackerman y Tobin	2005	Foreign Direct Investment and the Business Environment in Developing Countries: The Impact of Bilateral Investment Treaties	Flujos de salida de IED de Estados Unidos	62 países en desarrollo	1986 – 2000	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que, en general, los Acuerdos Bilaterales de Inversión no tendrían efecto en la IED. Los resultados indican la necesidad de un umbral mínimo de estabilidad política para que los Acuerdos impacten positivamente en la IED.
Sader	1993	Privatization and Foreign Investment in the Developing World, 1988-92	Flujos de entrada de IED per cápita y participación de la IED en los PED	21 PED	1988 – 1992	Estimación econométrica mediante modelos de datos de corte transversal (OLS).	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados indican que los programas de privatización, al igual que el nivel de apertura a inversores, serían determinantes de la IED. El análisis sugiere que las privatizaciones en el sector financiero y de infraestructura tienen un fuerte efecto positivo en los inversores, mientras las privatizaciones en el sector manufacturas o servicios no parecen atraer inversores más allá de la venta inicial de las empresas estatales.
Salacuse y Sullivan	2005	Do BITs really work: An evaluation of bilateral investment treaties and their grand bargain	(1) Flujos de entrada de IED (2) Flujos de salida de IED de Estados Unidos	(1) 100 países en desarrollo (2) 31 países en desarrollo	(1) 1998, 1999 y 2000 (2) 1991 – 2000	(1) Estimación econométrica mediante modelos de datos transversales (OLS). (2) Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> (1) Las estimaciones sugieren que la presencia de Acuerdos Bilaterales de Inversión con Estados Unidos tendría un importante impacto en la IED. Los Acuerdos con países de la OCDE no tendrían impacto alguno y los Acuerdos con países no pertenecientes a la OCDE tendrían un impacto negativo. (2) Las estimaciones indican que los Acuerdos Bilaterales de Inversión con Estados Unidos estarían asociados con incrementos en la IED estadounidense en los PED.
Sánchez-Martín, de Arce y Escribano	2014	Do changes in the rules of the game affect FDI flows in Latin America? A look at the macroeconomic, institutional and regional integration determinants of FDI	Stock de entrada de IED/ PIB	20 países de América Latina y el Caribe	1990 – 2010	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados indican que los determinantes de la IED más robustos corresponderían al volumen de IED previo, apertura comercial, niveles de deuda a corto plazo, déficits en balanza de pagos y estabilidad gubernamental. Además, si bien se encuentra alguna evidencia respecto a la importancia de sólidas instituciones y bajo riesgo de expropiación, los acuerdos de integración (específicamente, el DR-CAFTA) parecerían no influir en los flujos de inversión entre los países miembros.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Santana y Vieira	2005	Fatores deatração do IDE na América Latina: o papel da abertura económica	Flujos de entrada de IED	17 países de América Latina y el Caribe	1970 - 2000	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que las variables de impacto positivo en la IED en América Latina serían: nivel educativo y apertura económica (en el contexto de las reformas económicas).
Schneider y Frey	1985	Economic and political determinants of foreign direct investment	Flujos netos de entrada de IED per cápita	54 PED	1976, 1979, 1980	Estimación econométrica mediante OLS.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones indican que la IED estaría determinada simultáneamente por factores económicos y políticos. Los determinantes económicos más importantes serían: tamaño del mercado y balanza de pagos. Entre los menos importantes se encuentran: crecimiento económico, calificación de la fuerza laboral, inflación y costos laborales. Los determinantes políticos más importantes serían: ayuda bilateral de países de Occidente, ayuda multilateral y estabilidad política.
Shamsuddin	1994	Economic Determinants of Foreign Direct Investment in Less Developed Countries	Flujos de entrada de IED	36 países de menor desarrollo relativo	1983	Estimación econométrica mediante modelos de datos de corte transversal (OLS).	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que las variables de impacto positivo sobre la IED serían: tamaño del mercado y entrada de ayuda pública. Por su parte, las variables de impacto negativo sobre la IED serían: costo laboral, nivel de deuda e inestabilidad económica.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Siegmann	2008	The Impact of Bilateral Investment Treaties and Double Taxation Treaties on Foreign Direct Investments	Flujos de IED bilateral		1981 – 2004	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que los Acuerdos Bilaterales de Inversión y Acuerdos de Doble Tributación tendrían un impacto positivo en la IED. La relación entre los Acuerdos Bilaterales de Inversión y la calidad institucional sería complementaria, puesto que los Acuerdos son más efectivos si los países firmantes tienen una fuerte estabilidad política y efectividad del sistema legal. La evidencia parecería indicar que los acuerdos que entraron en vigor entre 1985 y 1995 son más efectivos en la atracción de IED en PED que aquellos que lo hicieron luego de 1995 (los cuales no parecerían tener un efecto positivo estadísticamente significativo). Asimismo, los Acuerdos Bilaterales de Inversión con Estados Unidos parecerían ser los más efectivos, seguidos por los Acuerdos con Europa; mientras, los Acuerdos con países asiáticos y países del pacífico serían inefectivos.
Singh y Jun	1995	Some New Evidence on Determinants of Foreign Direct Investment in Developing Countries	Flujos de entrada de IED neto/PIB real	31 PED	1970 - 1993	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Según las estimaciones, en los países con altos flujos históricos de IED, los determinantes serían: riesgo político, condiciones del ambiente de negocios, tasa impositiva al comercio internacional, nivel de exportaciones y apertura comercial. Por su parte, la inestabilidad sociopolítica tendría un impacto negativo en países con bajos flujos históricos de IED.
Sosa Andrés, Nunnenkamp y Busse	2012	What drives FDI from Non-Traditional Sources? A Comparative Analysis of the Determinants of Bilateral FDI Flows	Flujos bilaterales de IED	29 países de origen (11 emergentes) y 110 países receptores (todos en desarrollo o emergentes)	1987 – 2004	Estimación econométrica mediante modelos Logit y Poisson pseudo-maximum likelihood	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones indican que la IED proveniente de países emergentes estaría positivamente relacionada con la disponibilidad de tecnologías superiores y la proximidad geográfica. En contraste, la disponibilidad de recursos naturales no tendría efecto alguno sobre la IED de países emergentes, en comparación con países de origen más tradicionales. Las variables que impactan la IED vertical y horizontal parecen ser más ambiguas; la reducción de costos motivaría la IED vertical y horizontal tanto de países emergentes como de países tradicionalmente inversores

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Treviño, Daniels, Arbeláez y Upadyaya	2002	Market reform and foreign direct investment in Latin America: evidence from an error correction model	Flujos de entrada de IED	Siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela).	1988 – 1992	Estimación econométrica mediante modelos de series de tiempo (test de raíz única y análisis de cointegración).	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones examinan los efectos de las reformas estructurales en siete países de América Latina incluyendo además variables macroeconómicas. Los resultados sugieren tres factores que impactarían positivamente la IED: tamaño del mercado, déficit de cuenta corriente (causalidad) y reformas de privatización.
Treviño, Thomas y Cullen	2008	The three pillars of institutional theory and FDI in Latin America: An institutionalization process	Flujos de entrada de IED	16 países de América Latina y el Caribe	1970 – 2000	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que las variables que afectan positivamente la IED serían: nivel educativo, Acuerdos Bilaterales de Inversión, privatización, reformas tributarias, desarrollo económico y nivel de comercio internacional. La inestabilidad política, por su parte, aparece negativamente asociada a la IED. Variables tradicionalmente analizadas como inflación, reformas comerciales y liberalización financiera resultan insignificantes. Los autores concluyen que los procesos institucionales que legitiman los pilares normativos y cognitivos serían mejores determinantes de la IED que aquellos que legitiman a través del pilar regulatorio (por ejemplo, reformas tributarias, reformas comerciales y liberalización financiera).
Treviño y Mixon	2004	Strategic factors affecting foreign direct investment decisions by multinational enterprises in Latin America	Flujos de entrada de IED	7 países de América Latina	1988 – 1999	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados sugieren que la calidad institucional es un determinante dominante en la IED. En este sentido, sugiere a los inversores internacionales un profundo análisis de las reformas institucionales en los países de América Latina y la elección del país con menor distancia institucional.
Truman y Emmert	1999	Explaining Japanese Foreign Direct Investment in Latin America, 1979 – 1992	Cambio anual de flujos de entrada de IED Japonesa	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.	1979 – 1992	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones indican que los determinantes de la IED en América Latina proveniente de Japón serían: tamaño del mercado, reformas económicas y estabilidad política. Otras variables tradicionalmente analizadas, tales como: riqueza de los países, variaciones en los tipos de cambio de las divisas, disponibilidad de recursos humanos calificados, inflación y comercio internacional no obtuvieron significancia estadística.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Truman y Emmert	2004	The political economy of US foreign direct investment in Latin America: a reappraisal	Flujos de salida de IED/PIB de Estados Unidos a países receptores	15 países de América Latina	1979 – 1996	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren la importancia de la educación, además de otros determinantes convencionales como el tamaño del mercado y la estabilidad política.
Tsai	1994	Determinants of Foreign Direct Investment and Its Impact on Economic Growth	Flujos de entrada de IED per cápita	62 países en el primer período y 51 países en el segundo período, de distinto desarrollo económico	1975 – 1978 y 1983 – 1986	Estimación econométrica mediante 2SLS no lineal.	<ul style="list-style-type: none"> Los resultados indican que las variables de impacto positivo sobre la IED serían: tamaño del mercado, déficit en balanza de pagos y costo laboral.
Van Parys y James	2010	The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA Franc zone	Flujos de entrada de IED y formación bruta de capital fijo/ PIB	12 países Zona Franca de la Comunidad Financiera de África	1994 – 2006	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que no habría una relación positiva robusta entre las vacaciones impositivas y el nivel de inversión en la CFA. Sin embargo, la reducción de la complejidad de los incentivos fiscales aumentaría significativamente la IED, así como el número de garantías legales (aunque estas no tienen un impacto significativo en la formación bruta de capital fijo).
Villaverde y Maza	2015	The determinants of inward foreign direct investment: Evidence from the European regions	Tamaño de Mercado, costos laborales	200 regiones EU NUTS2	2000 – 2006	Estimaciones econométricas mediante OLS y análisis de robustez.	<ul style="list-style-type: none"> Potencial económico, progreso tecnológico y competitividad de los países receptores tendrían un impacto significativo en los patrones de localización de la IED. En tanto, tamaño del mercado y regulación laboral no parecerían exhibir ningún efecto notable en la determinación de la IED.
Wei	2000	How taxing is corruption on international investors	Flujos de IED bilateral desde 12 países de origen a 45 países receptores	45 países de distinto desarrollo económico	1993	Estimación econométrica mediante modelos de datos de corte transversal (OLS).	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren dos variables de impacto negativo sobre la IED: tasa impositiva para firmas multinacionales y nivel de corrupción en la economía receptora.
Wheeler y Mody	1992	International investment location decisions. The case of U.S. firms	Inversiones de multinacionales de Estados Unidos en el sector manufacturas	42 países de distinto desarrollo económico	1982 – 1988	Estimación econométrica mediante modelos de datos de panel.	<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones sugieren que las variables de impacto positivo sobre la IED (sector electrónico) serían: calidad de la infraestructura, nivel de industrialización, nivel de IED, tamaño del mercado y costo laboral. El nivel de apertura económica tendría un efecto negativo sobre la IED, por lo cual se estima que los países de la muestra reciben IED buscadora de mercados y tariff-jumping.

AUTOR(ES)	AÑO	TÍTULO	VARIABLES EVALUADAS	MUESTRA	PERÍODO	METODOLOGÍA	EFFECTOS DE LOS DETERMINANTES
Wren y Jones	2011	Assessing the regional impact of grants on FDI location: evidence from U.K. regional policy, 1985 - 2005	Decisión de localización de compañías extranjeras	Gran Bretaña	1985 - 2005	Estimación econométrica mediante modelos de panel de datos.	<ul style="list-style-type: none"> • Los resultados indican un significativo efecto de las subvenciones en la decisión de localización de empresas extranjeras. En promedio, un monto en subsidios de 25 millones de libras generaría aproximadamente 6 nuevos proyectos de IED. Los autores concluyen que, aunque el impacto parezca poco importante, cada uno de los seis proyectos se asocia con 150 trabajos en promedio. • El impacto calculado no varía ante cambios en la política asociada al subsidio o en el presupuesto del mismo. No obstante, parecería que, en las regiones con una mayor porción de área diseñada para el recibimiento de subsidios, la atracción de IED es mayor.

Listado de tablas, gráficos, cuadros, boxes y figuras

TABLAS

Tabla 2.1: MODALIDADES DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA FIRMA

Tabla 2.2: DECISIONES DE IED: IMPACTO DE FACTORES MICRO Y MACROECONÓMICOS

Tabla 2.3: LOS IMPACTOS DE LA IED: FACTORES DETERMINANTES

Tabla 2.4: DETERMINANTES DE LA IED

Tabla 2.5: PRINCIPALES DETERMINANTES ECONÓMICOS DE LA IED BUSCADORA DE EFICIENCIA

Tabla 2.6: PRINCIPALES TIPOS DE INCENTIVOS OTORGADOS A LA IED

Tabla 2.7: IMPORTANCIA DE LOS INCENTIVOS Y MEDIDAS DE APOYO A LA IED

Tabla 2.8: TIPOLOGÍAS DE GOBIERNO DE LAS CGV

Tabla 4.1: CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS PARA LA ATRACCIÓN Y PROMOCIÓN DE INVERSIONES

Tabla 4.2: TIPOLOGÍA DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS

Tabla A.1: SÍNTESIS DE EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE LOS IMPACTOS DE LA IED

Tabla A.2: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA DE LOS POTENCIALES DETERMINANTES DE LA IED

Tabla A.3: SÍNTESIS DE EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE LOS DETERMINANTES DE IED

GRÁFICOS

Gráfico 2.1: INCENTIVOS Y MEDIDAS DE LIBERALIZACIÓN, PROMOCIÓN Y FACILITACIÓN DE INVERSIONES, 2004-2013

Gráfico 2.2: IMPORTANCIA DE LOS INCENTIVOS EN LA ESTRATEGIA DE ATRACCIÓN DE IED

Gráfico 3.1: FLUJOS MUNDIALES DE IED ENTRANTE POR REGIONES

Gráfico 3.2: FLUJOS MUNDIALES DE IED COMO % DEL PIB GLOBAL

Gráfico 3.3: FLUJOS MUNDIALES DE IED SALIENTE POR REGIONES

Gráfico 3.4: ESTRUCTURA DEL STOCK GLOBAL DE IED, POR SECTORES.

Gráfico 3.5: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE IED EN AMÉRICA LATINA

Gráfico 3.6: AMÉRICA LATINA. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE IED Y DE LA PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL MUNDIAL

Gráfico 3.7: AMÉRICA DEL SUR. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE IED Y DE LA PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL MUNDIAL

Gráfico 3.8: AMÉRICA CENTRAL. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE IED Y DE LA PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL MUNDIAL

Gráfico 3.9. RELACIÓN ENTRE FLUJOS DE IED COMO % DE LA IBKF Y EL TAMAÑO DEL PIB, AMÉRICA LATINA

Gráfico 3.10: DISTRIBUCIÓN DE LA IED SEGÚN SECTOR DE DESTINO EN AMÉRICA LATINA.

Gráfico 3.11: DISTRIBUCIÓN DE LA IED SEGÚN SECTOR DE DESTINO EN AMÉRICA DEL SUR.

Gráfico 3.12: DISTRIBUCIÓN DE LA IED SEGÚN SECTOR DE DESTINO EN AMÉRICA CENTRAL.

Gráfico 3.13: DISTRIBUCIÓN DEL STOCK DE IED SEGÚN ORIGEN DE LA INVERSIÓN

Gráfico 5.1: TAMAÑO Y NIVEL DE DESARROLLO: CASOS DE ESTUDIO Y PAÍSES SELECCIONADOS

Gráfico 5.2: INVERSIÓN TOTAL E IED: CASOS DE ESTUDIO Y PAÍSES SELECCIONADOS

Gráfico 5.3: EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS: CASOS DE ESTUDIO Y PAÍSES SELECCIONADOS

Gráfico 5.4: IED RECIBIDA EN COSTA RICA

Gráfico 5.5: IED RECIBIDA EN COSTA RICA POR SECTOR

Gráfico 5.6: IED RECIBIDA EN COSTA RICA POR PAÍS DE ORIGEN

Gráfico 5.7: IED RECIBIDA EN ECUADOR

Gráfico 5.8: IED RECIBIDA EN ECUADOR POR SECTOR

Gráfico 5.9: IED RECIBIDA EN ECUADOR POR PAÍS DE ORIGEN

Gráfico 5.10: IED RECIBIDA EN PARAGUAY

Gráfico 5.11: IED RECIBIDA EN PARAGUAY POR SECTOR

Gráfico 5.12: IED RECIBIDA EN PARAGUAY POR PAÍS DE ORIGEN

Gráfico 5.13: IED RECIBIDA EN URUGUAY

Gráfico 5.14: IED RECIBIDA EN URUGUAY POR SECTOR

Gráfico 5.15: IED RECIBIDA EN URUGUAY POR PAÍS DE ORIGEN

Gráfico 5.16: PROYECTOS DE INVERSIÓN PROMOVIDOS

Gráfico 5.17: PROYECTOS DE INVERSIÓN PROMOVIDOS POR SECTORES

Gráfico 5.18: INVERSIÓN PROMOVIDA, EXPORTACIONES Y EMPLEO

CUADROS

Cuadro 3.1: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS FLUJOS DE IED POR PAÍS/REGIÓN RECEPTORA

Cuadro 3.2: FLUJOS MUNDIALES DE IED ENTRANTE. NUEVOS PROYECTOS -GREENFIELD- POR SECTOR PRODUCTIVO

Cuadro 3.3: FLUJOS MUNDIALES DE IED ENTRANTE. FYA, POR SECTOR PRODUCTIVO

Cuadro 3.4: FLUJOS DE IED POR PAÍS, AMÉRICA LATINA, 1990-2018

Cuadro 3.5: FLUJOS DE IED COMO % DEL PIB Y LA INVERSIÓN BRUTA EN CAPITAL FIJO (IBKF)

Cuadro 4.1: ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE INVERSIONES: PAÍSES SELECCIONADOS

Cuadro 4.2: CLASIFICACIÓN DE LOS INCENTIVOS A LAS INVERSIONES SEGÚN DIMENSIONES DE FOCALIZACIÓN

Cuadro 5.1: ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIONES VIGENTES DE COSTA RICA

Cuadro 5.2: ALCANCE DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO EN LOS ABI DE COSTA RICA

Cuadro 5.3: COSTA RICA: CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES SEGÚN DIMENSIÓN E INTENSIDAD DE FOCALIZACIÓN

Cuadro 5.4: ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIONES SUSCRITOS POR ECUADOR

Cuadro 5.5: ALCANCE DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO EN LOS ABI DE ECUADOR

Cuadro 5.6: SECTORES E INDUSTRIAS BENEFICIARIOS DE INCENTIVOS FISCALES SECTORIALES

Cuadro 5.7: NÚMERO DE CONTRIBUYENTES QUE APLICARON A INCENTIVOS FISCALES DEL COPCI

Cuadro 5.8: MONTO DE BENEFICIOS OTORGADOS POR INCENTIVOS FISCALES DEL COPCI

Cuadro 5.9: UTILIZACIÓN INCENTIVOS SECTORIALES

Cuadro 5.10: ECUADOR: CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES SEGÚN DIMENSIÓN E INTENSIDAD DE FOCALIZACIÓN

Cuadro 5.11: ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIONES SUSCRITOS POR PARAGUAY

Cuadro 5.12: ALCANCE DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO EN LOS ABI DE PARAGUAY

Cuadro 5.13: RÉGIMEN DE INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN (LEY 60/90): PROYECTOS APROBADOS, MANO DE OBRA, INVERSIÓN TOTAL E INVERSIÓN EXTRANJERA

Cuadro 5.14: MAQUILA: EXPORTACIONES Y RECAUDACIÓN TRIBUTO ÚNICO

Cuadro 5.15: PARAGUAY: CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES SEGÚN DIMENSIÓN E INTENSIDAD DE FOCALIZACIÓN

Cuadro 5.16: IED DIRECCIONAL POR MODALIDAD

Cuadro 5.17: ACUERDOS BILATERALES DE INVERSIONES SUSCRITOS POR URUGUAY

Cuadro 5.18: ALCANCE DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO EN LOS ABI DE URUGUAY

Cuadro 5.19: REGÍMENES SECTORIALES VIGENTES DE LA LEY DE INVERSIONES: BENEFICIOS Y CONTRAPARTIDAS

Cuadro 5.20: URUGUAY: CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES SEGÚN DIMENSIÓN E INTENSIDAD DE FOCALIZACIÓN

BOXES

Box 4.1: REQUISITOS DE DESEMPEÑO E INSTRUMENTOS PARA LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES

Box 4.2: INCENTIVOS FINANCIEROS A LA IED

Box 4.3: INCENTIVOS Y FOCALIZACIÓN: REPÚBLICA CHECA, SINGAPUR E ISRAEL

Box 4.4: ZEE Y VÍNCULOS CON LA ECONOMÍA DOMÉSTICA

Box 4.5: LA IMPORTANCIA DE LA INTELIGENCIA DE MERCADO: CZECHINVEST E IDA

Box 4.6: DISTINTOS NIVELES DE AFTER CARE: INVEST HONG KONG, CZECHINVEST Y KOTRA

Box 4.7: ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS API

Box 4.8: AGENCIA DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES (API): BUENAS PRÁCTICAS

Box 4.9: NATIONAL LINKAGE PROGRAMME Y GLOBAL SOURCING INITIATIVES (IRLANDA)

Box 4.10: *CLUSTERS* EN HONG KONG: LOS CASOS DE CYBERPORT Y SCIENCE PARK

Box 5.1: RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN COSTA RICA

Box 5.2: RÉGIMEN DE ZONAS ESPECIALES DE DESARROLLO ECONÓMICO EN ECUADOR

Box 5.3: RÉGIMEN DE CONTRATOS DE INVERSIÓN DE PARAGUAY

Box 5.4: RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN PARAGUAY

Box 5.5: RÉGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN URUGUAY

FIGURAS

Figura 2.A: PARADIGMA ECLÉCTICO. DETERMINANTES DE INTERNACIONALIZACIÓN.

Figura 4.A: ESQUEMA 1 SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO

Figura 4.B: ESQUEMA 2 SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO

