

LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

LECCIONES PARA LA ARGENTINA DE LAS
EXPERIENCIAS DE SINGAPUR, MALASIA Y LA
REPÚBLICA CHECA

ARIANA SACROISKY

Documento de Trabajo N° 24 - Abril 2009





DIRECTOR

GUILLERMO WIERZBA

INVESTIGADORES

*Claudio Casparrino
María José Castells
Jorge Gaggero
Claudio Golonbek
Federico Grasso
Romina Kupelian
Rodrigo López
Horacio Rovelli
Ariana Sacroisky
María Andrea Urturi*

CONSEJO ACADÉMICO

*Carlos A. Cleri
Juan José Deu Peyres
Alfredo T. García
Roberto Frenkel
Matías Kulfas*

*Una versión previa y reducida del presente trabajo obtuvo el **Primer Puesto** en el “**II Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas**”. Categoría Grado y Maestría. Dirección de Investigaciones-INAP. Subsecretaría de Gestión y Empleo Público. Secretaría de Gabinete y Gestión Pública; abril de 2009.*

Las opiniones vertidas en el presente trabajo son exclusivas de la autora y no necesariamente coinciden con las de las entidades patrocinantes del Centro.

Para comentarios, favor dirigirse a: informacion@cefid-ar.org.ar

1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO DE INVERSIONES Y LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN	10
2.1. LOS IMPACTOS DE LA IED: DE LOS DERRAMES AUTOMÁTICOS A LAS CAPACIDADES DE ABSORCIÓN.....	10
2.2. LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN: DE LAS CAPACIDADES DE ABSORCIÓN A LA ELECCIÓN ESTRATÉGICA	15
2.3. UN NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL: LAS AGENCIAS DE DESARROLLO DE INVERSIONES	16
2.4. LAS ADIS Y LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN	18
3. RESTRICCIONES Y MARGEN PARA LAS POLÍTICAS DE FOCALIZACIÓN EN EL ÁMBITO MULTILATERAL, BILATERAL Y REGIONAL	23
3.1. EL PLANO MULTILATERAL.....	23
3.2. EL PLANO DE LOS TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN (TBI).....	27
3.3. EL PLANO DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL (AIR).....	29
4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y LECCIONES PARA LA ARGENTINA	31
4.1. LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE SINGAPUR: EL <i>ECONOMIC DEVELOPMENT BOARD</i> (EDB)	31
4.1.1. <i>INTRODUCCIÓN</i>	31
4.1.2. <i>HISTORIA, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DISEÑO INSTITUCIONAL</i>	33
4.1.3. <i>LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN</i>	36
4.1.3.1. RASGOS GENERALES	36
4.1.3.2. LAS ACTIVIDADES ESCOGIDAS EN LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN	37
4.1.3.3. EL IMPULSO A LOS VÍNCULOS CON LAS FIRMAS NACIONALES.....	43
4.1.4. <i>ALGUNOS DATOS SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA</i>	44
4.1.5. <i>LECCIONES DEL CASO PARA LA ARGENTINA</i>	47
4.2. LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE MALASIA: LA <i>MALAYSIAN INDUSTRIAL DEVELOPMENT AUTHORITY</i> (MIDA)	49
4.2.1. <i>INTRODUCCIÓN</i>	49
4.2.2. <i>HISTORIA, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DISEÑO INSTITUCIONAL</i>	51
4.2.3.1. RASGOS GENERALES	57
4.2.3.2. LAS ACTIVIDADES ESCOGIDAS EN LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN	58
4.2.3.3. EL IMPULSO A LOS VINCULOS CON LAS FIRMAS NACIONALES.....	62
4.2.4. <i>ALGUNOS DATOS SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA</i>	63
4.2.5. <i>LECCIONES DEL CASO PARA LA ARGENTINA</i>	66
4.3. LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE LA REPÚBLICA CHECA: <i>CZECHINVEST</i> (CI)	69
4.3.1. <i>INTRODUCCIÓN</i>	69
4.3.2. <i>HISTORIA, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DISEÑO INSTITUCIONAL</i>	70
4.3.3. <i>LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN</i>	72
4.3.3.1. RASGOS GENERALES	72
4.3.3.2. LAS ACTIVIDADES ESCOGIDAS EN LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN	75
4.3.3.3. EL IMPULSO A LOS VINCULOS CON LAS FIRMAS NACIONALES.....	80
4.3.4. <i>ALGUNOS DATOS SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA</i>	81
4.3.5. <i>LECCIONES DEL CASO PARA LA ARGENTINA</i>	84
5. LA AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO DE INVERSIONES (PROSPERAR)	85
5.1. <i>INTRODUCCIÓN</i>	85
5.2. <i>DISEÑO INSTITUCIONAL</i>	87
5.3. <i>LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DE PROSPERAR</i>	93
5.4. <i>LOS PRIMEROS RESULTADOS</i>	100
6. CONCLUSIONES	102
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107
8. ANEXOS	113

1. INTRODUCCIÓN¹

En el marco de la oleada de inversión extranjera directa (IED) que tuvo lugar desde la década previa, Argentina se ha constituido en uno de los principales receptores del sur: con ingresos que superaron los US\$ 100.000 millones entre 1992 y 2007, el país ha ocupado el sexto lugar en el mundo en desarrollo en cuanto a flujos de IED se refiere.

Sin embargo, la evidencia aportada por lo ocurrido en Argentina (Chudnovsky y López, 2001; Kulfas *et al*, 2002, entre otros), como así también por análisis de otras experiencias nacionales y por estudios econométricos, da cuenta de los escasos efectos positivos derivados de la oleada de IED (lo que se suma a la pérdida de grados de libertad en la definición de políticas nacionales que dejó como saldo).

A partir de esta evidencia, varios países han comenzado a implementar estrategias de *targeting* o focalización de la IED (en términos de sectores, firmas, funciones), buscando que las actividades realizadas por las empresas transnacionales (ETs) localmente coadyuven en las estrategias de desarrollo nacionales². La nueva tendencia implica un cambio importante en relación a lo observado en la década pasada, cuando en una carrera por la maximización de los flujos recibidos el grueso de las naciones implementó políticas de liberalización y apertura a estos ingresos. Estas nuevas estrategias son en general instrumentadas por agencias de desarrollo de inversiones -ADIs-, las cuales constituyen un nuevo actor institucional (aunque existen países con una importante tradición en la materia)³.

El presente trabajo parte de considerar que una estrategia adecuada para el país consistiría en procurar una mejora en la *calidad* de la IED recibida, en lugar de hacer eje en la *cantidad*, implementando políticas de focalización tendientes a incrementar el aporte de las inversiones extranjeras en términos *microeconómicos*. Se considera que sería

¹ La autora agradece la valiosa orientación y los comentarios de Fernando Porta para la realización del presente trabajo.

² "Consecuentemente, mientras la tendencia general de creación de un ambiente propicio para la IED continuará existiendo, las actividades de promoción de inversiones probablemente sean a futuro de sintonía más fina, y se acompañen de evaluaciones cuidadosas por parte de los países (de modo de atraer aquella IED que contribuya al cumplimiento de objetivos nacionales)" (UNCTAD, 2008, traducción propia).

³ Aunque el término *promoción* hace referencia a actividades más vinculadas con la difusión, la provisión de información y la *marca-país*; y *desarrollo* involucra la instrumentación de políticas activas a partir de la utilización de herramientas tendientes a la generación de inversiones, en el presente trabajo se utilizarán en forma indistinta los términos *agencia de promoción de inversiones* y *agencia de desarrollo de inversiones*. Esto es así ya que algunas agencias que se denominan *de promoción* realizan, en realidad, actividades más amplias (y algunas denominadas *de desarrollo* se concentran en tareas más acotadas).

oportuno avanzar en una estrategia de este tipo por dos motivos: i) el elevado nivel de extranjerización de la economía y ii) las dificultades para implementar un proyecto íntegramente autosuficiente ante la magnitud de la brecha tecnológica.

En cuanto al primero, en la Argentina operan más de 1.000 empresas transnacionales, en sectores tan diversos como los agro-negocios, la industria automotriz, los químicos y petroquímicos, las tecnologías de la información y los servicios (telecomunicaciones, comercio y finanzas). A su vez, muchas de estas firmas cuentan con más de 50 años de tradición en el país. La cantidad de ETs entre las 500 firmas no financieras líderes de la economía pasó de 219 (44%) en 1993 a 335 (67%) en 2004. Mientras hacia 1993 la incidencia de estas empresas en el valor agregado por las líderes era del 62%, y del 67% en el caso de las exportaciones de bienes, su participación se incrementó al 86% para las dos variables hacia 2004⁴ (INDEC, Encuesta Nacional a Grandes Empresas). Por lo tanto, la gravitación de las ETs en la estructura económica nacional obliga a reflexionar acerca de cómo impulsar un escalamiento en las actividades realizadas por las mismas localmente y aumentar, consecuentemente, su impacto en la economía doméstica.

Respecto del segundo motivo mencionado, la velocidad del cambio tecnológico actual, así como las escalas a las que se producen los bienes de mayor sofisticación a nivel global, desaconsejan el procurar un desarrollo íntegramente autosuficiente en estas actividades. En este sentido, debería evaluarse qué proyectos sería importante atraer, con una mirada atenta respecto de la potencialidad de la economía doméstica para beneficiarse de estas inversiones (y evitando entonces que las mismas se constituyan en “islas de modernidad”).

El objetivo del presente trabajo ha sido extraer lecciones para la Argentina a partir del estudio de experiencias internacionales de ADIs que realizan actividades de *targeting*. Como mencionamos, estas estrategias constituyen un fenómeno novedoso, aunque de relevancia creciente: no son muchos los casos de agencias con tradición en la materia (y que aparecen, como consecuencia, realizando políticas de focalización exitosas en la literatura relevada), por lo que el universo de casos posibles de estudio se vio acotado. De este universo, se procuró escoger experiencias que divergieran entre sí: mientras Singapur fue elegido como ejemplo de caso “extremo” en cuanto al rol otorgado a la IED en su estrategia de desarrollo (y por este motivo no fue abordada la experiencia de

⁴ En las exportaciones, se refiere al año 2003.

Irlanda, de características similares en este sentido), Malasia procuró descansar en el aporte de las ETs para el impulso de ciertos sectores (y hoy cuenta con una estrategia de diversificación), y la República Checa ha hecho base en industrias tradicionales de la economía, y recientemente ha puesto el eje en ciertas actividades de servicios que cuentan con relativo desarrollo en nuestro país.

Estas economías no sólo divergen en aspectos poblacionales y de ingreso⁵ con la Argentina, sino también, y especialmente como se verá en la descripción de cada experiencia, en sus trayectorias sociales, políticas e institucionales. Teniendo en cuentas estas diferencias al momento de extraer lecciones, el objetivo ha podido ser cumplido.

La principal fuente de información utilizada ha sido aquella provista por las propias agencias para la descripción de su tarea. Dado que una actividad importante de las ADIs es el *marketing* y la difusión de las ventajas nacionales para la realización de las inversiones escogidas, las agencias comunican sus logros en forma frecuente. Sin embargo, la difusión de evaluaciones de impacto o de visiones críticas respecto de las políticas implementadas es escasa, lo cual impone límites a la investigación en este sentido. Se ha procurado salvar esta dificultad recurriendo a fuentes secundarias, tales como otros estudios de caso y trabajos académicos disponibles.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. A continuación se discute la literatura disponible respecto de los impactos de la IED, como así también el rol de las agencias de desarrollo de inversiones en las estrategias de focalización. Luego se consideran los márgenes para la instrumentación de este tipo de medidas en el marco de las normas multilaterales, bilaterales y regionales. Seguidamente se presentan, en forma sucesiva, los casos de Singapur, Malasia y la República Checa, para reseñar a continuación los rasgos institucionales y las actividades que ha comenzado a realizar la recientemente creada Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ProsperAr). Concluiremos con una síntesis de las lecciones derivadas para la Argentina de las experiencias analizadas.

⁵ Las tres economías estudiadas son de menor tamaño que la Argentina en términos poblacionales, pero presentan un PBI per cápita superior. Especialmente importante es la discrepancia en este sentido con Singapur (4,6 millones de personas; PBI per cápita de US\$ 35.200) y la República Checa (10,3 millones, US\$ 17.100). En el caso de Malasia (26,5 millones, US\$ 6.900), las diferencias con nuestro país (39,5 millones de personas, US\$ 6.600) son menores (datos del Centro de Economía Internacional y del Banco Mundial). Los indicadores económicos básicos de las economías analizadas se presentan en el Anexo 8.1.

2. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO DE INVERSIONES Y LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN

2.1. LOS IMPACTOS DE LA IED: DE LOS DERRAMES AUTOMÁTICOS A LAS CAPACIDADES DE ABSORCIÓN

Con la profundización en los procesos de globalización, los tipos de IED recibida, los efectos derivados de la misma y las formas de interacción de las economías receptoras con las ETs se han diversificado.

La difusión de sistemas integrados de producción y comercialización ha derivado en que el espacio para la atracción de IED intensiva en investigación y desarrollo (I+D) se haya incrementado. La importancia otorgada a la atracción de este tipo de inversiones se debe a que las ETs dan cuenta de prácticamente la mitad de los gastos mundiales en I+D, y del más de dos tercios de aquellos realizados por el sector privado. Los países en desarrollo (PED) de Asia, fundamentalmente China, Singapur, Hong Kong y Malasia, han sido los principales receptores de las actividades de I+D que comenzaron a ser realizadas fuera de las casas matrices de las ETs (UNCTAD, 2005).

Sin embargo, el espacio para esta atracción es acotado. Amsden *et al* (2001) muestran que las economías de industrialización tardía difieren en dos aspectos: i) la propiedad de sus principales firmas manufactureras y ii) la profundidad y la amplitud de las actividades de I+D realizadas fronteras adentro. En países donde las empresas líderes son nacionales (China, India, Corea, Taiwán), las inversiones agregadas en investigación y desarrollo tienden a ser altas (en caso contrario, dada la intensa competencia actual, estas firmas no podrían sobrevivir). En cambio, desembolsos escasos en I+D y una alta participación del capital extranjero coexisten en Argentina, Brasil y Méjico. Las ETs suelen realizar escasas actividades de I+D en las economías receptoras, especialmente si éstas no son desarrolladas: el grueso de los desembolsos en innovación en estos países son de firmas nacionales (privadas y públicas).

La nueva tendencia en materia de política pública diverge de lo ocurrido en los años 90. En la década pasada, el grueso de las economías nacionales procuró una *maximización* de los flujos de IED recibidos, lo cual se tradujo también en modificaciones en los arreglos institucionales a partir de los cuales los gobiernos procuraron atraer, atender y monitorear

a las ETs. Las políticas implementadas tendieron a “minimizar las dificultades” enfrentadas por los inversores extranjeros instrumentando, por ejemplo, ventanillas únicas para responder a las diversas necesidades de los mismos (Wells y Wint, 1991/2000). A su vez, se avanzó en el *trato nacional* para las ETs, y fueron removidos diversos requisitos de desempeño (referidos a contenido local, transferencia de tecnología o propensión exportadora).

Este enfoque de política partió de considerar que como las ETs operaban con las mejores prácticas, la IED generaría beneficios para las economías nacionales. Se evaluaba que el ingreso de estos flujos (por sobre cierto límite inferior) devendría en derrames positivos sobre la nación receptora, bajo la forma de transferencias de tecnología, encadenamientos productivos, capacitación de los recursos humanos y desarrollo emprendedor fronteras adentro, entre otros aspectos⁶.

Sin embargo, esta visión, otrora dominante, ha sido superada por esquemas de análisis que muestran la mayor complejidad de estos procesos. Por un lado, esta superación se explica por el análisis concreto de experiencias nacionales: aunque las políticas de liberalización se constituyeron en moneda corriente, los efectos positivos fronteras adentro derivados de la operatoria de las ETs han sido escasos. En América Latina, aún aquellos territorios que recibieron el grueso de la IED buscadora de eficiencia (Méjico y América Central y el Caribe), no avanzaron en la generación de capacidades dinámicas de importancia gracias a su operatoria (Mortimore *et al*, 2001).

Por otro lado, distintos estudios muestran que los efectos de la IED pueden también ser negativos. Más allá de los impactos macroeconómicos derivados de la repatriación de beneficios e intereses, y de los efectos *crowding-out*⁷ de la inversión evidenciados en América Latina (Agosin y Mayer, 2000), algunos trabajos muestran que la actividad de las ETs ha redundado en una profundización de la desigualdad entre regiones o (grupos de) individuos, ya que las firmas extranjeras tienden a emplear más intensivamente trabajo calificado (Velde, 2000; Feenstra y Hanson, 1995). Otros prueban la erosión de la base

⁶ Como menciona Hanson (2001, pág. 2), la micro-evidencia aportada por grandes muestras de plantas manufactureras de países en desarrollo fracasa en probar la existencia de derrames de productividad positivos relacionados con la IED. Para una revisión de los canales a través de los cuales tendrían lugar los derrames, ver Lipsey (2002).

⁷ Existe un efecto *crowding-in* cuando, como consecuencia del ingreso de IED a la economía, la inversión doméstica aumenta tanto directa como indirectamente (por medio de los desembolsos que deben realizar competidores y proveedores locales ante la entrada de ETs). En cambio, un efecto *crowding-out* tiene lugar cuando debido a estos desembolsos, las firmas locales se ven imposibilitadas de responder a las nuevas “reglas del juego”, lo que desalienta la realización de inversiones que hubieran tenido lugar en otro contexto.

impositiva, y de los estándares laborales y ambientales derivados de su operatoria (Oman, 2000). Incluso a partir de la utilización de técnicas econométricas que controlan por la heterogeneidad de las firmas surge evidencia en este sentido. En una reciente revisión de la literatura sobre estudios realizados en países industrializados, se encuentra que son pocos los casos en los cuales la nacionalidad se traduce en un efecto positivo (y leve) en el desempeño de la empresa (por ejemplo, en materia de productividad), y/o que el origen del capital es la variable que explica el mejor desempeño (Barba Navaretti y Venables, 2004).

Ante el fracaso de las políticas de liberalización, se avanzó en cierto consenso en la literatura especializada respecto de que la remoción de restricciones al ingreso de IED no creaba los activos complementarios que las ETs requerían para desarrollar actividades de mayor complejidad (como así también que las economías nacionales necesitaban para beneficiarse de las actividades de las transnacionales fronteras adentro), sino que simplemente les permitía a estas firmas aprovechar, sin trabas, las ventajas estáticas del país. Por lo tanto, se incluyó a las capacidades de absorción (de las firmas locales proveedoras, clientes y competidoras) en el análisis. A su vez, los estudios para evaluar los impactos se complejizaron, incorporando a las políticas públicas (macroeconómica, comercial, tecnológica y hacia la IED), las estrategias de las ETs, los mercados locales de factores y la infraestructura industrial y tecnológica de la economía como determinantes.

En este sentido, debe decirse que, como mencionan Lall y Narula (2006), el escalamiento realizado por las ETs instaladas en un país, no es “automático ni universal”: las ETs construyen capacidades sobre aquellas existentes fronteras adentro. También desde esta perspectiva, y haciendo eje en las actividades de investigación y desarrollo, Velde (2001a, pág. 13) menciona que una nación de gran tamaño con escasos activos locales y pobre infraestructura difícilmente pueda beneficiarse de la atracción de IED intensiva en I+D⁸. Ahora bien, en primer lugar, debe decirse que efectivamente existe cierto límite para el escalamiento de los activos endógenos de que dispone una economía, al menos en cierto

⁸ Los principales factores endógenos para la atracción de estas inversiones son la disponibilidad de infraestructura de investigación de clase mundial y de trabajadores calificados, como así también el dinamismo del sistema nacional de innovación (EIU, 2004). En tanto, el tamaño del mercado es importante en aquellas inversiones intensivas en I+D orientadas a la adaptación de productos o procesos manufactureros al contexto local, aunque no en los proyectos destinados al desarrollo de centros globales de I+D. Los costos salariales pueden también ser un factor relevante en aquellas actividades de menor sofisticación y más rutinarias. Otros determinantes son la existencia de ETs que realicen en el país receptor este tipo de actividades, de esquemas de incentivos estatales para la realización de actividades de I+D por parte del sector privado, y el régimen de propiedad intelectual, entre otros (Guimón, 2007).

lapso temporal. La forma en que la política pública puede incidir en los distintos factores que determinan la atracción de proyectos intensivos en innovación cuenta con diferentes plazos: mientras los incentivos a las actividades de I+D privada pueden modificarse en el corto, el desarrollo de recursos humanos requiere horizontes de mediano y largo plazo, e incluso otros se encuentran por fuera del margen de acción del Estado (como el tamaño del mercado⁹) (Guimón, 2007, pág. 5). Por lo tanto, la instrumentación de acciones de *targeting* estratégico sí debe hacer base en el nivel de desarrollo y complejidad de las economías nacionales.

Lo mismo es cierto en cuanto a la atracción de IED hacia ciertas regiones: es necesario considerar los activos de que disponen los diversos territorios. La atracción de IED intensiva en tecnología a zonas de bajo desarrollo relativo seguramente se topará con dificultades. En estos casos, aunque los gobiernos nacionales o locales realicen “generosas” concesiones a los inversores, resulta difícil pensar que las mismas puedan salvar carencias estructurales profundas y atraer, por ejemplo, centros de I+D (Zanatta *et al*, 2006, pág. 4). Incluso, aún en caso de atraer a estos centros gracias a las concesiones otorgadas, posiblemente los impactos positivos en el territorio derivados de estas “islas de modernidad” sean escasos.

En síntesis, es necesaria la evaluación de las fortalezas y debilidades del territorio (nacional o regional) en relación con aquellos competidores, de modo de desarrollar “paquetes” que se asienten en posibilidades reales de generar activos endógenos.

Sin embargo, sin caer en un mero voluntarismo desprendido de la situación de partida, debe reconocerse que las capacidades de absorción no son estáticas: pueden modificarse mediante la instrumentación de políticas destinadas tanto a desarrollarlas en forma “autosuficiente”, como a alentar a las ETs a que participen de este impulso. Mortimore y Vergara (2004) afirman que una estrategia de desarrollo que defina objetivos nacionales debe procurar que las ETs no opten por realizar localmente sólo las actividades para las que el país dispone de ventajas comparativas (en términos de recursos humanos, tecnológicos y de proveedores), sino que impulsen el desarrollo de capacidades locales de modo de dinamizar actividades industriales tecnológicamente más

⁹ Sin embargo, esta afirmación debe relativizarse: políticas tendientes a la integración social de los sectores marginados y a una mejor distribución del ingreso tienen incidencia en el tamaño del mercado (considerado en términos “efectivos”, y no poblacionales).

complejas. Como menciona Gligo (2007, pág. 26), la oferta del país puede modificarse de ser integrada en una estrategia de desarrollo.

En segundo lugar, más allá de procurar el desarrollo de las capacidades de absorción de la economía, debe tenerse en cuenta que las mismas no son genéricas, ya que los países disponen de diferentes ventajas de localización en distintos sectores, actividades, funciones y regiones. Por lo tanto, y como mencionamos previamente, existe espacio para el escalamiento de las actividades de las ETs en las economías, aunque el mismo no se traduzca en la instalaciones de centros de I+D de clase mundial.

En tercer lugar, la importancia otorgada a las ventajas de localización es dispar a nivel de la firma, e incluso hasta de la unidad de negocios. Diversas empresas o unidades otorgan distintas ponderaciones a factores endógenos genéricos del sector o de la actividad al momento de tomar decisiones de inversión. El alcance de las actividades de las subsidiarias se ve afectado por factores internos -capacidades y recursos de la economía doméstica-, pero es en parte exógeno: inciden en su determinación motivos propios de la corporación (su estrategia de internacionalización, el rol de la filial en su estrategia global y la motivación de la IED¹⁰).

En este sentido, en su trabajo pionero, Dunning (1993) vincula a los *motivos* que impulsan la IED, con los efectos esperados. Las inversiones que buscan i) recursos naturales, ii) nuevos mercados, iii) eficiencia (reestructuración de la producción extranjera existente) y iv) nuevos activos estratégicos, provocan diferentes impactos en las economías domésticas.

Los distintos motivos de la IED suelen ser acompañados por diferentes actividades de calificación de los trabajadores realizadas por las ETs fronteras adentro. Mientras la IED que procura recursos naturales requiere en general escasos trabajadores calificados, las inversiones buscadoras de eficiencia en el sector manufacturero suelen acompañarse de mayores actividades de capacitación, aunque son aquellas que procuran activos estratégicos las que en general redundan en una mayor formación de los trabajadores. Finalmente, la IED en busca de mercados involucra escasa capacitación de recursos

¹⁰ Por ejemplo, como muestran Mortimore y Vergara (2004), la estrategia de expansión de INTEL a nivel global ha respondido fundamentalmente a determinantes vinculados con la seguridad, la logística y los costos. Como consecuencia, la firma cuenta con operaciones de gran escala, pero en pocos países a nivel global. INTEL había decidido instalar una planta de ensamblaje y testeado en América Latina, e incluyó en su lista larga a Costa Rica. Fue a partir del reconocimiento de este hecho, y de la estrategia de la firma (estudiada mediante actividades de inteligencia), que el Estado costarricense intervino de forma focalizada.

locales. Estas firmas destinan sus esfuerzos de formación a capacidades de *marketing* y tecnológicas específicas (Velde, 2001b, pág. 13). No obstante, esto no establece de forma unívoca el alcance de las actividades realizadas por las ETs fronteras adentro. Es decir, un proyecto de inversión en busca de mercados puede involucrar o no, por ejemplo, actividades de I+D para la adaptación de productos o procesos a la realidad local, o funciones de casa matriz.

Partiendo de esta clasificación, Lall y Narula (2006) mencionan que mientras los tres primeros motivos se basan en la explotación de activos existentes, la búsqueda de nuevos activos estratégicos implica la creación de los mismos (que protejan o mejoren a los existentes). Sin embargo, como mencionan los autores, esta motivación es la menos frecuente en los países de menores ingresos: aquellos más pobres reciben en general IED que procura recursos naturales, mientras que los de mayor desarrollo relativo captan a la que se orienta a alcanzar nuevos mercados.

2.2. LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN: DE LAS CAPACIDADES DE ABSORCIÓN A LA ELECCIÓN ESTRATÉGICA

Dado que no todo tipo de IED redundan de igual forma en beneficios para la economía doméstica, las políticas horizontales no son apropiadas de modo de maximizar los impactos: surge un espacio para la implementación de políticas públicas de focalización que procuren dinamizar estos procesos virtuosos.

Las estrategias de focalización han sido enmarcadas en diversas clasificaciones por parte de organismos abocados al estudio de los impactos de los flujos de IED. Estos análisis (propios de instituciones como la UNCTAD, en sus *World Investment Reports* y de la CEPAL, en sus informes sobre *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*) reconocen la necesidad de implementar políticas de focalización, de modo de introducir en el análisis de la deseabilidad de ciertas inversiones no sólo la estrategia de las ETs y las condiciones locales, sino también los objetivos de desarrollo definidos en el marco de una estrategia nacional. En este sentido, ni los términos en los que la inversión es realizada, ni las condiciones locales son considerados como “dados”, sino que existe margen de manipulación de los mismos mediante la instrumentación de políticas acordes.

Más allá de la evidencia antes mencionada respecto de los límites mostrados por las políticas horizontales para la generación de impactos positivos, los motivos por los cuales se ha avanzado en estrategias de focalización son diversos.

Por un lado, y como mencionamos, una política de *targeting* permite procurar que la IED recibida se oriente a facilitar el cumplimiento de objetivos nacionales definidos en el marco de una estrategia general de desarrollo. En este sentido, como parte integrante de lineamientos de mayor alcance, insta también a la instrumentación de políticas acordes que acompañen a las actividades de promoción, y a la coordinación de distintas áreas de gobierno. Cuando un país ha definido una estrategia de desarrollo, la focalización surge como resultado natural de ésta (Gligo, 2007, pág. 25). A la inversa, resulta difícil avanzar en políticas de *targeting* sin el marco de una estrategia de desarrollo.

Otros determinantes para la elección de este tipo de estrategias son las ventajas derivadas de la concentración de esfuerzos, tanto financieros como humanos, lo cual implica mayores posibilidades de éxito en un contexto de fuerte competencia por la IED a nivel global (especialmente por la de mayor calidad). A su vez, involucra una utilización más eficiente de los recursos en relación a los resultados obtenidos (CEPAL 2006, pág. 65). Por otro lado, cuánto más focalizadas las medidas, menores las probabilidades de coincidir con los esfuerzos de *targeting* de otro territorio, y, por lo tanto, mayores las posibilidades de éxito (Velde, 2001a).

2.3. UN NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL: LAS AGENCIAS DE DESARROLLO DE INVERSIONES

En los últimos años, el grueso de la política pública de promoción de la IED alrededor del globo pasó a centralizarse en instituciones específicas abocadas a lidiar con (y, en la mayor parte de los casos, a atraer a) inversores extranjeros. La mayor parte de estas instituciones son nuevas: sólo el 25% de aquellas encuestadas en Morisset y Andrews-Johnson (2004) contaban con más de 10 años de existencia, y apenas el 12%, con más de 20. Desde su lanzamiento en 1995, la Asociación Mundial de Agencias de Promoción de Inversiones (*World Association of Investment Promotion Agencies –WAIPA-*) ha evidenciado un fuerte crecimiento en su número de miembros, los cuales representan a países, regiones y ciudades: de 112 miembros en 2002, sus integrantes crecieron a 228 agencias nacionales y regionales (de 156 países) en la actualidad. A su vez, el 80% de

las agencias de promoción de inversiones (APIs) son estatales (Morisset y Andrews-Johnson, 2004).

Las funciones principales de las APIs son i) el análisis de oportunidades de inversión a partir del seguimiento de potenciales inversores, y del conocimiento de las características del país receptor, ii) las actividades de *marca-país* y *marketing* focalizado, iii) la prestación de servicios al inversor durante el proceso de evaluación y puesta en marcha del proyecto y iv) el seguimiento y atención post-inversión. Otras agencias se abocan además a i) la mejora del clima de negocios y el asesoramiento a las autoridades, ii) la administración de incentivos y iii) la mejora de la competitividad de las firmas locales.

Loewendahl (2001) realiza un estudio de casos a partir del cual presenta las “buenas prácticas” para que las agencias sean más efectivas en sus objetivos y se beneficien de la IED. Sin embargo, el grueso de los estudios referidos a las actividades de las APIs consisten en análisis econométricos que buscan derivar las características que deben presentar las agencias para maximizar los montos de IED recibida (Wells y Wint, 1991/2000 –que se concentra exclusivamente en las actividades de *marketing*-; Morisset y Andrews-Johnson, 2004¹¹). Es decir, estos estudios se proponen correlacionar los rasgos de las APIs (cantidad de dependencias en el exterior, presupuesto, cantidad y calificación de los empleados, estructura organizacional, etc.) con los flujos recibidos, de modo de testear el impacto de los mismos en la IED ingresada.

A su vez, diferentes entidades han lanzado guías destinadas a asistir a las APIs en el desarrollo de sus estrategias de promoción. Ejemplos de esto los constituyen las Directrices Estratégicas para la Promoción de Inversiones (*Strategic Guidelines for Investment Promotion*) de la OCDE, la Herramienta para la Promoción de Inversiones (*Investment Promotion Toolkit*) del Banco Mundial/MIGA; y las Directrices para las Agencias de Promoción de Inversiones (*Guidelines for Investment Promotion Agencies*) de UNIDO, entre otros.

Sin embargo, la evaluación de las políticas de *targeting* en base a la cantidad de flujos recibidos no es adecuada, ya que el objetivo de estas estrategias es atraer a cierto tipo de proyectos, los cuales se asocian a determinados efectos esperados. Por ejemplo, los flujos recibidos por un país durante su proceso de privatización de empresas públicas

¹¹ Ambos trabajos cuentan con el limitante de basarse en estudios corte transversal y con un muy bajo número de observaciones (entre 36 y 58).

seguramente sean superiores a los generados por la instalación de ciertos laboratorios de I+D por parte de alguna multinacional, pero los impactos de estos dos tipos de flujos son diferentes¹².

2.4. LAS ADIS Y LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN

Si bien las ADIs desarrollan actividades de distinto tipo y con énfasis dispares en las distintas naciones, aquellas más vinculadas con la provisión de información y el *marketing* podrían resultar redundantes, ya que las ETs, especialmente las de mayor tamaño, preferirán, en general, contratar ellas mismas a consultores especializados para la realización de estudios previos a la hora de tomar decisiones sobre el hundimiento de capital en cierto territorio. Sin embargo, de acuerdo con ciertos funcionarios consultados, estas funciones sí cumplirían cierto rol en el momento en que las ETs elaboran sus “listas largas” con información genérica de un gran número de países: en esa instancia, la calidad del primer contacto podría determinar que ese territorio siga analizándose como alternativa o no.

Una de las funciones que han sido desarrolladas por estos nuevos actores, y en forma creciente en los últimos años, es la implementación de políticas de focalización¹³. Éstas pueden ser de distinto tipo, concentrando esfuerzos en ciertos sectores¹⁴, funciones (manufactura, logística, comercio, I+D, servicios de gestión), tipos de proyecto (alto monto de inversión, generador de empleo, alto contenido tecnológico, exportador), tipo de empresa (Fortune 500, marca destacada, empresas exitosas) o región geográfica (CEPAL, 2006). Otros tipos de focalización consisten en hacer eje en ciertas plataformas tecnológicas y disciplinas clave, las cuales involucran la convergencia de distintos sectores (tales como TICs-farmacéutica-ciencias de la vida-instrumental médico)

¹² Harding y Javorcikr (2007) buscan en parte salvar estos limitantes, haciendo eje en las nuevas tendencias de política. Así, muestran que la realización de políticas de *targeting* en los países en desarrollo a nivel sectorial son efectivas en la atracción de la IED deseada: en el período post-*targeting*, los sectores escogidos recibieron un 155% más de flujos de IED, y esta relación resultó significativa al 1%.

¹³ En este nuevo contexto, se han incrementado también la cantidad de medidas menos “receptivas” de la IED. Mientras en 2000-2003 apenas el 6% de los cambios regulatorios contaban con esta característica, en 2004-2007 esta participación alcanzó el 18%. En 2006-2007 cerca del 25% de las modificaciones regulatorias resultaron “hostiles” hacia la IED. Esta tendencia ha tenido lugar fundamentalmente en las industrias extractivas y en los sectores considerados estratégicos (en los cuales los proyectos deben ser aprobados por el Estado), y se observaron en especial en América Latina (UNCTAD, 2008).

¹⁴ Los encadenamientos generados por los distintos sectores de la economía son dispares. Como menciona UNCTAD, 2001 (pág. 138): “En el sector primario, el margen para los encadenamientos entre las firmas extranjeras y los proveedores locales es frecuentemente limitado.... El sector manufacturero presenta una amplia variación en cuanto a la intensidad de los encadenamientos. [En] el sector terciario el margen para dividir la producción en etapas discretas y subcontratar partes importantes a firmas domésticas independientes es también reducido” (traducción propia).

(Guimón, 2007, pág. 16), o atender a la forma de ingreso (inversiones *greenfield*¹⁵, fusiones y adquisiciones). A su vez, el *targeting* puede no beneficiar a “firmas completas”, sino concentrarse a nivel de productos finales (Wade, 2006, pág. 23).

Si consideramos al *targeting* como un enfoque o método para el diseño (o alineamiento) de los distintos instrumentos que atienden a la IED y a la actividad de las ETs en la economía doméstica, el cual se enmarca en ciertos objetivos nacionales y parte de reconocer efectos diversos derivados de los flujos (y, por lo tanto, la necesidad de una atención diferenciada y selectiva), encontramos que este abordaje se aplica no sólo a las políticas de incentivos destinadas a la generación de nuevas inversiones, sino también en aquellas de post-inversión, y a las dirigidas a fortalecer los encadenamientos con las firmas locales:

a) Políticas focalizadas de incentivos destinadas a la generación de nuevas inversiones

Como mencionamos anteriormente, la intervención focalizada de las agencias debe descansar en ciertos activos de la economía. En el caso de los incentivos, esto se traduce en que en la primera fase de elección de posibles destinos por parte de las ETs (cuando las firmas conforman sus “listas largas”), el otorgamiento de los mismos no resulte determinante en la decisión: la competencia se basa fundamentalmente en las ventajas estructurales de las economías. En cambio, estos esquemas ganan importancia cuando las ETs ya cuentan con su “lista corta”.

Los incentivos pueden asignarse de forma automática, o bien, y generalmente en el caso de aquellos focalizados, mediante evaluaciones caso por caso. En la primera, propia de los estímulos fiscales, las firmas se hacen beneficiarias siempre que los proyectos de inversión cumplimenten los requisitos establecidos, y la función de la autoridad competente es aprobar o rechazar la solicitud. En cambio, si la asignación sigue una evaluación caso a caso (como suele observarse con los incentivos financieros), el monto de los beneficios se define de acuerdo con el mérito del proyecto. En este método, puede contarse con un mecanismo reglamentado con criterios de evaluación establecidos e información “clara”; o, de otro modo, asignarse a partir de un proceso de negociación con la firma, sin condiciones establecidas *a priori* (Gligo, 2007, pág. 33).

¹⁵ Se denomina inversiones *greenfield* a la apertura de nuevas unidades productivas, tales como plantas fabriles, comercios o gasoductos.

Si bien la instrumentación de incentivos asignados caso por caso resulta más costosa, permite focalizar la asistencia de acuerdo con el impacto esperado y mejorar, en consecuencia, la utilización de los recursos públicos. Esto involucra cierto margen de discrecionalidad, lo cual facilita una intervención más flexible (y como resultado de una negociación con los inversores), e insta a contar con una burocracia jerarquizada que no sea cooptada por intereses del sector privado, y a una explicitación de los objetivos de desarrollo que conducen las intervenciones públicas de este tipo.

b) Políticas focalizadas de post-inversión (*after-care*)

Las actividades de focalización en este caso cuentan con los gerentes locales de las filiales de las ETs como interlocutores clave de las APIs, de modo de desplegar acciones conjuntas para lograr que la casa matriz elija al territorio, por ejemplo, para el proyecto de expansión escogido. En lo que hace a proyectos de I+D, son en ocasiones científicos destacados quienes interceden para la obtención de proyectos (Guimón, 2007, pág. 7).

La importancia de las actividades de post-inversión es destacada por Guimón (2007) y Zanatta *et al* (2006, pág. 6), quienes mencionan que la IED intensiva en I+D suele ocurrir a partir de un proceso evolutivo que se inicia con la realización de actividades manufactureras en el país receptor, en lugar de surgir de inversiones *greenfield*. De este modo, existe margen para un escalamiento en las funciones desarrolladas por las ETs fronteras adentro, y consecuente espacio para la intervención pública de modo de facilitar esta transición (la cual debe ser diseñada caso por caso de acuerdo con las características específicas de los inversores). En este sentido, una función clave a cumplir por las APIs es la evaluación del *stock* de ETs existentes, de modo de concentrar los recursos limitados en aquellas con mayor probabilidad de realizar proyectos de mayor calidad y/o intensivos en I+D.

Sin embargo, de acuerdo con Guimón (2007), mientras los servicios brindados en la fase de pre-inversión (establecimiento de contactos locales y provisión de información, entre otros) resultan simples de estandarizar y requieren de personal sin un alto nivel de calificación (por lo que resultan menos onerosos), los servicios de post-inversión no sólo son costosos, sino que su eficiencia es difícil de medir. Existirían, de acuerdo con Zanatta *et al* (2006, pág. 6), mayores probabilidades de éxito en aquellos países que cuentan con ETs establecidas que han acumulado ciertas capacidades tecnológicas como activos clave a la hora de ganar proyectos intra-corporación.

c) Políticas focalizadas para fortalecer los encadenamientos con las firmas locales

Las políticas para fortalecer los encadenamientos pueden ser generales o focalizadas, en el caso de que las agencias seleccionen a ciertos sectores, actividades, firmas¹⁶, localizaciones o *clusters* dinámicos en los cuales concentrar estos esfuerzos. Por ejemplo, como veremos, la República Checa se concentra en ciertos sectores para el desarrollo de esta actividad: la industria automotriz, la aeroespacial, la electrónica y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs).

En general, los programas para fortalecer los encadenamientos con las firmas locales más focalizados han sido implementados en países con una significativa presencia de IED y una sólida base de proveedores. A su vez, se han acompañado de políticas complementarias tendientes al impulso de las firmas nacionales (UNCTAD, 2001, pág. 175). En términos generales, las APIs que han instrumentado políticas de focalización sofisticadas (tales como Irlanda, Singapur y Malasia), suelen abocarse no sólo a la actividad de las firmas transnacionales, sino estar involucradas en el diseño de estrategias de desarrollo más amplias. El vínculo necesario entre las políticas dirigidas hacia las ETs y aquellas orientadas a alentar el desarrollo de las firmas domésticas, de modo de que las políticas tendientes a reforzar los encadenamientos resulten efectivas, permite explicar la decisión tomada por la República Checa respecto de la integración de los organismos abocados a la política industrial, la IED y el impulso de las pequeñas y medianas empresas (ver más adelante).

En síntesis, ante la evidencia que muestra los escasos efectos derrame positivos generados por el fuerte incremento en los flujos de IED a partir de la década pasada, e incluso la existencia de impactos negativos, diversos países han comenzado a modificar su estrategia en relación a lo observado en los años 90. Mientras en ese entonces los regímenes hacia la IED se caracterizaron por la liberalización y la apertura indiscriminada, en tiempos recientes se han comenzado a motorizar estrategias de focalización,

¹⁶ Un ejemplo de esto lo constituye el caso de Philips en Taiwán. A principios de los años 80, autoridades de la Agencia de Desarrollo Industrial de este país responsables del sector que incluía al vidrio para televisores, le comunicaron a la firma Philips la posibilidad de reemplazar a sus importaciones de este producto por la oferta doméstica de ciertos proveedores nacionales. También le mencionaron que atenderían con “buena predisposición” a ciertas solicitudes que la firma había realizado (por ejemplo, en lo que hace a permisos para el uso de terrenos), si la misma avanzaba en esta sustitución de importaciones. Philips se negó, y comenzó a experimentar atrasos en las aplicaciones para la importación de vidrio para televisores, las cuales con anterioridad eran asignadas de forma inmediata. Finalmente, Philips cambió de proveedores. Las firmas nacionales realizaron las inversiones necesarias para la mejora de calidad, y posteriormente se encontraron en condiciones de exportar vidrio para televisores de alta calidad (Wade, 2006, pág. 22).

diseñadas por un nuevo actor institucional: las agencias de desarrollo de inversiones. Estas agencias cumplen funciones de distinto alcance de acuerdo con su mandato: desde la provisión de información y la creación de imagen, al diseño de estrategias de desarrollo.

Más allá del rol que juegan las capacidades de absorción en la generación de impactos positivos, se ha argumentado que no sólo las mismas no son genéricas (sino que divergen, por ejemplo, entre sectores y regiones), sino que la ponderación otorgada es dispar a nivel de la firma. Además, estas capacidades pueden evidenciar escalamientos, tanto a partir de intervenciones estatales “autosuficientes” como por medio de medidas tendientes a *utilizar* de forma estratégica a las actividades realizadas por las ETs. Para avanzar en este sentido, se hace necesaria la articulación de distintos instrumentos destinados en conjunto a procurar el logro de ciertos efectos esperados fronteras adentro: en el marco de una estrategia de focalización, tanto la política de incentivos para la generación de proyectos, como aquella de servicios post-inversión y de aliento a los encadenamientos entre las ETs y las firmas nacionales, se deben diseñar e implementar de forma coordinada y armónica.

3. RESTRICCIONES Y MARGEN PARA LAS POLÍTICAS DE FOCALIZACIÓN EN EL ÁMBITO MULTILATERAL, BILATERAL Y REGIONAL¹⁷

3.1. EL PLANO MULTILATERAL

La creación de normas multilaterales en materia de inversión ha resultado accidentada. Ante el fracaso en el intento de formulación de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), las normas vinculantes vigentes surgen de la combinación de medidas parciales acordadas en las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay concluida en 1994.

Las políticas destinadas a atender a la IED pueden clasificarse en tres categorías de acuerdo con su posibilidad de instrumentación en el marco multilateral: i) aquellas destinadas específicamente a la inversión extranjera directa y que aún están permitidas (requisitos de desempeño en materia de empleo, incentivos fiscales), ii) las destinadas específicamente a IED y que no están permitidas (aquellas mencionadas en el TRIMS, tales como contenido local, balance de comercio) y iii) aquellas que se dirigen tanto a firmas nacionales como extranjeras, pero que tienen un mayor impacto en las ETs debido a sus características (medidas vinculadas con el comercio y la I+D, provisión de información sobre oportunidades de inversión). Por lo tanto, existe cierto margen (categorías i y iii) para la instrumentación de una política industrial de focalización de la IED, aunque los acuerdos multilaterales limiten el número de opciones (categoría ii) (Velde, 2001a, pág. 34) (Anexo 8.2).

En el marco de la OMC es posible la intervención estatal para promover la ciencia y la tecnología en general, incluyendo las actividades de I+D. Tanto el acuerdo TRIMS como aquél sobre subsidios y medidas compensatorias permiten un amplio rango de políticas destinadas a incrementar las actividades de I+D y la comercialización de sus productos derivados. No obstante, como menciona Wade (2006, pág. 12), en el marco multilateral se desalientan los tipos de instrumentos de política productiva necesarios para el desarrollo de industrias básicas (incluyendo la transferencia de capacidades de las ETs a las firmas locales), mientras que se impulsa la utilización de aquellos necesarios para el desarrollo de actividades de frontera. La OMC funciona entonces, de hecho, como una organización que alienta la mejora tecnológica en los países desarrollados y desalienta el escalamiento para aquellos en desarrollo.

¹⁷ El eje en esta sección se encontrará sin embargo en el plano multilateral, ya que las restricciones derivadas de acuerdos bilaterales y regionales dependen de cada tratado en particular.

Más allá de estas asimetrías, y del hecho de que existan superposiciones e inconsistencias en la legislación, como mencionan Chang y Green (2003), la formulación de un AMI hubiera restringido aún más las posibilidades de que disponen los países de modo de monitorear las inversiones extranjeras. Analizando diversas experiencias internacionales (EE.UU.; UE y ciertas naciones asiáticas), los autores observan que cuando los países hoy desarrollados fueron receptores netos de flujos de IED, los mismos impusieron regulaciones de modo de asegurar que las inversiones contribuyeran a sus objetivos de desarrollo de largo plazo. Así, restringieron el ingreso de aquellas no deseadas, o las sujetaron al cumplimiento de condiciones (requerimientos de asociación con firmas nacionales y techos a la participación extranjera, entre otros). Por otro lado, también se implementaron en ocasiones mecanismos informales que impedían determinadas adquisiciones por parte de ETs, como así también requisitos de desempeño (formales e informales). Estos últimos se orientaban, en ocasiones, a superar restricciones de balance de pagos, aunque fundamentalmente procuraban que las firmas locales incorporaran tecnologías de frontera y capacidades gerenciales por medio de su interacción con las ETs. Estas exigencias consistieron principalmente en requisitos de contenido local y de transferencia de tecnología (Chang y Green, 2003).

A pesar de esto, un aspecto a resaltar en el marco del presente trabajo es que si bien Chang y Green (2003) encuentran que las políticas instrumentadas por los distintos países difirieron, todas contaron con un enfoque estratégico, lo cual implicaba, por un lado, que los diferentes sectores se encontraran sujetos a políticas dispares. Por ejemplo, Corea y Taiwán instrumentaron políticas liberales hacia la IED en las industrias intensivas en trabajo, mientras que en aquellas más avanzadas tecnológicamente (en las cuales procuraban construir capacidades locales), las restricciones fueron importantes.

Por otro lado, el contar con un abordaje estratégico se tradujo en que las políticas instrumentadas por los distintos países sufrieron modificaciones a través del tiempo, de acuerdo con los cambios evidenciados en la estructura económica nacional y en las condiciones externas. Sólo cuando la industria doméstica alcanzaba cierto nivel de sofisticación, complejidad y competitividad, se consideraba que los beneficios de la no discriminación y la liberalización superaban a los costos. Por lo tanto, la no discriminación aparece como el resultado, y no como la causa, del desarrollo.

En términos generales, los principales limitantes en el plano multilateral a la instrumentación de políticas de focalización de la IED se refieren a los principios de no discriminación y, fundamentalmente, al trato nacional (TN), ya que aquél de nación más favorecida (NMF) no implica mayores dificultades en este sentido^{18,19} (Chang y Green, 2003).

El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC - TRIMS), que se aplica exclusivamente al comercio de bienes, prohíbe medidas que sean inconsistentes con el Artículo III:4 (Trato Nacional) o el Artículo XI:1 (Prohibición de Restricciones Cuantitativas) del GATT de 1994. En una Lista Ilustrativa anexa, que incluye parte de estas medidas, se encuentran los cuatro requisitos de desempeño prohibidos: 1) contenido local, 2) aquellos de balance comercial, 3) de balance de divisas y 4) restricciones a la exportación (Chang y Green, 2003). Las restricciones del Acuerdo son entonces importantes en lo que hace a las políticas destinadas a reforzar los encadenamientos entre las ETs y las firmas nacionales: por ejemplo, un incentivo cuyo otorgamiento se encuentra atado al contenido local no está permitido (UNCTAD, 2001, pág. 171).

Sin embargo, si bien los requerimientos de contenido local no se encuentran permitidos por el TRIMS, son aún utilizados por ciertos países desarrollados, aunque “disfrazados”: las reglas de origen usadas por la UE y los países del NAFTA, al especificar los contenidos locales de los productos que califican para trato preferencial en el acuerdo de libre comercio regional, establecen de hecho requisitos de contenido local para los inversores extranjeros en industrias estratégicas (aunque la definición de lo “local” vaya en este caso más allá de las fronteras nacionales) (Chang y Green, 2003).

En cuanto al Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (SMC), el principio básico que lo guía es que son los subsidios “específicos” aquellos que se encuentran sujetos a disciplina. Mientras los subsidios a la exportación y a la sustitución de

¹⁸ El principio de TN requiere que el trato a los inversores extranjeros sea no menos favorable que aquél brindado a las firmas locales. En tanto, el de NMF establece un trato tan favorable como el que se haya otorgado a terceras naciones.

¹⁹ Más allá del marco multilateral, la Ley de Inversiones Extranjeras de Argentina (N°21.382) establece el TN, al determinar que los inversores extranjeros tendrán los mismos derechos y obligaciones que aquellos nacionales. Sin embargo, la aparente igualdad de derechos en relación con inversores locales no hace más que ocultar las asimetrías a favor del capital extranjero, ya que los primeros se ven imposibilitados de recurrir a tribunales internacionales. En cambio, por ejemplo, en EE.UU., la Trade Act de 2002 dispone la supremacía de la ley interna en todo lo relativo a inversiones extranjeras, al tiempo que garantiza que éstas no tendrán mayores derechos que las locales (Azpiazu, 2005).

importaciones se encuentran prohibidos²⁰, aquellos específicos a nivel de i) la firma, ii) la industria y iii) la región, son “accionables” si causan efectos adversos cuantificables en otro país miembro, y es posible establecer la relación directa con la medida. En este caso, los subsidios se encuentran sujetos a acciones compensatorias (Sauvé, 2006, pág. 12-13). Sin embargo, de acuerdo con funcionarios de Cancillería, dada la dificultad para probar la relación directa entre los beneficios otorgados y los daños provocados, los países suelen otorgar este tipo de incentivos.

Debe mencionarse que el SMC hace referencia al comercio de bienes, por lo que en ocasiones no puede aplicarse fácilmente en el caso de incentivos a la inversión, particularmente de aquellos que procuran afectar su localización. Los flujos de bienes ocurren por definición una vez que la inversión fue realizada. Como el otorgamiento de un incentivo a la inversión suele ser previo a la producción, y frecuentemente por un período considerable, medidas posteriores al “hecho” que provocó los efectos adversos son difíciles de ejercer disciplina. Por lo tanto, la recomendación de modificar o retirar el subsidio mal pueda “deshacer” o modificar la inversión ya realizada (Sauvé, 2006, pág. 13).

Dado que el 80-85% de las restricciones a las inversiones extranjeras se refieren al sector servicios, a donde se dirigen también el grueso de los flujos²¹, las implicancias del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS - GATS) son muy relevantes. El GATS considera cuatro modos de suministro de servicios: 1) transfronterizo, 2) consumo en el extranjero, 3) presencia comercial y 4) presencia de personas físicas, siendo el modo 3 el asociado a la IED.

Su enfoque de “lista positiva” permite que los países acepten los compromisos que consideren apropiados (en lo que hace a Acceso a Mercado y TN), y establezcan las condiciones en que los cumplirán (como ser, definiendo que sólo una cierta cantidad de ETs puede establecerse en determinada industria). En aquellos sectores no comprometidos, o cuando se restringe la aplicación del TN, un gobierno puede, por ejemplo, imponer requisitos de desempeño dispares a firmas nacionales y extranjeras

²⁰ La Lista Ilustrativa sobre Subsidios a la Exportación provista en un anexo del Acuerdo incluye subsidios directos e indirectos vinculados con las exportaciones, tales como servicios para su producción, transporte y *marketing*, créditos asociados a la exportación y esquemas de seguros. En tanto, aquellos subsidios para la sustitución de importaciones son los sujetos a la utilización de bienes domésticos en lugar de importados.

²¹ El sector servicios da cuenta del 71% de la IED, las manufacturas explican el 27%, y la agricultura menos del 1% (Alfaro y Charlton, 2007, pág. 2).

(UNCTAD, 2003a, pág. 152). Sin embargo, las negociaciones suelen traducirse en presiones para que las naciones asuman compromisos amplios, especialmente por el hecho de ser bilaterales.

El establecimiento de licencias previas y de requisitos de registración no son contrarios al GATS (UNCTAD, 2005, pág. 228). El Acuerdo no contiene tampoco provisiones referentes en forma directa al monitoreo de las inversiones y a los requisitos de desempeño (Sauvé, 2006, pág. 16). A diferencia de lo observado en el caso de los bienes, en los cuales estos últimos se encuentran limitados, los países cuentan en este respecto con flexibilidad para introducirlos. A su vez, el GATS les permite a los países preservar el derecho de proveer subsidios de forma discriminatoria en los sectores que integran la lista de compromisos específicos nacionales (aunque dentro del trato nacional y de NMF): la diferencia en el trato puede justificarse aduciendo circunstancias diferenciales (en oposición a “like” o semejantes)²², o introduciendo una excepción a estos estándares (UNCTAD, 2003a, pág. 127).

Argentina ha asumido compromisos específicos sobre TN y acceso a los mercados en la modalidad “presencia comercial” en una gran cantidad de rubros. El sector de telecomunicaciones fue liberalizado mediante la adhesión al IV Protocolo anexo. La única excepción que se ha reservado el país al Tratamiento NMF se refiere a la provisión de servicios de satélite, que está sujeto a reciprocidad. En cuanto a las limitaciones de Acceso a Mercado, las mismas existen en lo relativo a la adquisición de tierras en zonas de frontera. A su vez, la autorización para instalar nuevas entidades de servicios de seguros se encuentra suspendida. En lo que hace a limitaciones al TN, el país no ha especificado ninguna en su lista de compromisos específicos (Información de ProsperAr).

3.2. EL PLANO DE LOS TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN (TBI)

Los TBI, instrumentos de *protección* de las inversiones, no sólo no han contribuido a la implementación de políticas tendientes a incrementar los impactos positivos de las inversiones extranjeras en las economías domésticas, sino que más bien todo lo contrario: devinieron en mecanismos que limitaron excesivamente los márgenes de acción de los

²²Tanto en lo que hace al trato nacional como al de NMF, la flexibilidad para caracterizar a una situación como “no semejante” es, sin embargo, limitada, ya que debe basarse en características objetivas, tales como el sector económico, el tamaño de la entidad o la ubicación geográfica (UNCTAD, 2003a, pág. 152).

gobiernos para la instrumentación de políticas nacionales, habilitando además mecanismos de sanción para las naciones.

En la actualidad, estos tratados son aproximadamente 2.300, de los cuales 1.700 se encuentran en vigencia. El crecimiento en el esquema bilateral surge con claridad al observar que hacia 1989 los TBI eran menos de 400 (Mortimore y Stanley, 2006). El objeto manifiesto de los mismos es proteger, promover y facilitar la inversión extranjera, aunque la evidencia empírica ha mostrado el escaso impacto de la firma de estos tratados en los flujos de IED (UNCTAD, 1998; Hallward-Driemeier, 2003 y Sullivan, 2003, entre otros, citados en Mortimore y Stanley, 2006). Su contenido se ha ido estandarizando, influyendo a su vez en la formulación de normas regionales: las principales disposiciones hacen referencia al alcance y definición de inversión extranjera, su admisión, el trato nacional y de nación más favorecida y aquél justo y equitativo, las garantías y compensaciones en caso de expropiación y para la libre transferencia de fondos, y disposiciones en lo que hace a solución de diferencias (Sauvé, 2008, pág. 32).

En general, la definición de inversión utilizada por estos tratados es amplia, “basada en los activos”, e incluye bienes muebles e inmuebles, propiedad intelectual, participación accionaria e intereses en firmas. A su vez, suele no distinguir la IED de aquella inversión de portafolio, y se protege tanto la propiedad minoritaria como la mayoritaria. Algunos especifican que la protección es condicional a que la inversión se realice acorde a las regulaciones y leyes locales, lo cual puede permitir que los países receptores confinen la aplicación de los TBIs a las inversiones que respondan a sus objetivos de política (materializados en estas leyes y regulaciones). Esto puede también lograrse por medio de la introducción de provisiones referidas a la admisión de la inversión (Sauvé, 2006, pág. 21).

En general, los TBI no se refieren a requisitos de desempeño para el ingreso de IED. Sin embargo, pueden limitar la flexibilidad de los gobiernos para implementarlos, ya que prácticamente todos incluyen provisiones de no discriminación (típicamente, aquellas de TN y de NMF). Cuando un gobierno se propone discriminar entre inversores extranjeros de distintas naciones puede incluir excepciones al trato de NMF para industrias particulares al negociar el TBI, aunque las mismas suelen ser difíciles de justificar. Una excepción común se refiere a la que permite trato diferenciado a los miembros de una

organización económica preferencial (zonas de libre comercio, unión aduanera, acuerdos de integración regional, mercado común) (UNCTAD, 2003a, pág. 152).

En la década del 90, y buscando presentar al país como “terreno apto” para la recepción de inversiones extranjeras, Argentina firmó más de 80 tratados bilaterales de inversión y adhirió a instituciones internacionales de arreglo de diferencias entre inversionistas y el Estado, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones – CIADI-, dependiente del Banco Mundial (Azpiazu, 2005).

Estos tratados, una vez aprobados por el Congreso Nacional, cuentan con jerarquía superior a las leyes internas. A partir de ese momento, los tratados suelen tener una vigencia de 10-15 años, prorrogables automáticamente por un período similar o indefinido (dependiendo del tratado). Para su derogación es necesaria la denuncia de una de las partes con 6-12 meses de anticipación al vencimiento. Estos TBI presentan en lo esencial la misma estructura, con definiciones en relación a las inversiones, TN, trato de NMF, expropiación y transferencia, con variaciones en ciertas especificidades (información de ProsperAr). Sin embargo, a pesar de estas diferencias, las mismas quedan desdibujadas por el hecho de que todos los TBI firmados incluyen el trato de NMF: basta realizar una “tabla de ventajas” para conocer el contenido “real” de los TBI firmados por Argentina (Noodt Taquela, 2000). En cuanto a la definición de inversión, el grueso de los TBI cuenta con la definición amplia antes mencionada.

3.3. EL PLANO DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL (AIR)

A diferencia de los TBI, cuyo eje es la protección de las inversiones, los AIR (que han incluido cláusulas sobre inversión en forma creciente desde los años 90) hacen eje en la liberalización de los regímenes.

A su vez, los AIR no sólo suelen considerar en mayor medida las condiciones específicas de los PED (ya que, incluso, algunos de los mismos se realizan exclusivamente entre PED), sino que incorporan también, en mayor medida que los TBI, los instrumentos tradicionales del derecho internacional (excepciones, reservas, salvaguardas, períodos de transición, etc.), los cuales suelen redundar en una mayor flexibilidad y considerar diversos objetivos y necesidades de los países miembro (Sauvé, 2008, pág. 34-36).

En 1994, Argentina suscribió el acuerdo de inversión intra-zona del MERCOSUR “Protocolo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, conocido como Protocolo de Colonia, y el acuerdo extra-zona “Protocolo sobre promoción y protección de inversiones provenientes de partes no partes del MERCOSUR” (Protocolo de Buenos Aires).

En este sentido, y en el marco del avance en la coordinación regional que se observa actualmente en América del Sur en distintas materias de política, resultaría importante concertar acuerdos en lo que hace a la regulación y promoción de la IED (tanto la proveniente de otros países como aquella intra-zona). Esto sería relevante ya que, como sabemos, las decisiones de localización de las ETs suelen en ocasiones hacer base a nivel regional, al tiempo que una coordinación de este tipo permitiría incrementar el poder de negociación de la región en relación a las firmas foráneas. A su vez, esta necesidad se torna aún más importante ante la evidencia de que en los últimos años se incrementó la participación de inversores latinoamericanos, y especialmente brasileños, en nuestro país (Bianco *et al*, 2008). El incremento de inversiones “cruzadas” entre naciones de la región podría permitir en potencia alcanzar una integración más profunda que la observada hasta el momento en el MERCOSUR, redundando en derrames en materia tecnológica, complementariedades en las actividades productivas, intercambios comerciales de productos con mayor valor agregado, y la superación de restricciones propias de industrias intensivas en escala.

En síntesis, si bien los cambios en el plano multilateral, bilateral y de los acuerdos de integración regional han acotado los márgenes de acción para las políticas de focalización, especialmente en lo que hace al desarrollo de proveedores (contenido local), y el aliento a las exportaciones, existe aún margen para la instrumentación de estrategias de este tipo. No obstante, esto no implica que la actual arena internacional deba considerarse como un “dato de la realidad”, especialmente teniendo en cuenta las implicancias, inciertas aún, de la crisis global que se ha desencadenado con epicentro en los Estados Unidos. Por lo tanto, si bien a continuación analizaremos en detalle los casos seleccionados, en el Anexo 8.3 se presenta una síntesis de las herramientas que estos países pudieron instrumentar en el marco (actual) de la OMC para avanzar en este sendero, sin perder de vista que los espacios podrían, felizmente, incrementarse en tiempos futuros.

4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y LECCIONES PARA LA ARGENTINA

4.1. LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE SINGAPUR: EL *ECONOMIC DEVELOPMENT BOARD* (EDB)²³

4.1.1. INTRODUCCIÓN

Singapur se encuentra entre los principales receptores de IED del mundo en desarrollo, dando cuenta de aproximadamente el 40% de los ingresos del sudeste asiático en 2007 y del grueso de aquellos destinados al sector servicios (fundamentalmente, comercio y finanzas). Mientras en 1988-1992 recibió US\$ 3.800 millones, este monto ascendía a US\$ 9.600 millones hacia 1993-1997, y a US\$ 18.900 en 2003-2007. En tanto, los flujos en relación a la formación bruta de capital físico pasaron del 34% en 1988-1992, al 65% en el último quinquenio; y el stock de IED en relación al producto, del 73% en 1992 al 155% el año pasado (Anexo 8.4).

Este país asiático aparece en gran parte de la literatura recibida tanto como un ejemplo a seguir, por la eficiencia y pragmatismo de su ADI, como así también como un “caso extremo”, y tal vez irreplicable. En cuanto a lo primero, es considerada la nación que más exitosamente ha logrado “utilizar” a la IED, de modo de promover el desarrollo industrial y el escalamiento tecnológico (Lall, 2000)²⁴. En lo que hace a lo segundo, Singapur e Irlanda son los únicos países en los cuales la IED ha constituido el eje central sobre el cual estructuraron sus estrategias de desarrollo y el resto de las políticas públicas (CEPAL, 2006). Estas experiencias, sin embargo, han mostrado sus limitaciones. Aunque exitosos en sus procesos de crecimiento, la estrategia utilizada por estos dos países los ha vuelto más vulnerables a las recesiones que tienen lugar en Estados Unidos, y a aquellas que afectan al sector de alta tecnología. A su vez, ambos países se encuentran entre los más desiguales del mundo de desarrollo medio/alto (Velde, 2001b, pág. 3). Por otro lado, y como se verá posteriormente, a partir de la crisis de 1985-6 Singapur reconoció que el descansar excesivamente en las ETs había redundado en debilidades del aparato productivo nacional, procurando entonces hacer eje en el desarrollo de

²³ A no ser que se indique lo contrario, la fuente utilizada se constituye con los documentos, la información y los reportes anuales publicados por la Agencia.

²⁴ Como parte de su estrategia, Singapur ha firmado un gran número de acuerdos de librecomercio, especialmente luego de la crisis asiática. Desde 2001, el país completó las negociaciones con EE.UU. (2004), Japón (2002), Australia (2003), Nueva Zelanda (2001) y la *European Free Association* (2003). A su vez, otros acuerdos se encuentran en proceso de negociación o en progreso: Canadá, Jordania, India, Corea, México, *Pacific Three* (Singapur, Chile y Nueva Zelanda), Sri Lanka y ASEAN-China (Liu, 2007, pág. 517).

proveedores. En este sentido, no se pretende proponer a la estrategia de este país como modelo a seguir, sino mostrar cómo, a partir del establecimiento de sus prioridades nacionales, avanzó en cierta estrategia de focalización.

A su vez, los argumentos para asegurar su “exclusividad” encuentran asidero en el hecho de que es una pequeña ciudad-estado que cuenta con una población de apenas 4,6 millones de personas, y cuyo Estado establece las políticas que considera necesarias con escasa resistencia de otros niveles de gobierno y de la sociedad civil. Asimismo, Singapur se caracteriza por contar con una fuerte intervención estatal. Las grandes empresas vinculadas con el Estado son un actor de peso en la economía, y se abocan a actividades tales como las telecomunicaciones, la generación y distribución de energía, la infraestructura, los servicios financieros, de salud, educación y portuarios, entre otros.

Asimismo, es uno de los países que más se ha beneficiado con el incremento en las (escasas) actividades de I+D realizadas por las subsidiarias de ETs a nivel global. La participación de las firmas transnacionales en las actividades de I+D privadas realizadas localmente se encuentra entre las más altas del mundo: mientras para el promedio de países para los que se dispone de datos esta incidencia es del 16%, en el caso de Singapur el *ratio* asciende al 60% (sólo superado por Irlanda -72%- y Hungría -63%-) (UNCTAD, 2005). En el extremo opuesto encontramos los casos de Corea (2%), Japón (3%) o la India (3%), donde los esfuerzos de investigación y desarrollo privados son fundamentalmente nacionales²⁵. Mientras estos países optaron por el impulso de firmas locales y de capacidades de innovación autónomas, propiciando las transferencias de tecnología a partir del establecimiento de relaciones *arm's length* con ETs; Singapur, Malasia y Tailandia confiaron sustancialmente en la IED como modo de incrementar su competitividad (UNCTAD, 1999).

²⁵ Corea, por ejemplo, durante la fase de “imitación” (1962-1980) se caracterizó instrumentar una política restrictiva en materia de IED –regulaciones al ingreso, preferencia por los *joint ventures*, requisitos de desempeño en cuanto a contenido local y cuotas de exportación, poder gubernamental para rechazar inversiones “no deseadas”-, y laxa en cuanto al uso de contratos de licencias tecnológicas. Esta instrumentación, que es mencionada en la literatura como *unpackaging strategy* -porque el capital extranjero y la tecnología son adquiridos por medio de canales diferentes-, permitió no sólo acceder a medios de financiamiento a bajo costo, dada la reducida tasa de interés internacional vigente en los 70s, sino también internalizar las tecnologías transferidas (Lee, 2000).

4.1.2. HISTORIA, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DISEÑO INSTITUCIONAL

La “planificación” del desarrollo llevada a cabo por el EDB a lo largo de sus 40 años de vida no se ha traducido en la continuación de ciertos lineamientos de política sin la realización de evaluaciones que aportaran elementos para modificar la senda de considerarse necesario, sino que las estrategias de desarrollo implementadas se alteraron a partir de las evaluaciones realizadas y de los cambios en las prioridades establecidas. A su vez, el EDB ha contado con un rol multifacético, que ha abarcado desde la coordinación de la política industrial y la identificación de nuevas oportunidades de negocios, a la calificación de la mano de obra y el desarrollo industrial (tanto para firmas nacionales como extranjeras) (Ying *et al*, 2007, pág. 52).

Los años 60 fueron para Singapur tiempos de turbulencia e inestabilidad. El país sufría de alto desempleo, contaba con un escaso número de industrias orientadas exclusivamente a satisfacer las necesidades del poco sofisticado y pequeño mercado interno, y la IED era prácticamente nula. Con la prioridad de reducir la incidencia de la desocupación, el gobierno procuró atraer a firmas extranjeras de sectores intensivos en trabajo (prendas de vestir, textiles, juguetes, productos de madera) destinados a la exportación, como así también a ciertos proyectos capital y tecnología intensivos. En 1961, y con la Agencia de Promoción Industrial (*Industrial Promotion Board*) creada por el régimen colonial británico como precursora, fue lanzada la Agencia Singapurensa para el Desarrollo Económico (*Singapore Economic Development Board –EDB-*), con un presupuesto inicial de S\$100 millones –aproximadamente US\$ 25 millones²⁶ (3,4% del PBI) en ese entonces-. La función del EDB consistía entonces en “convencer” a los potenciales inversores extranjeros de las actividades escogidas de modo que instalaran plantas en Singapur, actuando como ventanilla única con autoridad para coordinar todas las actividades vinculadas con la competitividad industrial y la IED: formulación de políticas, provisión de incentivos y creación de polígonos industriales (UNCTAD, 2002).

Las herramientas centrales utilizadas fueron dos: i) el otorgamiento de exenciones impositivas y ii) el desarrollo de polígonos industriales. El EDB otorgaba beneficios fiscales para el establecimiento de nuevas firmas y la expansión de las existentes, al tiempo que desarrolló los primeros polígonos (como el de Jurong, que se verá

²⁶ Tan, 1999, pág. 1.

posteriormente). Éstos contaban con la infraestructura y los canales de acceso necesarios para el desarrollo de las actividades productivas (Tan, 1999, pág. 5)²⁷.

Con la reducción del desempleo en los años 70, el desarrollo productivo se constituyó en la prioridad del Estado singapurense, y, consecuentemente, del EDB. La base industrial fue ampliada, diversificó su variedad de productos y se vio sofisticada con la producción de partes y periféricos de computadoras, paquetes de *software* y obleas de silicio. La Agencia elaboró una lista de sectores prioritarios, y los oficiales del EDB integraron grupos de trabajo por *clusters* industriales, seguían el desempeño de las firmas y participaban en reuniones donde se delineaban las políticas públicas a implementar. Cada ET contaba con un oficial a cargo, con quien mantenía un contacto fluido. Este contacto con las ETs le permitió al EDB disponer de la información necesaria para decidir alentar a determinados subsegmentos en el sector de electrónica, como así también a ciertas firmas. Fue de esta manera que se impulsó a la electrónica para el sector automotriz a fines de los 70s, a las PCs y discos rígidos en los 80s y a la fabricación de obleas en los 90s (Ying et al, 2007, pág. 53).

Durante los años 80 se profundizó la competencia con otros países en desarrollo (especialmente del sudeste asiático) en industrias de baja tecnología (textiles, calzado, muebles y actividades simples de ensamblaje en el campo de la electrónica). Singapur optó por avanzar entonces en lo que fue denominado la Segunda Revolución Industrial, caracterizada por una mayor orientación hacia las actividades intensivas en conocimiento (Ying *et al*, 2007, pág. 53). No sólo el gobierno escogió no avanzar en una competencia predatoria con el resto del sudeste asiático impulsando la reducción de los salarios, sino que incluso alentó esta escalada con el objeto de acelerar el abandono de los eslabones intensivos en trabajo, procurando atraer a aquellos de alta tecnología. De este modo, se logró un escalamiento tecnológico y en los negocios, y una mejora en el bienestar de los trabajadores. La promoción de la inversión se volvió más focalizada hacia las industrias de electrónica, maquinaria, ingeniería de precisión, ingeniería pesada (no automóviles), industrias de procesos químicos y actividades de I+D (Omán, 2000, pág. 47)²⁸. El EDB

²⁷ A partir de 1968, cuando se desprendió del EDB, la *Jurong Town Corporation* (JTC) ha contado con la responsabilidad del establecimiento de estos espacios.

²⁸ "Cuanto más tarde ingresaban al país, mayores los requisitos impuestos a las ETs por parte del gobierno. Las autoridades ganaban madurez y seguridad en el trato con las empresas transnacionales a medida que se hacía claro que Singapur tenía algo importante que ofrecer" (Mathews, 1999, pág. 67, traducción propia).

procuró que las firmas pertenecientes a estas industrias contaran con la oferta necesaria de servicios de alta tecnología y de trabajadores calificados.

La crisis a escala mundial en la industria electrónica que tuvo lugar en 1985-6 significó un punto de inflexión para Singapur. La recesión evidenció la fuerte dependencia del país respecto de las firmas extranjeras, por lo que desde ese momento el eje se trasladó a la difusión de las actividades intensivas en conocimiento realizadas por las ETs hacia las firmas locales (Mathews, 1999, pág. 64). En esta línea de acción, y como veremos posteriormente, en 1986 se lanzó el Programa de Escalamiento de la Industria Local (*Local Industry Upgrading Programme*).

A partir de la implementación del Plan Económico-estratégico en 1991, el país ha instrumentado una estrategia que pone el acento en el desarrollo de *clusters* (focalizándose en las industrias electrónica/semiconductores, petroquímica y de ingeniería) (Lall, 2000, pág. 53). Sin embargo, en esta estrategia el término *cluster* no implica la existencia de cierta aglomeración geográfica (aunque dado el pequeño tamaño de la isla, todas las industrias se encuentran, de hecho, concentradas), sino que se refiere al desarrollo de actividades interconectadas a lo largo de cadenas de valor, aguas arriba y aguas abajo (desarrollo de productos y procesos, producción, ingeniería y *marketing* estratégico, entre otros). En este marco, en 1991 se lanzó el *EDB Investments Pte Ltd* (EDBI) con el objeto de realizar inversiones en firmas que impulsaran a los *clusters* escogidos. Otro medio de intervención para el aliento a los encadenamientos ha sido el establecimiento de instalaciones para uso conjunto por parte de la JTC (Velde, 2001a, pág. 46).

En su tarea, el EDB mantiene importantes vínculos con otros cuerpos gubernamentales (como la Autoridad de Modernización Urbana, la Agencia de Desarrollo de Comercio, la Agencia Singapurense de Promoción del Turismo, la Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología -actual A*STAR-, la JTC, la Agencia de Vivienda y Desarrollo y la Autoridad Singapurense de Telecomunicaciones), y trabaja con todos los ministerios para cumplimentar su función. A su vez, cuenta con un cuerpo consultivo internacional integrado por ejecutivos de las principales ETs localizadas en Singapur, y con 19 oficinas internacionales: 7 en Estados Unidos, 5 en Europa y 7 en Asia. El presupuesto operativo

para el año 2008 ascendió a los S\$ 129,8 millones (aproximadamente, US\$ 86,4 millones²⁹).

4.1.3. LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN

4.1.3.1. RASGOS GENERALES

Los principales instrumentos utilizados por la Agencia en su estrategia de focalización han sido los incentivos fiscales, y los financieros para el aliento a las actividades de I+D y capacitación. Los estímulos fiscales suelen estar disponibles tanto para firmas nacionales como extranjeras. Sin embargo, al igual que en otros países, las ETs son frecuentemente las más favorecidas por aquellos destinados a los proyectos más importantes, o técnicamente avanzados, y por la promoción de exportaciones (Oman, 2000, pág. 48-9).

A su vez, estos incentivos se aplican tanto de modo general como en base a un análisis caso por caso. Las leyes locales les otorgan a los cuerpos estatales una amplia discreción para la modificación de las regulaciones y la imposición de nuevas condiciones, lo cual les ha permitido a las agencias adaptar los incentivos u otros servicios a partir de análisis caso por caso. Los procedimientos para obtener licencias y permisos son en ocasiones más rápidos para aquellos inversores de las áreas consideradas prioritarias³⁰.

En las actividades analizadas, las políticas de *targeting* han sido acompañadas por el aliento a la creación de la infraestructura necesaria, y a la capacitación de los recursos humanos requeridos. Más allá de los instrumentos específicos utilizados para el aliento a los distintos sectores (que se presentarán luego), las principales herramientas se orientan a alentar tanto el desarrollo de nuevas actividades (Incentivo Pionero), como la adquisición de equipamiento (Desgravación a la Inversión) y la expansión de las firmas existentes (Incentivo al Desarrollo y la Expansión):

- *Incentivo Pionero (Pioneer Incentive)*: Se destina a aquellas firmas dedicadas a actividades industriales no desarrolladas en el país hasta el momento, o que no se realizan a escala suficiente de acuerdo con las necesidades nacionales. Consiste en una

²⁹ Los datos se presentan también en dólares estadounidenses para permitir la comparación entre los distintos países. Para la conversión, se utilizó el tipo de cambio publicado por la Autoridad Monetaria de Singapur.

³⁰ Esto surge de un informe del Departamento de Estado Estadounidense (US Department of State, 2007, pág. 7), que dada la firma del acuerdo de librecomercio entre EE.UU. y Singapur, brinda información a los inversores estadounidenses para el desarrollo de sus actividades en Singapur. Allí, se menciona que el EDB cuenta con criterios diferenciados, más allá de lo establecido, de acuerdo a la relevancia que le otorga el Estado a los distintos proyectos.

exención en el impuesto a las ganancias empresarias sobre los beneficios derivados de la actividad pionera por 5-15 años. Debe decirse que Singapur cuenta con una de las menores tasas en el impuesto a las ganancias empresarias en el mundo (18%). La extensión del beneficio depende de los méritos del proyecto, tales como el tipo de producto, el nivel de inversión, las capacidades generadas, el período de gestación y la tecnología utilizada.

- Desgravación a la Inversión (Investment Allowance –IA-): Es una desgravación, de hasta el 100%, sobre ciertos costos de equipamiento incurridos durante un determinado período. Las firmas deben dedicarse a las actividades seleccionadas: manufactura, ingeniería o servicios técnicos, I+D, operaciones de construcción, proyectos para reducir el consumo de agua, proyectos que promuevan la industria del turismo y operaciones de satélites. No existe requisito mínimo de inversión, la desgravación se encuentra sujeta a negociación, y los beneficios no utilizados pueden trasladarse a años siguientes (UNCTAD, 2000b).
- Incentivo al Desarrollo y la Expansión (Development and Expansion Incentive – DEI-) (llamado previamente *Incentivo post-pionero -Post-pioneer Incentive-*): Provee tasas preferenciales en el impuesto a las ganancias empresarias de hasta el 5% por 10 años (con posibilidades de extenderlo a 20 años), en todos los beneficios que califiquen.

4.1.3.2. LAS ACTIVIDADES ESCOGIDAS EN LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN³¹

a. Electrónica

Como mencionamos anteriormente, el eje de la estrategia de desarrollo de Singapur se ha encontrado en la industria manufacturera, y, en particular, la electrónica (semiconductores y discos rígidos). A fines de los años 90, luego de una década y media de desarrollo del sector de semiconductores, Singapur contaba con una industria de producción de chips, testeos y actividades de ensamblaje con firmas en todos los eslabones de la cadena de valor.

³¹ Existen también otras actividades que comenzaron a ser alentadas en Singapur (nanotecnología, energías limpias), que no se han incluido en el presente trabajo dado su corto período de existencia.

Las actividades de ensamblaje de semiconductores dejaron de alentarse ya a inicios de los años 70: *Hewlett-Packard* fue la última empresa en realizar este tipo de inversiones bajo el incentivo pionero. A partir de entonces, el EDB se concentró en que las firmas de electrónica existentes avanzaran hacia actividades más complejas, hasta llegar a la fabricación de obleas³².

La industria de los semiconductores se ha convertido en una de las principales actividades de Singapur. La difusión de la producción *off-shore* realizada por parte de las ETs en la industria electrónica a fines de los años 70 y principios de los 80 creó una gran oportunidad, por lo que se procuró que todas las industrias de apoyo, la infraestructura de transporte y de comunicaciones, como así también los programas de desarrollo de capacidades, se encontraran en condiciones de atraer a estas firmas (Lall, 2000, pág. 52). Los esfuerzos se destinaron a fabricantes de semiconductores estadounidenses, y se realizaron por medio de la oficina del EDB en Nueva York. Oficiales de la Agencia visitaron a gerentes de varias firmas de *Sillicon Valley* que procuraban iniciar actividades en Asia, y coordinaron visitas a Singapur (Ying *et al*, 2007, pág. 58).

La importancia de la ventana de oportunidad abierta con los procesos de tercerización en esta actividad es clave, por lo que la evolución que ha evidenciado la industria electrónica en el país desde entonces no debe leerse como un producto autónomo derivado simplemente de la intervención estatal adecuada. El EDB logró instrumentar una acción focalizada que resultó exitosa, haciendo base en las oportunidades brindadas por un nuevo contexto internacional.

El Fondo para el Desarrollo de *Clusters (Cluster Development Fund)* colaboró en el aliento a esta actividad, como así también el Programa de Coinversión (*Co-Investment Programme*) –EDBI-. Éste provee financiamiento oficial por medio de la participación accionaria en *joint-ventures*, tanto en Singapur como en el exterior, que se considera sirven a intereses competitivos nacionales. El gobierno también ha ofrecido subsidios a firmas nacientes en áreas consideradas críticas para los *clusters* industriales (Lall, 2000, pág. 53). Las políticas dirigidas a estas firmas y a las PyMEs son conducidas por la Agencia de Estándares, Productividad e Innovación (*Standards, Productivity and*

³² Una forma de alentar las inversiones en la fabricación de obleas por parte de las ETs fue la participación accionaria del EDB en distintos proyectos: un *joint venture (TECH Semiconductor)* conducido por la ET *Texas Instruments* (quien proveía la tecnología y recibía el grueso del producto), junto con *Hewlett-Packard, Canon* y el EDB, introdujo a Singapur en la fabricación de chips hacia fines de los 80s (Mathews, 1999, pág. 65).

Innovation Board -SPRING Singapore-), la cual trabaja en forma coordinada con otras áreas para asistir a las empresas en material de financiamiento, desarrollo de capacidades y gerenciamiento, tecnología e innovación y acceso a mercados. En cuanto a áreas industriales, el país dispone en la actualidad de cuatro parques de fabricación de obleas. Cada parque cuenta con servicios de tratamiento de residuos y centros de capacitación de trabajadores, entre otras facilidades.

b. Química y petroquímica

El sector petróleo ha sido clave en Singapur desde los años 60, y a partir del avance en un sendero evolutivo, el país cuenta en la actualidad con una oferta de diversas actividades vinculadas a la industria química para firmas de la región y del resto del mundo (refinación, producción petroquímica, química fina y especialidades químicas, comercialización de petróleo y construcción de torres de perforación).

El complejo químico integrado verticalmente de la Isla de Jurong, constituido por medio de la unión de siete pequeñas islas, ha mostrado resultados beneficiosos en términos de integración. En una superficie de 2.790 has se ubican plantas químicas y petroquímicas junto a sus proveedores de materia prima (las refinerías de petróleo), lo cual permite reducir costos de logística: la posibilidad de *plug and play* (“enchufe y encienda”) permite contraer los gastos en un 20%, de acuerdo al EDB. A su vez, también se encuentran en este espacio compañías que brindan servicios de apoyo, aportando beneficios adicionales. Las firmas en la isla pueden compartir las facilidades de muelles y amarraderos, los servicios de tratamiento de residuos, médicos y de emergencias, infraestructura de carreteras y desagüe, y servicios de oleoductos (Pillai, 2006, pág. 17).

c. Ciencias biomédicas y servicios médicos

Ante la erosión de su competitividad en electrónica en relación a otros países de la región, y buscando reducir su excesiva dependencia del sector, Singapur optó por las ciencias biomédicas como el nuevo propulsor del crecimiento manufacturero, y ha estado mejorando la infraestructura y focalizando su intervención en firmas con alto potencial de esta industria (UNCTAD, 2002). El EDB procura atraer a centros de excelencia en materia de investigación, educación y servicios clínicos en ciertos campos médicos especializados, como así también a algunas firmas que ofrecen servicios sanitarios.

La iniciativa Ciencias Biomédicas Singapur (*Singapore Biomedical Sciences*) fue lanzada en 2000, haciendo base en la acumulación de activos de que disponía la economía: una sólida estructura de industrias de apoyo y mano de obra calificada. Además, la manufactura de instrumental médico sofisticada demanda insumos de la industria electrónica y de la ingeniería de precisión, que cuentan con tradición en el país (Ying *et al*, 2007, pág. 61).

El programa de focalización destinado a las firmas biomédicas es similar a los esquemas generales de incentivos para la industria manufacturera. Los instrumentos utilizados son el Incentivo Pionero, el Incentivo al Desarrollo y la Expansión, y la Desgravación a la Inversión (antes caracterizados), a los que se suman la Deducción extra para Gastos en I+D (*Further Deduction for R&D Expenses -S14E-*) (ver más adelante), una deducción impositiva para los costos de patentamiento e incentivos provistos por el Consejo de Investigación Biomédica (*Biomedical Research Council*) (Ying *et al*, 2007, pág. 61). El esfuerzo en este sentido ha sido conjunto, entre el EDB y A*STAR (Ying *et al*, 2007, pág. 65).

De igual modo, resultaba clave impulsar un mecanismo de financiamiento adecuado para esta industria. El capital de riesgo era, dada la incertidumbre y potenciales altas ganancias que caracterizan a esta actividad, una opción apropiada. El EDB creó el *Bio*One Capital*, bajo el cual se establecieron cuatro fondos dedicados al sector. El objetivo es, más allá de concentrarse en las grandes ETs farmacéuticas, alentar la inversión en firmas nacientes de biotecnología. Maneja fondos por más de US\$ 650 millones y cuenta con inversiones estratégicas en más de 80 empresas alrededor del globo (Ying *et al*, 2007, pág. 65).

Los jugadores clave de la industria y una base de empresas de tecnología médica desarrollan su actividad en el Parque Biomédico *Tuas*, dedicado a las ciencias biomédicas. En la actualidad, este parque está en proceso de expansión para duplicar su capacidad, ante el aumento en la demanda de la industria. Asimismo, Singapur cuenta con un complejo dedicado a la I+D, la *Biopolis*, sede de cinco instituciones públicas de investigación en biomedicina y laboratorios de A*STAR. El desarrollo y gerenciamiento del Parque Biomédico *Tuas* y de la *Biopolis* son realizados por la JTC. La *Biopolis* ofrece infraestructura *plug and play* (“enchufe y encienda”) para las empresas farmacéuticas y de

biotecnología, de modo que las mismas compartan las facilidades y los servicios disponibles.

d. Actividades de Innovación e I+D

Más allá del aliento a ciertos sectores escogidos, el EDB ha concentrado esfuerzos en determinadas actividades y funciones de firmas de distintos rubros, procurando el escalamiento al interior de los mismos. Un ejemplo de esto lo constituye el estímulo a las actividades de innovación e investigación y desarrollo.

El Esquema de Desarrollo de la Innovación (*Innovation Development Scheme –IDS-*) consiste en un subsidio otorgado a firmas registradas en Singapur que cofinancia la innovación en productos, procesos y aplicaciones. Los principales costos y el apoyo otorgado incluyen: mano de obra (50% de los costos); equipamiento y materiales (30%); servicios profesionales (50% para servicios locales y 30% para extranjeros) y derechos de propiedad intelectual (30%). El proyecto beneficiado debe conducir a la creación de capacidades de innovación para la firma y la industria (o *cluster*). A su vez, debe permitir incrementos significativos en la productividad y en el valor agregado por trabajador, o conducir a resultados tangibles.

En tanto, el Incentivo a la Investigación para Empresas (*Research Incentive Scheme for Companies –RISC-*) provee subsidios parciales para los costos resultantes de proyectos de I+D (capacitación de la mano de obra, inversiones en equipamiento, gerenciamiento de propiedad intelectual y servicios profesionales). En 2008 el presupuesto para este Programa ascendió a S\$ 2,1 millones³³ (US\$ 1,4 millones). La cofinanciación es diferente de acuerdo al tipo de costo incurrido, e igual que en el incentivo presentado previamente. El proyecto beneficiado debe desarrollar o crear nuevas capacidades de I+D estratégicas para mejorar la competitividad de la firma, redundar en la contratación adicional y en la capacitación de científicos e ingenieros, generar beneficios comprobables para la economía nacional y derivar en incrementos significativos en los gastos de I+D en un período especificado. Si bien no existe un monto de subsidio máximo “oficial”, de acuerdo con Mani (2000, pág. 30), éste depende en la práctica del sector de actividad, la naturaleza de la tecnología utilizada y el grado en el que el proyecto contribuye al cumplimiento de los objetivos establecidos para los distintos sectores de la economía.

³³ http://www.singaporebudget.gov.sg/expenditure_overview/mti.html

Asimismo, la Desgravación para Acuerdos para Compartir Costos (*Writing Down Allowance for Cost Sharing Agreement* -S19C-) consiste en un incentivo fiscal que les permite a las firmas deducir los pagos por actividades de I+D compartidas. En tanto, la Deducción Extra para Gastos en I+D (*Further Deduction for R&D Expenses* -S14E-) le permite a las empresas del sector manufacturero y de servicios deducir por segunda vez los gastos incurridos por sus actividades en I+D (Mani, 2000, pág. 35). Las actividades de I+D deben ser realizadas en Singapur y los criterios de elegibilidad dependen, de acuerdo con Mani (2000, pág. 35), de i) la sofisticación del proyecto de I+D, ii) la calificación de los investigadores y iii) los gastos en I+D realizados.

e. Actividades de casa matriz

También con eje en el aliento a ciertas funciones empresarias, el EDB ha apoyado el establecimiento de actividades de casa matriz fronteras adentro. Con la mejora en los salarios, el Estado impulsó a las ETs a que reconfiguraran sus actividades desde una perspectiva regional. Las tres agencias directamente involucradas en esta estrategia son *International Enterprise Singapore (IE Singapore)*, el EDB y SPRING (UNCTAD, 2006), quienes procuran promover una división de las actividades entre las economías de la ASEAN: las firmas nacionales y extranjeras son alentadas a localizar (o relocalizar) su producción trabajo-intensiva en los países vecinos con bajos salarios, y a escalar y automatizar la producción, y localizar sus centros de servicios regionales y sedes centrales en Singapur. El EDB se propone constituir a Singapur en un centro internacional para el establecimiento de actividades de casa matriz (*headquarters*) de firmas grandes y pequeñas y de todas las industrias y regiones geográficas. El Programa comenzó en 1986, y en enero de 2003 fue mejorado con la introducción del nuevo esquema: el *Regional Headquarters Award (RHQ)*.

Los programas RHQ o *International Headquarters (IHQ)* consisten en paquetes de incentivos fiscales o subsidios. Las firmas beneficiadas deben haber alcanzado un tamaño mínimo en términos de activos, empleados y participación en el mercado. El *RHQ Award* ofrece una tasa impositiva reducida del 15% por 3 años sobre el ingreso imponible que califique (con posibilidad de extenderlo por 2 años adicionales). Los requerimientos mínimos se refieren a capital pagado, servicios de casa matriz prestados a entidades de la red en terceros países, participación de personal calificado, profesionales adicionales contratados en Singapur, cierto salario promedio mínimo para las posiciones de mayor

rango e inversiones mínimas adicionales. En tanto, el *IHQ Award* establece que para las firmas que superen los requerimientos mínimos del RHQ, pueden acordarse con el EDB paquetes de incentivos a medida con menores tasas impositivas (0%; 5% ó 10%) para los ingresos que califiquen en períodos que van de 5 a 20 años.

4.1.3.3. EL IMPULSO A LOS VÍNCULOS CON LAS FIRMAS NACIONALES

El EDB incorporó un programa destinado a profundizar los vínculos entre las ETs y las firmas locales a su política de *targeting* en 1986, con el lanzamiento del Programa de Escalamiento de la Industria Local (*Local Industry Upgrading Programme* –LIUP-), a partir de evidenciar que apenas el 18% de los materiales, partes y componentes adquiridos el año previo por parte de las ETs que operaban en Singapur había sido provisto localmente (Battat *et al*, 1996, pág. 28). Simultáneamente, el EDB estableció la Agencia para las Pequeñas Empresas, y en 1988 fue lanzado el Plan Maestro para PyMEs con el objeto de alentar a las pequeñas y medianas empresas seleccionadas.

El LIUP no fue implementado como un programa aislado, sino que ha integrado la estrategia de desarrollo del país. En lugar de ofrecer incentivos generales a las PyMEs, se *utilizó* a las ETs procurando que las mismas desarrollaran relaciones de abastecimiento de largo plazo con las firmas locales y mejoraran, consecuentemente, la calidad, prestaciones y nivel tecnológico ofrecidos por éstas. Esta *utilización* encontraba terreno fértil en el hecho de que muchas ETs, especialmente de la industria de semiconductores, consideraban de su propio interés el contar con proveedores singapurenses confiables en términos de calidad y tiempos de entrega. En este sentido, el Estado partió de reconocer que en ocasiones, a pesar de ser de mutuo beneficio, las ETs no se proveen con firmas locales debido a la existencia de ciertos comportamientos inerciales en cuanto a las decisiones de abastecimiento, por lo que, facilitando estos vínculos, era posible alentar eslabonamientos que redundaran en una mejora en la eficiencia de la cadena.

Mientras en un inicio fue lanzado para la actividad electrónica, beneficiando a los proveedores de ETs del sector de semiconductores que ofrecían servicios de mantenimiento, componentes y equipamiento, a fines de la década pasada ya alcanzaba a aquellos de los productos médicos, petróleo y petroquímica, transporte y logística, educación y tecnologías de la información (Mathews, 1999, pág. 68; UNCTAD, 2001, pág. 177).

En el marco del Programa, las ETs (llamadas *socios*) transfieren habilidades técnicas, operacionales y de gerenciamiento a sus proveedores locales de modo de asistirlos en el escalamiento de su negocio, y el EDB otorga apoyo organizacional y financiero. Un ingeniero con experiencia o gerente de la ET *socia* es secundado por el EDB para que se constituya en el gerente del proyecto LIUP por un período especificado, usualmente de 2-3 años, durante el cual el EDB afronta su salario. El gerente del proyecto selecciona, en general, entre 4 y 10 proveedores para avanzar en la asistencia focalizada. El EDB y los *socios* acuerdan una serie de programas de asistencia, algunos focalizados y otros de alcance más amplio. Por otro lado, los proveedores son alentados a expandirse internacionalmente cuando, por ejemplo, sus clientes ETs establecen plantas en otros países (especialmente en el sudeste asiático) (UNCTAD, 2001, pág. 177).

Las firmas locales seleccionadas deben cumplimentar ciertos prerrequisitos para participar del Programa, mostrando un compromiso con la mejora de sus operaciones, la expansión de la producción, el cumplimiento de los estándares establecidos por las ETs, un buen desempeño pasado, futuros planes de negocios acordes y habilidad para utilizar las nuevas tecnologías y mejorar la calidad del producto o servicio manteniéndose competitivas en términos de costos. A su vez, deben encontrarse abasteciendo a ETs al momento de ingreso en el Programa.

4.1.4. ALGUNOS DATOS SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA

Existe escasa información disponible para evaluar los impactos de la estrategia del EDB: si bien la Agencia ha realizado estudios de desempeño, los mismos son confidenciales (Charles River Associates Ltd. 2003).

En relación a las inversiones manufactureras en activos físicos, el grueso se concentra en manufacturas. A excepción del año 2007 (con desembolsos excepcionales, que alcanzaron los US\$ 10.700 millones), desde 1997 éstas rondan los US\$ 5.000-US\$ 6.000 millones anuales. En tanto, los gastos totales en el negocio (inversiones del sector servicios), se encuentran desde 1997 en el rango de los US\$1.000-2000 millones. A su vez, la participación del producto manufacturero de firmas con estatus *pionero* creció del 7% en 1961 al 51% en 1971 y al 69% en 1996 (Velde, 2001a, pág. 44). Hacia 2000 esta participación era del 74%. Por otro lado, la importancia de los servicios promocionados por el EDB se ha ido incrementando en términos de valor agregado a través del tiempo.

Mientras en 1997 representaban un 26% del total, alcanzaron a prácticamente la mitad en 2006.

Haciendo eje en las actividades escogidas, debe decirse que la *industria electrónica* ha constituido el principal propulsor de la actividad manufacturera en la economía, tanto en términos de producto, como de bienes exportados y generación de derrames tecnológicos (Wong *et al*, 2005, pág. 2). El país aloja en la actualidad a 14 plantas de fabricación de obleas de silicio, 20 plantas de ensamblaje y de operaciones de testeo y cerca de 40 centros de diseño de circuitos integrados. Asimismo, un número importante de ETs del sector (HP, Philips y Motorola) realizan actividades de I+D en ciertos productos y procesos destinadas al mercado mundial (Wong *et al*, 2005, pág. 4).

La *actividad química* es la tercera en importancia en cuanto a valor agregado manufacturero se refiere, como así también en lo que hace a inversiones comprometidas. A pesar de no disponer de recursos naturales propios, el país cuenta con una larga tradición en la industria, es el tercer mayor centro mundial de refinación e integra los 10 principales nodos petroquímicos del mundo (en parte gracias a su ubicación geográfica en el centro de Asia). En la actualidad, la Isla Jurong aloja a más de 94 firmas líderes de los sectores del petróleo, petroquímica, especialidades químicas y empresas de apoyo.

En lo que hace a *ciencias biomédicas*, esta actividad fue la segunda en importancia en cuanto a su participación en el valor agregado manufacturero durante 2004-6 (31%). Algunos ejemplos de los primeros logros en la atracción de actividades de I+D por parte de ETs farmacéuticas mediante participaciones accionarias del EDB (o con fuerte apoyo de la Agencia) son los casos de *S*Bio*, *Merlion* y *Lilly Systems Biology*. Sin embargo, de acuerdo con Wong *et al* (2005), y aunque es pronto para evaluar el éxito de esta estrategia, la misma ha mostrado límites. Aún son pocos los ensayos clínicos que están siendo realizados en el país, y fueron atraídas escasas firmas nacientes del sector. Como muestran los autores, esto evidencia las dificultades de implementar una estrategia que se propone descansar en las ETs para el desarrollo de la industria de biotecnología en base a la investigación (Wong *et al*, 2005, pág. 6).

Aunque sólo un puñado de firmas nacientes dedicadas al descubrimiento de drogas y a los dispositivos biomédicos ha surgido hasta el momento, los progresos son más promisorios en el área de células madre y de bioinformática. Una combinación de la política estadounidense contraria a las líneas de investigación en base a estas células, y

de las capacidades de la universidad local en esta materia, le abrieron al país una ventana de oportunidad para atraer a una masa crítica de proyectos en estas actividades, mientras que las sinergias generadas con las capacidades locales en TICs alentaron el ingreso temprano de Singapur en bioinformática (Wong *et al*, 2005, pág. 6).

En cuanto a las *actividades de I+D*, 636 proyectos de innovación por S\$ 2.100 millones (US\$ 1.170 millones) se habían implementado hacia 2000 (último dato disponible) con subsidios del programa IDS, beneficiando a 490 empresas. Un 73,5% de las mismas eran nacionales³⁴. Respecto de los programas S14E, S19C y RISC, no se ha encontrado información disponible sobre las firmas beneficiadas con los mismos.

Desde mediados de los 90s, más de 100 ETs, incluyendo a *Rolls Royce, Motorola, Philips, GE, Delphi, Eli Lilly, Hewlett-Packard, Matsushita, Sony, 3M* y *DaimlerChrysler* localizaron laboratorios de I+D en Singapur (Toh, 2005, pág. 11-12, citado en UNCTAD, 2005). El país constituye un caso atípico, ya que, como discutimos previamente, las ETs suelen realizar en el país actividades de I+D, que raramente desenvuelven por fuera de sus naciones de origen (Amsden *et al*, 2001). Sin embargo, Amsden *et al* (2001) mencionan que estas actividades no alcanzaban, a inicios de la década, el nivel de investigación aplicada, sino que se encontraban vinculadas a la producción (especialmente del sector manufacturero), y procuraban la mejora de procesos o del diseño de productos de modo de reducir costos. El grueso de estas actividades eran respuestas “inducidas” por el mercado (externalidades), con resultados evaluados de acuerdo con la mejora de la rentabilidad, y no con la creación de propiedad intelectual.

A pesar de esto, los autores encontraron que las ETs estaban avanzando en ese momento en el desarrollo de ciertas actividades de I+D más complejas (desarrollo exploratorio e investigación aplicada), gracias a la instrumentación de políticas públicas. La mayoría de las ETs entrevistadas para la realización de ese estudio manifestaron su intención de continuar las actividades de investigación y desarrollo a pesar de encontrarse trasladando la producción manufacturera a países con menores salarios. De acuerdo con los autores, resultó clave en este sentido la existencia de un gran número de laboratorios de I+D estatales que han realizado proyectos conjuntos de investigación aplicada con ETs, o que actúan de forma autónoma.

³⁴ Información de Infocomm Development Authority of Singapore (<http://www.ida.gov.sg/News%20and%20Events/20061221102153.aspx?getPagetype=21>).

En tanto, los programas destinados a alentar el establecimiento de *casas matrices* han resultado exitosos. Muchas ETs localizaron sus actividades de *marketing*, distribución y servicios en el país, de modo de atender a la región de Asia y el Pacífico: de las 7.000 ETs que se encuentran en Singapur, más del 60% cuentan en la actualidad con responsabilidades regionales (Liu, 2007, pág. 520). Las casas matrices establecidas bajo el Programa representan a varias industrias, aunque el grueso de las mismas pertenecen al sector de electrónica, ingeniería de precisión y a ciertos servicios (UNCTAD, 2004). Entre 1994 y 2001, los gastos anuales de estas oficinas se habían multiplicado por diez, para exceder los S\$ 7.500 millones (US\$ 4.178 millones). Para ese entonces, de cualquier manera, no eran muchas las firmas que habían establecido estas actividades por medio de los esquemas de promoción: 220 empresas habían obtenido los *headquarters awards*.

En lo que hace a *desarrollo de proveedores*, se ha alcanzado un gran número de contratos entre ETs y firmas locales, lo cual ha redundado en importantes transferencias de tecnología. Hacia mediados de los 90s, los proveedores que habían participado del Programa incrementaron su productividad en promedio un 17%, y el valor agregado por trabajador en un 14% (EDB, citado en Battat *et al*, 1996, pág. 28). Algunas firmas locales, como *Advanced Systems Automation* y *Manufacturing Integrated Technology* han evolucionado desde actuar como proveedores locales de las ETs hasta constituirse en firmas internacionales que desarrollan funciones de alta complejidad técnica, y que son proveedores globales de firmas transnacionales (Mathews, 1999).

Diversos estudios (Wong, 1999; Soon y Tan, 1993) han mostrado que el Estado ha jugado un rol efectivo en facilitar los vínculos tecnológicos entre las ETs y sus industrias locales de apoyo. Por ejemplo, Wong (1999) mostró que el LIUP contribuyó a un rápido desarrollo tecnológico de las firmas locales de ingeniería de precisión que proveían a las principales ETs productoras de discos duros: todas estas firmas extranjeras participaron en el LIUP. A inicios de esta década, las ETs participantes ascendían a 118, y las firmas locales ya eran 1.000 (datos de EDB).

4.1.5. LECCIONES DEL CASO PARA LA ARGENTINA

- El éxito en la *utilización* de las ETs que ha venido realizando Singapur se explica en parte por la eficiencia de su API en lo que hace a políticas de *targeting*, y al *poder* de que dispuso para impulsar y coordinar políticas con otras áreas de gobierno.

- Una constante en la historia del EDB ha sido, más allá de los sectores escogidos, el diseño de una estrategia a partir del establecimiento de ciertas prioridades.
- Sin embargo, la definición de estas prioridades ha ido cambiando conforme el desarrollo del país: de la creación de empleo al impulso de actividades de alto valor agregado e intensivas en tecnología.
- Los cambios en los sectores y actividades escogidos fueron acompañados de políticas acordes de capacitación de los trabajadores y de generación de infraestructura.
- La estrategia de focalización implementada se ha orientado tanto a ciertas funciones (casa matriz, I+D), como así también a algunos sectores. Al interior de estos últimos, el EDB ha avanzado hacia la definición de actividades, buscando concentrar los esfuerzos de *targeting*. A su vez, ha existido también focalización a nivel de la firma.
- El país ha avanzado en un enfoque de *clusters* que procura el desarrollo de entramados productivos aguas arriba y abajo de las actividades manufactureras con mayor arraigo en la economía.
- En general, las actividades escogidas han implicado un escalamiento que acompaña las capacidades acumuladas a través del tiempo.
- En este proceso, el EDB fue avanzando en políticas de focalización, ampliando a su vez los requisitos de desempeño. En los programas implementados, éstos incluyen la contratación de mano de obra calificada radicada en el país, la generación de capacidades y la inversión en actividades de I+D fronteras adentro.
- Con la recesión de mitad de los años 80, la institución reconoció la vulnerabilidad generada por su excesiva dependencia en las ETs, avanzando en el desarrollo de proveedores como forma de fortalecer el entramado productivo doméstico.
- La política de desarrollo de proveedores integró la estrategia general de desarrollo del país, y partió también de un enfoque de *targeting*. A su vez, se caracterizó por contar con una fuerte cooperación entre el sector público y las ETs.

- La implementación de políticas de focalización, que involucran una mayor sofisticación que aquellas generales, requiere la creación de importantes capacidades institucionales.
- El EDB ha contado con importantes grados de discrecionalidad en la instrumentación de sus políticas de focalización.
- Los programas suelen ser impulsados por el EDB en asociación con otras instancias de gobierno involucradas en las distintas actividades.
- No es posible derivar las inversiones de los últimos años de la estrategia de focalización realizada recientemente, ya que el país ha implementado una política industrial coherente y continua por 40 años.

4.2. LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE MALASIA: LA MALAYSIAN INDUSTRIAL DEVELOPMENT AUTHORITY (MIDA)³⁵

4.2.1. INTRODUCCIÓN

Desde su independencia en 1957, Malasia le ha otorgado a la IED un rol importante en el desarrollo de la nación. Se encuentra junto a Singapur entre los PED con la mayor participación extranjera en las ventas manufactureras (UNCTAD, 2002). Los flujos de inversión extranjera directa recibidos pasaron de un promedio anual de US\$ 2.800 millones en 1988-1992, a US\$ 6.000 millones en 1993-1997 y US\$ 5.100 millones en 2003-2007. En tanto, estos ingresos en relación a la formación bruta de capital fijo no mostraron importantes variaciones entre estos períodos: 18%, 17% y 16%, respectivamente. Finalmente, el stock de IED en relación al PBI alcanzó el 29% en 1992, el 42% en 1997, y el 41% el año pasado (Anexo 8.4).

Sin embargo, a diferencia de Singapur, la IED no ha constituido el eje central a partir del cual se han diseñado el resto de las políticas públicas, sino que ésta contribuyó al impulso de sectores considerados de importancia estratégica en el plan de desarrollo productivo del país (inicialmente, la industria electrónica de exportación) (CEPAL, 2007, pág. 75/79).

³⁵ A no ser que se indique lo contrario, la fuente utilizada se constituye con los documentos, la información y los reportes anuales publicados por la Agencia.

Además, su política activa e integrada en la política industrial se ha conformado no sólo por un sistema de incentivos basado fundamentalmente en medidas fiscales orientadas a objetivos definidos, sino también por un esquema de restricciones y barreras en el marco regulatorio (limitaciones a la participación en la propiedad de las empresas y obligatoriedad de presentar los proyectos de inversión a evaluación previa, por ejemplo) (Gligo, 2007, pág. 75).

Estas restricciones no son exclusivas de Malasia. Existe una serie de limitaciones a la IED que son comunes a Tailandia, Indonesia, Filipinas y el país analizado en el presente apartado (ASEAN4): i) seguimiento de proyectos a través de una agencia de inversiones (para promover aquellas que se encuentran en línea con las estrategias nacionales y monitorear a la IED); ii) límites a la participación extranjera en la propiedad de empresas locales (que varían con el país y el sector)³⁶; iii) listas de exclusión que, si bien se han ido reduciendo con el tiempo, siguen vigentes en Indonesia, Tailandia y Filipinas; y iv) restricciones a la propiedad de terrenos (Gligo, 2007, pág. 76).

Sin embargo, a diferencia de Tailandia, las restricciones a la propiedad extranjera en Malasia no se encuentran establecidas por ley, sino mediante Directrices sobre Propiedad Extranjera (*Foreign Equity Guidelines*) que pueden ser fácilmente modificadas por el gobierno de acuerdo con cambios en su estrategia³⁷. Por ejemplo, mientras con anterioridad a la crisis asiática existían restricciones a la propiedad de acuerdo con el *ratio* de exportaciones sobre ventas, cuando los flujos se contrajeron fuertemente con el *shock*, estos límites fueron abolidos (IISD, 2004): ante la crisis, el rol de la IED como fuente de divisas (es decir, en términos macroeconómicos) fue priorizado.

El grueso de la IED, incluso en la actualidad, se ha concentrado en la actividad de electrónica y productos eléctricos para exportación. Originalmente, las ETs dedicadas a este rubro desarrollaron en el país actividades de ensamblaje trabajo-intensivas, de modo de aprovechar la disponibilidad de mano de obra semi-calificada y de habla inglesa a

³⁶ "...las fusiones y adquisiciones están haciendo a las grandes corporaciones aún más grandes. En la actualidad muchas de estas corporaciones son financieramente más poderosas que países de tamaño mediano. Mientras nosotros somos receptivos a su colaboración con nuestras firmas nacionales, tememos que, si les permitimos ingresar sin condiciones en nuestros países, puedan devorarse todos nuestros negocios" (Palabras del Primer Ministro de Malasia en un discurso en la UNCTAD realizado en febrero de 2000, Mahathir, 2000, p. 6 citado en UNCTAD, 2000a).

³⁷ "La característica prominente del régimen de IED de Malasia es que se encuentra fuertemente monitoreado y controlado, de modo de asegurar que los ingresos de IED contribuyan al cumplimiento de metas domésticas económicas y sociales. Este seguimiento caso por caso de los proyectos de inversión ha sido posible por la ausencia de una ley general de inversión, lo que le permite a la administración gozar de máxima discrecionalidad" (IISD, 2004, traducción propia).

bajos salarios, la buena infraestructura y los incentivos ofrecidos. Las actividades se desarrollaban entonces como enclaves, con escaso aprovisionamiento doméstico y pobres vínculos tecnológicos (Lall, 1999). Con la mejora en los salarios, el gobierno se propuso aumentar el contenido local de la producción y profundizar el desarrollo industrial. El contenido tecnológico de las actividades de las filiales se incrementó con la realización de ciertas actividades de innovación de procesos y productos. Al mismo tiempo, los inversores extranjeros y los grandes productores locales dedicados a actividades de bajo contenido tecnológico, comenzaron a reducir sus operaciones en respuesta al incremento de los salarios, redireccionando sus actividades trabajo-intensivas a países vecinos de bajos costos laborales (como Vietnam) (UNCTAD, 1999).

4.2.2. HISTORIA, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DISEÑO INSTITUCIONAL

Malasia ha contado con una política hacia la IED integrada en sus planes de desarrollo. Éstos son el Plan de Perspectivas (*Outline Perspective Plan –OPP-*); el Plan de Malasia (*Malaysia Plan –MP-*); el Plan Industrial Maestro (*Industrial Master Plan –IMP-*) y los presupuestos anuales. Los MP son planes de mediano plazo (5 años), formulados en el marco de un OPP a partir de los insumos brindados por varias agencias de gobierno, que establecen *targets* sobre las tasas de crecimiento de variables macroeconómicas y la magnitud y asignación de los programas de desarrollo sectoriales. Cubren también temas tales como el desarrollo social y las necesidades de infraestructura. En tanto, los IMP son planes de largo plazo diseñados en la órbita del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI), que se concentran en la dinámica del sector manufacturero. En lo que hace a los grandes lineamientos de política del país, pueden distinguirse tres períodos (Oman, 2000, pág. 41):

- i) **1957-1968:** En el período de industrialización por sustitución de importaciones se utilizaron barreras arancelarias e incentivos fiscales para atraer a IED manufacturera orientada a la producción de bienes de consumo para el mercado interno. Con el objetivo de coordinar y promover el desarrollo industrial del país, en 1967 fue creada la Autoridad Malaya de Desarrollo Industrial (*Malaysian Industrial Development Authority –MIDA-*), y, al año siguiente, fueron introducidos nuevos incentivos de modo de alentar la creación de empleo y la dispersión geográfica de las actividades industriales.
- ii) **1968-1982:** Con el objeto de promover la creación de empleo y las inversiones en las zonas menos favorecidas, se observó en este período un mayor énfasis en la

atracción de proyectos manufactureros para la exportación. Fueron ofrecidos importantes incentivos fiscales destinados a atraer industrias inexistentes en el país (en especial, la electrónica), y se multiplicaron las zonas francas.

En lugar de concentrarse en actividades de creación de imagen “generales”, la Agencia avanzó ya en este período en la generación de inversiones focalizadas mediante la realización de misiones específicas: MIDA contactó a determinadas firmas (y a ciertos ejecutivos) del sector de semiconductores en EE.UU. (Wells y Wint 1991/2000, pág. 40).

El gobierno estableció también 10 zonas francas³⁸, de modo de atraer a inversiones extranjeras que procuraran territorios con bajos costos para las actividades de ensamblaje y exportación de productos electrónicos y textiles. Estas zonas ofrecían infraestructura subsidiada, facilitación en los trámites aduaneros y exención en los derechos de importación e impuestos de exportación. En 1975, el Programa *Licensed Manufacture Warehouse* (LMW) extendió este tratamiento a fábricas instaladas por fuera de estas zonas. En áreas donde no existen zonas francas, las firmas pueden establecer LMW con facilidades similares.

En el mismo año, y con el objetivo de beneficiar a los nativos malayos, fue lanzada la Nueva Política Económica (que se extendió hasta 1990). Se estableció, entre otras medidas, que los extranjeros podrían contar con hasta un 30% de la propiedad de las empresas (Gligo, 2007, pág. 75/6). En línea con la misma, en 1974 fueron establecidas las directrices del Comité de Inversión Extranjera (*Foreign Investment Committee –FIC-³⁹*), de modo de regular las fusiones y adquisiciones (FyA) de firmas y negocios. Con el objeto de cumplimentar estas exigencias, en la Ley de Coordinación Industrial (*Industrial Coordination Act –ICA-*) de 1975 se estableció que las empresas manufactureras de cierto tamaño debían solicitar una licencia para operar al MITI, a través de MIDA. Los proyectos manufactureros que originalmente debían solicitar licencias eran aquellos que involucraban un monto superior a los RM 250.000 y que empleaban como mínimo a 25 personas. En 1986, el capital mínimo requerido para solicitar licencias se incrementó a RM 2,5 millones (aproximadamente US\$ 658 mil) y la cantidad de empleados a 75

³⁸ En la actualidad, existen en el país más de 200 zonas industriales y 13 zonas francas.

³⁹ El FIC cuenta en la actualidad con representantes de la oficina del Primer Ministro, el Ministerio de Finanzas, el Banco Central, el MITI, la MIDA y otras agencias, y monitorea las adquisiciones, reestructuraciones y FyA que implican transferencias de propiedad o control. A su vez, el MITI y la MIDA son los encargados de aprobar las transferencias de tecnología, incluyendo *joint-ventures*, contratos de asistencia técnica y licenciamiento (Deloitte&Touche, 2005).

(UNCTAD, 2003b, pág. 171). La exigencia de solicitar licencias continúa vigente, no sólo para operar, sino también para expandir o diversificar la capacidad de producción (Gligo, 2007, pág. 75).

iii) **1982-actualidad:** Comienza a priorizarse la producción de alta tecnología o intensiva en conocimiento, procurando el desarrollo integrado de las manufacturas y los servicios en cadenas de valor a partir de un enfoque de *clusters*. A su vez, se otorga mayor importancia al desarrollo de capacidades, y se profundizan los esfuerzos de *targeting* para atraer a casas matrices y centros de aprovisionamiento regionales de las principales ETs.

Con la recesión de mediados de los años 80, Malasia modificó su política hacia la IED, con el otorgamiento de un trato más laxo en lo que hace a límites a la propiedad extranjera (especialmente en las industrias de exportación) (UNCTAD, 2003b, pág. 137). En 1986 fue lanzado el Primer Plan Industrial Maestro (*Industrial Master Plan*), con la definición de los lineamientos estratégicos para los siguientes diez años y los *targets* detallados en materia de transferencia de tecnología y contenido local. Se introdujeron nuevos incentivos para alentar a las inversiones en proyectos intensivos en capital y tecnología, aquellos de los sectores turismo e infraestructura, los encadenamientos industriales con firmas locales y las actividades de capacitación e I+D, entre otras. El nivel de exportaciones comenzó a constituir el indicador a partir del cual establecer la participación extranjera máxima en la propiedad de proyectos manufactureros: si al menos un 80% de la producción era exportada, se permitía hasta el 100% de propiedad; con exportaciones del 20-79% de las ventas, la participación extranjera podía ascender al 79%; el resto de las firmas podían contar con capital foráneo por hasta un 30% (UNCTAD, 2002).

La ola de relocalizaciones de firmas japonesas y taiwanesas que buscaban plataformas de producción *off-shore* como resultado de la mejora de los salarios y la apreciación de las monedas en sus países de origen, sumada al cambio en la legislación nacional, provocó un fuerte crecimiento en los flujos de IED a Malasia hacia fines de los años 80 y principios de los 90s. El país ofrecía una fuerza de trabajo relativamente calificada y de habla inglesa, buena infraestructura, tradición industrial (en especial en electrónica), y cercanía a Singapur, que se había constituido en el centro regional para las ETs de este sector (Thomsen, 2004, pág. 78-94).

Sin embargo, mientras que los primeros inversores llegados al país para instalar plataformas de exportación requerían escasas calificaciones en los trabajadores, aquellos que ingresaron desde mediados de los años 80 demandaban en forma creciente una fuerza de trabajo con mayor formación. Esto exigía la realización de inversiones en el área de recursos humanos, las cuales fueron impulsadas por el gobierno con el establecimiento de programas e instituciones de capacitación: el Estado ha establecido varios programas de capacitación, centros de entrenamiento y laboratorios para formaciones prácticas. Si bien el Penang fue el primero en su tipo (ver más adelante), en la actualidad el grueso de los estados cuenta con una institución similar para capacitar a los trabajadores de planta.

A su vez, fueron construidos un parque científico en las afueras de Kuala Lumpur y un parque industrial en Kedah con infraestructura especializada para albergar instalaciones dedicadas a la fabricación de obleas y a otros proyectos escogidos de alta tecnología. De manera menos formal, el gobierno hizo saber su voluntad de relajar otros condicionantes a la inversión (límites a los permisos para trabajadores expatriados, supervisión de la participación étnica en la plantilla laboral) para aquellas ETs que localizaran actividades de diseño e I+D en el país (Felker, 2003, pág. 265).

Desde principios de los años 90, y gracias al éxito alcanzado, el sistema de incentivos fue modificado, tornándose menos “generoso” y más selectivo en cuanto a las actividades a apoyar. En 1991 tuvo lugar una amplia reforma en el régimen de política hacia la IED, con la reducción de los incentivos fiscales a la exportación y del alcance del Estatus Pionero (PS). Las inversiones en los sectores de alta tecnología y en aquellos estratégicos pasaron a beneficiarse con exenciones impositivas completas. Las aplicaciones al PS y la Desgravación Fiscal a la Inversión (ITA) fueron evaluadas utilizando cuatro requisitos de desempeño, siendo que las firmas beneficiadas debían cumplir al menos dos de ellos: i) valor agregado del 30%-50%; ii) contenido local del 20%-50%; iii) importante nivel tecnológico (medido como la proporción de personal gerencial, técnico y de supervisión) y iv) generación de encadenamientos industriales (evaluado, fundamentalmente, en términos cualitativos) (UNCTAD, 2002).

A partir de 1995, con las nuevas tensiones surgidas en el mercado laboral, el gobierno dejó de promover las inversiones intensivas en mano de obra: los únicos proyectos que podrían acceder a licencias de manufacturas y a incentivos a partir de ese momento eran

aquellos con un *ratio* de inversión por empleado superior a RM 55.000 (aproximadamente, US\$ 14.474). Las excepciones incluyen aquellos casos en los que se cumple al menos uno de los siguientes criterios: i) valor agregado mayor al 30%; ii) personal gerencial, técnico y de supervisión superior al 15%, iii) proyectos integrantes de la lista de actividades o productos manufactureros de alta tecnología promovidos (Lista de Actividades y Productos Promovidos. Empresas de Alta Tecnología -Anexo 8.5-) y iv) proyectos desarrollados en las zonas promovidas, o pertenecientes a firmas existentes que se encuentran eximidas o gozan de una licencia manufacturera.

En el Segundo Plan Industrial Maestro (*Industrial Master Plan*) para el período 1996-2005, se plasmaba el reconocimiento de la profundización de la competencia en el contexto internacional, caracterizada por un crecimiento en la cantidad de países que instrumentaban estrategias de desarrollo basadas en el impulso exportador y la IED, con los reducidos salarios como ventaja competitiva. El gobierno procuró alentar al sector manufacturero a escalar, concentrándose en actividades de mayor valor agregado en la cadena de producción y aumentando su productividad. Un objetivo relacionado consistía en apoyar la evolución de *clusters* internacionalmente competitivos, integrados por las principales firmas manufactureras junto con sus proveedores de materias primas y servicios vinculados. Las industrias que recibieron apoyo en este Plan fueron la eléctrica y electrónica, la química, la petroquímica, la farmacéutica, la textil, la de transporte, la automotriz y la aeroespacial, como así también los *clusters* basados en los recursos naturales (madera y productos agroalimentarios) (UNCTAD, 2001).

También se flexibilizó el marco regulatorio para la IED manufacturera. En 1998, con la crisis asiática, y una consecuente mayor importancia otorgada a la IED como fuente de divisas, se estableció que los extranjeros podrían contar con hasta el 100% de la propiedad (independientemente del nivel de exportaciones), en nuevos proyectos manufactureros, establecimientos regionales y ciertos servicios relacionados con las manufacturas, y en la expansión o diversificación de proyectos de empresas existentes (excepto en los sectores de productos de papel, plástico y acero, reservados para las PyMEs locales). A su vez, se han flexibilizado los requisitos para la contratación temporal de trabajadores extranjeros cuando existe carencia local del personal calificado que las empresas requieren, al tiempo que se definió que las firmas podían disponer de cierta cantidad de puestos clave cubiertos por extranjeros en forma permanente.

MIDA cuenta en la actualidad con 16 oficinas en el exterior (5 en EE.UU., 5 en Europa, 5 en Asia y una en Australia) y 12 oficinas en diferentes regiones del país. Sus funciones atañen a la promoción de la inversión local y extranjera en manufacturas y servicios, la elaboración de propuestas de políticas para el desarrollo industrial, la evaluación de las postulaciones realizadas por los inversores (en cuanto a licencias de manufactura, cupos para empleados extranjeros, incentivos tributarios y exenciones aduaneras), el apoyo a las empresas en lo que hace a implementación y operación de proyectos, y la facilitación y coordinación del intercambio de información entre las instituciones relacionadas con el desarrollo industrial. MIDA cuenta en su sede central con representantes de los Ministerios de Finanzas y de Recursos Humanos, el Departamento de Inmigración, la Aduana, el Departamento de Medioambiente, el de Seguridad Ocupacional y Salud, *Tenaga Nasional Berhad* y *Telekom Malaysia Berhad* (principales proveedores de energía y de TICs, respectivamente), que asesoran a los inversores sobre las diversas políticas públicas vigentes.

Al igual que otras agencias del sudeste asiático, MIDA fue complejizando sus actividades: mientras inicialmente contaba con una función eminentemente fiscalizadora, desde 1988 avanzó en la promoción de la IED. Sin embargo, su rol de evaluador continúa presente, ya que administra los sistemas de incentivos a los cuales postulan los inversores, estudiando los proyectos y siguiendo el cumplimiento de los objetivos. Una parte importante de sus aproximadamente 500 empleados se dedica a la evaluación de las postulaciones y al monitoreo de los proyectos (Gligo 2007, pág. 78/9).

Sin embargo, se ha reconocido que la institución no cuenta ni con la cantidad de empleados ni con la capacidad técnica suficientes para monitorear a los inversores y hacer cumplir las provisiones establecidas por los esquemas de incentivos. A su vez, las actividades de monitoreo de varios requerimientos se han ido relajando con el paso del tiempo. Mientras durante los años 70 y hasta inicios de los años 80 el cumplimiento de las restricciones era fiscalizado de forma exhaustiva, desde los 90s este control ha menguado, concentrándose fundamentalmente en el momento de la solicitud de renovación de un beneficio o de realización de nuevas aplicaciones. Debido a la crisis asiática de 1997-8, las condiciones fueron aún más relajadas (UNCTAD, 2003b, pág. 165).

4.2.3. LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN

4.2.3.1. RASGOS GENERALES

Como ya se mencionó, más allá de los incentivos otorgados, en Malasia existen restricciones al ingreso de IED en ciertas actividades, especialmente en el sector terciario: la inversión extranjera cuenta con escasa incidencia en el grueso de los sectores de servicios de la economía.

Los principales incentivos utilizados por el Estado son tributarios: el Estatus Pionero (*Pioneer Status* –PS-) y la Desgravación Fiscal a la Inversión (*Investment Tax Allowance* –ITA-). Ambos incentivos benefician a los sectores de industria, agricultura y servicios. Como ya mencionamos, en la actualidad los únicos proyectos aplicables para recibir licencias (e incentivos) en la actividad manufacturera son aquellos con un *ratio* de inversión por empleado superior a US\$ 14.474. Se realizan excepciones en los casos en los que al menos uno de los siguientes criterios es cumplimentado: i) el valor agregado es mayor al 30%; ii) el personal gerencial, técnico y de supervisión supera al 15%, iii) los proyectos integran la lista de actividades o productos manufactureros de alta tecnología promovidos por el gobierno y iv) los proyectos se desarrollan en las zonas promovidas, o pertenecen a firmas existentes que se encuentran eximidas o gozan de una licencia manufacturera.

Una firma beneficiada con el PS goza de una desgravación parcial en el impuesto a las ganancias empresarias (del 27% en la actualidad) por 5-10 años, que va del 70% al 100% del ingreso imponible. Como alternativa al PS, una firma puede aplicar a la ITA, que consiste en una deducción del 60% al 100% de los gastos de capital de la empresa que califiquen en un período de 5-10 años (plantas, maquinaria y otros equipos utilizados en el proyecto aprobado). Existen a su vez paquetes de incentivos estandarizados o a medida que incluyen tanto incentivos fiscales como financieros, los cuales son negociados con las firmas a partir de solicitudes de éstas, y de acuerdo con los méritos de cada caso (Kadir, 2007).

4.2.3.2. LAS ACTIVIDADES ESCOGIDAS EN LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN

Los incentivos ofrecidos a las distintas actividades escogidas son los siguientes⁴⁰:

a. Manufactura⁴¹

Alcance general. Empresas con actividades y productos promovidos: La Lista General de Actividades y Productos Promovidos (ver Anexo 8.5), integrada por 242 items de 25 sectores, se establece considerando criterios como el valor agregado, la tecnología utilizada y los encadenamientos con la industria local para definir los proyectos que pueden ser apoyados bajo el Estatus Pionero (PS) o la Desgravación Fiscal a la Inversión (ITA). Los sectores escogidos presentan una amplia variedad, yendo desde la producción agropecuaria, a los químicos y petroquímicos, la manufactura de partes y artefactos profesionales, médicos, científicos y de medición y los servicios relacionados con la manufactura. Con el primer esquema, la desgravación es del 70% por 5 años. Mediante la ITA, se ofrece una deducción del 60% de los gastos de capital que califiquen incurridos en 5 años, que puede ser descontado del 70% del ingreso imponible de cada año.

Empresas de alta tecnología: Estas actividades o productos integran la Lista de Actividades y Productos Promovidos-Empresas de Alta Tecnología (conformada por 34 categorías –ver Anexo 8.5-). Además de integrar esta lista, para ser beneficiada un firma debe realizar un gasto en I+D en relación a las ventas superior al 1% y contar con un 7% de empleados científicos o técnicos acreditados con 5 años de experiencia en temas afines. Con el PS se ofrece una exención completa por 5 años, mientras que con la ITA una deducción del 60% (100% en áreas promovidas) del gasto de capital que califique por 5 años (que puede ser descontado del 100% de su ingreso imponible en cada año).

⁴⁰ Dado el gran número de actividades alentadas (y la relativa similitud de los esquemas), en el presente trabajo se ha realizado una selección. Esquemas parecidos se ofrecen para actividades de gestión ambiental y TICs, entre otras, con diversos porcentajes de exención y plazos de beneficio en el PS y/o la ITA. A su vez, debe mencionarse que existen otros incentivos (deducciones para construcciones industriales, obras de infraestructura, en impuestos a la importación y a las ventas de maquinaria e insumos), que no se detallan por constituir incentivos generales aplicables para todos los sectores escogidos (manufacturas, agricultura, turismo, gestión ambiental, I+D, capacitación, TICs, proyectos de servicios aprobados y servicios relacionados con las manufacturas).

⁴¹ Otros incentivos para la industria manufacturera, además del PS y la ITA, son la Desgravación sobre Reversiones, la Amortización Acelerada y la Desgravación impositiva sobre el valor del incremento de las exportaciones.

Empresas dedicadas a proyectos estratégicos: Son proyectos considerados de relevancia nacional que en general involucran grandes hundimientos de capital, largos períodos de gestación y altos niveles de tecnología, al tiempo que son generadores de importantes encadenamientos con impactos relevantes para la economía. Se ofrece una exención completa por 10 años por medio del PS, y, mediante la ITA, una deducción completa del gasto de capital que califique en 5 años (que puede ser descontado del 100% del ingreso imponible en cada año).

Empresas que se relocalizan en las áreas promovidas (estados de Perlis, el “Corredor del Este” -estados de Kelantan, Terengganu, Pahang y el distrito de Mersing en el estado de Johor-, Sabah y Sarawak). En relación al PS, las aplicaciones de las firmas sitas en estas regiones gozan de una exención completa sobre su ingreso imponible durante un período de 5 años. En lo que hace a la ITA, se ofrece una deducción completa de los gastos de capital de la empresa que califiquen en un período de 5 años, que puede ser descontada de hasta el 100% de su ingreso imponible en cada año.

b. Agricultura⁴²

Los principales incentivos son el PS y la ITA. Dado el tiempo transcurrido entre el inicio de estas actividades y su procesamiento, los proyectos integrales de agricultura califican para la ITA por 5 años adicionales (para aquellos gastos incurridos en el procesamiento o en las operaciones de manufactura). Las actividades se especifican en la Lista General.

c. I+D

Empresas contratistas de I+D (proveen servicios de I+D a firmas no relacionadas): son elegibles para una exención completa para el PS por 5 años, y, mediante la ITA, una deducción completa del gasto de capital incurrido en 10 años (que puede ser descontado del 70% del ingreso imponible).

Empresas de I+D (proveen servicios de I+D a firmas relacionadas y no relacionadas): Se ofrece, mediante la ITA, una deducción completa del gasto de capital incurrido en 10 años, que puede ser descontado del 70% del ingreso imponible.

⁴² Otros incentivos para el sector agropecuario son la Desgravación sobre Re inversiones, la Amortización Acelerada y la Desgravación impositiva sobre el valor del incremento de las exportaciones.

Los criterios de elegibilidad son: i) la investigación debe ser acorde a las necesidades nacionales y redundar en beneficios para la economía; ii) al menos el 70% del ingreso de la firma debe derivar de actividades de I+D; iii) para las firmas de I+D manufacturera, al menos el 50% de la fuerza de trabajo debe integrarse con personal calificado que realice actividades de investigación y funciones técnicas; y para firmas de I+D agropecuaria, este *ratio* debe ser de al menos el 5%.

Para investigación interna a la empresa, se ofrece una ITA del 50% del gasto de capital que califique incurrido en 10 años, que puede ser descontado del 70% del ingreso imponible. En tanto, las empresas y actividades de I+D mencionados son elegibles para una segunda ronda del PS por otros 5 años, o una ITA por otros 10 años.

Además, las empresas pueden gozar de una deducción doble en sus gastos corrientes en investigación aprobados por el Ministerio de Finanzas. Los gastos en actividades de I+D realizadas en el exterior, incluyendo la capacitación de trabajadores malayos, son considerados caso por caso. Las presentaciones se realizan en el *Inland Revenue Board* (IRB).

d. Incentivos para actividades basadas en el conocimiento

Ciertas empresas que califiquen serán beneficiadas con el Estatus *Basadas en Conocimiento Estratégico* (*Strategic-Knowledge-based Status*). Estas firmas deben i) contar con potencial para generar contenido de conocimiento; ii) realizar operaciones de alto valor agregado; iii) utilizar alta tecnología; iv) disponer de un gran número de trabajadores realizando actividades intensivas en conocimiento y v) contar con un plan corporativo basado en el conocimiento. Son elegibles para una exención completa por 5 años en el marco del PS; y por medio de la ITA, una deducción de 60% (100% en áreas promocionadas) del gasto de capital que califique incurrido en 5 años (para ser descontado del 100% del ingreso imponible).

e. Incentivos para actividades de casa matriz

Los criterios de elegibilidad para ser beneficiada con el Estatus de Casa Matriz Operacional (*Operational Headquarter Status*), y considerada para los incentivos fiscales e instalaciones brindados por el gobierno, se refieren a capital mínimo, nivel de gastos corrientes, personal calificado y firmas atendidas en el exterior, entre otros. A su vez, se

encuentran especificados aquellos servicios que califican. El ingreso generado por los servicios, los intereses derivados de préstamos otorgados y los *royalties* recibidos por las actividades de I+D prestados a sus oficinas y firmas relacionadas en Malasia están exentos de impuestos durante 10 años, siempre que no superen el 20% de los ingresos totales. A su vez, estas firmas gozan de mayores flexibilidades para la disposición de moneda extranjera proveniente de la exportación, facilidades crediticias y para invertir y realizar adquisiciones en el exterior, y utilizar servicios profesionales de firmas extranjeras (si no están disponibles localmente).

f. Centros de abastecimiento internacional y de distribución regional

Existen criterios para gozar de este estatus, referidos a capital, gastos corrientes y ventas mínimos, y participación máxima de ventas en el mercado interno. Se ofrece exención completa en el impuesto a las ganancias empresarias por 10 años, al tiempo que los dividendos pagados del ingreso exento están exentos de impuestos en manos de sus accionistas. Las firmas con este estatus gozan también de permisos para la contratación de trabajadores extranjeros y facilidades para la disposición de moneda foránea.

A su vez, aunque para ser beneficiadas las firmas deben aplicar en instituciones específicas (y no en la MIDA), el programa que alienta las actividades de TICs realizadas en el Súper Corredor Multimedia (*Multimedia Super Corridor*) serán caracterizadas a continuación, dada su relevancia:

Incentivos para el Súper Corredor Multimedia

El gobierno creó el plan de largo plazo (1996-2020) *Súper Corredor Multimedia (Multimedia Super Corridor –MSC-)*, el cual en la actualidad cubre una franja de 15Km por 50Km ubicada al sur de Kuala Lumpur. El objetivo es atraer inversiones extranjeras para que realicen actividades de investigación, desarrollo y producción en esta región, constituyéndola en una base para la exportación (Gligo, 2007, pág. 83).

La Corporación para el Desarrollo de Multimedia (*Multimedia Development Corporation – MDeC-*) es la encargada de funcionar como “ventanilla única” en la asistencia a las empresas que procuran instalarse en el MSC. Existe en esta franja la posibilidad de contratación de empleados extranjeros sin límites, como así también libertad en cuanto a

la propiedad de las empresas (sin requisitos de participación local) y para la realización de transacciones financieras internacionales (sin necesidad de aprobación previa). A su vez, se provee infraestructura física y de telecomunicaciones adecuada, al tiempo que se aplican incentivos fiscales especiales para las empresas a las que se les adjudica el *MSC-status* (aquellas compañías que realizan actividades de TICs en el Corredor). Se ofrece una exención completa por 10 años mediante el PS, y, mediante la ITA, una deducción del 100% del gasto de capital incurrido en 5 años (para ser descontado del 100% del ingreso imponible).

Otros incentivos incluyen la exención de impuestos a la importación de equipos de multimedia, la protección de la propiedad intelectual y marco normativo de ciber-leyes, la ausencia de restricciones en lo que hace al acceso a Internet, tarifas competitivas de telecomunicaciones y servicios, infraestructura física y de tecnologías de la información de clase mundial, consultoría y asistencia por parte de la MDeC a las firmas del corredor e instalaciones de I+D. En tanto, las firmas seleccionadas que realicen actividades de TICs y multimedia por fuera de las ciber-ciudades son elegibles para el PS (50% de desgravación por 5 años) y la ITA (deducción de 50% del gasto de capital que califique incurrido en 5 años, para ser descontado del 50% del ingreso imponible).

4.2.3.3. EL IMPULSO A LOS VINCULOS CON LAS FIRMAS NACIONALES

El Programa de Encadenamientos Industriales (*Industrial Linkages Programme –ILP-*), lanzado por la Corporación de las Pequeñas y Medianas Empresas (*Small and Medium Industries Corporation*), ofrece distintos incentivos. Las grandes empresas que participan pueden gozar de deducciones impositivas por los gastos incurridos para el desarrollo de proveedores, tales como capacitación, mejora de productos y testeo, o control en la fábrica para asegurar la calidad.

Los proveedores (incluyendo PyMEs) que se dedican a los productos y actividades promovidos en el ILP son elegibles para una exención completa del ingreso imponible por 5 años mediante el PS, y una ITA del 60% (100% en áreas promovidas) en los gastos de capital que califiquen por 5 años (que puede ser descontado de hasta el 100% del ingreso imponible).

Con el objeto de alentar a los proveedores a que produzcan los bienes promovidos o participen en actividades para el mercado mundial, aquellos que cuentan con ILP

aprobados y logren alcanzar estándares de clase mundial en lo que hace a calidad y precio, son elegibles para un PS del 100% por 10 años o una ITA del 100% de los gastos de capital que califiquen por 5 años (que puede ser descontado de hasta el 100% del ingreso imponible).

Este programa cuenta también con una perspectiva de focalización, ya que se orienta exclusivamente a las actividades promovidas (34 categorías) -Lista de Actividades y Productos Promovidos - *Industrial Linkage Programme*, ver Anexo 8.5-. Un Fondo para Asistencia Técnica Industrial (*Industrial Technical Assistance Fund*) les provee subsidios a aquellas pequeñas y medianas empresas que producen los bienes promovidos o participan en el ILP, destinados a la mejora de productos y procesos, de productividad y calidad (y certificación), desarrollo de negocios y planeamiento.

4.2.4. ALGUNOS DATOS SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA

Al igual que en el caso de Singapur, debe decirse que la intervención realizada por la MIDA hizo base en ciertas condiciones del contexto internacional para instrumentar su estrategia de focalización. Esto explica el fuerte crecimiento en las exportaciones manufactureras malayas, las cuales pasaron de representar el 21% de las ventas al exterior en 1980 al 75% en 2007. En tanto, aquellas de productos eléctricos y electrónicos llegaron a explicar el 44% de las exportaciones en este año, seguidas a gran distancia por los químicos y productos químicos (5,5%) (datos de MIDA).

El impacto de los incentivos ofrecidos por MIDA es, de acuerdo con distintas fuentes, difícil de evaluar. Si bien se afirma que los mismos han resultado un elemento importante para la atracción de las ETs, algunos estudios sugieren que el Estado no ha contado con las capacidades necesarias para monitorear el desempeño efectivo de las firmas en lo que hace al cumplimiento de las condiciones relativas a la tecnología utilizada, establecidas para la promoción de la inversión (Felker, 2001). Otros aseguran que los ingresos sacrificados a fines de los años 80 alcanzaban el 10% del valor agregado manufacturero, por lo que si bien los incentivos fueron efectivos en atraer inversiones destinadas a la exportación y en crear empleo, algunos pueden haber resultado excesivos, e incluso redundantes (Doraisami y Rasiah, 2001; citado en UNCTAD, 2002).

La instrumentación de requisitos de desempeño atados a los incentivos otorgados tuvo resultados dispares (UNCTAD, 2003b). En lo que hace a *exportaciones*, la creación de

zonas francas y el otorgamiento de otros beneficios se sumaron a una variedad de factores (es decir, bajos salarios, infraestructura acorde, estabilidad política) para redundar en los logros del país como plataforma de exportaciones manufactureras. Los requisitos de exportación tuvieron un mayor impacto en los sectores de electrónica y textil. En parte gracias a los incentivos que propiciaban la dispersión geográfica, los proyectos de inversión vinculados a exportaciones manufactureras fueron localizándose fuera de las zonas francas (pág. 142).

En lo que hace a *capacitación*, el impacto resultó limitado, tanto por fallas en su concepción como en la implementación. A su vez, el incentivo no se otorgaba a firmas beneficiadas con el PS. En cuanto a los requisitos de *propiedad*, como el grueso de las inversiones realizadas en los años 70 y 80 consistían en proyectos de exportación atraídos fundamentalmente por los bajos salarios, podían fácilmente cumplimentar la exigencia de contar con un *ratio* exportaciones-ventas del 80%, y ser, por lo tanto, 100% extranjeras (UNCTAD 2003b, pág. 151).

En lo que hace a requisitos de *I+D*, el uso de estos incentivos fue bajo. En entrevistas, los empresarios manifestaron que las condiciones les resultaron demasiado “rígidas” y “vagas”. El *Súper Corredor Multimedia* resultó más exitoso: hacia 2006, la cantidad de empresas en el sector de tecnologías de la información pasó en la primera etapa del Programa de 300 a 3.400, 1.447 de las cuales contaban con el MSC-status (Gligo, 2007, pág. 84). A marzo de 2008, 2.006 firmas contaban con el estatus, generando más 63.000 puestos de trabajo basados en el conocimiento. Estas empresas han realizado inversiones en *I+D* por RM 814 millones (US\$ 250 millones) (*sitio-web* de MSC: <http://www.mscomalaysia.my>). El país se encuentra entre las principales ubicaciones para la externalización de servicios tales como centros de llamados y servicios compartidos (Gligo, 2007, pág. 84).

Los siguientes cuadros presentan la evolución de las actividades promocionadas por MIDA en los últimos años. En el Cuadro 4.2.1 observamos que anualmente se aprueban aproximadamente 1.000 proyectos manufactureros, los cuales involucran tanto expansiones/diversificaciones como nuevos planes de inversión. A su vez, se evidencia que en los últimos años el monto de la inversión total se ha venido incrementando. En el Cuadro 4.2.2 se presentan las inversiones de capital en los proyectos manufactureros en los últimos años. Se observa que el principal rubro ha sido el de Electrónica y productos

de electrónica (27%). También debe decirse que la participación extranjera en el sector servicios es en general baja, excepto en actividades como el comercio de distribución (64%), los establecimientos regionales (59%) y, en menor medida, las empresas con estatus MSC (34%). En los sectores de energía y telecomunicaciones no existen inversiones extranjeras.

Cuadro 4.2.1. Proyectos manufactureros aprobados, 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Número	928	792	965	1.101	1.027	1.077	949
Empleo potencial	89.440	64.744	77.182	88.634	114.956	88.952	97.673
Inversión Total (US\$ millones)	6.783	4.704	7.670	7.572	8.200	12.543	17.444
<i>Local</i> (US\$ millones)	1.807	1.659	3.554	4.111	3.478	7.026	7.715
<i>Extranjera</i> (US\$ millones)	4.976	3.046	4.116	3.461	4.722	5.516	9.729
<i>Local</i> (%)	27%	35%	46%	54%	42%	56%	44%
<i>Extranjera</i> (%)	73%	65%	54%	46%	58%	44%	56%

Fuente: MIDA y Banco Negara de Malasia.

Cuadro 4.2.2. Inversiones de capital en los proyectos manufactureros aprobados por industria, 2003-2007, millones de US\$

Principales actividades	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%
Electrónica y productos de electrónica	1.310	2.270	3.642	2.734	4.399	14.354	27%
Productos de petróleo (incluido petroquímica)	117	501	194	3.119	4.026	7.957	15%
Productos de metales básicos	2.292	507	846	743	3.543	7.931	15%
Químicos y productos químicos	251	792	454	2.494	1.106	5.098	10%
Equipamiento de transporte	1.837	348	374	395	348	3.302	6%
Papel, impresión y publicaciones	67	1.243	252	188	844	2.593	5%
Alimentos	284	294	385	442	694	2.098	4%
TOTAL	7.670	7.572	8.200	12.543	17.444	53.429	100%

Fuente: MIDA y Banco Negara de Malasia.

Cuadro 4.2.3. Aprobaciones otorgadas para el establecimiento de proyectos manufactureros por tipo de incentivo, 2003-2007

Año	PS	ITA	Sin incentivos fiscales	TOTAL
Número				
Promedio 2003-2007	366	39	619	1.024
%	36%	4%	60%	100%
Empleo potencial				
Promedio 2003-2007	30.548	4.377	58.554	93.479
%	33%	5%	63%	100%
Inversión total propuesta (millones de US\$)				
Promedio 2003-2007	6.022	634	4.030	10.686
%	56%	6%	38%	100%

Fuente: MIDA y Banco Negara de Malasia.

El Cuadro 4.2.3 muestra la importancia de los distintos esquemas de incentivos en los últimos años. Como vemos, si bien la mayor cantidad de proyectos y el empleo creado por éstos no recibieron incentivos, en el caso de la inversión propuesta, la mayor parte ha sido beneficiada con algún esquema, especialmente con el PS. Esto muestra que los proyectos de inversión de mayor envergadura han sido alentados por parte del Estado. El PS se ha encontrado sesgado hacia grandes proyectos capital-intensivos y realizados por parte de ETs (UNCTAD, 2003b).

En tanto, considerando la diferencia en los incentivos recibidos por las inversiones extranjeras y las locales, vemos que en 1980-2001 el 45% de los desembolsos foráneos se beneficiaron con el PS, mientras que el 31% recibió la ITA. En tanto, el 24% de los mismos no tuvieron incentivos fiscales. En cambio, la participación de las inversiones nacionales que no recibieron ninguno de estos dos esquemas es del doble: 48%. A su vez, el 26% de las mismas recibió la ITA y el 24% el PS (UNCTAD, 2003b, pág. 167).

4.2.5. LECCIONES DEL CASO PARA LA ARGENTINA

- A diferencia de países como Singapur e Irlanda, que utilizaron a la IED como eje central de sus estrategias de desarrollo, el caso de Malasia muestra el aporte que estas inversiones pueden realizar al impulso de sectores específicos de la economía, definidos de acuerdo con ciertos parámetros.

- El modelo malayo ha combinado restricciones a la IED -control, límites en la participación extranjera, listas de exclusión- junto con incentivos fiscales.
- En lo que hace a las restricciones, las fusiones y adquisiciones son estudiadas para su aprobación, y el comité que las analiza se encuentra conformado por representantes de distintas áreas de gobierno.
- En el mismo sentido, aún en la actualidad los proyectos manufactureros requieren de licencias previas para ser iniciados y ampliados, por lo que Malasia se ha alejado de la perspectiva que considera que la mejor manera de alentar la inversión es disminuir al mínimo la cantidad de trámites a realizar.
- La IED ha sido atraída en forma selectiva de acuerdo con planes de desarrollo industrial establecidos con horizontes de mediano y largo plazo.
- Al igual que en Singapur, las estrategias se han ido modificando a partir de evaluaciones del contexto interno e internacional, y esto ha redundado en cambios institucionales.
- La modificación en las estrategias no se ha debido siempre a un cambio en los objetivos. Con las mismas metas que orientaron su estrategia de sustitución de importaciones (creación de empleo y dispersión geográfica de las actividades productivas), el reconocimiento de la oportunidad que se abría para avanzar en una estrategia de exportación impulsó a las autoridades a modificar la forma de intervención.
- En este sentido, se observa por parte de las autoridades una mirada atenta respecto del surgimiento (y desaparición) de oportunidades derivadas del contexto internacional.
- También acompañan a los cambios en las estrategias diferentes parámetros para evaluar desempeños: cuando en los años 70 y 80 la política industrial se orientaba al desarrollo exportador, el desempeño en esta materia determinaba las restricciones de propiedad impuestas. Como consecuencia de esta política, las firmas extranjeras se encontraban confinadas a las industrias de exportación. A su vez, cuando a partir de mediados de los años 90 comenzaron a reconocerse restricciones de oferta en el mercado laboral, se definió que los únicos proyectos que podrían acceder a licencias serían aquellos con un determinado *ratio* capital-trabajo. Las excepciones las constituyen

aquellos proyectos que cuentan con los rasgos principales que al Estado le interesa alentar: alto valor agregado, sofisticación tecnológica, importantes encadenamientos industriales y localización geográfica en zonas desfavorecidas.

- En cuanto a la elección de las actividades, y al igual que Singapur, Malasia ha avanzado en un enfoque de *clusters* que procura desarrollar las actividades y servicios conexos a partir de los sectores manufactureros en los que dispone de mayor desarrollo.

- En estos sectores se cuentan también actividades tradicionales, tales como la producción agropecuaria, los petroquímicos, el hierro y acero, los productos de plástico, y servicios como el turismo.

- La estrategia del país se ha caracterizado por procurar una diversificación de la estructura productiva, en lugar de incrementar la especialización. Las distintas actividades alentadas abarcan prácticamente a la totalidad de las ramas. Al interior de las mismas, son ciertos ítems son elegibles para los distintos tipos de incentivos.

- Malasia no ha abandonado sus objetivos de mejora en la distribución del ingreso. La creación de empleo, la localización geográfica y la participación de trabajadores malayos originarios continúan siendo parámetros analizados por las autoridades al momento de otorgar beneficios.

- Reconociendo la importancia de no descansar en la actividad de las ETs y fortalecer al entramado doméstico, y al igual que Singapur, Malasia le ha otorgado una gran importancia al desarrollo de proveedores. Esta actividad ha contado también con un enfoque de focalización.

- Con el tiempo, los esquemas se volvieron menos generosos y más focalizados.

- El esquema de incentivos utilizado es sumamente simple: son pocos los incentivos, variando fundamentalmente el porcentaje de desgravación y los plazos otorgados.

- El régimen de políticas de inversión flexible, gracias a funcionar por medio de directrices, le ha permitido al gobierno adaptar las regulaciones e incentivos de acuerdo con modificaciones en su estrategia.

- Existe margen para la evaluación caso por caso en cuanto a los beneficios otorgados.
- La política hacia la IED se encuentra integrada a la política industrial, siendo que es una única agencia la encargada de la planificación del desarrollo.
- A su vez, se observa una fuerte coordinación de actividades con otras instancias de gobierno en la implementación de las políticas. Incluso, representantes de otras áreas del Estado se desempeñan profesionalmente en MIDA.

4.3. LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE LA REPÚBLICA CHECA: CZECHINVEST (CI)⁴³

4.3.1. INTRODUCCIÓN

A partir del quiebre estructural que la República Checa sufrió con la disolución de la URSS a inicios de los años 90 y el abandono de la planificación centralizada, el país recibió un fuerte ingreso de IED. Los flujos pasaron de US\$ 1.400 millones en 1993-1997, a US\$ 5.800 en 1998-2002, y a US\$ 6.800 en 2003-2007. En los mismos años, estos flujos en relación a la formación bruta de capital fijo pasaron del 7%, al 33% y el 21%. Finalmente, el stock de IED en relación al PBI se incrementó del 9% en 1993, al 16% en 1997; y el 58% en 2007 (Anexo 8.4).

Como consecuencia, la extranjerización de la economía se ha profundizado notablemente. En la actualidad, las ETs manufactureras emplean al 42% de la fuerza laboral en la industria y explican el 59% de las ventas y el 68% de las exportaciones en esta actividad. Si bien la participación de las ETs en las actividades privadas de I+D realizadas en el país no alcanza los niveles de Irlanda, Hungría o Singapur, esta incidencia se encuentra entre las más altas del mundo: 47%. En general, las actividades de innovación realizadas en el país por estas empresas están asociadas a la producción manufacturera, fundamentalmente del sector automotriz, aunque en tiempos recientes ciertas ETs que no contaban con trayectoria de producción local han comenzado a realizar actividades de I+D destinadas a mercados regionales o globales (UNCTAD, 2005).

⁴³ A no ser que se indique lo contrario, la fuente utilizada se constituye con los documentos, la información y los reportes anuales publicados por la Agencia.

La calidad de sus recursos humanos e infraestructura de I+D ha resultado clave para avanzar en este sendero: como herencia de la importancia otorgada al desarrollo de estas áreas por la planificación centralizada, el país muestra una de las mayores participaciones del mundo de graduados en ciencia y tecnología (CyT) en el total. De igual modo, en los últimos años se ha observado un rápido crecimiento en el establecimiento de centros de investigación privados en los sectores clave definidos por la Política Nacional de Innovación para 2005-2010, especialmente en investigación aplicada y desarrollo,.

Otro rasgo específico de este caso, además de la transición reciente a una economía de mercado, lo constituyen los abundantes recursos con que ha contado la Agencia gracias al aporte de la Unión Europea. Desde que la República accedió a la UE en 2004, CzechInvest se ha encargado de la administración de los fondos estructurales.

4.3.2. HISTORIA, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DISEÑO INSTITUCIONAL

Con el abandono de la planificación centralizada y la división en los dos nuevos estados de Eslovaquia y la República Checa en 1993, el país inició un proceso de fuertes transformaciones políticas y económicas. El nuevo gobierno creó, a través del Ministerio de Industria y Comercio, la agencia de inversiones y desarrollo de negocios CzechInvest. La nueva institución fue concebida como una agencia de *marketing* destinada a promocionar al país a nivel internacional, disponiendo de reducido presupuesto y de una dotación de 14 empleados. El gobierno procuraba que sus servicios y programas de desarrollo contribuyeran a la atracción de IED al país y al desarrollo de las empresas checas de modo de avanzar en la reestructuración industrial. Con el tiempo, se fueron incorporando en forma progresiva nuevos programas y servicios, y CzechInvest pasó de ser un ente de promoción a constituirse en una agencia de desarrollo (Gligo 2007, pág. 67).

La estructura actual de CI parte de la fusión de tres entidades realizada en 2003 (y efectiva desde 2004): i) CzechInvest (promoción de la IED); ii) Agencia de Desarrollo de Negocios -*Business Development Agency*- (PyMEs) y iii) CzechIndustry (desarrollo industrial). El hecho de pasar a compartir el espacio físico no sólo facilitó la coordinación de proyectos, sino que incrementó también sus capacidades de negociación (entrevista realizada al entonces Director de la Agencia Martin Jahn; CEBRE, 2003). Sin embargo,

aún luego de la fusión, el grueso de los recursos continuaron destinándose fundamentalmente a la política hacia la IED⁴⁴ (Gligo, 2007, pág. 67).

CI opera bajo el Ministerio de Industria y Comercio y es conducida por un gerente, quien responde al Ministro y es guiado por un Comité de Dirección (*Steering Committee*). Este comité asesora respecto de los objetivos de largo plazo a cumplir por parte de la Agencia, como así también en la definición de las estrategias. Es integrado por 11 miembros nombrados por el Ministro que representan a instituciones gubernamentales y al sector privado (MIGA-FIAS, 2005).

La Agencia ofrece servicios para las distintas etapas del proyecto de inversión:

1) **Desarrollo de inversión:** Este área constituye el primer contacto con el potencial inversor, a quien se provee de información general y, en caso de que el proyecto involucre a alguno de los sectores prioritarios, el especialista dedicado a la actividad facilita información específica. Uno de los objetivos de la Agencia es procurar que, de acuerdo con el tipo de proyecto, los inversores escojan localizaciones con alto desempleo. Aquellos planes considerados relevantes son acompañados hasta su concreción por un gerente de proyecto, en forma coordinada con las áreas de incentivos, proveedores y propiedades industriales (Gligo, 2007, pág. 72). Con el objeto de definir los proyectos relevantes, se consideran el monto de la inversión, el tipo de proyecto, la demanda aproximada de empleo, la localización y el cronograma de desarrollo del proyecto (MIGA-FIAS 2005).

2) **Gestión del proyecto:** Los servicios ofrecidos incluyen la selección de la localización; la gestión de incentivos; la identificación de proveedores y de posibilidades de *joint-ventures*; el establecimiento de vínculos con cuerpos de gobierno nacionales y municipales, con inversores establecidos y con firmas de servicios (representadas por la Asociación para la Inversión Extranjera; *Association for Foreign Investment –AFI-*)⁴⁵.

3) **Post-inversión (after-care):** Se ofrecen servicios de acuerdo con la especificidad de las distintas firmas instaladas en el país. Entre las formas más habituales de apoyo se

⁴⁴ En 2004, el 45,8% de los gastos de CI se destinaron a las actividades vinculadas con la IED (Gligo, 2007, pág. 69).

⁴⁵ La AFI representa a un grupo de empresas de servicios profesionales que alientan el ingreso de inversores extranjeros a la República Checa (<http://www.afi.cz/en>). En 1996, CzechInvest impulsó la creación de esta Asociación como un cuerpo que representaría los intereses de los inversores ante el gobierno. En la actualidad, la AFI provee el 5-10% del presupuesto de la Agencia (MIGA-FIAS, 2005).

encuentran la búsqueda de zonas industriales y de propiedades adecuadas para la expansión; la provisión de servicios de consultoría para proyectos de cofinanciamiento de fondos estructurales de la UE; el apoyo en el área de recursos humanos y para la obtención de visas; el desarrollo de actividades de cooperación entre inversores y universidades y centros de formación profesional; y la mediación en las negociaciones con las autoridades locales, la administración estatal e instituciones públicas. A su vez, se procura mantener un contacto fluido con inversores individuales, asociaciones de comercio y negocios, y consultores (por medio de la realización de encuestas y visitas regulares a las firmas).

Respecto de la operatoria de la Agencia en el exterior, si bien inicialmente CzechInvest desarrollaba su actividad en terceros mercados por medio de sus embajadas, con el tiempo fue reconocida la necesidad de contar con una red de oficinas propias (Gligo, 2007, pág. 71), la cual fue establecida en 2004. En la actualidad, CzechInvest dispone de nueve oficinas en el extranjero (financiadas con recursos de la UE): Bélgica (con dos sedes, una de las cuales se aboca a los contactos con los cuerpos de la UE), Gran Bretaña, Francia, Hong Kong, Japón, Alemania (con dos sedes) y Estados Unidos.

A su vez, evaluando que al escoger sitios al interior del territorio nacional para el desarrollo de sus proyectos, los inversores extranjeros responderían favorablemente al involucramiento de personal local, la Agencia desarrolló un programa regional. Entre 1996 y 1998, CzechInvest capacitó a empleados de los gobiernos locales que se encontraban interesados, y los proveyó con el equipamiento necesario para el desarrollo de su actividad. A partir de entonces, CI pasó a contar con contrapartes regionales para ofrecer distintas opciones de localización a los inversores (MIGA-FIAS, 2005, pág. 16-17). En la actualidad, CI cuenta con 13 agencias regionales distribuidas en todo el país que brindan servicios de post-inversión, administración de fondos de la UE, desarrollo de infraestructura regional y consultoría.

4.3.3. LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN

4.3.3.1. RASGOS GENERALES

Si bien la República Checa no cuenta con restricciones para el ingreso de IED en lo que hace a sector, país de origen, propiedad o nivel de inversión, autoridades de CI han considerado que el tamaño del país instaba a concentrar esfuerzos en aquellas

actividades con potencial significativo para el desarrollo de la nación. El objetivo en la actualidad es alentar la producción en la industria manufacturera, los servicios de apoyo a los negocios (*business support services*), las actividades de I+D y los centros de tecnología.

La estrategia de focalización fue modificada con el paso del tiempo, los cambios en las condiciones estructurales de la economía y en el contexto de competencia global. Trabajando en forma conjunta con distintas instancias de gobierno para su diseño (Ministerio de Finanzas, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social), CzechInvest lanzó en 1998 un paquete de incentivos a la inversión, el cual contaba fundamentalmente con el objetivo de atraer a grandes proyectos *greenfield* de las industrias automotriz, electrónica y de ingeniería de precisión.

La Agencia consideraba que los proyectos *greenfield* presentaban un mayor potencial de desarrollo, como así también para generar impacto en la creación de empleo, al tiempo que la tradición manufacturera del país, y la consecuente acumulación de capacidades técnicas y laborales, explicaba la elección sectorial. A su vez, la ubicación de la República Checa en el centro de Europa y su proximidad con los mayores mercados era considerada una ventaja distintiva para la localización de plantas manufactureras destinadas a atender el mercado regional (MIGA-FIAS, 2005).

El esquema de incentivos fue perfeccionado en el año 2000. Mientras hasta ese momento sólo podían beneficiarse las empresas que se establecían por primera vez en el país, a partir de entonces los proyectos de expansión pueden también obtener incentivos. Por otro lado, como fue reducida de US\$ 25 millones a US\$ 10 millones la inversión mínima necesaria para que el proyecto sea beneficiado, se facilitó la participación de firmas nacionales de menor tamaño. En tanto, en 2002, este mínimo se redujo a US\$ 3 millones en ciertas regiones del país, al tiempo que, como veremos, se aprobaron los programas para apoyar a los servicios estratégicos y a los centros tecnológicos (MIGA-FIAS, 2005).

A partir del año 2000, CzechInvest modificó también su estrategia en cuanto a la atracción de IED. Las autoridades consideraron que la industria nacional no se encontraba ya en condiciones de competir sobre la base de mano de obra barata: como consecuencia del proceso de crecimiento, los salarios habían evidenciado una mejora. Si bien el desempleo se redujo (siendo en la actualidad del 6%), existen diferencias al interior del país. Mientras en Praga la desocupación es reducida, en otras regiones alcanza niveles importantes. La

Agencia procura salvar esta dificultad instando a que los proyectos se desarrollen en las regiones consideradas convenientes, y diferenciando los incentivos de acuerdo a la localización, como veremos luego.

A partir de este diagnóstico, y de no optar por una política de flexibilización laboral que implicara continuar compitiendo por bajos salarios, CI procuró atraer inversiones que se encontraran en línea con las nuevas potencialidades que mostraba el país: *“Básicamente nos estamos volviendo menos competitivos para las producciones de baja tecnología. Si usted está buscando realizar actividades de ensamblaje, existen mejores países. Nuestra tarea no es retener a estas actividades, sino asegurarnos de que el ingresos de inversiones de alto valor agregado sea suficiente para cubrir las pérdidas de empleos en las industrias de baja tecnología”* (Tomás Hruda, gerente de CzechInvest, en Creighton, 2006, traducción propia). Como consecuencia, el foco fue modificado: las manufacturas sensibles a los costos laborales dejaron paso a los servicios de apoyo a los negocios y a los centros tecnológicos.

El cambio en la estrategia requería una modificación en los instrumentos utilizados hasta el momento: el régimen de incentivos se encontraba circunscripto hasta entonces a las actividades manufactureras (con un fuerte sesgo hacia las inversiones en capital físico en lugar de en formación de recursos humanos, clave en las nuevas actividades a alentar), la oferta de propiedades adecuadas resultaba insuficiente y el vínculo entre las firmas y las universidades era acotado.

El apoyo a las actividades de I+D resultó importante en este sendero. La Agencia ha trabajado en forma coordinada con el Ministerio de Industria y Comercio en el diseño e implementación de programas destinados específicamente a alentar la innovación⁴⁶. Las instituciones gubernamentales apoyan estas actividades por medio de herramientas tales como deducciones en los costos de I+D, subsidios para el Programa Nacional de Investigación (que apoya proyectos hasta la fase de prototipo), incentivos a la inversión para alentar a las firmas a que instalen o expandan centros de tecnología y de I+D industrial, y subsidios de la UE (que cubren el desarrollo de sistemas educacionales para investigación y desarrollo, la mejora de la infraestructura de estas actividades, y la realización de proyectos de innovación por parte de PyMEs).

⁴⁶ El órgano responsable de las políticas nacionales de I+D es el Consejo para la Investigación y Desarrollo, compuesto por representantes del gobierno, universidades, institutos de investigación y la industria.

4.3.3.2. LAS ACTIVIDADES ESCOGIDAS EN LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN

CzechInvest presenta las solicitudes de las firmas para obtener incentivos a la inversión a los órganos de gobierno competentes:

a. Sector manufacturero de alta tecnología

Se ofrecen los siguientes estímulos a los inversores locales y extranjeros que inician proyectos o incrementan su capacidad productiva:

- 1. Desgravación fiscal en el impuesto a las ganancias empresarias:** Este impuesto es en la actualidad del 21%. Se ofrecen desgravaciones por hasta 5 años, completas para nuevas firmas y parciales para firmas existentes que se expanden.
- 2. Subsidios para la creación de empleos:** CZK 50.000 (aproximadamente, US\$ 3.150) por puesto creado, exclusivamente en las regiones más afectadas por el desempleo (especificadas).
- 3. Subsidios para capacitación y recapitación:** 35% de los costos de capacitación y recapitación, exclusivamente en las regiones más afectadas por el desempleo (especificadas).
- 4. Provisión de terrenos o infraestructura a bajo costo** (analizado posteriormente).

El monto total de los incentivos (con la excepción de aquellos para capacitación y recapitación) no debe superar las siguientes participaciones de la inversión total:

Cuadro 4.3.1. Participación máxima de los incentivos sobre la inversión por región

Región	Ayuda estatal
Praga	0-10% (2007-08)
Sur-oeste	36 % (2007-10) / 30% (2011-13)
Otras regiones	40%

Fuente: CzechInvest

En los proyectos de inversión en los cuales los costos deducibles no exceden los 50 millones de euros, la ayuda estatal se incrementa en 20 p.p. en el caso de las firmas pequeñas y en 10 p.p. en el de las medianas. Para los proyectos con costos elegibles que exceden los 50 millones de euros, la ayuda estatal se encuentra sujeta a ajustes de

acuerdo con las Directrices de Apoyo Regional (*Regional Support Guidelines*) para 2007-2013. Los subsidios para capacitación y recapacitación no deben exceder el 35% de los costos elegibles (45% en el caso de las PyMEs).

Los proyectos de inversión en los sectores de i) química y farmacia; ii) manufactura de maquinaria y equipo, iii) manufactura de equipamiento eléctrico y óptico y iv) manufactura de equipamiento de transporte, pueden gozar del 100% del máximo de ayuda estatal establecido para su región, mientras que el resto de las industrias gozan de hasta el 75% de dicho máximo. Los incentivos no se otorgan a firmas de los sectores de producción de acero y de fibra sintética, como así tampoco a empresas que se encuentran en dificultades económicas. Los criterios de elegibilidad divergen de acuerdo con la región, y son los siguientes (Cuadro 4.3.2):

Cuadro 4.3.2. Criterios de elegibilidad para el sector manufacturero

Zona (de acuerdo con la región son clasificadas en)	A	B	C
Inversión mínima en activos tangibles e intangibles (millones de CZK / millones de US\$)	50 / 3,1	60 / 3,8	100 / 6,3
Cobertura mínima con capital propio (millones de CZK / millones de US\$)	25 / 1,6	30 / 1,9	50 / 3,1
Participación mínima de maquinaria* en la inversión total (%)	60	60	60

*La maquinaria debe ser nueva

Fuente: CzechInvest

Estas condiciones deben ser cumplimentadas dentro de los 3 años de otorgados los subsidios. A su vez, el beneficiario debe continuar el proyecto por al menos 5 años.

En este sentido, es importante mencionar que CI realiza un monitoreo del cumplimiento de estos requisitos. Un ejemplo de esto lo constituye el caso de LG Philips Displays. La firma, productora de tubos de rayos catódicos para televisión y monitores, recibió varios subsidios por parte del Estado para abrir una planta en Hranice en 2001. Cuando el mercado mundial de este producto comenzó a mostrar una contracción como resultado de los cambios en los patrones de consumo (que viraron hacia las unidades de pantalla plana), esta producción perdió rentabilidad. En enero de 2006 la firma decidió cerrar varias de sus plantas ubicadas en distintos países europeos. Sin embargo, la ET debió comprometerse a mantener en funcionamiento su fábrica en la República Checa hasta fines de 2007, caso contrario, debería devolver parte de los subsidios recibidos (Zanatta *et al*, 2006).

Los sectores manufactureros escogidos en la estrategia de focalización son, por un lado, la industria automotriz (en la que profundizaremos dada su importancia) y la aeroespacial. Éstas cuentan con una importante tradición en el país. La disponibilidad de trabajadores calificados, comparativamente bajos salarios, infraestructura e incentivos a la inversión competitivos para manufactura, mantenimiento, reparación y centros de diseño e I+D, y un programa de desarrollo de proveedores (que describiremos luego), han impulsado a estas actividades. También son alentadas la electrónica y microelectrónica, la ingeniería de alta tecnología y la biotecnología, farmacia e instrumental médico.

La Industria Automotriz

Con el fuerte crecimiento económico, los reducidos costos laborales, la disponibilidad de mano de obra calificada y la implementación del esquema de incentivos antes mencionado, la República Checa se ha convertido, junto con el resto de los nuevos países miembro de la UE (especialmente, con Polonia), en un importante centro manufacturero de la producción automotriz en Europa. Esta industria se encuentra en el país dominada por ETs (no sólo europeas, sino también japonesas, coreanas y estadounidenses) que logran saltar la barrera tarifaria de la UE a partir de instalarse en el país. Como grandes proveedores de componentes han seguido a los productores de autos, se ha conformado un *cluster* manufacturero dinámico con altos niveles de producción y dinamismo exportador (UNCTAD, 2006). El sector automotriz constituye el núcleo de la industria y las exportaciones checas, explicando el 20% del producto industrial y el 25% de las ventas al exterior.

El mayor proyecto *greenfield* en la República Checa desde que comenzó la transición es la planta automotriz TPCA (*Toyota Peugeot Citroen Automobile*), que produce autos pequeños para el segmento de baja gama. Los socios de este *joint-venture* visitaron y pre-seleccionaron a varias localizaciones en el país, Hungría y Polonia en 2001, antes de decidir instalarse en la ciudad de Kolin. La construcción de la planta comenzó en 2002 y la producción se inició en 2005, requiriendo una inversión total de aproximadamente 1.300 millones de euros. La planta emplea a 3.500 personas en forma directa (y a 7.000 en servicios asociados y firmas proveedoras), y produce aproximadamente 300.000 autos al año (Žížalová, 2007).

El desempeño de CzechInvest fue reconocido como clave para la obtención de este proyecto (MIGA-FIAS, 2005), que recibió incentivos a la inversión por CZK 3.500 millones

(US\$ 172 millones) y CZK 2.500 millones (US\$ 123 millones) para la preparación de áreas apropiadas (en parte financiado por la ciudad de Kolín) (Žižalová, 2007). En la actualidad, la planta se provee localmente del 80% de sus componentes⁴⁷.

Sin embargo, mientras en el pasado la Agencia alentó activamente al sector, con la concreción de los proyectos TPCA y *Hyundai* (sumados a sus proveedores) se llegó a la conclusión de que la actividad se encontraba en riesgo de entrar en un nivel de saturación, por lo que no era deseable continuar alentando la realización de inversiones adicionales en actividades de producción (Tomás Hruša, gerente de CzechInvest, en Creighton, 2006). A partir de la tradición del país en el sector, y de la disponibilidad de personal técnico calificado, el Estado ha procurado consolidar a la República como centro europeo líder en las actividades relacionadas con el diseño y la I+D en la industria automotriz.

b. Centros de Tecnología y Servicios de Apoyo a los Negocios

Los Centros de Tecnología realizan actividades de innovación en productos y procesos vinculadas con la producción. En tanto, los Servicios de Apoyo a los Negocios incluyen centros de desarrollo de *software*, solución de expertos en TICs, reparaciones de productos de alta tecnología, servicios compartidos (incluyendo actividades de casa matriz regionales) y apoyo a clientes (como *call-centers*). En este caso, las formas de apoyo son:

1. **Subsidios para la creación de empleos:** Cubre por dos años los costos salariales generados por los empleos creados, por hasta el máximo de ayuda estatal por región presentada en el Cuadro 4.3.1. Para las firmas medianas, la ayuda estatal se incrementa en 10 p.p.; y 20 p.p. en el caso de las pequeñas.
2. **Subsidios para capacitación y recapitación:** Si son creados menos de 100 empleos, el subsidio cubre hasta el 35% de los costos de capacitación por un período de 3 años. Si los empleos creados son más de 100 (150 en el caso de los centros de apoyo a los clientes), el período se extiende a 5 años. En Praga, la ayuda se reduce en 5 p.p., mientras que en el caso de las PyMEs se incrementa en 10 p.p. Estos subsidios cubren

⁴⁷ El productor *Skoda Auto* (filial de *Volkswagen*) ha impulsado el desarrollo de una red de proveedores en el país que lo abastecen: más del 50% de los proveedores líderes cuentan con facilidades en la República Checa. Aunque PSA y Toyota se abastecían en Europa Occidental en actividades avanzadas no intensivas en trabajo, pudieron descansar en la provisión local, en parte gracias a esta tradición (UNCTAD, 2002).

los costos involucrados en las actividades de capacitación y recapacitación, tales como servicios relacionados, materiales, salarios y depreciaciones, entre otros.

Los criterios de elegibilidad para estas formas de apoyo son los siguientes:

Cuadro 4.3.3. Criterios de elegibilidad para los centros de tecnología y los servicios de apoyo a los negocios

Centros	desarrollo de <i>software</i> , solución de expertos en TICs	tecnología*	reparaciones de alta tecnología, ss. compartidos	<i>call- centers</i>
Inversión mínima (M de CZK / M de US\$)	10 / 0,6	10 / 0,6	10 / 0,6	10 / 0,6
Cantidad mínima de empleos creados	20	30	50	100

*Los resultados de los centros de tecnología deben ser utilizados en la producción.

Fuente: CzechInvest

Estas condiciones deben cumplimentarse dentro de los tres años luego de otorgado el beneficio, al tiempo que la inversión y los empleos creados deben preservarse por un mínimo de 5 años.

El desarrollo de instalaciones industriales

Los programas de desarrollo de instalaciones industriales benefician exclusivamente a los sectores de industria de procesamiento, servicios estratégicos e I+D. Los servicios de CzechInvest consisten en la asistencia para obtener subsidios estatales y de la UE, la preparación de ofertas sobre propiedades de acuerdo con requisitos de los inversores (a partir de una base de datos de propiedades para la industria y los negocios⁴⁸) y la asistencia en la preparación y financiamiento de proyectos estratégicos (zonas industriales), entre otros.

CzechInvest implementó el Programa de Desarrollo de Zonas Industriales (*Industrial Zone Development Programme –IZDP-*) en 1998 al identificar que los inversores *greenfield* requerían la existencia de cierta infraestructura previa al momento de desarrollar proyectos manufactureros. En ese entonces, se asignaron recursos para el impulso de cuatro zonas industriales estratégicas en regiones con alto desempleo. Estas áreas se definen como aquellas con más de 200 has (ó 100 has cuando se ubican en un área urbanizada pero no utilizada) destinadas a albergar operaciones manufactureras que

⁴⁸ A partir de 2006, esta base comenzó a ser extendida con la inclusión de una lista de *brownfields* (terrenos y edificios abandonados). Se mapean e identifican localizaciones apropiadas para la implementación de proyectos de regeneración de *brownfields* en las distintas regiones del país (registrándose aproximadamente 3.000 hasta 2006), se asiste con financiamiento por hasta el 100% de los gastos de demolición y se media y asiste en negociaciones con cuerpos administrativos estatales y municipales.

requieran una inversión mínima de US\$ 300 millones y redunden en la creación de al menos 2.000 empleos. La preparación de las zonas se realiza en cooperación con el Ministerio de Industria y Comercio y con autoridades locales.

4.3.3.3. EL IMPULSO A LOS VINCULOS CON LAS FIRMAS NACIONALES

Habiendo identificado que los inversores extranjeros consideraban a la disponibilidad de una red de proveedores local como determinante clave en sus decisiones de inversión (ya que les permitía reducir costos de producción, monitorear la calidad y alterar especificaciones de producto y diseño), y reconociendo que esto a su vez alentaría el fortalecimiento de la estructura productiva nacional, la Agencia avanzó en políticas de desarrollo de proveedores (MIGA-FIAS, 2005, pág. 19). El Programa de Desarrollo de Proveedores fue lanzado en 1999, y en la actualidad incluye tres líneas de acción:

1. Recolección y distribución de información sobre los productos y capacidades de los potenciales proveedores domésticos de modo que las ETs puedan confeccionar sus “listas cortas”. La Agencia ofrece también asistencia a los inversores extranjeros para encontrar socios locales para *joint-ventures*. La principal herramienta para esta tarea ha sido la confección de bases de datos. En la actualidad, existe una base de proveedores de la industria manufacturera en general, otra de la industria automotriz y una tercera de la aeroespacial, y están siendo desarrolladas bases para los sectores de electrónica y TICs. Todas se encuentran disponibles sin cargo en el *sitio-web* de CzechInvest.

2. Actividades de contacto (*matchmaking*): La Agencia realiza eventos destinados a propiciar encuentros entre ETs y potenciales oferentes locales, los cuales son generados a partir de la detección por parte de la Agencia de los componentes y servicios que las ETs procuran y que podrían ser provistos por firmas locales. CzechInvest facilita el establecimiento de contactos con firmas checas, la concertación de visitas, la organización de itinerarios de viajes de negocios y el acompañamiento por un gerente de proyecto.

3. Desarrollo de proveedores locales seleccionados: Con el objeto de impulsar el escalamiento de los proveedores locales (fundamentalmente, PyMEs manufactureras), CzechInvest ofrece servicios de consultoría por medio del *Programa Twinning*. Este Programa de dos años, cofinanciado entre la UE y el Estado checo, fue lanzado en 2001 como una experiencia piloto en el sector de electrónica. Se seleccionaron 45 empresas

consideradas con potencial, que identificaron las áreas de mejora requeridas. Recibieron capacitación por parte de expertos checos e internacionales para que alcanzaran los niveles técnicos requeridos por las ETs, y lograran ganar un mayor número de contratos (y de mayor valor agregado). Luego de 7 meses, las firmas fueron re-evaluadas, y las 20 mejores se seleccionaron para participar en la segunda fase del programa, que consistía en asistencia personalizada. Finalmente, 4 de las iniciales 45 firmas mostraron mejoras considerables en sus capacidades (MIGA-FIAS, 2005, pág. 19).

En 2003, y a partir de los buenos resultados obtenidos, con 15 proveedores logrando nuevos contratos renovables por más de US\$ 46 millones en 2000-2003 (MIGA-FIAS, 2005, pág. 19), fue lanzada la segunda fase del programa (MIGA-FIAS, 2005, pág. 19). La tercera (2005-2007) logró que 11 firmas de las 48 participantes obtuvieran nuevos contratos por 4,2 millones de euros. La cuarta, en tanto, fue lanzada en octubre de 2008. Los sectores seleccionados para el programa de desarrollo de proveedores fueron distintos a través del tiempo. Mientras en 2001-2 el foco se encontraba en la electrónica y la microelectrónica, hacia 2003-4 el acento fue colocado en los componentes de las industrias automotriz, aeroespacial y farmacéutica y biotecnología. En 2005-6, en tanto, los *targets* fueron la ingeniería de precisión y la industria automotriz.

Por medio del Programa se proveen subsidios de CZK 75.000-2 millones (US\$ 4.720-US\$ 125.865), o de hasta el 50% de los costos elegibles del proyecto. Éstos incluyen servicios de consultoría, la determinación de áreas clave de mejora y la formulación e implementación de un plan de acción. A lo largo de este proceso las ETs son consultadas como potenciales clientes⁴⁹.

4.3.4. ALGUNOS DATOS SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA

A lo largo de su existencia, la Agencia ha participado en más de 963 proyectos de inversión por US\$ 35.000 millones, los cuales crearon cerca de 188.000 empleos directos. En lo que hace a la industria manufacturera, más allá de las actividades tradicionales del país, tales como la automotriz (que explica el 45% de estos proyectos) y la electrónica e ingeniería eléctrica (11%), se observa un número creciente de proyectos en ramas con

⁴⁹ Mientras en 2001-4 este programa fue financiado en un 50% con fondos Phare de la UE y en un 50% a partir del presupuesto estatal, en 2005-2007 el financiamiento estuvo exclusivamente a cargo del presupuesto estatal. En 2007-2013, en cambio, los recursos provienen de los fondos de la UE. A partir de 2007, el Programa de Desarrollo de Proveedores pasó a integrar otro programa del Ministerio de Industria y Comercio, con idénticos objetivos, estructura y contenidos.

alto nivel de innovación. A su vez, el cambio en la estrategia de la Agencia que se reseñó ha comenzado a mostrar resultados: los proyectos de IED mediados por CI fueron canalizándose en mayor medida desde la manufactura a los servicios, y, al interior de éstos, a los servicios de apoyo a los negocios: mientras en 1994 un 29% de los proyectos de IED mediados por CI involucraban al sector automotriz, el mismo porcentaje a la electrónica, un 14% a química y otro 14% a construcción (y madera y otros explicaban el 14% restante), hacia 2007 el 75% de los proyectos involucraban al sector manufacturero, y ya un 17% a los servicios estratégicos y un 8% a centros de tecnología.

Las industrias automotriz y de ingeniería fueron también moviéndose hacia producciones más especializadas, con un creciente número de proyectos de I+D. Desde 2002, CzechInvest ha mediado en más de 110 proyectos de I+D, 17 de los cuales corresponden al sector automotriz y 38 al de ingeniería de precisión. Debe decirse que mientras en el caso de la industria automotriz las ETs han contribuido a la creación de un sofisticado sistema de innovación, entablando vínculos con universidades y laboratorios de I+D y avanzando en actividades de patentamiento, en el caso de la electrónica las inversiones han sido atraídas fundamentalmente por ventajas de costos, consistiendo en manufactura por contrato con escasas inversiones en innovación. De hecho, en esta actividad la intensidad en las actividades de I+D es mayor en las empresas nacionales que en las extranjeras (Srholec, 2005).

Mientras que el grueso de las actividades de I+D surgieron a partir de proyectos previos de manufactura, se estableció cierto número de centros por parte de firmas sin plantas en el país: de los centros de tecnología instalados con el apoyo de CzechInvest entre 2003 y 2006, el 34% corresponde a firmas checas, el 54% a subsidiarias de ETs con tradición manufacturera en el país, y el 12% son de ETs sin inversiones previas en estas actividades en la República Checa. Buscando concentrarse en sus activos clave y reducir costos, numerosas ETs han establecido centros de servicios compartidos y de apoyo a clientes globales y europeos en la República Checa (UNCTAD, 2004).

Los centros de reparación de alta tecnología y de servicios de apoyo a los negocios constituyen una de las actividades de mayor crecimiento de la economía en los últimos años. De igual modo, mientras inicialmente se concentraban fundamentalmente en Praga, fueron extendiéndose a otras áreas, en especial a aquellas con tradición académica (que

ofrecen una abundante oferta de trabajadores de alto nivel de calificación y escasa competencia con otros negocios en su atracción) (UNCTAD, 2003a).

En cuanto a los proyectos que han recibido incentivos, Mallya *et al* (2004) muestran que los mismos han resultado de gran envergadura, contaron con una mayor probabilidad de ser *greenfield* que los que no los recibieron, con orientación exportadora, planes de reinvertir y pertenencia a industrias intensivas en tecnología.

Hacia 2006, se había creado un importante número de empleos a partir de proyectos manufactureros, centros de tecnología y servicios de apoyo a los negocios que recibieron incentivos por parte de la Agencia. A su vez, como se observa, gran parte de aquellos creados en los centros de tecnología y de servicios de apoyo a los negocios corresponden a graduados universitarios (Cuadro 4.3.4.1).

Cuadro 4.3.4.1 Proyectos de inversión beneficiados con incentivos a 2006

	Manufactura	Centros de Tecnología	Servicios de apoyo a los negocios
Proyectos aceptados	441/ 382	62/ 59	65/ 56
Inversión (M de CZK / M de US\$)	413.638 / 18.294	6.023 / 266	11.543 / 511
Costos de capacitación y recapitación (M de CZK / M de US\$)	10.062 / 445	804 / 36	4.453 / 197
Empleos creados	93.964	3.405	14.482
<i>De los cuales son graduados universitarios</i>	<i>s.d</i>	<i>2.493</i>	<i>8.649</i>

Fuente: CzechInvest

En tanto, el Programa de Desarrollo de Proveedores ha apoyado a más de 150 PyMEs por 4.000 millones de coronas checas (US\$ 197 millones). Con la ayuda de estos instrumentos, CzechInvest medió contratos de provisión por US\$ 250 millones desde 2001, fundamentalmente en las actividades de plásticos (US\$ 80,8 millones), aires acondicionados (US\$ 58,4 millones), ingeniería (US\$ 56,1 millones), electrónica (US\$ 25,5 millones) y la industria automotriz (US\$ 21,5 millones). Entre 2003 y 2005, las firmas checas que participaron del Programa incrementaron su productividad laboral en un 10%, sus ventas en un 15% y sus exportaciones en un 40%.

En cuanto a las áreas industriales, en 1998-2006 el presupuesto nacional apoyó a 100 zonas por CZK 7.200 millones (US\$ 318 millones). Además, aproximadamente 3.000 has

fueron preparadas, y se localizaron plantas de 400 firmas y negocios que realizaron inversiones por CZK 162.000 millones (US\$ 10.195 millones) para fines de 2008, creando 92.000 nuevos puestos de trabajo. Debe mencionarse que el grueso de estas zonas se encuentra completamente ocupado, con un promedio del 78% (CI, Reporte Anual 2006).

4.3.5. LECCIONES DEL CASO PARA LA ARGENTINA

- CI concentra las políticas hacia el desarrollo industrial, la IED y las pequeñas y medianas empresas gracias a la integración de las actividades de tres agencias. El objetivo de esta unificación fue lograr la coordinación de los proyectos y ganar poder de negociación frente a los inversores.
- Las prioridades establecidas por la Agencia fueron modificadas con el tiempo, los cambios en el contexto internacional y en la estructura económica nacional, partiendo de un reconocimiento de los activos clave de que disponía el país y de una definición estratégica respecto de cómo aprovecharlos.
- Sin embargo, esto no implicó un giro radical en lo que hace a los sectores, sino en las actividades escogidas. Gracias al desarrollo logrado en rubros manufactureros como el automotriz, se procuró que los inversores escalaran hacia una mayor intensidad de I+D y diseño.
- La focalización realizada hace eje en las disparidades regionales. Por ejemplo, los beneficios en lo que hace a la creación de puestos de trabajo y calificación se circunscriben a las áreas con mayor desempleo, mientras que los criterios de elegibilidad son también dispares para los distintos territorios.
- La descentralización de actividades a las oficinas regionales fue acompañada de la creación de capacidades institucionales, ya que CI se encargó, por ejemplo, de la formación de empleados de los gobiernos locales.
- El contacto con los inversores resultó clave en el diseño y posterior escalamiento de las herramientas de la Agencia.
- CzechInvest ha instrumentado un seguimiento de los proyectos que recibieron apoyo. Un ejemplo de esto lo constituye el caso de *LG Philips Displays*.

- Su vínculo con otras instancias de gobierno le permitió un mejor diseño del esquema de incentivos.
- La Agencia media en la postulación de los proyectos de inversión a los esquemas de incentivos. Esto muestra el rol central que cumple CzechInvest, y la forma concreta de materialización de los vínculos con el resto del Estado.
- CI cuenta con recursos humanos formados y especializados en los sectores escogidos.
- Más allá de la eficiencia en el diseño de un sistema de incentivos, la disponibilidad de recursos monetarios suficientes es clave. Los fondos, la experiencia y el conocimiento brindados por la UE son seguramente fundamentales en explicar el éxito de la Agencia.
- Además de las actividades de CI, como vimos, el país ha resultado un destino atractivo gracias a sus bajos costos laborales relativos y a la posibilidad que brinda de saltar la tarifa de la UE.

5. LA AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO DE INVERSIONES (PROSPERAR)⁵⁰

5.1. INTRODUCCIÓN

En nuestro país, la estrategia de las ETs se caracterizó en la década de los años 90 por el aprovechamiento de oportunidades de inversión generadas por las nuevas “reglas del juego”: la liberalización de la economía, la desregulación de los mercados y la privatización de empresas públicas: i) el grueso de los flujos se explicó por la adquisición de activos existentes, ii) la reinversión de utilidades dio cuenta de una parte exigua de las inversiones, iii) la mayor parte de la renta fue remitida a los países de origen, iv) los significativos ingresos de IED tuvieron una escasa incidencia en la mejora de las capacidades productivas locales, ya que el abastecimiento de insumos y bienes de capital provino fundamentalmente del exterior (lo que redundó en la generación de escasos encadenamientos locales y en el desmantelamiento del grueso de la estructura de proveedores existente fronteras adentro), y v) el patrón de exportaciones no sufrió

⁵⁰ Para la elaboración del presente apartado se utilizó la información disponible en el sitio web de ProsperAr y en diversos documentos publicados por la Agencia. A su vez fueron entrevistados: Luciana Pagani (Directora de la Agencia), Ricardo Rozemberg (Gerente de Estrategia y Ambiente de Inversión), Cecilia Nahón (Subgerente de Estrategia), Jorge Cannataro y Matías Molinari (responsables del equipo de Servicios al Inversor). Las opiniones vertidas en el capítulo son de exclusiva responsabilidad de la autora del trabajo, y no reflejan las de la institución ni las de los profesionales entrevistados.

modificaciones sustanciales (Chudnovsky y López, 2001; Kulfas *et al*, 2002; Basualdo, 2000, entre otros).

Con la profunda crisis social, institucional y económica atravesada por la Argentina, las firmas extranjeras redujeron fuertemente sus inversiones en 2001-2003 (dada la fuerte remisión de utilidades obtenidas y la cancelación de deudas con sus firmas relacionadas). Acompañando la recuperación del crecimiento económico, la IED inició en 2004 un sensible crecimiento (Sacroisky, 2006).

Las inversiones extranjeras comenzaron a reaccionar a los incentivos brindados por un mercado interno en expansión y una paridad cambiaria más favorable a las actividades transables. Aunque el nivel promedio de 2004-2007 (U\$S 5.347 M) resulta un 35% inferior a aquel alcanzado en 1992-2000 (U\$S 8.253 millones), si descontamos los cambios de manos el panorama diverge considerablemente: mientras en 1990-2000 los flujos promedio fueron de U\$S 3.554 millones, en los cuatro últimos años la media resultó un 41% superior: U\$S 5.012 millones. En tanto, en 2004 la reinversión de utilidades recuperó su signo positivo.

En este contexto de consolidación del crecimiento, la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ProsperAr) comenzó sus operaciones. Si bien el Directorio se conformó a inicios de 2007, el proceso de construcción institucional implicó un esfuerzo sustantivo en lo que hace a la instalación, puesta en marcha y posicionamiento de la Agencia a nivel nacional e internacional. El hecho de no contar con antecesores le sumó complejidad al cumplimiento de tareas tanto operativas (el establecimiento de las oficinas, la contratación de los recursos humanos) como estratégicas (la definición de la misión y los objetivos de la Agencia, el establecimiento de los modos de gobierno y de los mecanismos operativos que regirían la labor de los consejos), entre otros aspectos. Por lo tanto, una evaluación de su desempeño es más que apresurada.

Por otro lado, dado que la Argentina ha avanzado poco en el diseño e instrumentación de una estrategia de desarrollo, hilo conductor de cualquier estrategia de focalización de la IED, posiblemente no pueda atribuirse a debilidades de la Agencia la ausencia de un avance “concreto” en este sentido (aunque sí se hayan realizado pasos en la definición del proceso necesario para el diseño de esta estrategia). El establecimiento de lineamientos estratégicos es una tarea compleja que exige la realización de estudios específicos por rubro de actividad y la reconstrucción de una burocracia jerarquizada, lo

cual instaba a iniciarla varios años atrás (Briner *et al*, 2007). Por lo tanto, el objetivo del presente apartado es caracterizar las tareas iniciales realizadas por ProsperAr, y los rasgos centrales de su diseño institucional.

De acuerdo a personal de alto rango de la Agencia, la institución ha atravesado hasta el momento por tres etapas. Inicialmente, el eje se encontró en la creación de ProsperAr, avanzando en el diseño institucional, estratégico y organizativo, y en su puesta en marcha. Con posterioridad, en un contexto en el que la Argentina crecía a altas tasas y ofrecía importantes oportunidades de inversión (dados los altos niveles de rentabilidad), se procuró reposicionar al país en el mundo como plaza atractiva para las inversiones en general, por medio de la presentación en sendos foros internacionales y de la realización de fuertes campañas de comunicación y promoción. En la actualidad, en una tercera etapa, ProsperAr se encuentra avanzando en una intervención más activa, con el diseño e implementación de programas propios. Esta actividad, como veremos, ha mostrado ciertas debilidades: mientras los programas financieros no fueron implementados hasta el momento, la escala del Programa Pioneros es aún muy reducida.

ProsperAr no ha contado con una estrategia de focalización explícita. La elección de los primeros seis materiales promocionales referidos a sectores específicos (que abordan las actividades de *software* y servicios informáticos, industria automotriz, alimentos y bebidas, industrias culturales, biotecnología y biocombustibles) responde a determinantes diversos, por lo que no integran una estrategia de *targeting* de la IED. Si bien la Argentina cuenta con ciertos programas focalizados, ProsperAr no ha diseñado ninguno de ellos ni participa en la asignación de los beneficios⁵¹. La Agencia asiste a los inversores, brindando información sobre los programas existentes y los requisitos necesarios para su obtención, pero no incide en el diseño, la implementación ni la asignación de beneficios: su función es la de facilitador en lo que hace a programas de otras instancias de gobierno.

5.2. DISEÑO INSTITUCIONAL

ProsperAr fue creada a fines de 2006 con el objetivo de impulsar la inversión nacional y extranjera, como así también de contribuir en la internacionalización de las firmas locales.

⁵¹ Ejemplos de estos instrumentos son, entre los verticales, aquellos que benefician a los sectores de *software*, minería, turismo, biocombustibles, biotecnología, actividades forestales, automotriz y nanotecnología. En cuanto a los regionales, se cuentan los esquemas de promoción provinciales de inversión y estímulo a las actividades de infraestructura. Para un análisis de los regímenes regionales y sectoriales, véase Gaggero y Libman (2007).

Mientras con anterioridad existía una agencia de inversiones dependiente de la Secretaría de Industria, en septiembre de 2006 se publicó en el Boletín Oficial el decreto en el que ProsperAr era creada: se le otorgaba autonomía y elevaba su jerarquía⁵².

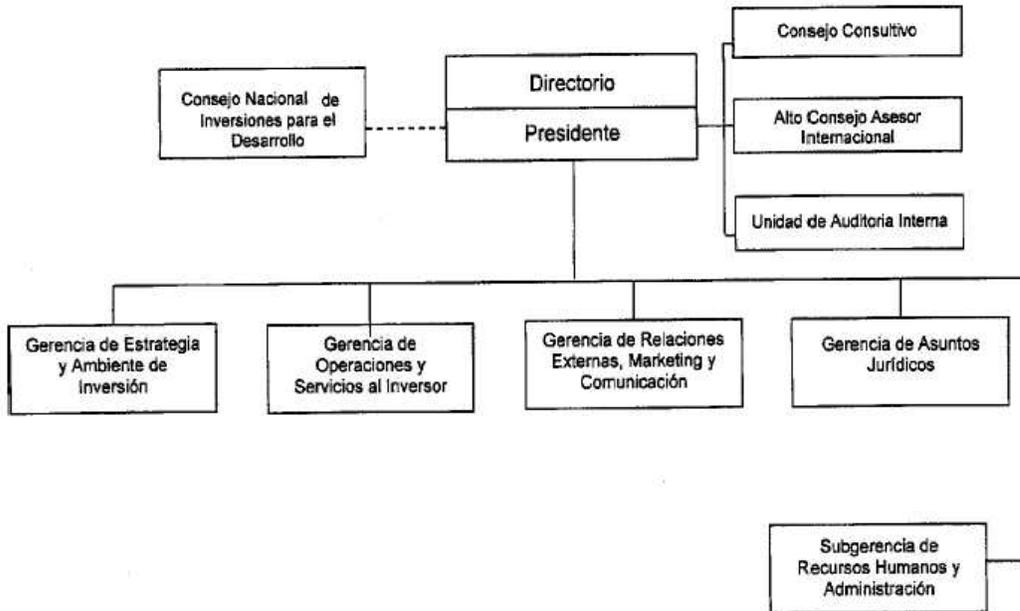
El diseño institucional de ProsperAr se encuentra en línea con lo observado en otras agencias de inversiones a nivel internacional, procurando garantizar (Decreto 1225/2006):

- **Autonomía**, al establecer a la Agencia como organismo descentralizado, con autarquía económico-financiera, personería jurídica, actuación en el ámbito del derecho público y privado, y capacidad para enviar representantes al interior y exterior del país.
- **Estabilidad**, al determinar que el Directorio, designado por el Poder Ejecutivo Nacional, contará con mandatos de cuatro años y posibilidad de reelección. El Presidente del Directorio goza del rango de Secretario de Estado y, los vocales, de Subsecretarios.
- **Coordinación y colaboración público-privado**, contando con un modelo de gobierno que involucra la participación de consejos consultivos integrados por el sector privado, académico y por especialistas internacionales.
- **Transparencia**, por medio de la rendición anual de cuentas.

La estructura de la Agencia y las funciones de las distintas áreas son las siguientes:

⁵² La primera agencia de inversiones fue lanzada en la década pasada por el ex Ministro de Economía Domingo Cavallo. Desde ese momento existieron distintas instituciones abocadas a la promoción de las inversiones. Sin embargo, las actividades realizadas por estos organismos consistieron exclusivamente en la provisión de información y en la realización de misiones al exterior. Con funciones más amplias, ProsperAr fue recreada por completo.

Diagrama 5.1. La Estructura de ProsperAr



- **Directorio:** Integrado por un Presidente (Beatriz Nofal, cuyo mandato expira en octubre de 2010, aunque se encuentra en condiciones de ser renovado) y dos vocales. Dispone a su vez de un *staff* de 2 personas.
- **Consejo Nacional de Inversiones para el Desarrollo:** Integrado por el Jefe de Gabinete, el Ministro de Economía y el de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, fue lanzado en febrero de 2007. Sus funciones consisten en ordenar los planes vigentes en las diferentes áreas de la administración orientadas a impulsar la actividad de las firmas.
- **Consejo Consultivo:** Integrado por aproximadamente 40 representantes del sector privado, este consejo fue lanzado en octubre de 2007. En el Decreto de constitución de la Agencia se establece que el mismo debe ser convocado al menos una vez cada tres meses, y que sus integrantes se desempeñan de forma *ad-honorem*.
- **Alto Consejo Asesor Internacional:** Debería reunirse al menos una vez al año, aunque hasta el momento no ha terminado de ser constituido.

- **Unidad de Auditoría Interna** (1 integrante): Es la responsable de verificar el sistema de control interno, participando en la definición de normas y procedimientos y efectuando su seguimiento. Actúa coordinadamente con la Sindicatura General de la Nación.
- **Gerencia de Estrategia y Ambiente de Inversión** (7 integrantes): Es la encargada de proponer la estrategia, las políticas y los instrumentos necesarios para impulsar la inversión nacional y atraer IED. Debe evaluar las actividades y los territorios en los cuales las inversiones resultan prioritarias *“a fin de impulsar el crecimiento sostenido y la creación de fuentes de trabajo, facilitando el asentamiento territorial en zonas de menor desarrollo relativo o de escasa densidad poblacional, la incorporación de tecnología de avanzada y la orientación exportadora”*.
- **Gerencia de Operaciones y Servicios al Inversor** (11 integrantes): Implementa los programas y operaciones de apoyo que formula la Agencia, brindando asistencia al inversor en las diferentes etapas del proyecto. Actúa como ventanilla única, prestando servicios de asesoría e información sobre el marco jurídico y fiscal, los incentivos a la inversión, y para la identificación de localizaciones apropiadas.
- **Gerencia de Relaciones Externas, Marketing y Comunicación** (3 integrantes): Se encarga de la promoción del país como plaza de alto atractivo para la inversión nacional y extranjera, abocándose a la difusión de los programas y resultados de la Agencia.
- **La Gerencias de Asuntos Jurídicos** (3 integrantes directos y 2 indirectos) y la **Subgerencia de Recursos Humanos y Administración** (7 integrantes directos y 3 indirectos) se concentran en actividades de asistencia que permiten el funcionamiento de ProsperAr y el desarrollo del resto de sus actividades.

Tanto a partir de la misión como de las funciones de la Agencia, surge que la misma podría en potencia contar con un importante rol dinamizador de la inversión, avanzando en el diseño e implementación de una estrategia activa y focalizada.

Su misión consiste en “i) *apoyar el posicionamiento de la República Argentina como plaza de alto atractivo para la inversión nacional y extranjera, actuando operativamente en materias relacionadas con la promoción, coordinación y seguimiento de las políticas de inversión directa; ii) entender en la planificación y ejecución de los instrumentos para la promoción de inversiones nacionales y extranjeras en el país con destino a sectores de desarrollo, proponiendo los mecanismos de incentivo pertinentes, así como también efectuar el seguimiento y coordinación de las políticas de inversión directa de calidad (...);* (Decreto 1225/2006).

En tanto, entre las funciones especificadas en el Artículo 3º del decreto que lanza a la Agencia se encuentran: “*proponer las estrategias y políticas de desarrollo de la inversión local y captación de la inversión extranjera directa; diseñar, proponer y ejecutar instrumentos para la promoción de inversiones en el país y la expansión internacional de empresas locales; promocionar, en el país y en el exterior, las estrategias y políticas de incentivo de las inversiones; facilitar la gestión de los proyectos de inversión, coordinando su accionar con las áreas competentes, brindando asistencia directa al inversor; promover, a través de las inversiones, la innovación, investigación y avance tecnológicos e impulsar la competitividad, la calidad y el diseño industrial*”.

En cuanto a la articulación con otras instancias de gobierno involucradas en el diseño e implementación de políticas industriales y de competitividad, el principal medio para el establecimiento de estos vínculos es el Consejo Nacional de Inversiones para el Desarrollo, el cual ha garantizado cierta coordinación. A su vez, han tenido lugar articulaciones exitosas con la Cancillería; el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y determinadas áreas de la Subsecretaría PyME (*Mapa PyME*).

En lo que hace a los vínculos con el sector privado, éstos se establecen por medio del Consejo Consultivo, el cual constituye un espacio de consulta permanente para la Agencia en el que se han podido generar reuniones de trabajo fructíferas en lo que hace a la discusión de la estrategia de inversiones, y demás actividades de la Agencia.

En lo que hace a los vínculos con las provincias, la Red Federal (que caracterizaremos luego) es un vehículo tendiente a establecer estos lazos. Parecería existir un importante nivel de diálogo con las instancias provinciales. Este año se profundizarán, por ejemplo, las actividades de transferencia de capacidades a los ámbitos encargados de la

promoción de inversiones en los distintos territorios. Esta actividad, que como se discutió fue realizada con éxito en el caso de la República Checa, resulta fundamental para avanzar en una construcción institucional que permita potenciar la intervención pública en los distintos ámbitos de gobierno.

En cuanto a los recursos operativos de la Agencia, aunque se establece que los mismos pueden provenir de diversas fuentes, hasta el momento el total de sus fondos ha surgido de las partidas presupuestarias. Su presupuesto operativo es para 2009 de AR\$ 26,5 millones aproximadamente (y alcanzó los AR\$ 23,5 en 2008), y de AR\$ 120,1 millones para programas de apoyo y promoción de la inversión privada, tanto en 2008 como en 2009 (AR\$ 118,1 millones para el Estímulo a la Inversión para la Empresa Mediana y AR\$ 2 millones para Fomento al Desarrollo Emprendedor)⁵³.

Respecto de la política de personal, el Artículo 15 del Decreto 1225/2006 faculta a su Presidente para realizar las designaciones que considere oportunas. Las condiciones laborales de los empleados de la Agencia son superiores a las de gran parte de la gestión pública, lo cual constituye una condición necesaria, si bien no suficiente, para atraer y retener a personal calificado. En general, existe un alto nivel tanto académico como de práctica profesional en el *staff*: el grueso de los analistas cuentan con nivel de maestría, y se ha desempeñado en el sector privado y/o en áreas de gestión afines a las actividades de ProsperAr.

La Agencia no cuenta con especialistas por sector. Gran parte de las inquietudes de los inversores son respondidas por el propio personal de la Agencia, y en caso de demandas específicas, se contacta a especialistas de distintas áreas de gobierno. De acuerdo con oficiales de la Agencia, hasta el momento se ha encontrado una respuesta oportuna a estas demandas en las distintas dependencias. En ocasiones, incluso, en caso de que los conocimientos involucrados resulten sumamente específicos, son coordinadas reuniones entre el inversor y el experto en la materia.

La ausencia de especialistas por sector se alinea con el hecho de que la Agencia no ha contado hasta el momento con una estrategia de *targeting* por rubros: disponer de especialistas para todos los sectores de actividad implicaría contar con una estructura de gran tamaño. Sin embargo, si se avanzara en la elección de ciertas actividades

⁵³ Leyes de presupuesto 2008 y 2009, planillas anexas al articulado, título III – Organismos descentralizados – Inst. de Seguridad Social.

prioritarias, la incorporación de especialistas de estos sectores a la institución resultaría seguramente necesaria.

5.3. LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DE PROSPERAR

La Agencia organiza su tarea alrededor de 4 áreas de actividad y 3 instrumentos transversales. Las áreas de actividad son las siguientes:

1. **Servicios al inversor:** se aboca a i) la facilitación de proyectos de inversión y atención de consultas; ii) la atención post-inversión (acercamiento al inversor y aliento a la reinversión de filiales de multinacionales y de empresas locales) y iii) la identificación de oportunidades y la generación de proyectos de inversión.

Las tareas de atención al inversor (que involucran al grueso del personal), se han venido implementando desde el inicio de las actividades de la Agencia, aunque avanzaron en un mayor nivel de sistematización en tiempos recientes. A su vez, han mostrado un muy buen funcionamiento, con elevados niveles de satisfacción de los inversores: el grueso de las inquietudes se resuelven en forma eficaz y dentro de las 24hs.

Si bien hasta el momento la mayor parte de los vínculos ha surgido a partir de inquietudes de los propios inversores, de acuerdo a oficiales de la Agencia en tiempos recientes, y especialmente a partir de la crisis internacional (que incrementa la relevancia de fortalecer las inversiones de las firmas ya instaladas en el país), se ha avanzado en un acercamiento a partir del seguimiento de proyectos: el área se encuentra procurando incrementar los contactos a partir de iniciativa propia (los cuales en la actualidad son del 20-25% de los contactos que realiza el área). Estas iniciativas “proactivas” han surgido a partir de encuentros con empresarios, de la realización de misiones al exterior y del análisis de las bases de datos generadas por el *Observatorio de Inversión y de Empresas* (ver más adelante).

Sin embargo, no se realiza hasta el momento un seguimiento sistematizado de las actividades realizadas por las ET localmente, ni de los planes corporativos en los que la filial local podría ocupar un lugar. Como se observó en las experiencias analizadas, avanzar en este sentido presenta potencialmente un gran impacto, y resulta de especial importancia en un país como la Argentina (dado el gran número de ETs instaladas en el

país, la gran variedad de sectores en los que se encuentran y la larga tradición fronteras adentro de muchas de estas empresas).

Otra área fundamental a potenciar es la vinculada con el aliento al establecimiento de vínculos entre las ETs y las firmas nacionales. Hasta el momento, la Agencia no ha realizado en forma sistematizada actividades de este tipo, aunque sí se observaron casos puntuales. Un ejemplo lo constituye la experiencia de una automotriz que el año pasado recibió asistencia de ProsperAr para presentar a la casa matriz la oportunidad de instalar en el país un centro global de servicios corporativos. Como se observó en las experiencias analizadas, la realización de este tipo de actividades ha resultado una constante en las mejores prácticas internacionales que procuran maximizar los impactos de las actividades de las ETs fronteras adentro.

2. **Promoción y atracción de inversiones:** Es el área encargada de realizar las misiones de inversión, las presentaciones y la participación en eventos y ferias (tanto a nivel local como internacional).
3. **Optimización del ambiente de inversión:** Se encuentra a cargo de los programas Optimización de políticas públicas para la inversión y de Financiamiento y acceso al capital para la inversión e innovación.

El primero está dirigido a maximizar el impacto de las políticas de competitividad e innovación públicas y privadas. También se diseñarían propuestas para reducir los obstáculos y simplificar los procedimientos necesarios para abrir y operar negocios en la Argentina.

En cuanto al segundo, ProsperAr realizó el diseño completo de tres programas destinados a atender las dificultades financieras de las PyMEs, especialmente de aquellas con proyectos rentables que no cuentan con los activos necesarios para solicitar un crédito bancario (en general, pertenecientes a sectores dinámicos intensivos en tecnología).

En 2008 se incluyeron AR\$ 120,1 millones en el proyecto de Ley de Presupuesto destinados a estos programas. Sin embargo, para su implementación se requería que ProsperAr fuera facultada por ley para la constitución de un fondo fiduciario. Con la creación del Ministerio de Producción, estos programas, que habían sido evaluados por la anterior gestión, debieron ser puestos nuevamente en consideración. Al día de hoy, su

destino es incierto, por lo que la Agencia se encuentra evaluando el destino de estos recursos (que constituyen el 82% del presupuesto de ProsperAr). Estos programas son los siguientes:

- a. *Programa de “seguro de tasa de interés” para estimular el incremento de la inversión productiva.*

El objetivo del Programa es mejorar las condiciones de acceso al crédito destinado a financiar la adquisición de bienes de capital. En tanto, el medio es un acotamiento parcial del riesgo en la volatilidad asociada a la tasa de interés del crédito bancario de mediano plazo.

Consiste en un seguro parcial de la tasa de interés de los préstamos otorgados por los bancos comerciales que adhieran. Son líneas de préstamos por hasta AR\$ 1.000 millones a ser ofrecidas por las entidades financieras con fondeo propio. Se bonifica el eventual excedente por sobre la tasa de referencia en pesos, con un máximo del 6% anual. Los préstamos son otorgados a empresas medianas (aquellas con ventas anuales sin IVA de hasta AR\$ 200 millones), y alcanzan hasta los AR\$ 30 millones. La tasa de interés será fija o flotante ($BADLAR^{54,55} + spread$), y negociada entre los bancos y las empresas tomadoras del préstamo en función del costo y del riesgo de cada operación.

En este sentido, se procuró apuntar al sector empresario que cuenta con necesidades de financiamiento no satisfechas por otros instrumentos. Mientras las firmas de mayor tamaño tienen acceso a una mayor cantidad de instrumentos de financiamiento, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional cuenta con programas de financiamiento dirigidos al universo de firmas con facturación de hasta un máximo de ventas de AR\$ 88,8 millones (en el caso de comercio, sector que cuenta con el límite máximo de facturación permitido para que la empresa sea considerada PyME).

⁵⁴ La tasa BADLAR, informada por el BCRA, surge como resultado del relevamiento diario de las tasas de interés por depósitos a plazo fijo de más de AR\$ 1.000.000 a 30-35 días, pagadas por bancos privados.

⁵⁵ Si la tasa BADLAR superara a aquella de la Línea de Financiamiento de Inversiones de Actividades Productivas para las Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Banco Nación, será tomada como referencia esta última.

b. Programa de desarrollo de la industria de capital de riesgo para acelerar el crecimiento de la pequeña y mediana empresa

El objetivo del Programa es atraer a nuevos inversores al mercado local, incrementar el número de inversiones realizadas por los fondos existentes, aumentar la cantidad de proyectos y empresas financiadas por medio de fondos de capital emprendedor (FCE), y la probabilidad de éxito de estos proyectos. Consiste en la participación de la Agencia como coinversor con dichos fondos en las empresas y proyectos por ellos evaluados y seleccionados. La estructura jurídica consiste en fideicomisos que coinvertirán en FCE para invertir en Argentina. El monto a coinvertir es de AR\$ 40 millones, administrados por sociedades gerente con experiencia en FCE a designar por licitación. Los FCE deberán coinvertir en empresas innovadoras con alto potencial de crecimiento en una relación promedio de 1:1 con los fondos de inversión seleccionados.

c. Fondo de capital semilla para la creación de empresas

El Programa se propone alentar a los inversores privados de capital de riesgo en la fase de capital semilla. Entre los objetivos principales, se encuentran dinamizar la actividad de los operadores actuales, promover el ingreso de nuevos proveedores de fondos, capacitar a los inversores con poca experiencia y a los emprendedores (en lo referido a formulación de planes de negocio) e implementar concursos de planes de negocio y de empresas nacientes (*Premio ProsperAr a la Actividad Emprendedora*).

La estructura jurídica del Fondo de Capital Semilla es un fideicomiso constituido por ProsperAr, con un capital comprometido de AR\$ 20 millones administrado por una sociedad gerente a designar por licitación, que tendrá la obligación de aportar un mínimo del 2% del capital que ProsperAr comprometa. Este fondo se destinará a proyectos de puesta en marcha (de empresas nacientes o en sus primeras etapas de desarrollo). En tanto, el Fondo deberá coinvertir a la par con inversores ángel⁵⁶ en cada firma seleccionada.

⁵⁶ Los inversores ángeles se caracterizan por realizar desembolsos en empresas de alto riesgo (y altas tasas de ganancia potenciales) que se encuentran en etapas tempranas de su operación. El grueso de estos inversores no sólo contribuye con fondos, sino que aportan experiencia y acceso a su red de contactos.

4. **Nacimiento, crecimiento e internacionalización de empresas:** a cargo de los programas Fomento al desarrollo emprendedor y Pioneros: impulso al crecimiento e internacionalización.

El Programa Fomento al desarrollo emprendedor busca alentar el emprendedorismo y la cultura de la innovación. Así se contribuyó hasta el momento en la organización de eventos en distintos puntos del país. En tanto, el Programa Pioneros está destinado a brindar asistencia a las firmas *pioneras* de modo de incrementar el volumen y alcance del negocio, y su grado de avance en el proceso de internacionalización. Se denomina *pioneros* a aquellas empresas que exportan en forma creciente y sostenida productos o servicios diferenciados, cuentan con planes de negocios definidos y relativamente consolidados, y conocen sus mercados de destino.

Durante el año 2008 fue completado el diseño y la formulación del Programa, destinado a firmas de alto potencial. La herramienta consiste en la realización de talleres integrados por distintos módulos que culminan, potencialmente, en el diseño de un plan de negocios. El último módulo ofrece la posibilidad de acceder a servicios de consultoría a medida, cofinanciada con las firmas.

El eje de los talleres se encuentra en el desarrollo de capacidades para la gestión estratégica de las empresas, y no en la transmisión de capacidades puntuales, como podrían ser, por ejemplo, las vinculadas a financiamiento, comercio exterior o gestión de los recursos humanos. El objetivo es acelerar el crecimiento de empresas que ya son dinámicas, alentando los “saltos” necesarios para avanzar en este sentido. Así, se espera que al finalizar los talleres, los empresarios reconozcan la necesidad de contar con asistencia personalizada por parte de un consultor.

En tanto, los proyectos transversales de la Agencia son la Red Federal para la Inversión y el Apoyo al Crecimiento de las Empresas, el Observatorio de Inversión y de Empresas y la Estrategia Nacional de Desarrollo de Inversión:

1. Red Federal para la Inversión y el Apoyo al Crecimiento de las Empresas

La misión de la Red se vincula con una mejora en la distribución regional del ingreso, ya que consiste en “*Contribuir a la generación, atracción, consolidación y desarrollo de*

inversiones en todo el ámbito de la Nación con un espíritu de equidad e integración federal para lograr el crecimiento sostenido y el desarrollo sustentable de las distintas jurisdicciones argentinas, el aumento de su competitividad, del empleo, la inclusión social, la eliminación de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de todos sus habitantes”.

En principio, ProsperAr apoyará el diseño de programas de construcción de imagen, recomendará el tipo de programas a implementar en cada provincia y guiará su ejecución, asistirá a las provincias en la construcción de bases de datos de inversiones provinciales (*Observatorio de empresas*), y en las consultas recibidas (actuando como nexo ante los distintos organismos de la Administración Pública Nacional), definirá junto a la provincia propuestas para inversores, y colaborará en el diseño de programas de impulso a las firmas (de acuerdo con su etapa de desarrollo), entre otros.

2. Observatorio de Inversión y de Empresas

ProsperAr cuenta con dos bases de datos. La primera incluye anuncios de inversión, y tiene el objeto de seguir posteriormente los proyectos y conocer su grado de avance, detectar las necesidades y evaluar la posibilidad de asistir en las distintas etapas. La segunda base se integra con balances de más de 400 empresas, relevando indicadores de inversión, valor agregado, y *ratios* económicos y financieros en forma consolidada y por sector. Se propone ser insumo para las actividades de monitoreo de los procesos de inversión de las firmas. A partir de ambas bases, la Agencia elabora informes semestrales y anuales.

De acuerdo con oficiales de ProsperAr, el seguimiento de la información de la base de proyectos funciona como puntapié inicial para contactar a los inversores y seguir sus proyectos. A su vez, la tarea del Observatorio es valorada como una herramienta sumamente útil para el desarrollo de las distintas actividades de la Agencia, al permitir contar con perfiles de los potenciales inversores (tanto nacionales como extranjeros).

3. Estrategia Nacional de Desarrollo de Inversiones

En 2008 ProsperAr comenzó a trabajar en el marco del Consejo Asesor Privado y con expertos internacionales en el diseño de un proceso para la formulación e implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Inversiones, optando por el avance en un

sendero de articulación entre los sectores público y privado (del cual surgiera una visión conjunta).

En línea con las otras experiencias analizadas en el presente trabajo, la Agencia ha decidido trabajar con una dinámica que se concentra a nivel de *cluster*, y no del sector, procurando maximizar los impactos de ciertas actividades centrales aguas arriba y abajo de la cadena de valor. Sin embargo, a diferencia de estas experiencias, en donde tuvo lugar una perspectiva de focalización, en ProsperAr se avanzará en la tarea mediante la elección de “olas de *clusters*”, buscando concentrar esfuerzos en forma sucesiva en los distintos agrupamientos. En los primeros *clusters* escogidos, se pretende detectar las brechas de productividad, tecnológicas y de recursos humanos a salvar, entre otros aspectos, y las oportunidades de inversión que existen en las distintas actividades (de modo de dirigirse en forma específica a aquellos inversores que puedan salvarlas).

Luego de avanzar en la definición del proceso, que incluyó además encuentros con los líderes políticos que motorizaron estas experiencias en Chile, España (País Vasco), Nueva Zelanda e Irlanda, se ha llegado hasta el momento a la confección de un documento que establece el mecanismo necesario para la formulación e implementación de la estrategia. Una de las alternativas evaluadas para avanzar en este proceso es la contratación de un equipo consultor que asistiría a la Agencia en la elaboración y puesta en marcha de la estrategia en los primeros *clusters* escogidos. Éstos serán definidos, con una metodología a determinar, considerando las siguientes variables: i) su contribución a la producción y el empleo; ii) su potencial a nivel global y iii) las ventajas nacionales para el impulso de los mismos, entre otras variables. Se espera que ProsperAr adquiera en este proceso las capacidades necesarias para avanzar luego, en forma autosuficiente, en el aliento al resto de los *clusters*.

Un proceso de estas características, con una mirada de mediano/largo plazo, implica el avance sobre pasos más firmes que la elaboración de un “plan” por parte de un grupo de especialistas en forma aislada de la dinámica concreta de los sectores público y privado, por lo que de concretarse podría contar con una base más sólida de sustentación y un consecuente mayor potencial. En este sentido, si bien, como vimos, el diseño de estrategias ha conllevado en las experiencias internacionales analizadas proyectos de construcción complejos y de larga data, también habría sido deseable el contar con instancias de resultados intermedios, que permitieran poner en juego la implementación

de un plan de este tipo, y establecieran lineamientos más claros para la intervención de la Agencia hasta la definición de su estrategia.

5.4. LOS PRIMEROS RESULTADOS

Como ya se ha mencionado, el lanzamiento de una institución, y especialmente en el ámbito público, es una tarea sumamente compleja que implica un desafío en sí, por lo que deberían contabilizarse como parte de los resultados obtenidos hasta el momento (más allá del alcance de los programas que se detallan a continuación), la conformación de la estructura de ProsperAr y su puesta en funcionamiento.

En cuanto a sus áreas operativas, ProsperAr informa que aquella de Servicios al Inversor atendió hasta el momento a más de 1.500 consultas de inversores nacionales y extranjeros. Las asistencias prestadas se refirieron fundamentalmente al ambiente de inversiones y el marco jurídico y fiscal, y fueron realizadas en su gran mayoría por firmas nacionales (Tabla 5.1). A su vez, se facilitaron 75 proyectos de inversión por US\$ 8.020 millones. De estos proyectos, 25 comenzaron a ser implementados, por un total de US\$ 5.160 millones. Los proyectos facilitados y asesorados correspondieron fundamentalmente a las actividades de servicios compartidos (14%); *software* (12%); industria automotriz y autopartista (10%); alimentos y bebidas (8%) y agricultura (8%).

También se realizaron 21 viajes al exterior en 2007 y 34 en 2008. Mientras prácticamente la mitad de estos viajes consistieron en misiones de inversión (25), fueron también de importancia la asistencia a foros internacionales, los viajes de vinculación institucional y las negociaciones internacionales.

En cuanto al Programa Pioneros, en diciembre de 2008 y marzo de este año se realizaron los primeros talleres piloto, destinados a PyMEs seleccionadas del sector de *software* y servicios informáticos. En mayo se implementarán los mismos talleres en las provincias de Córdoba y Santa Fe, mientras que está planificada la realización durante este año de talleres dirigidos a cuatro sectores más, y en otras provincias.

Tabla 5.1. Asistencias prestadas por ProsperAr hasta el momento

Asistencias por tipo		Asistencias por región	
<i>Información sobre ambiente de inversiones</i>	26%	<i>Argentina</i>	39%
<i>Marco jurídico y fiscal</i>	24%	<i>EE.UU.</i>	11%
<i>Información sectorial</i>	20%	<i>España</i>	10%
<i>Asistencia sobre incentivos</i>	10%	<i>China</i>	7%
<i>Información sobre financiamiento</i>	9%	<i>Brasil</i>	3%
<i>Acciones organismos públicos</i>	7%	<i>Japón</i>	3%
<i>Identificar localizaciones</i>	3%	<i>Gran Bretaña</i>	2%
<i>Solución de problemas</i>	1%	<i>Chile</i>	2%
		<i>Méjico</i>	2%
		<i>India</i>	2%
		<i>Francia</i>	2%
		<i>Otros</i>	17%
Total	100%	Total	100%

Fuente: ProsperAr

En relación a la Red Federal, esta actividad se encuentra en sus inicios. Desde que la misma fuera puesta en marcha en julio de 2007, se han firmado convenios marco de cooperación con gobiernos de 14 provincias (Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Fe, Tucumán y San Luis), y 8 se encuentran en trámite.

Se realizaron también visitas a las provincias con inversores, misiones para presentar a ProsperAr ante los sectores público y privado locales y relevar oportunidades concretas de inversión, y talleres de capacitación a agencias regionales (Santa Fe y Formosa), al tiempo que comenzó el relevamiento de información sobre programas, incentivos y entidades públicas y privadas provinciales involucrados en actividades de atracción de inversiones y desarrollo empresario. A su vez, fueron realizados foros de difusión de la industria del capital emprendedor y sobre desarrollo emprendedor en forma coordinada con las provincias.

En el plano de las relaciones institucionales, Nofal fue elegida en abril de 2008 (y hasta el año 2010) como miembro del Comité Ejecutivo de WAIPA y Directora Regional para América del Sur. Se presentó un plan de trabajo para la promoción y facilitación recíproca de inversiones y en agosto de 2008 fue realizada la primera reunión de Agencias de América del Sur. Las agencias de la región participaron conjuntamente en la Feria Internacional de Inversión y Comercio de China realizada en septiembre.

6. CONCLUSIONES

Ante la evidencia que muestra los escasos efectos positivos derivados de la oleada de inversión extranjera directa, las políticas hacia la IED (diseñadas, en general, por agencias de desarrollo de inversiones), han comenzado en diferentes países a enmarcarse en estrategias de focalización que escogen a las actividades alentadas de acuerdo con los impactos esperados.

Si bien las capacidades de absorción juegan un rol clave en la *calidad* de la IED recibida (y en los impactos generados por la misma fronteras adentro), se ha argumentado que la instrumentación de una estrategia de focalización es clave porque i) estas capacidades no son genéricas, sino que divergen, por ejemplo, entre sectores y regiones; ii) la ponderación otorgada a estas capacidades es dispar a nivel de la firma y iii) las capacidades de absorción pueden evidenciar escalamientos (gracias a intervenciones públicas “autosuficientes” y/o a una *utilización* estratégica de las actividades realizadas por las ETs).

En esta línea, el objetivo del presente trabajo fue analizar las prácticas de agencias de desarrollo de inversiones que han implementado estrategias de focalización en lo que a IED se refiere. Si bien la instrumentación de incentivos verticales no es un fenómeno nuevo en los “anales” de la política industrial, las ADI constituyen una novedad institucional en este sentido, y especialmente reciente es la orientación de las mismas hacia el *targeting*.

El análisis de las políticas de focalización encuentra ciertas dificultades. Estas agencias cuentan tanto con funciones de promoción como de desarrollo de inversiones. En lo que hace a las primeras, un aspecto central lo constituye la difusión de las actividades realizadas, y la creación de una *marca-país*. En este sentido, si bien los paradigmas del Consenso de Washington han comenzado a debilitarse, continúan vigentes las reservas en lo que a política industrial se refiere (y mayores son estas reservas cuanto más focalizadas las medidas) (Wade, 2006). Por lo tanto, el análisis del “discurso” de estas instituciones suele reflejar una intervención más liberal que la efectivamente realizada. Aún más, dado que gran parte de las actividades de focalización se refiere a negociaciones de paquetes a medida con firmas específicas, en ocasiones pueden implicar, por ejemplo, mayores “flexibilidades” en lo que hace al otorgamiento de incentivos que las establecidas en las regulaciones que fijan su funcionamiento. Estos

“corrimientos”, evidentemente, no son publicitados (aunque su existencia ha surgido de la consulta a fuentes secundarias).

Los casos analizados en este trabajo presentan rasgos generales diferentes: mientras Singapur ha diseñado el grueso de sus instrumentos haciendo eje en la actividad de las empresas foráneas, Malasia ha *utilizado* a la inversión extranjera para el cumplimiento de fines específicos, y en la actualidad se concentra en ciertos ítems de una gran variedad de sectores. En tanto, la República Checa ha procurado desarrollar capacidades de innovación a partir de sectores tradicionales de la economía, y recientemente ha puesto el eje en ciertas actividades de servicios. Estas actividades son similares a aquellas en las que Argentina cuenta con relativo desarrollo (industria automotriz, servicios de alta calificación), lo cual constituye a este caso en un parámetro más cercano a nuestra economía que Singapur.

Cada país analizado ha instrumentado una estrategia única que responde a sus características propias y a la evaluación de las oportunidades y trabas derivadas del contexto internacional. En este sentido, la lección general para la Argentina del estudio de estos casos consiste en la existencia de un abordaje focalizado en lo que hace a la política hacia la IED. Este abordaje se ha manifestado tanto en las políticas dirigidas a la generación de inversión, en los servicios de post-inversión, y en el aliento a los vínculos con firmas locales, como así también en la formación de recursos humanos y en la generación de infraestructura acorde: más allá de los sectores y las herramientas concretas (de las cuales hemos derivado lecciones específicas presentadas al concluir cada una de las secciones respectivas), estos países identificaron la necesidad de contar con objetivos claros y estrategias coherentes para procurar que la actividad de las ETs redundara en beneficios en términos de desarrollo nacional.

En general, las actividades escogidas han implicado un escalamiento que acompañó a las capacidades acumuladas a través del tiempo: las variaciones en las definiciones estratégicas no se tradujeron en giros radicales respecto de los sectores escogidos. A su vez, los cambios en las estrategias fueron acompañados tanto por modificaciones institucionales acordes, como por diferentes parámetros para evaluar desempeños, y seguidos por una mirada atenta respecto de la disponibilidad de trabajadores formados y de la infraestructura necesaria para avanzar en este sentido.

Siguiendo este escalamiento, el EDB fue ampliando los requisitos de desempeño para el otorgamiento de incentivos (contratación de mano de obra calificada radicada en el país,

inversión en actividades de I+D). En el mismo sentido, Malasia fue avanzando en forma progresiva en un abordaje más focalizado en cuanto al otorgamiento de incentivos se refiere. A su vez, tanto Malasia como la República Checa muestran ejemplos en donde a pesar de los cambios en las estrategias de focalización de la IED, los objetivos de mejora en la distribución del ingreso no fueron relegados. La creación de empleo y la localización geográfica (y la participación de trabajadores malayos originarios en el primer caso) continúan siendo parámetros analizados por las autoridades al momento de otorgar beneficios.

El diseño de una estrategia de focalización es una tarea de mayor sofisticación institucional que la implementación de políticas generales. Esto es así ya que involucra el establecimiento de fuertes lazos con otras instancias de gobierno para el diseño y la ejecución de las políticas, y la utilización efectiva de ciertos grados de discrecionalidad en el marco de objetivos claros y explícitos de desarrollo de determinadas actividades. A su vez, demanda una burocracia acorde y jerarquizada, que conozca la dinámica y toma de decisiones del sector privado y se encuentre en condiciones de negociar paquetes a medida con las ETs y evaluar desempeños. En este sentido, es necesario equilibrar “aislamiento” e integración en relación a los intereses del sector privado. Sin embargo, también debe considerarse que la burocracia va escalando en el propio proceso de diseño e instrumentación de la política⁵⁷.

Avanzar en un sentido estratégico implica también mejorar la articulación de instrumentos, de forma de evitar superposiciones y procurar que el éxito de los mismos no implique el cumplimiento de objetivos contrapuestos. Como mencionamos, los casos analizados muestran que la elección estratégica del impulso de ciertas actividades económicas fue acompañado de políticas acordes en materia de infraestructura y desarrollo de capacidades laborales, por ejemplo. En ocasiones, diferentes sectores presentan ciertas necesidades comunes en estas materias, por lo que algunas políticas verticales pueden redundar en superposiciones y redundancias. La implementación de una estrategia de focalización insta tanto a la utilización de instrumentos horizontales y verticales, en forma coordinada para alcanzar los objetivos perseguidos.

En esta línea, de las experiencias analizadas surge que el “medio” de máxima, con el fin de mejorar la calidad de las actividades realizadas por las ETs localmente, es contar con

⁵⁷ “En los tres, [Corea, Singapur y Taiwán], las capacidades de gobierno mejoraron con el paso del tiempo, con crecientes niveles de habilidad, salarios y capacidad de aislamiento, lo que les permitió a los burócratas operar eficiente y autónomamente” (Lall, 2004, pág. 21, traducción propia).

una estrategia de desarrollo. Evidentemente, esto implica la disposición de ciertas capacidades institucionales en el Estado Nacional que se encuentran lejos de las actuales. Las ADIs integran entramados en lo que hace a políticas industriales y de competitividad, por lo que sus estrategias e instrumentos no pueden analizarse en forma aislada: en Argentina, como sabemos, las capacidades institucionales han sufrido un empobrecimiento y desarticulación por décadas.

Aunque el descansar sólo en el modelo macroeconómico exitoso de tipo de cambio competitivo ha mostrado claros límites para avanzar en un proceso de desarrollo económico integrado y en el impulso de actividades industriales, la Argentina ha avanzado poco en la reconstrucción de capacidades institucionales y en el diseño de una estrategia de desarrollo (clave en cualquier estrategia de focalización de la IED). Partiendo de este diagnóstico, y hasta que se avance (potencialmente) en el diseño de una estrategia de este tipo, la intervención podría contar inicialmente con objetivos más acotados: en el corto plazo la implementación de un abordaje de *targeting* puede traducirse en políticas simples.

Un ejemplo de esto lo constituye el seguimiento de las empresas transnacionales instaladas en Argentina, tanto de los planes a futuro de las casas matrices como del desempeño de las filiales locales. Establecer vínculos estrechos con “las personas adecuadas” de las ETs en el país de modo de procurar ganar concursos intra-corporación para el desarrollo de actividades de mayor sofisticación tecnológica, es una actividad clave (que ha sido realizada por las agencias analizadas). A su vez, como vimos, más allá de las diferencias sectoriales, las decisiones de inversión de estas empresas suelen depender de factores intra-corporación, que si bien no es posible modificar, resulta clave conocer caso por caso de modo de intervenir adecuadamente.

En el país se encuentran la mayor parte de las principales ETs a nivel global, las cuales, como ya mencionamos, explican el grueso del valor agregado y de las exportaciones de las firmas líderes. El hecho de que muchas de las mismas cuenten con una importante tradición local constituye una base fundamental para instar a que avancen en actividades más complejas. Como vimos, las escasas actividades de I+D realizadas por las firmas transnacionales por fuera de sus casas matrices suelen tener lugar en aquellas naciones en las que cuentan con tradición manufacturera (y no a partir de proyectos *greenfield*). En este sentido, este stock de firmas en el país es un activo clave a explotar.

Estas firmas, a su vez, se encuentran en variados sectores de la economía, desde alimentos y bebidas, a insumos básicos, químicos y la industria automotriz. Una lección interesante en este sentido surge del caso de Malasia, que ha procurado una mayor diversificación en su estructura productiva, en lugar de alentar la especialización en ciertas actividades. Como se observó, la agencia de Malasia alienta una amplia variedad de rubros, al interior de los cuales son ciertos ítems los elegibles para los distintos tipos de incentivos.

Otra forma “simple” de avanzar en una intervención focalizada es la profundización de los vínculos entre las ETs y las firmas locales (aguas arriba y abajo de la cadena de valor). Estas actividades, con poca tradición en el país, han sido alentadas exitosamente por las agencias analizadas como forma de incrementar el impacto local del desempeño de las ETs.

Si bien las normas multilaterales han limitado los márgenes de acción en lo que hace a contenido local, vimos experiencias en que los vínculos lograron ser alentados exitosamente. En ocasiones, por ejemplo, existe cierta inercia en las decisiones de provisión de las ETs, y es posible facilitar encadenamientos con firmas nacionales sin pérdidas (insuperables) de eficiencia. Por lo tanto, resulta clave que la intervención no implique mero voluntarismo, sino que parta de detectar en qué sectores (y firmas) existen capacidades locales mínimas para *utilizar* a las ETs de modo que alienten el escalamiento de estas empresas. Tanto Singapur como Malasia han avanzado en un enfoque de *clusters*, procurando el desarrollo de entramados productivos aguas arriba y abajo de las actividades manufactureras con mayor arraigo en la economía. En el caso de Malasia, incluso, entre estos sectores se cuentan también actividades tradicionales.

Una lección derivada de los casos analizados es el reconocimiento de que aún en las actividades de baja tecnología es posible realizar un escalamiento hacia gamas de mayor contenido de conocimiento, aprovechando las capacidades acumuladas. Si bien esto no se contradice con el estímulo a ciertas actividades específicas dado su carácter estratégico y/o su potencial contribución a la generación y derrame de saberes, el objetivo no debería ser la constitución de eventuales “islas de modernidad”, sin complementariedades con la estructura productiva nacional.

Para concluir, la recientemente creada Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones ProsperAr adoptó en los primeros tiempos posteriores a su creación un enfoque basado fundamentalmente en reposicionar al país en el mundo como plaza atractiva para las

inversiones en general y, en la facilitación del proceso inversor. En esta tarea, se ha desempeñado eficientemente, constituyendo a la Agencia en un punto de referencia para inversores nacionales y extranjeros de distintos tamaños y de todos los sectores de la economía. En cuanto a los instrumentos propios, si bien hasta el momento ninguno ha sido lanzado, los diseñados se orientan a salvar dificultades genéricas de las firmas, fundamentalmente en lo que hace a financiamiento para PyMEs, sin una perspectiva de focalización. Sin embargo, el diseño institucional de la Agencia le permitiría constituirse en una agencia con un rol más activo en el desarrollo de la Argentina.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agosin, M. y R. Mayer (2000), "Foreign Investment in Developing Countries: Does it Crowd in Domestic Investment?", *Discussion Papers* No. 146, UNCTAD/OSG/DP/146, UNCTAD, febrero.

Alfaro, L. y A. Charlton (2007), "Growth and the Quality of Foreign Direct Investment: Is All FDI Equal?", *HBS Finance Working Paper* No. 07-072.

Amsden, A. H.; T. Tschang y A. Goto (2001), "Do Foreign Companies Conduct R&D in Developing Countries? A New Approach to Analyzing the Level of R&D, with an Analysis of Singapore", *Working Paper* No. 14, ADB INSTITUTE, marzo.

Azpiazu, D. (2005), **Las privatizadas (II) Ayer, hoy y mañana**, Claves para todos, Capital Intelectual.

Barba Navaretti, G. y A. J. Venables (2004), **Multinational firms in the world economy**, Princeton University Press.

Basualdo, E. (2000), **Concentración y Centralización del Capital en La Argentina durante la Década de los Noventa**, FLACSO / Universidad Nacional de Quilmes / IDEP.

Battat, J.; I. Frank y X. Shen (1996), "Suppliers to Multinationals: Linkage Programmes to Strengthen Local Companies in Developing Countries", *FIAS Occasional Paper*, No. 6. Washington, D.C.

Bianco, C.; P. Moldovan y F. Porta (2008), "La Internacionalización de las Empresas Brasileñas en Argentina", CEPAL – Colección de Documentos de proyectos, enero.

Briner, M. A.; A. Sacroisky y M. Bustos Zavala (2007), "Desafíos de la Reconfiguración Productiva en Argentina. Aportes para el Debate Actual", Documento de Trabajo No 16, CEFID-AR, julio.

CEBRE –Czech Business Representation- (2003), "An Interview with the Managing Director of the Agency CzechInvest", *Revista Czech Business Today*, 4/2003.

CEPAL (2007), **La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe – 2006**, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, abril.

CEPAL (2006), **La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe – 2005**, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, abril.

- Chang, H-J y D. Green (2003), "The Northern WTO Agenda on Investment: Do as We Say, not as We Did", *South Perspectives*, South Centre/CAFOD, junio.
- Charles River Associates (Asia Pacific) Ltd (2003), "Innovation Policies in Singapore, and Applicability to New Zealand", Preparado para el Ministerio de Economía y Desarrollo de Nueva Zelanda, agosto.
- Chudnovsky, D. y A. López (2001), **La Transnacionalización de la Economía Argentina**, EUDEBA-CENIT, Buenos Aires.
- Creighton, D. (2006), "Attracting High-quality investment", *Prague Leaders magazine*, VI/2006, Prague.
- Deloitte&Touche (2005), "Malaysia: International Tax and Business Guide", julio.
- Doraisami, A. y R. Rasiah (2001). "Fiscal Incentives for Promotion of Manufactured Exports in Malaysia", en K.S. Jomo (ed.), **Southeast Asia's Industrialization: Industrial Policy, Capabilities and Sustainability**, pág. 247-262, Houndmills, Basingstoke, Palgrave, Hampshire y Nueva York.
- Dunning, J. H. (1993), **Multinational Enterprises and the Global Economy**, Wokingham: Addison-Wesley.
- Economist Intelligence Unit –EIU- (2004), "Scattering the Seeds of Invention. The Globalization of Research and Development", Londres.
- Feenstra, R.C y G.H. Hanson (1995), "Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidence from Mexico's Maquiladoras", *NBER working paper*, No. 5122.
- Felker, G. B. (2003), "Southeast Asian Industrialisation and the Changing Global Production System", *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 2, pág. 255–282.
- Felker, G. (2001), "The Politics of Industrial Investment Policy Reform in Malaysia and Thailand", en K.S. Jomo (ed.), **Southeast Asia's Industrialization: Industrial Policy, Capabilities and Sustainability**, Houndmills, Basingstoke, pág. 129-182, Palgrave, Hampshire y Nueva York.
- Gaggero, J. y E. Libman (2007), "La Inversión y su Promoción Fiscal (Argentina 1976-2004)", *Documento de Trabajo* No. 15, CEFID-AR, julio.
- Gligo, N. (2007), "Políticas Activas para Atraer Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe", *Serie Desarrollo Productivo*, No. 175 (LC/L.2667-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- Guimón, J. (2007), "Government Strategies to Attract R&D-Intensive FDI", *The Journal of Technology Transfer*, Springer Netherlands, DOI 10.1007/s10961-008-9091-1.
- Hallward-Driemeier, M. (2003), "Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a Bit...and they could bite", *Policy Research Working Papers*, No. WPS 3121, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hanson, G. H. (2001), "Should Countries Promote Foreign Direct Investment?", *G-24 Discussion Paper Series*, No. 9, UNCTAD, febrero.
- Harding, T. y B. S. Javorcik (2007), "Developing Economies and International Investors: Do Investment Promotion Agencies Bring Them Together?", *Policy Research Working Paper* 4339, The World Bank Development Research Group, agosto.
- IISD –International Institute for Sustainable Development- (2004), "Investment Regime: Malaysia", *Investment Country Report*, mayo.

- Kadir, D. (2007), "Host Country Determinants, Measures and Policies Supporting FDI by Japanese SMEs—the case for Malaysia", *ASEAN-JAPAN Seminar on FDI: Sharing Japanese SME's Dynamism in ASEAN's Intergration*, 28 -29 de mayo.
- Kulfas, M.; F. Porta y A. Ramos (2002), "Inversión Extranjera y Empresas Transnacionales en la Economía Argentina", *Serie Estudios y Perspectivas*, No. 10, CEPAL, Buenos Aires, septiembre.
- Lall, S. (2004), "Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness", *G-24 Discussion Paper Series*, No. 28, UNCTAD, abril.
- Lall, S. (2000), "Export Performance, Technological Upgrading and Foreign Direct Investment Strategies in the Asian Newly Industrializing Economies: with Special Reference to Singapore", *Serie Desarrollo Productivo*, No. 88, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lall, S. (1999), "Technology Policy and Competitiveness in Malaysia", en K. M. Jomo, G. Felker y R. Rasiah (eds.), **Industrial Technology Development in Malaysia**, Routledge, Londres.
- Lall, S. y R. Narula (2006), "Foreign Direct Investment and its Role in Economic Development: Do we Need a New Agenda?", *MERIT-Infonomics Research Memorandum series, 2004-019*, Routledge, Nueva York.
- Lee, W. (2000), "The role of Science and Technology Policy in Korea's Industrial Development" en Kim & Nelson, **Technology, Learning & Innovation**, Cambridge University Press, Reino Unido.
- Lipsey, R. E. (2002), "Home and Host Country Effects of FDI," *NBER Working Paper*, 9293.
- Liu, Y. (2007), "Facing the Challenge of Rising China: Singapore's Responses", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 29, Issue 3, pág. 505-522.
- Loewendahl, H.B. (2001), "A Framework for FDI Promotion", *Transnational Corporations*, Vol.10, No.1, UNCTAD, abril.
- Mahathir bin M. (2000), "UNCTAD X: Statement by Malaysia. Speech Delivered at the Plenary Session of UNCTAD X", Bangkok, Tailandia, 12 de febrero, mimeo.
- Mallya, T. J. S.; Z. Kukulka y C. Jensen (2004), "Are Incentives a Good Investment for the Host Country? An Empirical Evaluation of the Czech National Incentive Scheme", *Transnational Corporations*, Vol.13, No.1, UNCTAD, mayo.
- Mani, S. (2000), "Policy Instruments for Stimulating R&D in the Enterprise Sector: The Contrasting Experiences of Two MNC Dominated Economies from Southeast Asia", *UNU-INTECH Discussion Papers*, United Nations University, Institute for New Technologies, diciembre.
- Mathews, J. A. (1999), "A Silicon Island of the East: Creating a Semiconductor Industry in Singapore", *California Management Review*, Vol. 2, No. 41, pág. 55-78.
- MIGA-FIAS (2005), "Competing for FDI: Inside the Operations of Four National Investment Promotion Agencies", *Investing in development*, MIGA-FIAS, Washington.
- Morisset, J. y K. Andrews-Johnson (2004), "The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment", World Bank Publications – *Occasional Paper* No. 16, FIAS.
- Mortimore, M. y L. Stanley (2006), "La Obsolescencia de la Protección de los Inversores Extranjeros después de la Crisis Argentina", *Revista de la CEPAL*, No. 88, Santiago de Chile, abril.

Mortimore, M. y S. Vergara (2004), "Targeting Winners: Can Foreign Direct Investment Policy Help Developing Countries Industrialise?", *The European Journal of Development Research*, Vol. 16, Issue 3, otoño, pág. 499-530.

Mortimore, M.; S. Vergara y J. Katz (2001), "La Competitividad Internacional y el Desarrollo Nacional: Implicancias para la Política de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina", *Serie Desarrollo productivo*, No. 107 (LC/L.1586-P/E), CEPAL, Santiago de Chile, agosto.

Noodt Taquela, M. B. (2000), **El Arbitraje en Argentina**, Centro de Conciliación y Arbitraje, Corte de Arbitraje Internacional para el MERCOSUR, Bolsa de Comercio.

Oman, C. (2000), **Policy Competition and Foreign Direct Investment: A Study of Competition Among Governments to Attract FDI**, OECD, París.

Pillai, J. (2006), "Importance of Clusters in Industry Development: A Case of Singapore's Petrochemical Industry", *Asian Journal of Technology Innovation*, Vol. 2, No. 14.

Sacroisky, A. (2006), "La Inversión Extranjera Directa en la post-Convertibilidad. Principales Tendencias en un Nuevo Patrón de Crecimiento", *Documento de Trabajo* No. 12, CEFID-AR, julio.

Sauvé, P. (2008), "Normas sobre el Comercio y las Inversiones: Perspectivas de América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 94, CEPAL, Santiago de Chile, abril.

Sauvé, P. (2006), "Trade and Investment Rules: Latin American Perspectives", *Serie Comercio Internacional*, No. 66, Division of International Trade and Integration, CEPAL, mayo

Soon, T.W. y C.S. Tan (1993), "Singapore: Public Policy and Economic Development." *The Lessons of East Asia*, The World Bank, Washington, D.C.

Srholec, M. (2005), "Innovation Activities of Foreign Affiliates in the Czech Republic", Paper presentado en la *UNCTAD Expert Meeting on the Impact of FDI on Development*, Ginebra, 24-26 de enero.

Sullivan, N. (2003), "Bilateral Investment Treaties as a Determinant of US Foreign Direct Investment in Development Countries", Money Matters Institute, Boston, Massachusetts.

Tan, A. H. H. (1999), "Official Efforts to Attract FDI: Case Of Singapore's EDB", 1999 EWC/KDI *Conference on Industrial Globalization In The 21st Century: Impact And Consequences For East Asia And Korea*, 2-3 de agosto.

Thomsen, S. (2004), "Investment Incentives and FDI in Selected ASEAN countries", *International Investment Perspectives 2004*, OCDE, París.

Toh, M. H. (2005), "R&D Activities of TNCs in Singapore: its Role in Building the National Innovation System and Economic Development". Paper presentado en la *ASEAN-UNCTAD Seminar on Key Issues of FDI: Attracting Quality FDI*, Bangkok, 5-6 de mayo.

UNCTAD (2008), "Countries Continue To Compete For FDI, but not Unconditionally", *UNCTAD Investment Brief*, No. 3, Investment Issues Analysis Branch, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (2006), **World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development**, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (2005), **World Investment Report 2005: TNCs and the Internationalization of R&D**, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (2004), **World Investment Report 2004: The Shift Towards Services**, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (2003a), **World Investment Report 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives**, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (2003b), **Foreign Direct Investment And Performance Requirements: New Evidence From Selected Countries**, United Nations, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2002), **World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness**, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (2001), **World Investment Report 2001: Promoting Linkages**, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (2000a), **World Investment Report 2000: Cross-border M&A and Development**, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (2000b), "Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey", *ASIT Advisory Studies*, No. 16, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (1999), **World Investment Report 1999: FDI and the Challenge of Development**, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (1998), "Bilateral Investment Treaties in the mid-1990s", UNCTAD/ITE/IIT/7, United Nations, Nueva York.

US Department of State (2007), "Singapore Investment Climate Report", enero.

Velde, te D.W. (2001a), "Policies towards Foreign Direct Investment in Developing Countries: Emerging Best-practices and Outstanding Issues", Overseas Development Institute, London, marzo.

Velde, te D.W. (2001b), "Government Policies towards Inward Foreign Direct Investment in Developing Countries: Implications for Human Capital Formation and Income Inequality", *International Investment Perspectives*, OCDE, Paris.

Velde, te D.W. (2000), "Foreign Direct Investment and Unskilled Workers in US manufacturing, 1973-1994", paper presentado en la *RES conference* en St-Andrews, julio.

Wade, R. (2006), "Bringing Industrial Policies back in Breaking the Policy Monopoly", Paper preparado para UNCTAD, marzo.

Wells, L.T. y A.G. Wint (1991/2000), "Marketing a Country. Promotion as a Tool for Attracting Foreign Investment", *Occasional Paper*, No. 13, FIAS-World Bank.

Wong, P-K (1999), "The Dynamics of HDD Industry Development in Singapore", San Diego: Globalization of Data Storage Industry Project, Working Paper.

Wong, P. K.; P. Ho y A. Singh (2005), "Singapore as an Innovative City in East Asia: An Explorative Study of the Perspectives of Innovative Industries", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3568, abril.

Ying, T. Y.; A. Eng y E. Robinson (2007), "Perspectives on Growth: A Political-Economy Framework", preparado para la 2nd *Meeting of the Commission on Growth and Development*, 17/09/06, Monetary Authority of Singapore.

Zanatta, M.; I. Costa y S. Filippov (2006), "Foreign Direct Investment: Key Issues for Promotion Agencies", *Policy Brief*, No.10, United Nations University.

Žížalová, P. (2007), "Foreign Direct Investment and Czech Automotive Industry: TPCA case study", Charles University in Prague, 29-30 de noviembre.

8. ANEXOS

Anexo 8.1. Indicadores económicos básicos de los casos analizados.

Singapur	1970	1980	1990	2000	2007
PBI (M US\$ corrientes)	1.896	11.730	36.842	92.717	161.347
Deuda Externa (DOD, M US\$ corrientes)	-	-	-	-	-
Deuda/PBI (%)	-	-	-	-	-
PBI per capita (US\$ corrientes)	896	4.859	12.091	23.077	35.163
FBC/PBI (%)	39	46	37	33	23
X de Bs. y Ss./PBI (%)	-	-	-	-	231
M de Bs. y Ss./PBI (%)	-	-	-	-	202
Comercio de bienes/PBI (%)	212	370	308	294	349
Resultado Fiscal/PBI (%)		0,7	11,6	7,9	9,1
Malasia	1970	1980	1990	2000	2007
PBI (M US\$ corrientes)	4.277	24.937	44.024	90.320	180.714
Deuda Externa (DOD, M US\$ corrientes)	502	6.611	15.328	41.874	52.526*
Deuda/PBI	12	27	35	46	34*
PBI per capita (US\$ corrientes)	405	1.812	2.432	3.992	6.948
FBC/PBI (%)	20	27	32	27	23
X de Bs. y Ss./PBI (%)	41	57	75	124	112
M de Bs. y Ss./PBI (%)	37	54	72	104	98
Comercio de bienes/PBI (%)	72	95	133	200	179
Resultado Fiscal/PBI (%)		-6,9	-2,9	-3,0	-2,6*
República Checa	1970	1980	1990	2000	2007
PBI (M US\$ corrientes)	-	-	34.880	56.721	168.142
Deuda Externa (DOD, M US\$ corrientes)	-	-	-	-	-
Deuda/PBI	-	-	-	-	-
PBI per capita (US\$ corrientes)	-	4.585	5.059	5.548	17.070
FBC/PBI (%)	-	-	25	29	27*
X de Bs. y Ss./PBI (%)	-	-	45	63	76*
M de Bs. y Ss./PBI (%)	-	-	43	66	73*
Comercio de bienes/PBI (%)	-	-	-	108	143
Resultado Fiscal/PBI (%)	-	-	-	-2,1	-3,0*
Argentina	1970	1980	1990	2000	2007
PBI (M US\$ corrientes)	31.584	76.962	141.352	284.204	262.331
Deuda Externa (DOD, M US\$ corrientes)	5.810	27.157	62.233	144.126	122.190*
Deuda/PBI	18	35	44	51	57*
PBI per capita (US\$ corrientes)	1.334	7.478	4.345	7.726	6.606
FBC/PBI (%)	24	25	14	16	24*
X de Bs. y Ss./PBI (%)	6	5	10	11	25*
M de Bs. y Ss./PBI (%)	5	6	5	12	19*
Comercio de bienes/PBI (%)	11	24	12	18	38
Resultado Fiscal/PBI (%)	-	-3,1	-0,3	-2,4	1,8*

*:2006

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial y Centro de Economía Internacional

Anexo 8.2. Síntesis de los requisitos de desempeño prohibidos por las normas internacionales (vigentes o en borrador)

Instrumento de política	Acuerdo que lo prohíbe
Requisitos de establecer <i>joint-ventures</i> con un participante domésticos	GATS: Viola las provisiones de TN y de acceso a mercado, pero pueden listarse como excepciones. Sin embargo, existe la posibilidad de presiones en este sentido por parte de otros países que procuran acceder a esos sectores (sumado a presión bilateral del BM, FMI). Ciertos TBI
Requisitos de establecer casas matrices para una región específica o para el mercado mundial	Ciertos TBI
Requisitos de desempeño en materia de empleo	Ciertos TBI
Restricciones a las ventas de bienes o servicios en el territorio donde son producidos o de dónde son provistos	NAFTA / Ciertos TBI
Requisitos de proveer bienes o servicios a una región específica o al mercado mundial exclusivamente desde cierto territorio.	Ciertos TBI
Requisitos de operar como proveedor exclusivo de bienes o servicios	NAFTA / Ciertos TBI
Requisitos de transferencia de tecnología, procesos productivos u otros conocimientos propietarios	NAFTA / Ciertos TBI
Requisitos de I+D	Ciertos TBI
Contratación de personal de cierta nacionalidad para posiciones senior	NAFTA / Ciertos TBI
Requisitos de certificados laborales, académicos u otros procedimientos de efecto similar	Ciertos TBI
Restricciones numéricas en la forma de cuotas	Ciertos TBI
Control del movimiento de divisas para manejar los flujos de IED	TRIMS: prohíbe el acceso restringido a moneda extranjera. GATS: Bajo el Artículo XV del GATT y el XI del GATS los países miembro no deben imponer restricciones en las transacciones de capital inconsistentes con sus obligaciones en el FMI, excepto que sea necesario para salvaguardar su balance de pagos, en conformidad con las reglas del GATT/GATS.
Establecer mayores tasas impositivas para las ETs	GATS: Viola las provisiones de TN, pero el Acuerdo sólo insta a los gobiernos a que realicen sus mayores esfuerzos para asegurar conformidad. Es necesario detallarlo en el la lista de compromisos específicos nacionales como excepción al TN. Difícilmente se trate en la ronda actual del GATS.
Barreras a adquisiciones desfavorables	No se encuentra cubierto por el GATT o el GATS, con excepción de los principios pro-competitivos en el sector de telecomunicaciones, o si se han realizados compromisos adicionales en lo que hace a la aplicación de las leyes de competencia en un sector particular del GATS.

Instrumento de política	Acuerdo que lo prohíbe
Requisitos de desempeño exportador en el sector servicios	NAFTA / Ciertos TBI
Requisitos de desempeño exportador en el sector de bienes.	TRIMS: prohíbe requisitos de exportar un determinado volumen o valor de bienes (obligatorios o como condición para obtener un incentivo). Se permite instrumentar requisitos de exportar un determinado porcentaje de la producción independientemente de cuánto importen.
Requisitos de contenido local	TRIMS: viola el TN. No están permitidos los requisitos para productos, volúmenes o valores específicos. Vale para los requisitos obligatorios y para arreglos informales como condición para obtener una ventaja. GATS: Para servicios, cualquier requisito similar debe ser especificado en la lista de compromisos nacionales.
Requisitos de de balance comercial	TRIMS: prohibidos los límites en la importación de bienes en relación al volumen o valor de los bienes locales exportados. Vale para los requisitos obligatorios y para arreglos informales como condición para obtener una ventaja.
Establecimiento de licencias previas y requisitos de registración	Ciertos TBI

Fuente: Elaboración propia en base a Chang y Green (2003) y UNCTAD (2003a, pág. 122).

Anexo 8.3. Principales herramientas de focalización utilizadas por los casos analizados en el marco de la OMC

Singapur

- **PS:** período de la desgravación impositiva de acuerdo con el tipo de producto, nivel de inversión, capacidades generadas, período de gestación y tecnología utilizada.
- **IA:** las firmas deben dedicarse a las actividades seleccionadas.
- **IDS:** los proyectos beneficiados deben generar capacidades de innovación, permitir incrementos significativos en la productividad y el VA por trabajador, o conducir a resultados tangibles (inversiones en nuevos productos y servicios, adopción de una nueva tecnología).
- **RISC:** el proyecto beneficiado debe desarrollar o crear nuevas capacidades de I+D estratégicas para mejorar la competitividad de la firma, redundar en la contratación adicional y en la capacitación de científicos e ingenieros, generar beneficios comprobables para la economía nacional y derivar en incrementos significativos en los gastos de I+D en un período especificado. De acuerdo con Mani (2000, pág. 30), el monto máximo del subsidio depende en la práctica del sector de actividad, la naturaleza de la tecnología y el grado en el que el proyecto contribuye al cumplimiento de los objetivos nacionales.

- S14E: los criterios de elegibilidad dependen de la sofisticación del proyecto de I+D, de la calificación de los investigadores y de los gastos en I+D realizados.
- Casas Matrices: para ser beneficiadas, las firmas deben encontrarse sólidamente establecidas, haber alcanzado cierto tamaño mínimo en términos de activos, empleados y participación en el mercado, ser el nodo en términos de la estructura gerencial para sus actividades principales, desarrollar un nivel relevante de actividades de casa matriz en Singapur (especificadas) y contar con personal de alto rango radicado en el país. Con posterioridad a recibir el beneficio (o en instancias intermedias de evaluación), se deben cumplimentar requisitos en términos de capital, servicios de casa matriz prestados, participación de personal calificado, contratación de profesionales adicionales en el país, salarios promedio e inversiones adicionales. Las firmas que superan estos requerimientos pueden acordar paquetes a medida con el EDB con menores tasas impositivas.
- Participación accionaria del EDB en proyectos seleccionados.
- Subsidios a firmas nacientes en áreas críticas para los *clusters* industriales.
- Programas de capacitación focalizados.
- Creación de instituciones públicas de investigación en las actividades escogidas.
- Instalación de parques industriales sectoriales (fabricación de obleas, químicos, biomedicina).
- Creación de fondos de capital de riesgo dedicados a ciertas actividades (biomedicina, por ejemplo).
- Programa de desarrollo de proveedores focalizado.

Malasia

- Los beneficios impositivos (PS/ITA) otorgados (deducción y extensión del beneficio) dependen de la actividad.
- Manufactura: deben contar con cierto *ratio* inversión/empleo. Se realizan excepciones considerando participación del VA, del personal de mayor rango, actividades de alta tecnología y zonas promovidas, pertenencia a firmas existentes eximidas o que gozan de una licencia manufacturera.
- Manufactura (alcance general): deben integrar la Lista respectiva (de acuerdo con el VA, la tecnología utilizada y los encadenamientos generados).
- Alta tecnología: además de integrar la Lista respectiva, se exige cierto nivel de gasto en I+D/ventas, y porcentaje de empleados científicos o técnicos.
- Empresas dedicadas a proyectos estratégicos: de acuerdo con el hundimiento de capital, períodos de gestación y niveles de tecnología utilizada.
- Empresas de biotecnología: paquete de beneficios fiscales y financieros.
- I+D: se considera si la investigación es acorde a las necesidades nacionales, el ingreso de la firma derivado de actividades de I+D y el personal calificado.

- MSC: paquetes de incentivos para las firmas de TICs instaladas en el corredor.
- Actividades basadas en el conocimiento: los beneficiarios deben contar con potencial para generar conocimiento, operaciones de alto VA, utilización de alta tecnología, un gran número de trabajadores realizando actividades intensivas en conocimiento y un plan corporativo basado en el conocimiento.
- Casas Matrices: los criterios de elegibilidad se refieren a capital mínimo, nivel de gastos corrientes, personal calificado y firmas atendidas en el exterior, entre otros.
- Centros de abastecimiento internacional y de distribución regional: existen criterios para beneficiarse de los beneficios fiscales, tales como capital, gastos corrientes y ventas mínimos, y participación mínima de ventas en el mercado interno.
- Programa de vínculo con proveedores focalizado, orientado exclusivamente a las actividades de la Lista respectiva.

República Checa

- Acompañamiento por un gerente a los proyectos relevantes de acuerdo con el monto de la inversión, tipo de proyecto, demanda de empleo, localización y cronograma.
- Desgravación impositiva diferenciada para proyectos manufactureros *greenfield* y ampliaciones.
- Subsidios para la creación de empleos y capacitación en el sector manufacturero exclusivamente en las regiones con alta desocupación.
- Beneficio diferenciado por tamaño de empresa (en industria y servicios).
- Beneficio máximo superior para los sectores escogidos.
- Criterios de elegibilidad diferenciados para los proyectos manufactureros de acuerdo con la región (en términos de inversión, capital propio y participación de maquinaria en los desembolsos).
- Subsidios para capacitación y recapitación para ciertos servicios especificados, de acuerdo con los empleos creados.
- Diferenciación de estos beneficios por región y tamaño de empresa.
- Criterios de elegibilidad para los proyectos del sector servicios escogidos, en términos de inversión mínima y empleos creados.
- Desarrollo de instalaciones industriales para los sectores escogidos.
- Creación de bases de datos de proveedores de los sectores escogidos.
- Programa de desarrollo de proveedores de los sectores escogidos.

Anexo 8.4. La IED en los países analizados, 1988-2007, millones de US\$ y %

Flujos de IED (M US\$)	Singapur	Malasia	República Checa	Argentina
1988-1992	3.842	2.836	320*	2.176
1993-1997	9.641	5.951	1.363	5.629
1998-2002	12.639	2.831	5.830	9.202
2003-2007	18.861	5.103	6.774	4.360
Flujos IED / FBCF*** (%)	Singapur	Malasia	República Checa	Argentina
1988-1992	33,9	17,5	4,3*	8,6
1993-1997	32,9	16,8	8,6	11,1
1998-2002	46,6	13,7	33,0	21,0
2003-2007	64,7	16,2	20,5	11,0
Stock IED / PBI (%)	Singapur	Malasia	República Checa	Argentina
1992	72,6	28,5	9,2**	6,5
1997	78,0	42,3	16,2	14,3
2002	153,7	37,2	51,4	42,3
2007	154,7	41,1	57,7	25,2

Fuente: World Investment Report on-line.

*Corresponde a 1990-1992 / ** Corresponde a 1993

***Formación Bruta de Capital Fijo

ANEXO 8.5. Actividades y productos promovidos en Malasia (elegibles para PS-ITA)

1) General

1. Producción agropecuaria (20 ítems)
2. Procesamiento de producción agropecuaria (14 ítems)
3. Forestación (3 ítems)
4. Manufactura de productos de caucho (8 ítems)
5. Manufactura de biomasa de palma (10 ítems)
6. Manufactura de químicos y petroquímicos (16 ítems)
7. Manufactura de productos farmacéuticos y relacionados (6 ítems)
8. Manufactura de madera y productos de madera (6 ítems)
9. Manufactura de papel, productos de papel y cartón (11 ítems)
10. Textiles y productos textiles (10 ítems)
11. Manufacturas de minerales no metálicos (34 ítems)
12. Manufacturas de hierro y acero (12 ítems)
13. Manufacturas de minerales no ferrosos y sus productos (9 ítems)
14. Maquinaria y componentes (10 ítems)
15. Equipos de transporte, componentes y accesorios (31 ítems)
16. Productos y actividades de apoyo (15 ítems)

17. Manufactura de productos eléctricos y electrónicos y partes y componentes (19 ítems)
18. Manufactura de partes y artefactos profesionales, médicos, científicos y de medición
19. Manufactura de artículos de fotografía, cinematográficos, de video y ópticos (4 ítems)
20. Manufactura de productos de plástico (7 ítems)
21. Varios (25 ítems)
22. Hotelería y turismo (6 ítems)
23. Industria cinematográfica (2 ítems)
24. Servicios relacionados con la manufactura (9 ítems)
25. Manufactura de productos basados en kenaf

2) Empresas de Alta Tecnología

1. Electrónica avanzada (11 ítems)
2. Equipamiento/instrumentación (3 ítems)
3. Biotecnología (3 ítems)
4. Automatización y sistemas de manufactura flexible (1 ítem)
5. Electro-óptica y óptica no lineal (2 ítems)
6. Materiales avanzados (2 ítems)
7. Optoelectrónica (1 ítem)
8. Ingeniería de *software* (1 ítem)
9. Fuentes alternativas de energía (1 ítem)
10. Industria aeroespacial (3 ítems)
11. Producción y procesamiento de alimentos (2 ítems)
12. Industrias y servicios de ingeniería de apoyo (3 ítems)
13. Procesamiento de madera

3) ILP

1. Manufactura de productos de caucho (2 ítems)
2. Manufactura de productos de plástico (1 ítem)
3. Manufactura de productos en base a arcilla, arena y otros minerales no metálicos (4 ítems)
4. Textiles y productos textiles (1 ítem)
5. Manufactura de hierro y acero (2 ítems)
6. Manufactura de metales no ferrosos y sus productos (3 ítems)
7. Productos y servicios de apoyo (13 ítems)
8. Manufactura de equipo de transporte, componentes y accesorios (4 ítems)
9. Manufactura de maquinaria y sus componentes (1 ítem)
10. Manufactura de productos, partes y componentes eléctricos y electrónicos (3 ítems)