

Estrategias e instrumentos de promoción de las inversiones: el caso de Costa Rica a la luz de las mejores prácticas internacionales

Andrés López
Andrés Niembro
Daniela Ramos
Pablo M. Garcia, coordinador

Sector de Integración y
Comercio (INT)

NOTA TÉCNICA N°
(IDB-TN-1089)

Estrategias e instrumentos de promoción de las inversiones: el caso de Costa Rica a la luz de las mejores prácticas internacionales

Andrés López
Andrés Niembro
Daniela Ramos
Pablo M. Garcia, coordinador

Septiembre, 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
López, Andrés.

Estrategias e instrumentos de promoción de las inversiones: el caso de Costa Rica a la
luz de las mejores prácticas internacionales / Andrés López, Andrés Niembro y Daniela
Ramos; Pablo M. Garcia, coordinador.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1089)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Investments-Costa Rica. 2. Investments-Law and legislation-Costa Rica. 3.
Investments, Foreign-Costa Rica. 4. Investments, Foreign-Law and legislation-Costa
Rica. I. Niembro, Andrés. II. Ramos, Daniela. III. Garcia, Pablo M., coordinador. IV.
Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y Comercio. V. Título. VI.
Serie.

IDB-TN-1089

Códigos JEL: F; F1; F2; F3; F4; F21; O; O1; O11; O5; O54

palabras clave: inversiones, economía internacional, negociaciones comerciales,
legislación, mejores prácticas internacionales, Costa Rica

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

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

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



int-trade@iadb.org

Estrategias e instrumentos de promoción de inversiones: el caso de Costa Rica a la luz de las mejores prácticas internacionales

Andrés López

Andrés Niembro

Daniela Ramos

Pablo M. Garcia, coordinador

La inversión extranjera directa (IED) ocupa actualmente un lugar central en las agendas públicas en materia de desarrollo económico, en especial en los países emergentes. Desde una óptica teórica, la IED aparece como una fuente de importantes beneficios potenciales. A nivel macroeconómico, puede significar una adición neta a los flujos de inversión bruta fija (según la modalidad de la misma), y con ello impulsar el crecimiento y el empleo. A su vez, podría contribuir al financiamiento del balance de pagos –aliviando las restricciones externas–, con un carácter menos volátil que las inversiones de cartera. Asimismo, puede potenciar las capacidades exportadoras de las economías receptoras.



2016

Este documento fue elaborado por Andrés López (CENIT/UNTREF), Andres Niembro (UNRN) y Daniela Ramos (CENIT/UNTREF) bajo la coordinación de Pablo M. García (BID). El mismo forma parte de un estudio regional sobre mecanismos de promoción de la IED en América Latina que lleva a cabo la Unidad de Comercio e Inversiones del BID.

Índice

1. Introducción.....	3
2. Buenas prácticas de promoción a nivel internacional	5
2.1. Incentivos fiscales	7
2.2. Normas y regulaciones	19
2.3. Asistencia al inversor	24
2.4. Incentivos financieros	36
2.5. Otras medidas de apoyo.....	38
2.6. Hacia una “taxonomía” de las políticas de promoción de la IED	46
3. Los mecanismos de promoción de inversiones en Costa Rica	50
3.1. La IED en Costa Rica: breve análisis de tendencias recientes	51
3.2. Incentivos fiscales	54
3.3. Normas y regulaciones	63
3.4. Asistencia al inversor	66
3.5. Incentivos financieros	69
3.6. Otras medidas de apoyo.....	71
4. Algunas sugerencias en torno al marco regularorio y promocional hacia la IED en Costa Rica.....	78
Referencias	87
ANEXO 1. Acuerdos internacionales vigentes para Costa Rica.....	95
ANEXO 2 - Instrumentos para la promoción y regulación de inversiones en Costa Rica.....	96

1. INTRODUCCIÓN

La inversión extranjera directa (IED) ocupa actualmente un lugar central en las agendas públicas en materia de desarrollo económico, en especial en los países emergentes. Desde una óptica teórica, la IED aparece como una fuente de importantes beneficios potenciales. A nivel macroeconómico, puede significar una adición neta a los flujos de inversión bruta fija (según la modalidad de la misma), y con ello impulsar el crecimiento y el empleo. A su vez, podría contribuir al financiamiento del balance de pagos –aliviando las restricciones externas–, con un carácter menos volátil que las inversiones de cartera. Asimismo, puede potenciar las capacidades exportadoras de las economías receptoras.

En el plano meso y microeconómico la IED podría ayudar al desarrollo de la infraestructura de negocios interna y generar “derrames” como consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías, *know-how* y prácticas modernas de *management* y de la capacitación y entrenamiento de recursos humanos. De esta forma, se propiciaría un marco para el incremento de la productividad de los factores, que podría potenciarse sobre la base de la generación de eslabonamientos con las firmas locales y la incorporación de la región (ya sea que hablemos del país en su conjunto o de determinadas zonas geográficas del mismo) dentro del entramado de las cadenas globales de valor lideradas por empresas transnacionales (ET). Adicionalmente, podría surgir un efecto de tipo “*crowding in*”, producto de la competencia entre las firmas foráneas y domésticas. Es decir, la “presión competitiva” podría inducir nuevas inversiones por parte de las empresas locales para hacer frente a las renovadas condiciones de negocios generadas por la llegada de la IED.

Con el correr de los años, sobre la base de estos potenciales beneficios y en un escenario de liberalización de los mercados mundiales de bienes y capitales, se ha observado a nivel global un importante aumento en los niveles de competencia por la atracción de IED y una rápida construcción de instituciones asociadas a dicha competencia. Paralelamente, los flujos globales de inversión han registrado elevados montos en los últimos años, a la vez que han sufrido transformaciones de gran alcance en sus modalidades y objetivos. De este modo, nos encontramos ante un entorno en constante evolución, en el cual nuevas políticas ganan éxito mientras otras pierden relevancia.

Un rápido recorrido por las políticas de atracción de IED en las últimas tres décadas nos permite hablar de tres generaciones (UNCTAD, 2002), o bien de tres adjetivaciones con las que definir las características salientes de las medidas: pasivas, activas o integradas, según CEPAL (2007) –calificadas por OECD (2012), de manera más o menos análoga, como políticas horizontales, selectivas o sistemáticas–. En tanto, un trabajo de VCC y WAIPA (2010) hace referencia a una “cuarta generación” de promoción de IED, focalizada en la IED *sostenible*.

Las políticas de primera generación se identifican por su pasividad, pero como aclara el mencionado trabajo de CEPAL, esto no debe entenderse como un desinterés, sino como la ausencia de políticas específicas y focalizadas en este rubro. En todo caso, esto correspondía a una configuración histórica particular. En los países en desarrollo (PED), desde mediados los años ‘80, se sucedieron profundos cambios político-económicos que desembocaron en los conocidos procesos de aperturas, reestructuraciones y liberalización de mercados. No es muy difícil observar que, en este marco, las políticas pasivas eran la herramienta que mejor se encuadraba dentro del enfoque de la época.

En ciertos casos, estas medidas fueron suficientes para alentar importantes ingresos de inversión externa, primordialmente centrados en las ventajas comparativas de los países receptores, como ser la disponibilidad de recursos naturales, mano de obra barata o mercados locales amplios. Un marco regulatorio propicio (“amigable”) para la IED, factores

tales como cierta estabilidad de las principales variables macro y un nivel de actividad en expansión, junto con un buen ambiente de negocios, completaban las condiciones necesarias para ingresar en las agendas de las compañías que buscaban internacionalizarse.

Ahora bien, las políticas de liberalización, aunque efectivas para incrementar las corrientes recibidas de IED, se mostraron, con la experiencia de los años, no siempre eficientes a la hora de impulsar la concreción de los supuestos beneficios potenciales que el capital externo debía traer consigo. En varios casos, no sólo no se obtuvieron los resultados esperados, sino que incluso se evidenciaron algunos efectos adversos.

Consecuentemente con la difusión de estas reflexiones se fue produciendo una importante transformación de las prácticas en la competencia por la IED. Por una parte, aparecieron nuevos arreglos institucionales con el objetivo de promocionar a los países/regiones como localizaciones atractivas para la IED, mediante la creación de organismos conocidos como Agencias de Promoción de Inversiones (APIs). Salvo casos puntuales de naciones en donde estas prácticas se hallaban establecidas desde décadas atrás (como ser los casos de Irlanda y Singapur), para la gran mayoría de los países este nuevo escenario implicó el viraje hacia medidas de carácter activo. En este sentido, no sólo se generó la naciente institucionalidad de las APIs, sino que ésta estuvo combinada además con la oferta de incentivos, la evolución de los marcos regulatorios y otras medidas para mejorar la competitividad interna, como desarrollo de infraestructura y recursos humanos capacitados (CEPAL, 2007).

Por otra parte, tras el creciente consenso acerca de la importancia relativa tanto de la cantidad de la IED como de su “calidad”¹, se crea el escenario propicio para intervenciones focalizadas, integradas y de tipo proactivo. En este sentido, el tipo de inversión, los sectores en que se proyecta, la naturaleza de los activos que las ET transfieren a la economía receptora y las características de las funciones asumidas por las filiales locales se constituyen como variables clave a tener en cuenta al momento de diseñar políticas públicas hacia la IED. Precisamente, las llamadas medidas de tercera generación incorporan la definición de ciertos flujos de inversión objetivo (*targets*) dentro de una estrategia global de desarrollo nacional o regional. Como señala la CEPAL, de esta forma se trata de compatibilizar las ventajas del país, las necesidades de los inversores y los intereses nacionales, buscando que la IED contribuya a la realización de las estrategias locales.

A su vez, es clave destacar que esta conjunción de factores no es algo estático. Es decir, muchas veces puede no coincidir el foco de la política de desarrollo de forma estricta con las ventajas comparativas del territorio y la lectura de las mismas que hacen los actores externos. Sin embargo, dentro de una política de desarrollo es posible, en cierta medida, potenciar el alineamiento de los mismos mediante la generación de cambios en el entorno local y/o acrecentando las capacidades de absorción domésticas (por ejemplo, alentando la formación de mano de obra más calificada, el acervo local de infraestructura, o la modernización de las firmas proveedoras). En la actualidad, entonces, hay un consenso mayor que en décadas previas acerca de la importancia de acciones de “*targeting* estratégico” cuando se trata de articular políticas de desarrollo con instituciones e incentivos para la atracción de IED.

En este contexto, el presente trabajo se propone revisar la evidencia disponible sobre mejores prácticas para la atracción de IED, aplicando luego esa evidencia para analizar la situación de Costa Rica en la materia y luego sugerir algunas líneas de acción que puedan contribuir a mejorar el actual marco promocional de la inversión en dicho país. Para ello,

¹ Entendemos como inversiones “de calidad” a aquellas que generan mayores derrames sobre la economía local en términos de capacitación de recursos humanos, desarrollo de proveedores locales, mayores exportaciones, disminución de los niveles de contaminación ambiental, impulso a las actividades innovativas, etc.

seguiremos una taxonomía que agrupa a las políticas de atracción de IED en cinco categorías: incentivos fiscales, normas y regulaciones, asistencia al inversor, incentivos financieros, y otras medidas de apoyo.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. Luego de esta introducción, en la sección 2 analizaremos algunas de las mejores prácticas de promoción de inversiones a nivel internacional. La tercera sección se dedica a estudiar los mecanismos de promoción vigentes en Costa Rica a la luz de la evidencia recopilada en la sección 2. Por último, la sección final reúne una serie de ideas que podrían contribuir a potenciar no sólo la captación de IED, sino fundamentalmente los derrames que ésta puede generar en aquel país.

2. BUENAS PRÁCTICAS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES A NIVEL INTERNACIONAL

Según Oman (1999), existen dos formas básicas de competencia por la IED: “vía incentivos” y “vía reglas”. La primera presenta esencialmente tres grandes alternativas: incentivos fiscales (exenciones y rebajas impositivas, depreciación acelerada de las inversiones); financieros (aportes directos, créditos subsidiados, préstamos garantizados); e indirectos (acceso beneficiado a infraestructura y servicios, concesiones regulatorias y tratamiento especial).

Con relación a su alcance, los incentivos pueden ser de carácter general, estar dirigidos a un sector particular o tener un objetivo específico. En general, cuando más sofisticado sea el tipo de inversión que se quiere atraer (e.g. I+D), mayor será el grado de especificidad del incentivo. Los esquemas de asignación pueden adoptar la forma de automáticos, cuando mediante la satisfacción de ciertos requisitos predefinidos las empresas obtienen directamente el beneficio (este tipo de incentivos engloba, entre otras, las zonas libres de impuestos, la legislación sobre maquila o las exenciones impositivas, por ejemplo), o de evaluación individual, si el incentivo se brinda en relación a la valoración particular de cada inversión. En el segundo caso, a su vez, la determinación de la cualidad y el mérito de cada proyecto puede ser definida en función de reglas preestablecidas, o bien a través de un análisis caso por caso acompañado de negociaciones con las autoridades pertinentes. Este último ha sido el modelo aplicado en Singapur, por ejemplo, mientras que el programa de atracción de inversiones intensivas en tecnología de Chile fue un ejemplo del primero (aunque la segunda forma se ha dado con mayor frecuencia a nivel subnacional, donde las distintas jurisdicciones negocian paquetes de incentivos con las firmas individualmente) (CEPAL, 2005). El hecho de realizar un análisis de caso por caso permite dirigir un subsidio a un proyecto según el impacto específico esperado, lo que en teoría optimiza el uso de los recursos del Estado. No obstante, este tipo de política tiene un costo administrativo mayor y, dependiendo de la transparencia institucional, puede generar riesgos de corrupción.

Box 1. Principales incentivos otorgados a la IED

Incentivos Fiscales

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

Incentivos Financieros

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

Incentivos Indirectos

- Infraestructura subvencionada.
- Servicios subsidiados, incluyendo asistencia en la identificación de fuentes de financiación, ejecución y gestión de los proyectos, la realización de estudios de preinversión, información relativa a los mercados, disponibilidad de materias primas e infraestructura, el asesoramiento sobre procesos de producción y técnicas de comercialización, asistencia

en la formación y capacitación del personal, facilidades técnicas para el desarrollo de conocimientos o la mejora del control de calidad.

- Preferencias en contratos gubernamentales.
- Cierre del mercado para posteriores entradas o la garantía de derechos de monopolio.
- Protección frente a la competencia de importaciones.
- Tratamiento especial con respecto a las divisas, incluyendo los tipos de cambio, tasas especiales de conversión de deuda externa en capital, eliminación de los riesgos cambiarios en los préstamos extranjeros, y concesiones especiales en la repatriación de las ganancias y el capital.

Fuente: Traducción propia de UNCTAD (1996b).

Mientras tanto, la competencia basada en reglas puede asentarse en dos tipos de medidas diferentes de naturaleza e impactos bien diferentes: i) la reducción de los estándares ambientales y/o laborales (o del *enforcement* de éstos) –las llamadas “*race to the bottom*”–; ii) el fortalecimiento de la estabilidad económica y política, la rúbrica de acuerdos de integración regional y tratados bilaterales, la liberalización de los flujos de comercio y de capital, la desregulación de mercados, la garantía de los derechos de propiedad intelectual, el reforzamiento del sistema judicial, etc. Este segundo tipo de medidas será examinado con más detalle en la sección 2.2.

Por otra parte, ya mencionamos que en los últimos años se ha ido produciendo un cambio importante en las prácticas comunes en torno a la competencia por la IED, a través de la modificación de ciertos arreglos institucionales y/o la generación de nuevas estructuras como las Agencias de Promoción de Inversiones. Estos organismos se concentran en la provisión de diversos tipos de servicios de asistencia al inversor (como veremos en la sección 2.3), pero su accionar también se articula directa o indirectamente con la política de incentivos adoptada en cada caso.

2.1. Incentivos fiscales

Existe una serie de argumentos que pueden ser empleados para justificar conceptualmente la aplicación de incentivos. La principal razón teórica para su implementación es la posibilidad de enmendar fallas de mercado o estimular la generación de “derrames”. En este sentido, los incentivos actuarían corrigiendo el sistema de señalización, procurando de este modo cerrar la brecha entre los retornos privados y sociales. Consecuentemente, se vería así justificada la aplicación de estas políticas cuando la inversión trae aparejada impactos positivos sobre el entorno socio-económico. En este sentido, los incentivos podrían concederse no sólo contra compromisos de inversión, sino también a cambio de que las empresas inversoras desarrollen o localicen en el país ciertos tipos de actividades (por ejemplo, I+D, entrenamiento de personal, etc.) o funciones (instalación de *headquarters* regionales, centralización regional de las operaciones de logística y abastecimiento, etc.) que, se presume, podrían generar impactos significativos en el entramado productivo y social local (lo mismo vale para los incentivos que buscan atraer inversiones “verdes”).

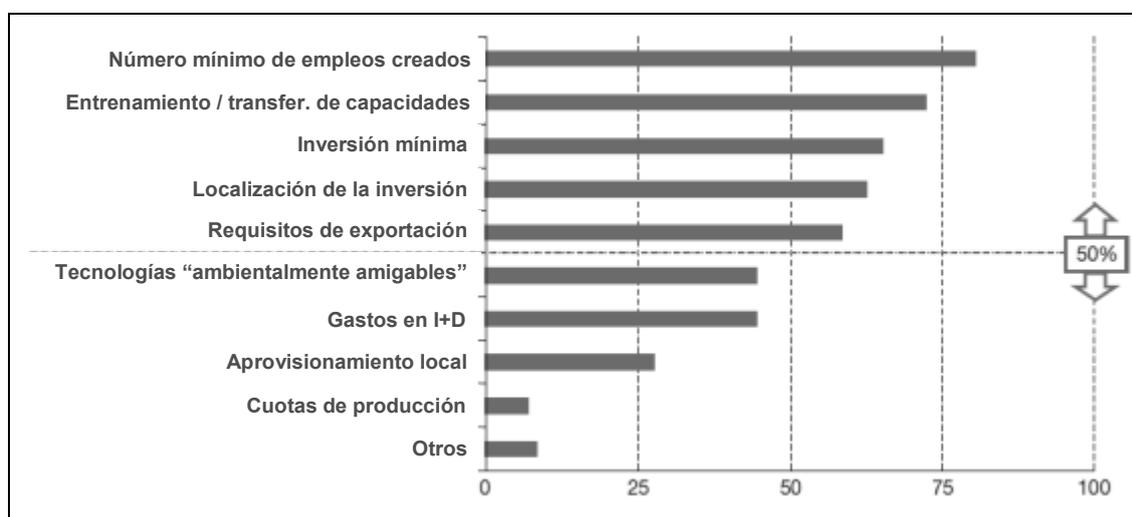
Asimismo, podrían aplicarse incentivos con vistas a promover el desarrollo de zonas rezagadas, ante la necesidad de reducir las disparidades intra-regionales, o bien cuando se persigue la transformación de la estructura productiva doméstica (por ejemplo, para atraer inversiones en sectores “intensivos en conocimiento”).

Alternativamente, los incentivos pueden ser utilizados a manera de compensación por la intervención de otras políticas públicas, como ser el caso de exenciones que pretenden subsanar la aplicación de tarifas proteccionistas. A su vez, podrían otorgarse también con el interés de atraer inversiones “pioneras”, ya sea para la economía en su conjunto, o bien en alguna rama productiva en particular. La idea en este caso sería atraer proyectos de alto

impacto (o inversiones “ancla”) y generar “efectos de imitación” que conduzcan a futuros flujos de IED auto sostenidos.

La política de incentivos se ha empleado, además, para obtener de parte de las ET ciertos compromisos en materia de desempeño, sin que se establezcan como *trade-related investment measures* (TRIMs) propiamente dichas, pues el uso de estas últimas puede chocar con las reglas de la OMC. En este sentido, se han utilizado requisitos como contenido local, gastos en I+D, creación de empleo, generación de exportaciones, uso de tecnologías “limpias”, localización regional o formación de personal, entre otros (ver gráfico 1). En principio, estas medidas se diseñarían de modo de ayudar a que la operación de las compañías multinacionales se alinee con los objetivos del país receptor y, en particular, con las respectivas estrategias de desarrollo socio-económico. Sin embargo, en la medida en que las filiales de las ET se orientan cada vez más hacia mercados globales, que los procesos productivos se fragmentan creando cadenas de valor regionales o internacionales y el número de países compitiendo por la atracción de estas actividades crece aceleradamente, la exigencia de algunos de estos requisitos (en particular los vinculados con contenido local) suele perder relevancia o bien incluso tornarse contraproducente.

Gráfico 1. Requisitos de desempeño más importantes (en porcentaje)



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

Nota: Basado en el número de oportunidades mencionado como uno de los cinco principales requisitos.

Si bien desde una perspectiva conceptual es posible utilizar a los incentivos como parte de una estrategia “pro-desarrollo”, los argumentos anteriores no implican que toda política de promoción en base a estos instrumentos sea igualmente adecuada o deseable. Según UNCTAD (2003), existe una serie de aspectos que los gobiernos deben tener en cuenta a la hora de analizar una política de incentivos. Primero, aparece el riesgo de ofrecer paquetes a empresas que hubieran invertido de todas formas (redundancia), con lo que el incentivo se establecería como una mera transferencia de recursos desde el Estado hacia las firmas. En segundo lugar, los incentivos implican la resignación de ingresos o la erogación de fondos por parte del erario público. En consecuencia, se perdería así la oportunidad de emplear este dinero con otros fines (como el fortalecimiento de la infraestructura o la inversión en capital humano), los cuales podrían conformar, en última instancia, un mayor motivo de atracción de IED. En la misma línea, Klemm (2009) señala que los subsidios sobre las inversiones crean indirectamente pérdidas en los ingresos tributarios dado el *crowding-out* de inversión no subsidiada (potencialmente imponible). En tercer lugar, existe la posibilidad de generar “guerras de ofertas” entre distintos competidores, que lleven a que los costos de

los incentivos superen los beneficios sociales de la inversión. Thomas (2011) argumenta que como consecuencia de estas “guerras”, las empresas han empezado a considerar el proceso de selección del destino de la inversión como una actividad generadora de rentas en sí misma. Esto además de que, dependiendo del diseño del incentivo, se abre la posibilidad de que las multinacionales recurran a precios de transferencia para lograr reducir la carga tributaria concentrando sus ganancias en las localizaciones con baja imposición. Hay asimismo potenciales problemas específicos a cada clase de incentivo. Por ejemplo, las exoneraciones fiscales para nuevas inversiones traen aparejado el riesgo de que inversiones ya existentes sean “redefinidas” para calificar como nuevas, y favorecen a los proyectos con bajo capital hundido. Por último, se advierte acerca de los costos administrativos y de las dificultades de gestión que este tipo de medidas generan².

Varios de estos argumentos se vinculan con lo que la literatura económica denomina “fallas de gobierno”. En esta línea, se pueden mencionar las siguientes cuestiones: en general, los gobiernos carecen de información sobre el valor de las externalidades asociadas con la IED, por lo cual no se puede estimar con precisión la magnitud de los incentivos a conceder; los incentivos pueden ser redundantes; generan espacio para acciones de tipo *rent-seeking* por parte de las firmas; cuando son otorgados de forma discrecional, pueden dar lugar a actos de corrupción; los gobiernos pueden tener dificultades en fiscalizar la aplicación de los incentivos que otorgan (WTO, 1996). Esto llama a evaluar la posible adopción de incentivos en función de las capacidades institucionales realmente existentes, pero también a promover un mejoramiento de estas últimas a fin de avanzar progresivamente hacia políticas que requieren capacidades mayores pero también prometen superiores beneficios.

En Ons (2014) se listan una serie de principios básicos que, de acuerdo con la evidencia disponible, resulta útil considerar a la hora de diseñar una política de incentivos para la inversión. Ellos incluyen los siguientes:

- **Fundamentos:** La justificación del incentivo debe ser explícita y vincularse directamente con la estrategia de desarrollo del país. Asimismo, los incentivos deben otorgarse fundamentalmente a aquellas inversiones que generen externalidades positivas, incluyendo las inversiones “ancla” que generan efectos multiplicadores a través de la señalización.
- **Objetivos:** deben ser: i) específicos; ii) medibles; iii) factibles/realistas; iv) relevantes; y v) con límite temporal. Todo esto permite evaluar *ex ante* los potenciales impactos del incentivo, su capacidad de lograr los objetivos buscados y luego monitorear su real eficacia.
- **Análisis costo-beneficio:** previo a la adopción de un incentivo resulta prudente realizar un análisis costo-beneficio de sus efectos, aunque sea a modo estimativo, comparando el sacrificio fiscal con las potenciales ganancias obtenibles a nivel social. Estos costos y beneficios deben ser revisados de manera periódica a fin de definir si se continúa, modifica o elimina el incentivo bajo análisis.
- **Contrapartidas:** los incentivos deben atarse no sólo a compromisos de inversión, sino que también deben apuntar a otras contrapartidas que potencien el vínculo con los objetivos de las políticas sociales y la estrategia de desarrollo del país. Asimismo, deben establecerse mecanismos de monitoreo y de penalización en caso de que las contrapartidas exigidas no sean efectivizadas.
- **Transparencia, predictibilidad y estabilidad:** si bien las “reglas de juego” no son inmutables, ya que tienen que adaptarse a la experiencia en la aplicación de los

² También es importante definir el momento en que se pagará el incentivo ofrecido. Por un lado, Bartik (2007) -citado en Thomas (2011)- señala que los incentivos tienen un efecto mayor sobre la decisión de las empresas si son otorgados rápidamente, en parte por la alta tasa de descuento de las empresas para estimar los beneficios futuros. En contraste, Blómstrom y Kokko (2003) argumentan que los subsidios a I+D, educación y capacitación tienen mejores resultados si son pagados una vez que se llevan a cabo las actividades. Asimismo, Weber y Santacroce (2007) afirman que pagar por desempeño reduce conductas de tipo *rent-seeking* y evita la aplicación de las desgravaciones cuando los inversores no cumplen sus compromisos.

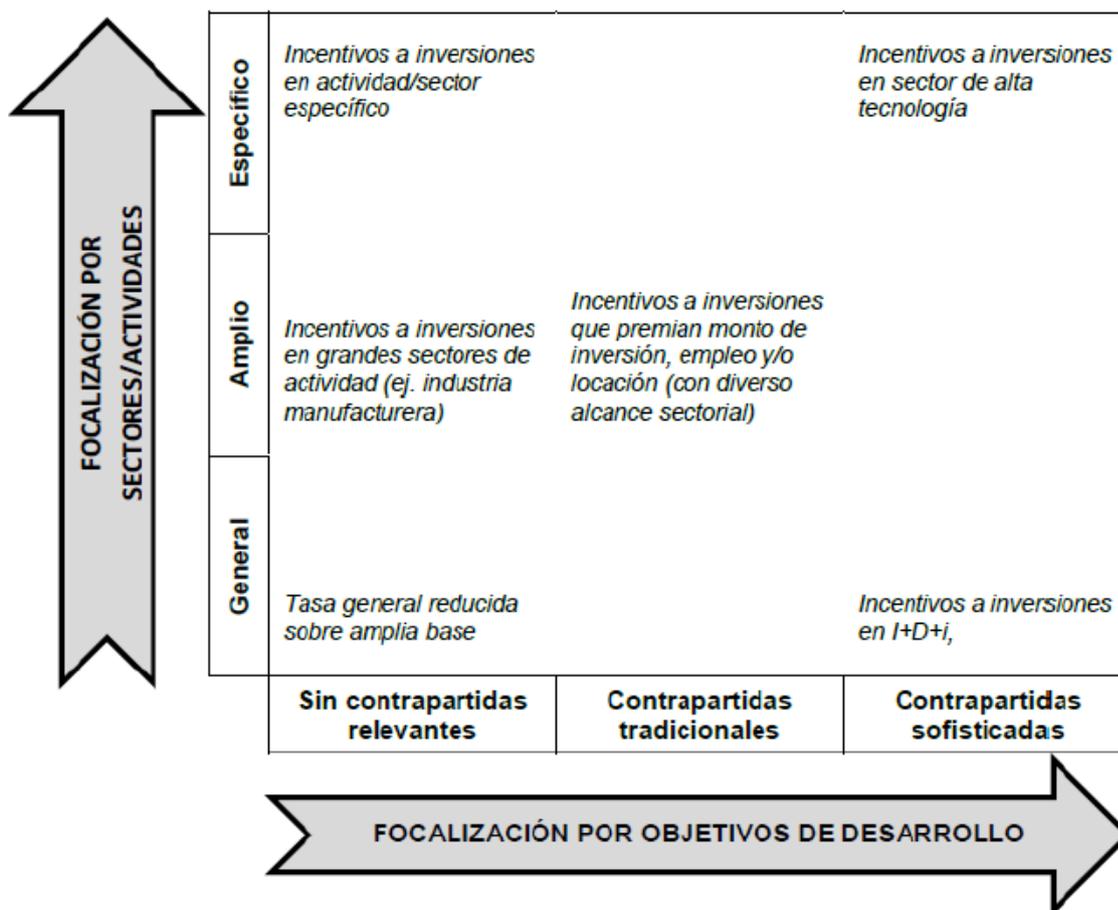
incentivos y a cambios en las políticas y/o en el contexto, las modificaciones relevantes en los esquemas de incentivos deben ser oportunas, transparentes y discutidas con el sector privado (aunque no negociadas), ya que la estabilidad de un esquema de incentivos es una de las características de las que depende su aceptación por parte de los inversores.

- *Transitoriedad/sustentabilidad*: los incentivos deben aplicarse a proyectos o actividades sustentables en términos económicos, sociales y ambientales. En el primer caso, esto implica que las actividades promovidas deben poder sobrevivir luego de un tiempo prudencial sin necesidad del incentivo, de modo de evitar subsidiar permanentemente actividades económicas no viables a expensas del conjunto de la sociedad. De aquí se deriva que los incentivos deben ser transitorios y prever mecanismos para su gradual desaparición.
- *Diferenciación*: el diseño de los incentivos debe tener en cuenta que distintos tipos de medidas afectan de modo diferente a los diversos grupos de inversores (según tamaño, sector, tipo de proyectos, antigüedad de la empresa, etc.), por lo cual se requiere analizar en cada caso concreto qué tipo de incentivo inducirá el comportamiento deseado en cada uno de esos grupos.
- *Autoridad de aplicación*: la entidad responsable del otorgamiento y la administración del incentivo debe también asumir los costos del mismo y no puede tener conflictos de intereses resultantes de objetivos de desempeño en la atracción de inversiones, para evitar otorgar incentivos por arriba del nivel óptimo.
- *Soporte institucional y capacidades*: idealmente la administración de los esquemas de incentivos debe aproximarse a un sistema de ventanilla única, que coordine eficazmente con las entidades involucradas o esté directamente integrado por representantes de las mismas. Asimismo, debe mantenerse una correspondencia entre el nivel de “sofisticación” del incentivo y las capacidades del sector público y privado para gestionarlo.
- *Compromisos internacionales*: considerando la existencia de diversos tipos de compromisos internacionales que delimitan el tipo de incentivos que pueden aplicar los países signatarios de aquellos, es necesario evaluar la posible existencia de conflictos con otros países que puedan verse afectados por la aplicación de medidas de apoyo a la inversión.

Una manera de resumir lo discutido hasta aquí se presenta en el Gráfico 2 (tomado de Ons, 2014), en donde se caracterizan a los instrumentos de promoción en función de la exigencia de distintos tipos de contrapartidas y por su grado de focalización por sector/actividad. Mientras que incentivos con escasa focalización y sin contrapartidas son más fáciles de administrar, tienen el problema de que generan mayores pérdidas de recaudación al beneficiar a inversiones que se hubieran realizado de todos modos. Sin embargo, para avanzar en ambas dimensiones del *targeting*, se requiere de instrumentos más complejos, que pueden ser difíciles de diseñar de manera eficaz, así como de la correcta identificación de los objetivos perseguidos; asimismo, es probable que este tipo de incentivos estén más expuestos a problemas de captura³ (en suma, a mayor énfasis en estrategias de *targeting*, crece la posibilidad de que emerjan las llamadas “fallas de gobierno”). Esto sugiere, como mencionábamos antes, que para avanzar en esta materia son necesarias mayores capacidades tanto públicas como privadas.

Gráfico 2. Clasificación de los incentivos según dimensiones de focalización

³ Por captura se entienden aquellas situaciones donde determinados grupos de interés toman control o tienen influencia decisiva sobre las decisiones de política pública para volcarlas hacia sus intereses particulares.



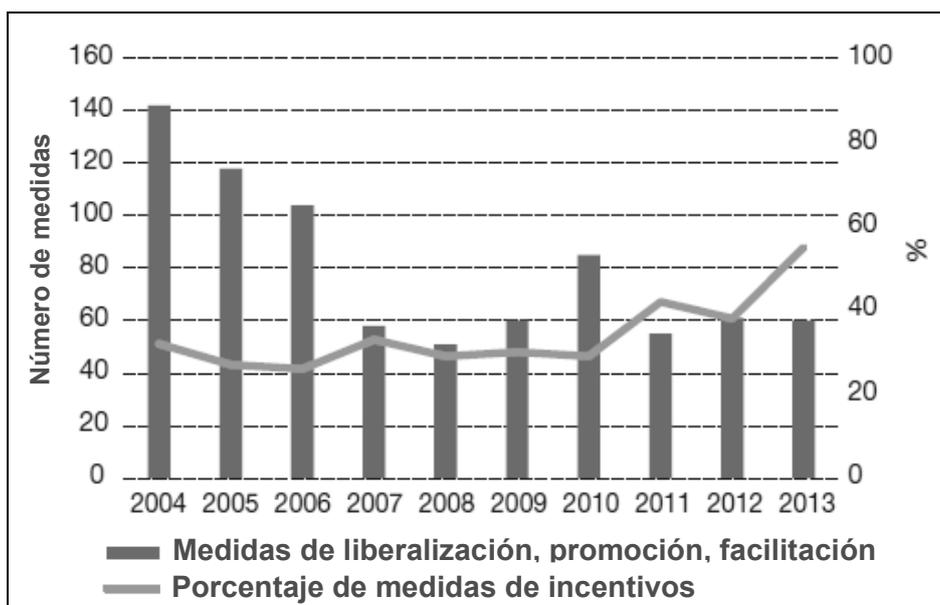
Fuente: Ons (2014).

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que los incentivos se emplean activamente y muchos países y regiones se ven incluso casi “forzados” a su aplicación al entablar competencia con otros que brindan estos beneficios. La competencia vía incentivos es especialmente intensa a nivel intrarregional. Es decir, los gobiernos suelen competir, en principio, con otros vecinos de cualidades similares por inversiones direccionadas hacia una región particular, tanto a nivel nacional como subnacional⁴. Todo debate en torno a las políticas relacionadas a la IED debe tener presente, entonces, que los incentivos existen y que son otorgados por una gran cantidad de países y regiones.

En efecto, tal como señala UNCTAD (2003), la utilización de incentivos en el marco de la competencia por la inversión extranjera ha evidenciado, en las últimas décadas, una fuerte expansión en frecuencia y valor. La extensión y el crecimiento del uso de dichas políticas han sido particularmente importantes a partir de los años '90 (véanse, entre otros, Moran, 1998; Easson, 2001; Charlton, 2003; UNCTAD, 1996a; 2002; 2008b). Esta tendencia puede extrapolarse además hacia el nuevo milenio, con un peso creciente de los incentivos entre las medidas de promoción y facilitación de inversiones (gráfico 3), como así también con una elevada valoración dentro de las estrategias de las APIs para atraer IED (gráfico 4).

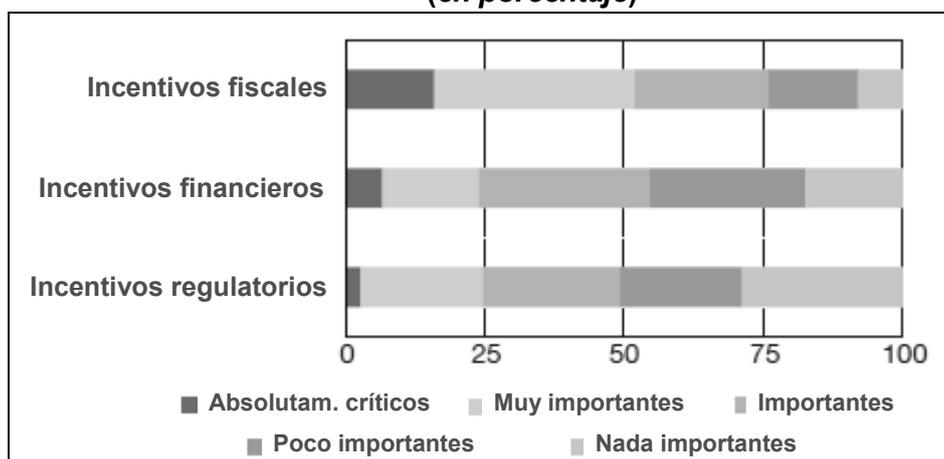
Gráfico 3. Incentivos y medidas de liberalización, promoción y facilitación de inversiones, 2004-2013 (en número de medidas y porcentaje)

⁴ Sin embargo, un fenómeno reciente, que se advierte en ciertas industrias caracterizadas por una amplia flexibilidad en la localización de sus operaciones, es la aparición de escenarios de competencia global.



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

Gráfico 4. Importancia de los incentivos en la estrategia de atracción de IED (en porcentaje)



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

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

Yendo a la efectividad de los incentivos fiscales, distintos trabajos muestran que, en general, los mismos –en sus distintas variables, incluyendo exenciones, “vacaciones impositivas”, créditos fiscales, etc.- pueden tener efectos positivos sobre la atracción de inversiones, así como sobre la generación de empleo (Buettner y Ruf, 2007; Miyagiwa y Ohno, 2009; Havranek y Irsova, 2010; Klemm y Van Paris, 2010; Caiumi, 2011; Burger et al, 2012; Amerighi y De Feo, 2013⁵), aunque mientras que algunos estudios señalan que los incentivos fiscales son más efectivos que los financieros (e.g. Ginevičius y Šimelytė, 2011), otros llegan a la conclusión opuesta (e.g. Miskinis y Miknevičiute, 2011). Asimismo, las conclusiones también varían respecto de qué forma de incentivo fiscal es más efectiva y cuáles son los canales de impacto relevante; en tanto, hay muy poca evidencia sólida respecto del balance costo beneficio de los incentivos desde el punto de vista de sus impactos sobre la economía en general.

⁵ Ver también la discusión sobre el tema en Ons (2014) y Artana y Templado (2015).

Adicionalmente, la firma de tratados de doble tributación (que reducen la carga impositiva para inversores que operan en más de un país)⁶ también parece jugar un rol positivo a la hora de atraer IED, aunque algunos trabajos (por ejemplo, Eicher *et al.*, 2012, Baker, 2012) no encuentran evidencia en ese sentido, lo cual se atribuye al hecho de que esos tratados pueden dificultar prácticas de precios de transferencia, que son importantes para muchas empresas multinacionales.

La existencia de contratos de estabilidad tributaria es otro factor que puede ser favorable para la llegada de IED al reducir la incertidumbre regulatoria, al tiempo que demarca de manera clara qué tipo de concesiones los Estados están dispuestos a hacer frente a los inversores. Sin embargo, como señala Ons (2014), en general, los países latinoamericanos no han empleado estratégicamente el instrumento, en el sentido de imponer a los inversores requisitos en relación con, por ejemplo, la creación de empleo, el desarrollo de proveedores, la capacitación de recursos humanos, etc.

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

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

Por otro lado, el impacto de los incentivos varía según las estrategias de las firmas, las motivaciones de sus proyectos, los mercados a los que se aboca, el sector o país de origen, etc. Por ejemplo, en el caso de la inversión de tipo *efficiency-seeking*⁷, especialmente aquella destinada a la producción de bienes y servicios para el mercado mundial, los incentivos juegan un rol relevante cuando existen múltiples locaciones alternativas (con similares atractivos) para realizar la inversión y/o cuando existen locaciones adecuadas pero desconocidas por los potenciales inversores (The Economist, 2011). En contraste, en el caso de las inversiones de carácter *resource-seeking* y *market-seeking*, la efectividad de los incentivos como determinantes de la decisión del inversor sería menor.

Varios de los casos considerados por la literatura especializada como “relativamente exitosos” en la atracción de IED han utilizado a la política de incentivos como un instrumento clave en sus estrategias de promoción, como lo ilustra la experiencia de Irlanda por ejemplo (Ruane y Gorg, 1997). Desde 1950, existieron exenciones en el impuesto a las ganancias sobre los ingresos por exportaciones. Durante los años ochenta, para alinear al país con las reglas de “no discriminación” de la Comunidad Europea, estas concesiones tributarias fueron reemplazadas por una tasa corporativa “preferencial” del 10% (modificada luego a

⁶ Ver Blonigen y Davies (2000), Barthel *et al.* (2010), Al-Sadig (2011) y Sosa Andres *et al.* (2012).

⁷ La inversión *efficiency seeking* es aquella que busca racionalizar los procesos de división del trabajo al interior de las ET para explotar economías de especialización y de ámbito. Estas inversiones se materializan a través de procesos de complementación y articulación, tanto comercial como productiva, de las operaciones de las distintas filiales de la corporación.

12,5%) sobre los beneficios provenientes de las industrias manufactureras y de servicios comerciados con el extranjero, a la cual se adosarían hacia fines de la década las actividades comprendidas en el *International Financial Services Centre* (IFSC) de Dublín. Mientras tanto, las restantes ramas corporativas –sector primario, terciario doméstico y, en especial, entidades financieras locales– tributaban desde entonces una tasa “estándar” del 25% a las ganancias no derivadas de actividades comerciales con el exterior. Finalmente, en 2010 se concretó la unificación de todas las tasas a las ganancias corporativas en el nivel del 12,5% (una de las más bajas del mundo).

Asimismo, el sistema impositivo irlandés ofrece actualmente la posibilidad de obtener un crédito fiscal en torno al 25% de los gastos incrementales realizados en I+D. El crédito está disponible para la I+D llevada a cabo en cualquier parte de la UE, siempre que no haya recibido alguna ayuda en otro país. La I+D debe llevarse a cabo *in-house*, con las excepciones de que hasta un 5% de estos gastos pueden haber sido encargados a universidades y otro 10% subcontratado a terceras empresas. Adicionalmente, los gastos en innovación efectuados en Irlanda acceden a una exención tributaria del 12,5%, dando un beneficio acumulado posible según ambos esquemas de hasta el 37,5%.

Otro caso a mencionar es el de Malasia, donde se han establecido una amplia gama de incentivos generales a la inversión, que van desde la aplicación de exenciones al impuesto a las ganancias empresariales por un cierto periodo de tiempo o un esquema de crédito fiscal en función de la inversión en capital efectuada (en ambos casos, generalmente del 60-70% por 5 años, aunque en ciertos proyectos considerados estratégicos las exenciones pueden llegar al 100%), hasta exenciones del pago de tarifas de importación e impuestos a las ventas. Los sectores promovidos a través de este tipo de mecanismos incluyen tanto manufacturas (tecnologías avanzadas, TICs, industria aeroespacial, industria automotriz, dispositivos médicos, PYMES, etc.) como servicios (logística, I+D, *headquarters*, actividades conocimiento-intensivas), turismo y agricultura y gestión medioambiental.

Por otra parte, con el objetivo de alentar un desarrollo regional equilibrado, se conformaron 5 “corredores económicos” donde se implementan diferentes combinaciones de incentivos según las características de las zonas, sus atractivos productivos y recursos disponibles, niveles de desempleo, etc. De esta forma, se amplía la base de aplicación de los incentivos generales antes mencionados (periodos de exenciones de 10 años y por un 100%, eximición del requisito de participación local en el capital de las firmas) y se incluyen otros mecanismos nuevos (créditos blandos, subsidios financieros) para promover, en función de la zona, el desarrollo de actividades agropecuarias y de producción de alimentos, el sector petroquímico, la industria electrónica y los servicios (turismo, industrias creativas, servicios educativos, de salud y financieros), por nombrar algunas de las áreas de interés.

A su vez, podemos mencionar algunos programas de incentivos específicos como el *Multimedia Super Corridor*, pensado para atraer empresas vinculadas a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y el *Bionexus Status*, programa centrado en la promoción de actividades de biotecnología. Los beneficios de ambos esquemas incluyen: la administración de las exenciones tributarias antes señaladas en un 100% y por un periodo de 10 años; la excepción del requisito de participación local en el capital de las firmas; el acceso a subvenciones, o la doble deducción tributaria, por gastos en I+D; y otros incentivos vinculados a tarifas de importación e impuestos a las ventas.

Otro tema interesante es la posibilidad de utilizar la política de incentivos para focalizar e impulsar diferentes objetivos específicos según la evolución socio-económica del país. En esta línea, el gobierno de Singapur ha buscado aprovechar al máximo posible las potencialidades de la inversión extranjera durante las diversas fases del desarrollo nacional (el mencionado caso de Irlanda también es un ejemplo en ese sentido).

Los flujos y naturaleza de la IED arribada a dicho país han estado influenciados en buena medida por los paquetes de incentivos delineados por el *Economic Development Board* (EDB) a partir de los objetivos de desarrollo de cada etapa. Desde sus orígenes, el EDB ha aplicado una estrategia de *targeting* y los distintos tipos de exenciones fiscales o subsidios financieros se definían sobre la base de un análisis caso por caso, donde se evaluaban los beneficios potenciales de cada proyecto, mientras que dicha asistencia se suministraba a cambio de la satisfacción de ciertos requisitos de desempeño por parte de las transnacionales.

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

En el caso de la estrategia de focalización implementada por la República Checa, el otorgamiento de incentivos ha sido una herramienta privilegiada en el direccionamiento de las corrientes de inversión (Sacroisky, 2008). El paquete inicial de incentivos pretendía primordialmente captar proyectos de inversión *greenfield* en las ramas automotriz, electrónica y de ingeniería de precisión, ya que se entendía que este tipo de inversiones no sólo apoyaban el desarrollo nacional, de acuerdo a la trayectoria manufacturera de la economía, sino que también podían reducir de forma más efectiva el problema del desempleo, dado su carácter de nueva inversión.

Con el cambio de milenio, la estructura de incentivos tuvo varias transformaciones. Entre éstas, se modificaron las condiciones para incluir, además de los nuevos grandes proyectos en el país, la cobertura de inversiones por expansión de operaciones preexistentes y aumentar la posibilidad de acceso de empresas nacionales a dichos incentivos. Asimismo, en la última década *CzechInvest* alteró el eje de su estrategia de focalización. Producto del crecimiento en los años post-URSS, el país ya no se encontraba en condiciones de seguir compitiendo sobre la base de costos de producción, por lo cual, en adelante, el foco se trasladó de la producción trabajo-intensiva a los servicios empresariales y a las TICs y otras industrias *high-tech*, mientras que la evaluación de los proyectos de inversión daría un mayor peso a consideraciones tecnológicas y de escalonamiento en la cadena de valor agregado, en detrimento de la medida de creación de empleo (salvo para las regiones aún rezagadas). Esto trajo aparejada una transformación en la estructura de incentivos, que hasta entonces se limitaba a las operaciones manufactureras y presentaba un sesgo hacia las inversiones en capital físico.

En esta línea, y como un ejemplo del uso de incentivos para alentar inversiones estratégicas que podrían impactar favorablemente en la trama productiva local, *CzechInvest* estableció

un paquete específico de incentivos enfocado en el desarrollo de centros tecnológicos (inversiones en investigación, desarrollo e innovación) y centros de soporte empresarial. Para ello, el programa incluía el otorgamiento de subvenciones para cubrir parte de los costos de activos fijos y entrenamiento de personal (OECD, 2012)⁸.

2.1.a. El caso de las zonas especiales para la inversión

Una práctica bastante usual es acotar (y/o concentrar) la oferta de incentivos en las actividades desarrolladas en el marco de lo que la literatura identifica genéricamente con el nombre de Zonas Económicas Especiales (ZEE) o Zonas Procesadoras de Exportaciones (ZPE)⁹. Se trata de áreas que se caracterizan por estar comprendidas dentro de un entorno de políticas distinto al que se aplica en otros lugares del país (esto es, la zona es tratada como estando fuera del territorio aduanero doméstico) y el cual pretende contribuir -más allá del crecimiento de las exportaciones- a la consecución de ciertos objetivos de política (Engman *et al.*, 2007), entre ellos: atraer IED; crear empleo; apoyar una estrategia más amplia de reforma económica; y actuar como laboratorios experimentales para la aplicación de nuevas políticas (FIAS, 2008)¹⁰.

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

El paquete de incentivos fiscales utilizado para tales fines prácticamente se ha estandarizado entre las ZPEs de los distintos lugares del mundo (FIAS, 2008). La mayoría de estas zonas comparte alguno o todos de los siguientes incentivos (McCallum, 2011):

- La exención de los impuestos a la exportación;
- La exención de derechos sobre las importaciones de materias primas o bienes intermedios;
- La exención de impuestos directos, tales como impuestos a las utilidades, impuestos municipales y de propiedad;
- La exención de impuestos indirectos como el IVA en las compras nacionales;
- La exención de controles nacionales sobre las divisas;
- La libre repatriación de las ganancias de las firmas extranjeras;

⁸ Entre los años 2004 y 2008 se apoyó el establecimiento de 58 proyectos de centros tecnológicos (23 de firmas locales y 35 de compañías extranjeras), al tiempo que las ET representaron el 70% del total de nuevos puestos de trabajo creados al amparo de dicho programa (lo que representa más de 2000 empleos).

⁹ Kusago y Tzannatos (1998) presentan una lista con las distintas denominaciones: por ejemplo, “*Industrial Free Zone*” y “*Export Free Zone*” en Irlanda, “maquiladoras” en México, “*Duty Free Export Processing Zone*” y “*Free Export Zone*” en la República de Corea, “*Export Processing Zone*” en Filipinas, “*Special Economic Zone*” en China, “*Investment Promotion Zone*” en Sri Lanka y “*Free Zone*” en los Emiratos Árabes Unidos. Tiempo más tarde, Boyenge (2007) listó 32 nombres distintos para describir tales zonas.

¹⁰ Jenkins *et al.* (1998) señalan que “en general, hay 5 fuentes de beneficios principales que un gobierno puede estar buscando: i) generación de empleo; ii) generación de divisas; iii) atracción de IED y tecnologías; iv) adquisición de habilidades gestión y laborales superiores; y v) creación de vínculos entre las empresas radicadas en ZPE y firmas locales”.

- La provisión de servicios administrativos simplificados, especialmente para facilitar la importación y exportación;
- El suministro de infraestructura mejorada para la producción, el transporte y la logística.

Artana y Templado (2015) listan algunos ejemplos de evaluación de impacto de zonas francas en distintas regiones, encontrando que en algunos casos tienen efectos positivos sobre el empleo o la inversión, aunque no están claras sus consecuencias sobre la economía en su conjunto. En efecto, el mayor riesgo de este tipo de esquemas es la conformación de enclaves que, al margen de la generación de empleo (en muchas ocasiones de baja calidad) y exportaciones, no ayuden en igual medida a diversificar la estructura productiva del país o a generar encadenamientos y derrames hacia la economía local. Sin embargo, son variados los factores que determinan el éxito o fracaso de una ZPE, incluyendo no sólo sus características intrínsecas, sino también las circunstancias y contextos institucionales, económicos y sociales en que se encuentran insertos estos regímenes¹¹. A su vez, también pueden ser distintos los beneficios que se busca obtener al establecer este tipo de mecanismos promocionales¹².

Así, regímenes con similares características en cuanto a su diseño y duración pueden tener experiencias de desarrollo muy distintas. Por ejemplo, los encadenamientos productivos y la integración de las ZPE con la economía interna de los países centroamericanos suelen ser tenues y escasos, sin generar efectos significativos de transferencia de tecnología y de dinamismo sobre las economías y las empresas locales (CEPAL, 2010)¹³. Asimismo, en su análisis del régimen de zonas francas en 3 países de Centroamérica (Costa Rica, Salvador y República Dominicana), Artana y Templado (2015) señalan que las empresas que accedieron a los incentivos tributarios no necesariamente mostraron un mejor desempeño (en ventas y/o empleo), pero sí exhibieron mayores utilidades, que las que no fueron beneficiadas. Esto último permite sospechar que tal vez se favorecieron a proyectos de elevada rentabilidad que podrían haberse concretado de todas formas.

A diferencia de los casos anteriores, las ZPEs de Corea, Taiwán y China fueron exitosas para atraer capital extranjero y fomentar, al mismo tiempo, vínculos entre las industrias locales y las empresas de las zonas y procesos de escalamiento tecno-productivos (Stein, 2008). Los tres países insertaron a las zonas dentro de una estrategia de política industrial más amplia. Por ejemplo, en el caso de Taiwán, y bajo la dirección del gobierno, se generaron unos 40 acuerdos de cooperación técnica entre inversores extranjeros y proveedores. Así, personal de las empresas de las zonas fue colocado en las instalaciones de los potenciales proveedores para ofrecer asesoramiento en métodos de producción y control de calidad. Se organizaron, también, más de 1.000 fábricas para proveer de insumos a la zona. Como resultado de estos esfuerzos, los proveedores locales en Taiwán incrementaron su participación desde 8% del total importado por las empresas de las zonas al 46% entre 1969 y 1979 (Jenkins *et al.*, 1998). En definitiva, lo que la práctica parece mostrar con relación a los encadenamientos productivos es que si bien no son fáciles de desarrollar, aquellos países que hacen un esfuerzo especial para crearlos y que usan a las zonas como un instrumento más dentro de una estrategia de desarrollo más amplia extraen mayores beneficios del establecimiento de ZPE.

¹¹ Granados (2005) cita, por ejemplo, la localización geográfica de la zona (no sólo en la geografía nacional sino internacional), la disponibilidad de mano de obra adecuada (tanto especializada como no especializada), la existencia de infraestructura apropiada, un marco regulatorio amigable, la disponibilidad de otros servicios de valor agregado, la estabilidad y seguridad del país y la capacidad de las empresas establecidas en las ZPE de responder adecuadamente a las necesidades del mercado.

¹² Siguiendo a White (2011), los beneficios de las ZPE pueden caer en dos categorías: beneficios directos que afectan directa y cuantitativamente la evolución de la cuenta corriente y de las finanzas públicas a través del crecimiento de la exportación y el ingreso de divisas, la IED y el incremento del ingreso de los gobiernos; y beneficios indirectos o dinámicos, que incluyen la mejora de las calificaciones de la mano de obra y de las formas de gestión, transferencia de tecnología, vínculos con firmas domésticas, "efectos demostración", diversificación de exportaciones, y conocimiento de los mercados internacionales.

¹³ Lo mismo ocurre en otras regiones como África (Baissac, 2003, citado en McCallum, 2011).

Siguiendo con los casos asiáticos, Filipinas fue el primer país de Asia del Este en crear una zona especial, a partir de la sanción en 1969 de la Ley 5490, que impulsó el establecimiento de una Zona Franca en Bataan (Aldaba, 2006). Entre fines de los años '70 y la primera parte de los '80 hubo un proceso de liberalización del comercio y simplificación de procesos administrativos relacionados con la actividad exportadora. Posteriormente, en 1995 se sancionó la Ley 7916, la cual amplió la visión que se había conferido a las zonas francas, pasando éstas a ser concebidas como "polos de desarrollo". Los incentivos otorgados en las zonas francas incluían, entre otros: la exención del impuesto al ingreso de las empresas por 4 años, con un máximo de 8; de los impuestos sobre importaciones de maquinaria y equipo y componentes; de todo impuesto nacional o local una vez transcurrido el período de exención del impuesto al ingreso y su reemplazo por una tasa fija de 5% sobre el producto bruto de las empresas; crédito fiscal para la sustitución de materias primas y bienes de capital importados; deducciones por gastos de entrenamiento de la fuerza laboral y deducciones adicionales relacionadas con gastos laborales y simplificación de los procesos de importación-exportación. Por otra parte, comenzó a perseguirse el objetivo de descentralizar la actividad productiva, creando zonas especiales en diversas regiones a los fines de estimular el desarrollo local y descomprimir el área de Manila. Los polos de la PEZA (*Philippine Economic Zone Authority*) incluyen actualmente tanto edificios como parques tecnológicos y centros de Information Technology (IT).

Finalmente, un caso exitoso de desarrollo sectorial sobre una base material similar son las exportaciones de software desde India, ya que, entre otros incentivos, a partir de 1976 a las empresas del sector se les permitió localizarse en "*Export Processing Zones*" (EPZ). La primera de estas zonas había sido establecida en 1965 como plataforma de exportación sobre la base de incentivos y exenciones impositivas. Con el tiempo otras EPZ fueron haciéndose operativas. Sin embargo, hasta 1991 las políticas eran rígidas y el paquete de incentivos y las instalaciones no eran atractivos. En el contexto de las reformas adoptadas a partir de ese año, el gobierno lanzó una serie de medidas para renovar y reestructurar las EPZs. El foco estuvo en la delegación de poderes a las autoridades zonales, el suministro de nuevos incentivos fiscales y la provisión de instalaciones más amplias (Aggarwal, 2005). Previamente, en 1981 se había creado además la figura de la unidad orientada a las exportaciones (*Export-Oriented Units*), que gozaba de similares derechos y beneficios a los que accedían las empresas en las EPZ. Este esquema facilitaba el establecimiento de EOU más allá de los límites de las EPZ.

En paralelo, con la finalidad de fomentar la exportación de software el gobierno estableció en 1988 el *Software Technology Parks of India (STP) Scheme* y en 1990 se crearon los primeros parques. El incentivo más importante que ofrece el *STP Scheme* es la exención del 100% del impuesto al ingreso de las ganancias de exportación. También hay exenciones en impuestos sobre servicios, impuestos especiales, descuentos para el pago del impuesto sobre las ventas y exención de derechos de importación para los bienes de capital, entre otros incentivos. Hacia 2012 había más de 50 parques distribuidos por la India, la mayoría de los cuales se encuentra en ciudades de segundo y tercer nivel ("*Tier-2 and Tier-3 cities*")¹⁴. El éxito de este régimen se refleja en que más del 90% del total de las exportaciones de software del país proviene actualmente de STPs (Parthasarathy y Ranganathan, 2011).

En el año 2000, el gobierno de India introdujo un nuevo esquema para el establecimiento de Zonas Económicas Especiales (SEZ, por su sigla en inglés) en diferentes partes del país. Pueden ser establecidas por el sector público, privado y/o ambos con un tamaño no menor a las 1000 hectáreas. A partir de entonces, las EPZ fueron convertidas en SEZ (Aggarwal, 2005), las cuales cuentan con una simplificación significativa de los procedimientos y una

¹⁴ Ciudades de menor importancia relativa en términos de población y nivel de actividad económica, pero que ofrecen condiciones favorables para el desarrollo de nuevas actividades ante el incremento de los precios de la tierra y los salarios en las principales ciudades.

política de ventanilla única para hacer las tramitaciones en temas relacionados con el gobierno central y los estatales. El *SEZ Scheme* ofrece beneficios similares al *STP Scheme* en lo que tiene que ver con impuestos indirectos, aunque hay diferencias menores en los detalles operacionales. En el *SEZ Scheme* la exención del impuesto al ingreso se va reduciendo en un período de 15 años desde la fecha de comienzo de actividades. Hay una exención del 100% del impuesto a las ganancias sobre los ingresos de exportación durante los primeros 5 años, un 50% durante los siguientes 5 años y un 50% por 5 años adicionales sujeto a la transferencia de los beneficios a reservas especiales. De acuerdo a información institucional, la política de SEZ tiene como objetivo la creación de zonas competitivas e integradas que ofrezcan infraestructura, instalaciones y servicios de alto nivel para las empresas que tienen una perspectiva global. Según datos de 2009-2010, 325 de las 574 SEZs formalmente aprobadas se asentaban en el sector IT/ITES.

2.2. Normas y regulaciones

La capacidad de atracción de IED por parte de un determinado país está influida, entre otras cosas, por el marco institucional, legal y político allí vigente. Entre los aspectos más relevantes señalados en la literatura sobre el tema como favorables a la recepción de IED se encuentran: a) el buen funcionamiento del estado de derecho, derechos de propiedad sólidos (incluyendo los vinculados a propiedad intelectual, Maskus, 2000¹⁵) y bajos riesgos de expropiación (Daude y Stein, 2007; Ali *et al.*, 2010; Ramirez, 2010); b) una menor presión impositiva a nivel corporativo (De Mooij y Ederveen, 2005; Stöwhase, 2005; Bellak *et al.*, 2009; Faeth, 2009)¹⁶; c) la legislación laboral (aunque con influencias de distinto signo según el tipo de legislación en cuestión y el origen de los inversores, ver Te Velde, 2008¹⁷); d) la apertura comercial y la existencia de acuerdos de integración con otros países, aunque los efectos netos pueden depender de la motivación y el origen de la IED y no ser iguales para todos los países miembro (Dee y Dali, 2003; Levy Yeyati *et al.*, 2003; Te Velde y Bezemer, 2006); e) la rapidez y simplicidad de los procedimientos administrativos, incluyendo los relativos a la apertura de nuevos negocios (Te Velde, 2001)¹⁸; f) la facilidad para el movimiento de personas (Neumayer, 2011).

Digamos en este sentido que la literatura más reciente sobre el tema de determinantes de la IED no siempre ha encontrado soporte para estos argumentos. Blonigen y Piger (2011), revisando diversos estudios sobre el tema, encontraron no sólo resultados contradictorios en varios casos, sino también que esos estudios usaban frecuentemente distintas variables explicativas, dificultando la identificación de aquellas realmente relevantes para explicar los flujos de IED. A partir del uso de técnicas bayesianas, los autores intentan encontrar cuáles son los determinantes robustos en términos de atracción de IED, hallando que, de los arriba mencionados¹⁹, la pertenencia a acuerdos de integración regional es el único que tiene una alta probabilidad de ser un real factor de influencia sobre la IED. La presión impositiva de los países receptores tiene moderada probabilidad de ser un factor importante, mientras que los costos de hacer negocios, el nivel de apertura multilateral o las instituciones domésticas resultan ser poco relevantes en ese análisis.

Eicher *et al.* (2012) encaran un estudio similar, dividiendo el margen extensivo (la decisión de invertir) del margen intensivo (cuánto invertir). En el primer caso, menores impuestos favorecen la llegada de IED, al igual que la pertenencia a acuerdos regionales (aunque no

¹⁵ Por cierto, hay todo un intenso debate respecto de las ventajas y desventajas de fortalecer los regímenes de propiedad intelectual en los países en desarrollo, que incluye la cuestión de la IED pero también otras vinculadas a temas de acceso y aprendizaje tecnológico y funcionamiento de los mercados (ver Sharma y Saxena, 2012).

¹⁶ El efecto de menores tasas del impuesto a la renta corporativa parece ser mayor en países en desarrollo (ver Ons, 2014).

¹⁷ Por ejemplo, de acuerdo a este trabajo, la IED con origen en los EEUU responde positivamente a la legislación contra el trabajo forzado pero negativamente a las leyes que limitan el trabajo infantil.

¹⁸ Zhang (2012) encuentra que la baja de costos regulatorios tiene efecto hasta un cierto umbral, y que cuando los costos regulatorios son suficientemente bajos pasa a ser más relevante la reducción de impuestos.

¹⁹ Tomar nota de que los autores no miran algunos de los temas mencionados en el párrafo anterior, como por ejemplo los vinculados a movimiento de personas.

para todos los acuerdos). Los mismos factores también operan para el margen intensivo, mientras que en este caso también resulta relevante menor carga burocrática y la falta de corrupción²⁰ (aunque no otros aspectos institucionales del país receptor)²¹. Antonokakis y Tondl (2012), siempre con similares técnicas, también hallan evidencia a favor de la relevancia de los bajos impuestos como factor de atracción de la IED y de la no relevancia de los aspectos institucionales (corrupción, estabilidad política, calidad del gobierno, funcionamiento de la justicia, etc.). En cuanto a apertura y acuerdos de integración, sólo resultan significativos para los inversores estadounidenses, aunque cuando los autores distinguen por región receptora, ganan importancia también para el caso de América Latina.

En cuanto a las reglas más específicamente vinculadas al tratamiento del capital extranjero, al presente, tanto a nivel de la investigación como de la formulación de políticas, se ha ido imponiendo la idea de que el mejor marco legal para la IED es aquel que trata a las empresas foráneas del mismo modo que a las locales, sin establecer restricciones o condiciones especiales para su radicación y funcionamiento. La idea básica detrás de este consenso es que la libertad de movimiento de capitales es beneficiosa a nivel global desde el punto de vista de la asignación de recursos y, más en particular, que la IED puede ser un elemento favorable para el crecimiento de los países receptores (según vimos en la introducción), especialmente cuando se trata de naciones en desarrollo. Por cierto, adicionalmente se parte de la premisa de que a mayor libertad de entrada, operación y salida, más atractivo será el país en cuestión para los inversores extranjeros.

Esta tendencia se ve claramente reflejada en el siguiente cuadro 1, en donde se advierte que desde el 2000 para acá la mayoría de los cambios introducidos a nivel mundial en materia de legislación hacia la IED (o con influencia sobre los flujos de IED) han sido liberalizadores, facilitadores o promocionales. A la vez, la tendencia hacia la liberalización se ha consolidado a nivel global a través de la firma de tratados bilaterales de inversión (TBIs) y la introducción de disciplinas en la materia en otro tipo de acuerdos internacionales (por ejemplo, tratados de libre comercio), sean de carácter multilateral, regional o bilateral.

Cuadro 1. Cambios en las políticas nacionales de inversión, 2000-2013 (en número de medidas)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nº de países que introdujeron cambios	46	52	44	60	80	78	71	50	41	47	55	49	54	59
Nº de cambios regulatorios	81	97	94	125	164	144	126	79	68	88	121	80	86	87
Liberalización / promoción	75	85	79	113	142	118	104	58	51	61	80	59	61	61
Restricción / regulación	5	2	12	12	20	25	22	19	15	23	37	20	20	23
Neutral / indeterminada	1	10	3	0	2	1	0	2	2	4	4	1	5	3

²⁰ Los autores no ofrecen hipótesis acerca del porqué de esta influencia específica.

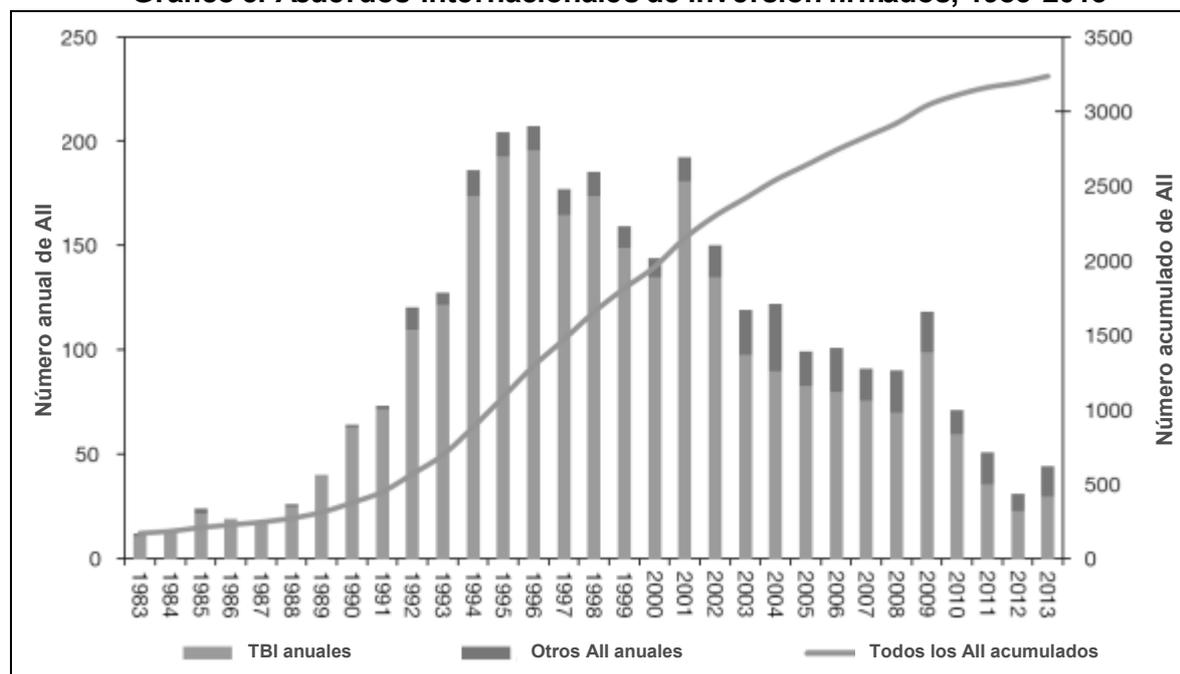
²¹ Estabilidad gubernamental, funcionamiento de la democracia y de la justicia, etc.

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

Como es sabido, pese a diversos esfuerzos encarados en años pasados (el *Multilateral Agreement on Investment*, MAI, y la fallida inclusión del tema inversión en la negociación de la Ronda Doha en la OMC), no existen reglas multilaterales de gobernanza de la IED. Algunos acuerdos de la OMC cubren parcialmente el tema (los acuerdos sobre “Servicios”, “Subvenciones y Medidas Compensatorias” y “Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio”) y hay algunas declaraciones y códigos plurilaterales (incluida la *Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises* de la OECD, a la cual han adherido voluntariamente, dentro de América Latina, Argentina, Brasil, Colombia y Perú), pero el actual marco global ha sido caracterizado como un *patchwork* de normas que se superponen o incluso pueden ser mutuamente inconsistentes (Stephenson y Dadush, 2013).

En este marco de ausencia de reglas globales, no sorprende que los tratados bilaterales de inversión se hayan hecho particularmente populares, contabilizándose más de 2900 a fines de 2013, aunque en los últimos años ha decrecido el número de tratados firmados anualmente²² (ver gráfico 5). Los países en desarrollo han sido activos partícipes de esta tendencia, con alguna excepción relevante como Brasil, que ha firmado apenas 14 de ellos sin ratificar ninguno (cuadro 2). No obstante, es difícil extraer patrones comunes o relaciones de causalidad (más abajo volvemos con más detalle sobre el tema). Por ejemplo, Irlanda, un país considerado relativamente exitoso en la atracción de inversiones, tampoco ha rubricado ningún TBI, mientras que otros casos como Singapur, Malasia, China, Indonesia, India o República Checa tienen una política más activa en la materia.

Gráfico 5. Acuerdos internacionales de inversión firmados, 1983-2013



Fuente: UNCTAD (2014), en base a *International Investment Agreements (IIA) database*.

Estos acuerdos tienen diferentes modalidades y coberturas, distinguiéndose en particular entre el modelo de los EEUU y el de la Unión Europea. El primero contiene disciplinas tanto en la etapa pre como post-inversión, mientras que el segundo cubre sólo la etapa post-inversión. Además, el modelo estadounidense tiene disciplinas más elaboradas en materias tales como requisitos de desempeño (Stephenson y Dadush, 2013).

²² En total en 2013 se contabilizaban más de 3200 acuerdos internacionales que contenían disciplinas de inversión (UNCTAD, 2014).

En general, los TBIs incluyen una serie de principios orientados a otorgar un trato justo, equitativo y no discriminatorio a los inversores extranjeros, así como a concederles protección y seguridad plenas. Asimismo, también contienen cláusulas relativas al principio de “Nación más favorecida”, el cual implica que los Estados contratantes reciban las mismas ventajas que la nación más favorecida con la que aquellos Estados hayan contratado previamente; y de “trato nacional”, el cual exige que a los efectos del tratado los extranjeros sean objeto de igual trato que los nacionales (por cierto, es usual que los TBIs contengan excepciones a estos principios para diversas situaciones específicas). También se incluyen cláusulas arbitrales y mecanismos de solución de controversias.

Cuadro 2. Tratados bilaterales de inversión (TBIs) y otros acuerdos internacionales de inversión, países seleccionados (entre paréntesis, el número de acuerdos en vigor)

América Latina			PEDs de Asia y Europa del Este			Países Desarrollados		
País	TBIs	Otros	País	TBIs	Otros	País	TBIs	Otros
Argentina	58 (55)	15 (11)	China	130 (108)	17 (16)	Alemania	134 (127)	64 (50)
Chile	50 (37)	27 (23)	India	84 (69)	13 (9)	Suiza	118 (113)	31 (28)
Uruguay	31 (28)	17 (14)	Rumania	82 (78)	64 (50)	Reino Unido	104 (95)	64 (50)
Perú	29 (29)	25 (19)	Rep. Checa	79 (77)	64 (50)	Francia	103 (93)	64 (50)
México	29 (28)	15 (13)	Rusia	73 (57)	4 (2)	Holanda	96 (91)	64 (50)
Venezuela	28 (26)	5 (5)	Malasia	69 (50)	22 (19)	Bélgica	93 (66)	64 (50)
Paraguay	24 (22)	15 (12)	Indonesia	64 (46)	15 (13)	Italia	91 (78)	64 (50)
Panamá	24 (20)	11 (8)	Polonia	62 (59)	64 (50)	Rep. de Corea	90 (82)	15 (11)
Costa Rica	21 (14)	17 (13)	Croacia	57 (47)	64 (50)	España	82 (70)	64 (50)
Ecuador	18 (16)	8 (6)	Eslovaquia	55 (47)	64 (50)	Estados Unidos	46 (40)	64 (49)
Bolivia	16 (14)	11 (7)	Singapur	44 (38)	27 (25)	Canadá	40 (31)	18 (16)
Colombia	14 (5)	19 (12)	Tailandia	39 (36)	22 (18)	Japón	25 (19)	19 (16)
Brasil	14 (0)	16 (13)	Filipinas	37 (31)	14 (12)	Irlanda	0	64 (50)

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

Otras medidas que se asumen favorables a la llegada de IED incluyen la adhesión a dos organismos del Banco Mundial: el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

Pese a esta oleada liberalizadora, cabe tomar nota de un aumento relativo de las medidas restrictivas/regulatorias en los últimos cuatro o cinco años, probablemente al amparo de las consecuencias e impactos de la crisis sistémica global (cuadro 1²³). La mayor parte de estas

²³ Los datos allí expuestos muestran que el promedio de medidas restrictivas/regulatorias adoptadas anualmente a nivel mundial pasó de 20 en 2004-2008 a 25 entre 2009 y 2013 (el número respectivo había sido 8 entre 2000 y 2003).

medidas no favorables se han aplicado en los campos de las industrias extractivas, el agro y las finanzas (ver UNCTAD, 2013). Entre las razones específicas para la adopción de nuevas restricciones emergen preocupaciones por la seguridad alimenticia y la seguridad nacional (por ejemplo, restringiendo la compra de tierras por parte de extranjeros), así como la intención de controlar industrias e infraestructura “estratégicas” (incluyendo en este caso la insatisfacción por el desempeño de sectores privatizados). El aumento de precios de las *commodities* también ha disparado medidas de control relacionadas con el interés de los gobiernos por captar una mayor parte de las rentas respectivas (UNCTAD, 2012).

Adicionalmente, aunque no parezca estar detrás de las medidas recientes con demasiada fuerza, un argumento usualmente empleado por quienes defienden los eventuales beneficios de medidas de restricción para la IED remite a las experiencias de Corea y Japón, donde dichas restricciones, aparentemente, pudieron haber tenido un rol facilitador del desarrollo de fuertes capacidades innovativas endógenas y de la transformación relativamente rápida de sus estructuras productivas hacia actividades más complejas (Chang, 2004), aunque, por cierto, el actual marco productivo tecnológico global es muy distinto del vigente durante aquellas experiencias. En este sentido, según Te Velde (2001), mientras que las prohibiciones totales raramente han sido útiles, hay evidencia mixta sobre los requisitos de asociación con empresas locales (en términos de transferencia de tecnología).

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

A la vez, como se dijo antes, el número de TBIs ha venido reduciéndose drásticamente en años recientes, lo cual se relaciona directamente con las críticas que han recibido dichos acuerdos desde distintos ámbitos, fundamentalmente vinculadas con la percepción de que existen reales o potenciales conflictos entre los intereses de las empresas multinacionales y los de las sociedades y los ciudadanos de los países receptores, mientras que los TBIs generan un desbalance de poder a favor de las primeras, limitando severamente la acción de los gobiernos para actuar en función de sus intereses soberanos y exponiéndolos a significativos riesgos (Hallward-Driemeier, 2003). En el mismo sentido se ha criticado la operatoria de organismos como el CIADI, considerando que el número de disputas internacionales que involucran a Estados e inversores ha venido escalando, llegando a 58 sólo en 2012, y con casi 100 países con al menos un caso iniciado hacia el mismo año (UNCTAD, 2013). Por otro lado, la operatoria de los sistemas de arbitraje internacional ha recibido críticas relativas a su transparencia, legitimidad y falta de consistencia, lo cual ha motivado la búsqueda de alternativas que pasan por la adopción de nuevos sistemas o bien por la modificación de los existentes, sea a través de reformas multilaterales o bien por iniciativas bilaterales o regionales (UNCTAD, 2013).

En este escenario donde los TBIs, y en general el actual esquema regulatorio internacional en materia de inversiones, han estado bajo fuertes críticas, no sorprende que los nuevos TBIs incluyan disposiciones relativas a la protección del medio ambiente, los derechos laborales y la salud y la seguridad, además de dar mayor espacio para políticas regulatorias de los Estados nacionales y apuntar a minimizar el riesgo de litigios (UNCTAD, 2012; 2013) —aunque Kantor (2012) sugiere que en la práctica el nuevo “modelo” de TBI que están aplicando los EEUU no es demasiado distinto al previo—.

En cualquier caso, de acuerdo con UNCTAD, cerca de la mitad de los TBIs actualmente en vigencia entraron a fines de 2013 en una etapa en donde pueden ser terminados o renegociados en cualquier momento, creando una oportunidad para su revisión y/o reemplazo (a fin de alinearlos mejor con los objetivos de desarrollo de los países signatarios) o su conclusión (en caso de que los Estados consideren que sus costos superan a sus beneficios). Asimismo, se reconoce crecientemente el derecho de los Estados para clarificar el significado de algunas provisiones de los TBIs mediante lo que en inglés se conoce como “*authoritative interpretations*”.

Cabe señalar que la literatura ofrece evidencia contradictoria sobre el rol de los TBIs en cuanto determinantes de los flujos de IED. Mientras que algunos trabajos hallan una relación positiva (Salacuse y Sullivan, 2005; Busse *et al.*, 2010; Al Sadig, 2011; Sosa Andres *et al.*, 2012; Berger *et al.*, 2013), varios de los estudios arriba mencionados basados en técnicas bayesianas encuentran poca evidencia respecto de la efectividad de estos tratados (Blonigen y Piger, 2011; Antonokakis y Tondl, 2012; Eicher *et al.*, 2012)^{24,25}. Te Velde (2008), revisando la literatura sobre el tema, argumenta que algunos estudios encuentran que el efecto de los TBIs es positivo pero más como complementos que como sustitutos de un buen ambiente legal y político (Hallward-Driemeier 2003; Tobin y Rose-Ackerman, 2005). De manera similar, Falvey y Foster-McGregor (2015) encuentran que este tipo de tratados funcionan en la medida que exista una calidad institucional que permita aprovecharlos, dado que en ausencia de este soporte institucional los TBIs podrían no ser suficientes para proteger los derechos de los inversores externos.

Algunos trabajos buscan indagar cómo interactúan los tratados de comercio (en particular cuando incluyen provisiones en materia de inversión) y los TBIs. Tanto Leshner y Miroudot (2006) como Berger *et al.* (2013) hallan que dichas provisiones son relevantes para atraer IED, aunque los primeros encuentran que controlando por dichas provisiones los TBIs no tienen impacto, mientras que los últimos concluyen que los TBIs son relevantes de todos modos (aunque no así los mecanismos de resolución de disputas).

Por cierto, todas las divergencias mencionadas entre los hallazgos de los diversos estudios econométricos llaman a prudencia en cuanto a su interpretación, y sugieren que todavía hacen falta más esfuerzos para una mejor identificación de los impactos de las normas y regulaciones sobre la IED y además también dan lugar a pensar que esos impactos pueden diferir según el tipo y motivaciones de la inversión²⁶, los países involucrados y las formas específicas que esas normas asuman.

2.3. Asistencia al inversor

Desde el punto de vista de la teoría, varias razones pueden esgrimirse para justificar la existencia de las Agencias de Promoción de Inversiones. Por un lado, con relación a la complejidad del proceso de toma de decisiones de inversión, en muchos casos existen serias limitaciones en las fuentes de información y, por tanto, considerables costos de obtención y procesamiento de la misma (en términos técnicos, la información es asimétrica). Asimismo, el desconocimiento o la incomprensión de aspectos regulatorios, condiciones de los mercados locales, de la cultura de negocios interna, entre otros, pueden generar además “costos de aprendizaje y puesta en marcha” (CEPAL, 2007). De esta forma, se abre el terreno para el surgimiento de instituciones que suplan estos vacíos, espacio que puede ser

²⁴ Swenson (2009) halla que los TBIs pueden haber servido más para retener que para atraer nueva inversión. Esto además pone en cuestión la necesidad de controlar cuidadosamente el problema de la endogeneidad al analizar el impacto de estos tratados sobre la IED.

²⁵ Por cierto, un punto importante es que aunque no se compruebe la eficacia de los TBIs, un “dilema del prisionero” puede emerger si los mismos se generalizan suficientemente, especialmente para países pequeños.

²⁶ Por ejemplo, mientras que los controles a la importación pueden favorecer la IED *market-seeking*, claramente no son adecuados para la de tipo *efficiency-seeking*.

cubierto con APIs que facilitan esta información y colaboran durante el proceso de análisis de la inversión.

Ahora bien, esto último no es lo que distingue por completo a las APIs. Como sabemos, existen a su vez empresas enteramente privadas que actúan en el segmento de servicios a inversores, las cuales cumplen tareas de brindar asesoría en estos temas, evaluar el entorno doméstico, realizar estudios de factibilidad, etc. Las grandes empresas multinacionales que buscan nuevas oportunidades de negocios en el exterior suelen ser sus principales clientes. No obstante, lo anterior no anula por completo el rol de las APIs, pues no todas las firmas pueden recurrir a las otras fuentes ya existentes.

Otra razón de fondo se encuentra vinculada a la naturaleza misma de las actividades ejecutadas por las APIs. En efecto, una porción importante de los esfuerzos de estas agencias suele destinarse a la labor de creación de imagen, es decir, *grosso modo*, a trabajos de marketing con el fin de promocionar al país/región como punto estratégico de oportunidades de inversión. Esta actividad posee las características de generar, ciertamente, un bien público. Todo el país/región se beneficia de la imagen creada y cada agente puede disponer de la misma sin perjuicio de los demás que quieran aprovecharla. En este sentido, resulta difícil (por no decir imposible) imaginar que una firma privada decida brindar este servicio público y, mucho menos, en el nivel socialmente necesario.

Sería válido preguntarse por qué simplemente no se contratan los servicios por parte del sector público. Una primera respuesta es por la falta de conexión con los organismos gubernamentales, la cual es necesaria, como veremos enseguida, para poder promover consistentemente el ingreso de inversiones extranjeras. Pero más allá de esto, otra razón poderosa se funda en las dificultades para medir el desempeño de las actividades de promoción y, por tanto, “premiar” económicamente este servicio o evaluar la calidad del mismo. Como enumeran Wells y Wint (2000), hay tres motivos básicos en la base de este problema: la inversión no es fácilmente atribuible unilateralmente a una causa específica; ésta puede materializarse luego de transcurrido un largo tiempo a partir del momento inicial en que la promoción surtió efecto; suelen existir ciertas trabas o barreras que van en desmedro de la estimulación de las inversiones y, en consecuencia, de la labor del organismo a cargo de la promoción y que se encuentran generalmente fuera de su alcance.

Ons (2014) resume los siguientes principios que deberían guiar la organización y funcionamiento de las APIs.²⁷

- Sus responsabilidades incluyen la promoción de inversiones y la asistencia a inversores para facilitar su establecimiento, operación y desarrollo.
- Su misión y objetivos se deben basar en los objetivos de la política nacional de inversiones y deben ser revisados regularmente.
- Sus funciones esenciales incluyen: imagen, focalización, promoción, facilitación, *after care* y asesoramiento a las autoridades gubernamentales (*policy advocacy*).
- Apoyan esfuerzos para mejorar el clima de inversiones, eliminar formalidades burocráticas y tienen mandato para identificar problemas y recomendar modificaciones en regulaciones y políticas (y están en condiciones de resolver cuestiones interministeriales a través de sus canales formales e informales).
- Son agencias autónomas o semiautónomas que reportan a un ministerio temáticamente relacionado (o al más alto nivel político), o al menos tienen mandato claro aprobado a ese nivel. La pertenencia al sector público tiene la ventaja, entre otras, de que facilita los contactos y la interacción con las agencias públicas relevantes para la concreción de los distintos proyectos de inversión y la realización de tareas de *policy advocacy*.

²⁷ En el Box 2 se discuten con un poco más de detalle algunos de estos aspectos.

- Operan en base a estrategias proactivas y focalizadas, con el objeto de atraer el tipo de inversión más apropiado a los objetivos de desarrollo y desarrollan servicios de *after care* con el objetivo de maximizar el impacto de la IED a través de reinversiones, incremento del valor agregado nacional y el avance a lo largo de la cadena de valor.
- La responsabilidad por la eventual selección o aprobación preliminar de inversiones está claramente separada de las funciones de promoción y facilitación (para evitar conflictos de intereses). Preferentemente, las API no tienen funciones normativas o de control.
- La gobernanza se basa en consejos directivos con miembros de ministerios relevantes y del sector privado (la participación de este último es clave para facilitar la interlocución, la identificación de problemas, el intercambio de información, la generación de contactos, etc.).
- Su efectividad en la atracción de inversiones es revisada periódicamente en relación con los objetivos de política y sus métodos son contrastados contra las mejores prácticas internacionales.
- Predomina una cultura de gestión profesional y de servicio, orientada a resultados, y las condiciones de empleo son similares a las del sector privado, con mecanismos de reclutamiento de personal en base a experiencia y capacidades, y capacitación continua.
- Pueden tener representación en el exterior cuando la fase de promoción de inversiones en que se encuentra el país receptor involucra la atracción de proyectos y requiere de marketing directo y contacto cercano con potenciales inversores.
- Cuando comparten responsabilidades de promoción de inversiones y de exportaciones, se preserva la independencia entre ambas funciones y se maximizan las sinergias.
- Estimulan y facilitan encadenamientos entre IED y firmas domésticas a través de la intermediación directa entre inversores extranjeros y domésticos para cerrar brechas de información y otras acciones.

Schleifer y Villarrica (2015) adicionan algunos factores que hacen a las tendencias más recientes en materia de organización, objetivos y estructura de las API. Los autores señalan, por ejemplo, la relevancia de la llamada “especialización inteligente” (*smart targeting*), que apunta a ofrecer soluciones personalizadas, más allá de la focalización por sectores o países, en función de la creciente complejidad y especialización de las cadenas de valor y producción de las empresas. En la misma línea, aparece la especialización por tipología de cliente ante la cada vez mayor presencia de nuevos actores inversores (multinacionales de países emergentes, inversores institucionales –e.g. Fondos Soberanos, fondos de capital riesgo, *start-ups* que operan con estrategias globales, etc.).

Adicionalmente, cada vez más las API recurren a estrategias de colaboración o *networking* (con agencias regionales, clusters, asociaciones empresarias, otras entidades privadas, etc.), con el objetivo de cubrir las demandas de información y asistencia requerida por los inversores, así como de ampliar la red comercial al mayor ámbito de actuación posible, en un contexto de creciente competencia por las inversiones y cada vez mayor velocidad de cambio en los paradigmas tecnológicos y medios de difusión y comunicación. En este sentido, Schleifer y Villarrica (2015) afirman que las APIs de mejor desempeño son las “creadoras de comunidad”, por su plena integración colaborativa con su entorno así como su máximo grado de especialización inteligente.

Box 2. Organización y estructura institucional de las APIs

La cuestión del arreglo institucional de las APIs conforma uno de los temas más analizados a lo largo de los últimos años y, tal vez por ello, uno de los aspectos de las políticas hacia la IED donde mayor claridad existe al respecto. A grandes rasgos se distinguen tres tipos de organización de las agencias: gubernamental, cuasi-gubernamental o privadas.

Generalmente, las APIs gubernamentales son departamentos o agencias separadas que rinden cuentas a algún Ministerio, o bien al Poder Ejecutivo, lo cual muchas veces va en paralelo a la conformación de juntas de directores que supervisan las actividades de la agencia —en ocasiones los directorios incluyen representantes del sector privado con vistas a acrecentar la confiabilidad del organismo y potenciar sus vínculos con la comunidad de negocios (Morisset y Andrews-Johnson, 2004).

El personal de estas agencias compone parte de la planta del empleo público y, por ello, posee el beneficio de contar con un fácil acceso a otros sectores de la burocracia estatal a través de contactos internos. Esto resulta importante pues las gestiones en torno a la IED suelen conducirse mediante reglamentaciones, papeleo y trámites a lo largo de organismos de gobierno. La fluidez de los nexos puede generar beneficios tales como: mejor información y seguimiento de los trámites administrativos; agilización de las sucesivas etapas; o, en caso de mayor compromiso público, la localización, estudio y remoción de dificultades y problemas detectados a lo largo del proceso inversor.

Sin embargo, los funcionarios públicos suelen carecer de las habilidades de negocios necesarias para entablar relaciones sostenidas con inversionistas privados. Al tratarse de ambientes profundamente diferentes, el personal de los organismos del estado no siempre posee cualidades en materia de marketing, por ejemplo, mientras que aquellos por fuera de la labor pública que sí reúnen estos requisitos no se ven tentados a ingresar al gobierno a raíz de la divergente cultura de trabajo y escala salarial con relación al sector privado. Por otra parte, los inversores actúan habitualmente con cierto recelo frente a agentes gubernamentales, dadas las dudas que se les plantean alrededor de la confidencialidad de las negociaciones y la información suministrada.

Una API privada contaría en principio (o podría contar sin mayores problemas) con recursos humanos acordes a la tarea a desarrollar, además de tener la facilidad intrínseca de tender vínculos y redes más aceitadas con el sector privado. No obstante ello, y como recalcamos anteriormente, sólo lograrían facturar ciertos servicios suministrados a los inversores —en competencia con las firmas que ya suministran este tipo de consultoría— al tiempo que no tendrían incentivos para desarrollar las demás tareas de promoción necesarias. Aunque la experiencia muestra casos de financiamiento por parte de agencias internacionales o vía donaciones domésticas para fondear estas actividades, el problema se da cuando el recurso externo se termina (como todo programa de apoyo que finaliza), o el entusiasmo de los aportes privados se enfría. A su vez, este tipo de organismos se comporta débilmente a la hora de obtener ayuda gubernamental y tiene mayores dificultades para moverse en la compleja burocracia estatal.

Con motivo tanto de la complejidad de las labores que una API debe asumir para llevar adelante eficientemente la promoción de inversiones, como así también de las virtudes y debilidades respectivas de los modelos público y privado, se abre el camino para la aparición de entidades cuasi-gubernamentales, como los casos de Irlanda y Singapur, entre otros. Estas instituciones son financiadas públicamente, dado el carácter de bien público de varias de las actividades ejecutadas, pero están fuera de la estructura gubernamental. Así, mantienen una cadena de reporte hacia el Estado a través de la rendición de cuentas a algún ministerio, aunque en el marco de una organización más flexible y autónoma que le permite contratar personal capacitado de las líneas privadas y solventar sus salarios de mercado. De este modo, se combinarían las ventajas del acceso a los diferentes niveles de

gestión pública, junto con el manejo de las mismas herramientas y lenguaje que el mundo de los negocios.

La figura más empleada comúnmente para la consecución del objetivo de la participación público-privada es la creación de un directorio mixto. Como muestran los números de Morisset y Andrews-Jonhson (2004), dos tercios de las agencias relevadas habían implementado este arreglo organizacional. Esta es una forma de mantener nexos en paralelo con los sectores público y privado, además de enriquecer el intercambio entre representantes de estas áreas. Por otra parte, la participación del sector privado favorece la credibilidad y confidencialidad del organismo, brinda cierta independencia del vaivén corriente de las presiones gubernamentales e introduce mejores prácticas de *management* y sistemas de control (UNIDO, 2003).

También se presenta la disyuntiva de aglutinar, o no, las tareas de atracción de inversiones con las de promoción de exportaciones. Por razones principalmente de costos (especialmente fijos) aparece el incentivo a reunir estos cuerpos de funcionarios. No obstante, algunas voces aconsejan evitar la combinación de estas labores y mantener las respectivas agencias separadas y abocadas a sus propios objetivos (o si comparten un marco institucional común, preservar la autonomía de cada una sin sacrificar la captación de las posibles sinergias entre ambas), puesto que cada sector suele buscar un fin distintivo y en su persecución emplea técnicas y focaliza esfuerzos en negocios e individuos distintos (FIAS, 2009a). Mientras que la promoción de inversiones implica lidiar y negociar con altos mandos de grandes empresas sobre la base de complejos marcos de toma de decisión que suelen dilatarse por meses o incluso años, el aliento a las exportaciones exige, por lo común, contactos con capas medias en contextos de operación mucho más ágiles.

Las estrategias de promoción de inversiones no se presentan como recetarios cerrados a aplicar en forma precisa y escalonada. En todo caso, los caminos a recorrer pueden ser sumamente variables y dependen tanto del punto de partida de la región/país como de la mutación de las circunstancias a lo largo del tiempo. En consecuencia, es preciso que las APIs cuenten con la suficiente flexibilidad para poder adaptar sus enfoques y técnicas a los cambios del entorno local y/o externo. Asimismo, como toda táctica de “venta” (en este caso, oferta de la región como localización para la IED), las prácticas deben adaptarse a las diversas etapas de los procesos de toma de decisión. Consecuentemente, es usual implementar en un primer momento acciones genéricas para brindar información básica y atraer la atención de los inversores, pasando a contactos más personales e individualizados una vez que se avanza en el sentido buscado.

Siguiendo a la literatura especializada –Morisset y Andrews-Jonhson (2004), UNIDO (2003) y Wells y Wint (1991; 2000)–, las diversas funciones de las APIs pueden agruparse en cuatro categorías básicas: i) construcción de imagen; ii) generación de inversiones; iii) servicios a los inversores; y iv) recomendación de “buenas prácticas” de política^{28,29}.

2.3.a. Construcción de imagen

La tarea de construcción de imagen persigue el objetivo de generar conciencia en torno a los atractivos y oportunidades de inversión en el país o región. Usualmente, para lograr este fin se emplean herramientas propias de marketing, como publicidad en medios específicos de historias exitosas y posibilidades a futuro, material informativo y folletos de promoción, organización de eventos de comunicación y relaciones públicas, guías de información

²⁸ El concepto en inglés es “*policy advocacy*”. El mismo corresponde a una categoría incorporada recientemente como parte del accionar de las agencias de promoción. Hacia los años noventa el consenso se centraba en las primeras tres funciones enumeradas.

²⁹ Estas funciones muchas veces se suelen realizar conjuntamente en la práctica. Según UNCTAD (2008a), las visitas y encuentros con inversores, o el sostenimiento de relaciones con asociaciones empresariales, suelen vincularse con la generación de proyectos o con los servicios de post-inversión. Mientras tanto, las evaluaciones del clima de negocios y las encuestas a los inversores pueden formar parte del proceso de evaluación de la tarea de creación de imagen.

detallada por rama productiva o por región, comunicados frecuentes, etc. En ocasiones suelen subcontratarse ciertos servicios a personal especializado en la materia, dada la naturaleza especial de estas acciones.

Las actividades que demandan los mayores gastos son la organización de eventos públicos (seminarios, conferencias), el armado y distribución de material promocional, y las campañas de publicidad. Desde una óptica publicitaria, es útil determinar un cierto inversor objetivo para la promoción, es decir, a quiénes estará ésta enfocada. De esta forma, se abre la posibilidad de relevar qué imagen se posee del contexto local, de qué información se carece o se encuentra desactualizada y cuáles son aquellos aspectos que se perciben como desfavorables, para trabajar luego en consecuencia.

En un sentido más amplio, las tareas de construcción de imagen cumplen el rol de suplir el vacío de información que muchas veces se presenta en cuanto a temas específicos. De esta forma, colabora en la facilitación de detalles acerca de regulaciones, incentivos, procedimientos y programas especiales de fomento, además de mantener actualizada a la comunidad de negocios ante modificaciones de las políticas vigentes en la materia o nuevas medidas de gobierno.

Es importante que la publicidad vaya acompañada de reales “capacidades creadas”. Es decir, la construcción de imagen debe estar secundada por medidas de generación de inversiones y servicios especializados. La idea es evitar caer en la presentación de conceptos vacíos sin sustento concreto para impedir posibles frustraciones de inversores potenciales, además de optimizar la materialización de proyectos que pueden haberse visto atraídos por una correcta estrategia de promoción. A su vez, la interrelación estratégica de las campañas de creación de imagen con el resto de las funciones de la agencia de promoción debe atenderse desde una visión dinámica, que evolucione con las experiencias, circunstancias externas y el nivel de desarrollo local.

2.3.b. *Generación de inversiones*

En cuanto a la función de generación de inversiones, es necesario que ya exista una imagen favorable a nivel internacional y la percepción de un ambiente de negocios propicio pues, de lo contrario, las respuestas a las acciones emprendidas serán magras. De este modo, se entiende que las tareas de remoción de los limitantes a la IED y cierto grado de construcción de imagen deben haberse emprendido con anterioridad, en caso de que el país no contase, al momento, con un buen perfil reconocido internacionalmente.

Habitualmente, las tareas de generación de inversiones se emprenden cuando los niveles de IED alcanzados no satisfacen las cifras previstas, o bien cuando se quiere propulsar al país o región en la atracción de ciertos flujos de inversión específicos, comúnmente como parte de una estrategia más amplia de desarrollo. Asimismo, los mejores resultados se obtienen, en general, cuando esta actividad es encarada bajo una táctica de focalización.

Una efectiva labor de generación precisa de un profundo trabajo de inteligencia de mercado, lo cual representa una compleja y costosa actividad (en el Box 3 ilustramos la experiencia checa e irlandesa). Esto quiere decir, por ejemplo, que se necesita contar con conocimiento acerca de las oportunidades de inversión latentes en el mercado local, de aquellos inversores potenciales que están iniciando procesos de búsqueda y análisis y de las corrientes principales de IED a nivel mundial y regional y sus cambiantes tendencias. En especial, para el caso de la promoción de *joint-ventures* con firmas domésticas, se requiere identificar a los proyectos locales viables junto con los potenciales agentes externos atraídos, entablar contactos con estos últimos, compilar información detallada del emprendimiento y fomentar la reunión y negociación entre las partes interesadas. Un vínculo fluido mediante redes público-privadas puede ser una buena forma de estar cerca de la

comunidad de negocios, atento a las alternativas y oportunidades que van emergiendo. A su vez, otra vía es organizar (o participar de) misiones, ferias de negocios, conferencias, seminarios sectoriales o regionales, con el objetivo de realizar contactos con inversores externos y/o aceitar los lazos entre éstos y posibles socios locales.

Una vez que se ha logrado identificar los proyectos de inversión con futuro y los posibles inversores internacionales, se inicia la etapa de contacto personal y seguimiento para la obtención real de la inversión. En esta tarea, la definición concreta de funcionarios asignados a proyectos particulares ha tenido, en la práctica, resultados positivos. El personal a cargo asume responsabilidades precisas frente a una cartera de proyectos mientras entabla vínculos individuales con las contrapartes en cuestión, determinando a su vez líneas claras de compromiso y control.

Box 3. La importancia de la inteligencia de mercado: *CzechInvest* e IDA

La estrategia de generación de inversiones llevada adelante por *CzechInvest* tiene un fuerte componente de investigación de mercados. La agencia monitorea de forma constante los proyectos de inversión en carpeta a lo largo de Europa mediante las operaciones de sus oficinas locales y en el exterior, además de recurrir a estudios de consultoras contratadas para la identificación de oportunidades de inversión. A su vez, se suelen conducir periódicamente análisis con información a nivel de las ramas industriales para detectar los sectores que presentan los mayores grados de movilidad.

Luego de localizar los *targets* estratégicos, la agencia elabora proyectos de atracción y entabla conversaciones con las firmas respectivas con vistas a generar visitas al país y ofrecer los servicios del organismo. Producto de esta relación con potenciales inversores, el paquete ofertado por *CzechInvest* se adapta durante la negociación y, a su vez, se relevan las dificultades o barreras que, posiblemente, las compañías externas encuentran en el terreno local. De esta forma, se ve facilitada también la tarea de mejora del ambiente de negocios doméstico (Sacroisky, 2008).

En el caso de Irlanda, como señalan Ruane y Görg (1997), la política de IDA ha sido operar de forma proactiva y crecientemente selectiva de forma individualizada en cada proyecto. La primera etapa del proceso de selección consiste, precisamente, en la identificación de sectores productivos con un alto crecimiento, donde existan proyectos de inversión móviles para los cuales el país cuente con ventajas de localización. La agencia procura identificar ramas y firmas con la posibilidad de desarrollar de forma exitosa actividades productivas en el extranjero, que consideren la IED como la vía de internacionalización, y que encuentren en Irlanda activos de localización específicos para sus operaciones.

En un segundo momento, se procura individualizar aquellas compañías líderes de las ramas seleccionadas que estén evaluando procesos de inversión. Luego, se envían agentes de promoción hacia los países con mayor potencial de proyectos para comenzar los contactos con las firmas objetivo. La etapa final involucra la visita de los potenciales inversores a territorio irlandés y la apertura de negociaciones sobre la base de una propuesta inicial elaborada por IDA.

Las oficinas de IDA en el extranjero han cumplido un rol fundamental dada la cercanía y los vínculos con las redes empresariales internacionales. De esta forma, reúnen información sobre nuevas tendencias en los sectores focalizados o ramas emergentes que pueden atraer el interés futuro de la agencia. Esta información puede no sólo permear la próxima política de focalización, sino incluso sustentar recomendaciones al gobierno (normativas, de infraestructura, educación, tecnológicas) para alinear las condiciones locales con los nuevos contextos de negocios e inversión (Barry, 2007).

La necesidad de generar contactos directos con los inversores externos potenciales ha llevado a muchas APIs a establecer oficinas internacionales para permitir esta cercanía

estratégica. De todas formas, la presencia de estas representaciones, dado su costo considerable, se encuentra condicionada a cuestiones presupuestarias. En este sentido, muchas agencias recurren a los consulados y embajadas para disminuir egresos, pues el costo marginal de incorporar agentes propios allí resulta conveniente en relación a establecer una oficina desde sus bases. En otros casos, directamente se dispone de los funcionarios diplomáticos como representantes de la API en el extranjero. Si bien esto resulta más ventajoso aún en materia de erogaciones, usualmente este personal no se encuentra calificado ni posee el conocimiento para esta tarea, además de no resultar ésta su función principal. De todas formas, como punto de contacto estratégico, las embajadas deben contar con material e información disponible para inversores y, asimismo, colaborar en lo que respecta al levantamiento y tramitación de inquietudes mediante una fluida comunicación con la agencia central.

2.3.c. Servicios a los inversores

La provisión de servicios a los inversores cumple otro rol estratégico dentro de las funciones de las APIs. Mediante dicha asistencia las agencias colaboran desde las primeras etapas del proceso de evaluación-decisión, pasando por la ejecución de la inversión, hasta la consolidación posterior del emprendimiento. De esta forma, se facilita el seguimiento de los proyectos con el objetivo de asegurar la materialización efectiva de los mismos, además de promover la concreción de sucesivas expansiones luego de su maduración. Detrás de esto se encuentra el precepto de que no existe mejor promotor que el “cliente satisfecho”.

Dentro de las técnicas utilizadas se incluyen actividades de pre-inversión, implementación y post-inversión. Las primeras implican, generalmente, el suministro de información necesaria para la evaluación de las condiciones de negocios: datos macroeconómicos y sectoriales, informes específicos sobre recursos humanos, estructuras de tributación, cadenas de proveedores, disposición de infraestructura, aspectos regulatorios esenciales y tramitaciones necesarias. Por otra parte, pueden ofrecer, a su vez, la facilitación de visitas a la región y el arreglo de reuniones estratégicas.

Los PED enfatizan primordialmente el suministro de información acerca de las condiciones locales de los mercados de productos y factores (especialmente recursos humanos) y las actividades de *matchmaking* (conformación de contactos) –para lo cual las agencias se valen de bases de datos electrónicas sobre proveedores, entre otras herramientas–. Por su parte, los países desarrollados dan un mayor peso a la identificación de localizaciones con infraestructura acorde a cada proyecto.

En tanto, los servicios de implementación asisten en la fase de consecución de permisos, aprobaciones e incentivos (cuando éstos existen). Con relación a éstos últimos, la mayoría de las APIs se limita a brindar información y apoyo en los trámites pertinentes, aunque algunas pocas están a cargo además de la tarea de aprobación y concesión de los mismos. Según los datos de Morisset y Andrews-Jonhson (2004), más del 40% de los organismos de promoción relevados participan en el proceso de otorgamiento de incentivos, si bien sólo el 14% informaba tener poder de decisión final.

A fin de conseguir la agilización de los procesos administrativo-burocráticos, los vínculos con los demás departamentos gubernamentales simplifican la labor. Por otra parte, algunas APIs ofrecen esquemas de facilitación de acceso a infraestructura necesaria, locación de inmuebles, movilidad de trabajadores extranjeros, contratación de recursos humanos locales o calificación de los mismos.

Finalmente, las prestaciones post-inversión (o *aftercare*) tienen el objetivo de asistir a las empresas durante su posterior operación, procurando colaborar en la solución de los problemas que las mismas vayan enfrentando e identificar obstáculos a corregir para alentar

nuevas inversiones. En un documento de UNCTAD (2007a), el organismo encuentra que dos tercios de las APIs ejecutaban acciones de esta índole. A su vez, la actividad de “cuidado” era realizada, en casi la totalidad de los casos (95%), con la colaboración de otras instituciones locales (unidades de asistencia técnica, soporte industrial, equipos de facilitación).

Invest Hong Kong ha puesto un especial hincapié en los servicios de *aftercare* como parte integral de su estrategia de promoción de inversiones. Luego de conducir estas actividades de una forma no sistemática (según el contexto y las necesidades de cada compañía) en el intento de retener proyectos, o bien impulsar su expansión, la agencia decidió implementar un sistema de seguimiento de las firmas extranjeras hacia fines de 2004. Mediante este esquema, *InvestHK* procuraba analizar el desarrollo de las operaciones de dichas firmas para comprender mejor sus necesidades y adaptar la asistencia ofrecida por la agencia a estas características particulares. Desde entonces, *InvestHK* ha adoptado una visión más proactiva y estructurada sobre sus servicios de *aftercare*. De forma paulatina la agencia ha iniciado contactos con las firmas que establecieron inversiones en Hong Kong con su apoyo. En el año 2005, fueron consultadas las empresas que entablaron operaciones entre los inicios de la API y fines de 2002; en 2006, las compañías que invirtieron en 2003; y así escalonadamente.

Como otro ejemplo de servicios de post-inversión y *aftercare*, *CzechInvest* asiste en el área de recursos humanos y gestiones migratorias; media en las negociaciones de los inversores con otras entidades públicas; facilita la búsqueda de zonas industriales y propiedades con vistas a proyectos de expansión; brinda asesoría en programas de cofinanciamiento de los fondos estructurales de la UE; gestiona el desarrollo de encadenamientos mediante vínculos de tipo universidad-empresa; y realiza encuestas y visitas regulares a las firmas, en su intento de mantener contactos frecuentes con posibles inversores, firmas en operación, y asociaciones de comercio y negocios.

Otra experiencia reconocida mundialmente por los buenos resultados cosechados desde su creación en 1999, es la oficina del Ombudsman de Inversiones Extranjeras, la división de *aftercare* de KOTRA, la API coreana (ver UNCTAD, 2007b; Nicolás et al, 2013). Bajo la figura del Ombudsman opera el sistema de “*Home Doctors*”, un conjunto de especialistas en temas legales, laborales, financieros, impositivos, de infraestructura, etc. que ayudan a las empresas a resolver sus problemas. En muchas ocasiones, la búsqueda de soluciones a los reclamos de las firmas extranjeras demanda de la cooperación con otras agencias del gobierno, así como también la proposición de mejoras legales y cambios de política. Según datos oficiales a fines de 2013, en promedio se resuelven anualmente unos 376 casos, de los cuales 92 demandan modificaciones y/o intervenciones administrativas³⁰.

Desde el punto de vista de la estrategia institucional a través de la cual encarar la provisión de servicios a los inversores aparece la figura de los “*one-stop centers*” (es decir, estructuras de “ventanilla única”). Estos tienen el objetivo de concentrar en una unidad de atención todos los eslabones de los procesos de consultas y tramitación. En lugar de deambular por los distintos organismos de gobierno, los inversores podrían recurrir a este centro para evacuar sus dudas, resolver el papeleo administrativo y efectuar las operaciones burocráticas respectivas. En consecuencia, se presenta el desafío de incorporar representantes de los diversos organismos vinculados en los procedimientos y lograr la coordinación del personal y del flujo de información.

Si bien dada la existencia de diversas dificultades prácticas las agencias no suelen tener la posibilidad de llevar adelante la gestión completa de todas las aprobaciones, proporcionan información a los inversores y guían en las actividades a seguir cuando la facilitación interna

³⁰ http://www.investkorea.org/publish/data/bbs/bulletin/img/12/13121Kb_temas.pdf

de las mismas se halla fuera de su alcance. Por otro parte, desde la óptica de la táctica de la agencia en materia del suministro de servicios, se abre la disyuntiva de tomar una postura pasiva, respondiendo receptivamente a las demandas; o activa, ofreciendo directamente a los inversionistas asistencia y apoyo en sus operaciones. Un ejemplo de esto último se aplica a la experiencia irlandesa de IDA, donde los funcionarios de la agencia se identifican individualmente con cada proyecto y consolidan, de este modo, lazos personales con los inversores.

2.3.d. Recomendación de “buenas prácticas” de política

En estrecho contacto con la facilitación de servicios se ubica la última de las funciones de las APIs, la recomendación de políticas (ver Box 4). En este punto vuelve a colación la importancia de un buen clima de negocios y la estrecha relación entre las condiciones internas y los resultados que se extraen de la promoción de inversiones. Como consecuencia de la vinculación con los inversores durante las diferentes fases de su proyecto, las agencias logran participar de estos procesos y constatar en el terreno las barreras que se levantan. A su vez, perciben directamente las debilidades del entorno que enfrentan los inversores, como ser problemas de infraestructura, falta de personal o proveedores calificados, etc. De esta forma, en la medida en que exista el grado de compromiso político necesario, los organismos de promoción pueden proponer iniciativas, negociar transformaciones, o simplemente informar de los impedimentos a la inversión (generalmente fuera de la vista de los altos mandos gubernamentales).

Box 4. Cuatro pasos para la función de recomendación de políticas

Un proceso exitoso de recomendación de políticas se sustenta en cuatro etapas: i) identificación de problemas y definición de la agenda de discusión; ii) generación de políticas que disminuyan o resuelvan estas dificultades; iii) creación de consenso; y iv) monitoreo y evaluación de la aplicación de dichas medidas.

La API debe estar en constante contacto con la comunidad de negocios local y con potenciales inversores, además de poseer un aceitado vínculo con otros organismos públicos. El mantenimiento de flujos de información frecuentes ayuda a la rápida entrada en conocimiento de barreras o impedimentos que se encuentren trabando la concreción de proyectos de inversión. Esta actividad precisa de un alto nivel de proactividad y se asienta sobre la confianza y credibilidad que el sector privado adjudica a la agencia. Una vez identificados los problemas, deben balancearse el impacto y las pérdidas asociadas a éstos, la posibilidad de encontrarles solución, los beneficios derivados de una salida exitosa y el costo de dicha implementación. En este marco, se torna factible fijar prioridades y delimitar una agenda de discusión que busque maximizar sus resultados.

En segunda instancia, la agencia debe idear posibles soluciones a los problemas relevados, formulando distintas alternativas de políticas. Deberán además considerarse los impactos directos e indirectos asociados a estas transformaciones, y los potenciales ganadores y perdedores con dichas medidas. A su vez, los oficiales abocados a esta función deben tener presente las reales competencias públicas para aplicar las modificaciones recomendadas, teniendo en cuenta que de poco sirven propuestas irrealizables.

La generación de consenso sobre los cambios a realizar es uno de los puntos más álgidos de la tarea de recomendación de políticas y condiciona en gran parte la efectividad de los recursos destinados a esta actividad. La capacidad de la agencia de lograr un apoyo real para la puesta en práctica de las propuestas depende de la intensidad de sus vínculos con los responsables gubernamentales y las redes empresariales privadas. Una práctica beneficiosa surge de la institucionalización del diálogo político en foros de discusión periódicos, en lugar de convocar encuentros de forma esporádica para temas puntuales. Este tipo de operaciones facilita el compromiso de las partes, aumentando la efectividad de las prácticas, y permite el establecimiento de una “cultura de la revisión”, lo cual incrementa el apoyo para las acciones de la agencia de promoción.

Un punto fundamental luego de la adopción de una recomendación es el seguimiento y control de la aplicación de la misma. Para esto es preciso destinar recursos a la generación de capacidades de monitoreo y evaluación acerca del nivel de implementación de las políticas, la consecución de sus objetivos esperados, el surgimiento de consecuencias no anticipadas, etc.

Para el éxito general de la función de *policy advocacy* es preciso que la agencia de promoción tenga definidos objetivos de largo plazo que delineen el rumbo de sus acciones y que adopte prácticas proactivas con vistas a una constante búsqueda de posibles mejoras del ambiente de inversiones doméstico. En este sentido, la agencia debe atender un amplio espectro de cuestiones, para lo cual es clave la claridad de las prioridades y objetivos últimos de la institución.

Fuente: UNCTAD (2008a).

2.3.e. “Targeting estratégico”

Un último punto, que trasciende a la estructura organizacional y a los servicios ofrecidos por las APIs (y, como antes mencionamos, debería atravesar a todos los instrumentos de promoción de inversiones), es la posibilidad de emplear la institucionalidad de estas agencias como parte componente de una estrategia integral de desarrollo de la mano de prácticas de *targeting*. Teniendo presente la interrelación desarrollo-IED, la definición

estricta de las políticas de *targeting* es aquella que procura focalizar los flujos de inversión hacia la concreción de objetivos delimitados en el contexto de una estrategia de desarrollo. Así, el *targeting* no debe confundirse con la mera concentración de esfuerzos por parte de la agencia (lo cual podría tener otras razones, como la priorización de recursos escasos para alcanzar escalonadamente ciertos resultados), sino que actúa como un elemento componente de una política nacional englobadora. Por ende, debe concebirse dentro de un marco conjunto de instrumentación y coordinación de medidas entre distintos organismos de gobierno.

De hecho, la misma conformación de una API puede ser una parte de una estrategia más amplia de focalización. En el caso de Hong Kong, a fines del año 1998 el gobierno local encomendó a una consultora la revisión y asesoramiento acerca de las prácticas y arreglos institucionales para la promoción de inversiones. El informe, presentado un año más tarde, identificó una serie de debilidades alrededor de los programas existentes, en especial la inexistencia de esquemas de *targeting* y, por tanto, la diseminación de los esfuerzos a lo largo de una amplia base de sectores, mercados y compañías. Precisamente, dado el contexto de extensa competencia regional por la IED y la dificultad de Hong Kong de mantener la contienda con los países vecinos en base a bajos costos de producción, se concluía que el gobierno debía implementar una política focalizada de promoción que priorizara las actividades para las cuales Hong Kong contaba con ventajas comparativas, para acrecentar la efectividad de las acciones tomadas con vistas a la captación de flujos de inversión extranjera. Mediante el escalonamiento de los recursos destinados a la promoción de inversiones y una nueva estructura organizativa, en Julio del año 2000 se creó *Invest Hong Kong* para encabezar los esfuerzos en la atracción de inversión externa.

La agencia adoptó, desde sus orígenes, una estrategia de *targeting* centrada en los sectores para los cuales Hong Kong se encuentra en una posición ventajosa con respecto a otras ciudades y países de Asia. De este modo, alienta el establecimiento de *headquarters* regionales y promueve IED en los sectores de servicios financieros, servicios relacionados con el comercio, transporte y telecomunicaciones, servicios empresariales, medios de comunicación y multimedia, tecnologías de la información, tecnología electrónica y biotecnología, y turismo-entretenimiento.

Los *targets* deben ser definidos en un proceso de balanceo (e intersección) entre las ventajas de localización del país receptor y los beneficios que se espera derivar de las inversiones provenientes del extranjero (empleo, transferencias de conocimiento y/o tecnología, eslabonamientos, capacidad exportadora, etc.). En consecuencia, usualmente los distintos grupos de países, dadas las divergencias entre sus condiciones internas y grados de desarrollo, suelen priorizar diferentes ramas productivas para captar IED.

Las políticas de focalización pueden permear todo el accionar de las agencias de promoción, incluyendo desde sus tradicionales funciones de marketing y generación de inversiones hasta el otorgamiento de servicios de inversión o la aplicación de incentivos³¹. En los primeros dos casos, el recurso al *targeting* es casi evidente, ya sea por la estrategia intrínseca de la promoción de todo “producto”, como por los elevados costos (y posiblemente, los magros resultados) que traería aparejado un esquema indiscriminado de generación de proyectos.

Por su parte, en el caso especial de los servicios de post-inversión, el interés está puesto, específicamente, en el escalonamiento de las funciones ejecutadas por las filiales en el país

³¹ Existe evidencia que sustenta la hipótesis de que la focalización de la promoción incrementa la efectividad de las tareas de atracción de inversiones extranjeras. El estudio de Charlton y Davisy (2007) encuentra que la implementación de esquemas de *targeting* a nivel sectorial aumenta los flujos de IED ingresados a las ramas productivas focalizadas en la promoción en un 41%. Por su parte, Harding y Javorcikr (2007) hallan que los sectores industriales sujetos a focalización reciben más del doble de inversiones que aquellos que no fueron definidos como *targets* de promoción.

o región receptora. La idea de fondo es que raramente las firmas transnacionales deciden relocalizar, de entrada, ciertas actividades estratégicas (como las de I+D), si bien esto parece estar relativizándose lentamente con el paso de los años. Considerando el interés de captar IED “de calidad”, los servicios focalizados de post-inversión resultan una herramienta importante en el impulso al escalonamiento de las funciones de las filiales. Este ha sido el caso de los “gerentes de proyecto” en Irlanda o Nueva Zelanda, por ejemplo, quienes mediante vínculos estrechos con las subsidiarias procuran impulsar la concreción de nuevos proyectos.

En efecto, en línea con los intereses más generales de la política de desarrollo nacional y las ventajas de localización ofrecidas por el entorno local, *Investment New Zealand* asienta su esquema de trabajo sobre una estrategia de *targeting*³². El foco principal se basa en los sectores de biotecnología, tecnologías de la información y comunicaciones (TICs) e industrias creativas y del entretenimiento (en especial, la producción televisiva o de filmes), aunque se valoran también, en segundo lugar, las actividades de procesamiento de alimentos y la producción maderera. En la práctica, oficiales regionales de *Investment New Zealand* suelen tener contactos frecuentes con los gerentes de las firmas extranjeras que operan en territorio nacional. Este tipo de reuniones periódicas no sólo funciona como una herramienta importante en torno a los servicios de *aftercare*, sino que también permite la generación de nuevas inversiones productivas y el aliento a expansiones de las operaciones de las firmas. De esta forma, las inversiones objetivo son alentadas mediante la identificación de proyectos viables o socios estratégicos, la individualización y remoción de barreras que entorpezcan el crecimiento de la IED, y la provisión de servicios de facilitación y/o incentivos que alienten el crecimiento de las actividades.

Finalmente, digamos que en la misma línea de vincular la política de atracción de IED con los objetivos de desarrollo económico, las APIs crecientemente se encargan de la promoción de encadenamientos entre los inversores extranjeros y las firmas locales, especialmente mediante actividades de desarrollo de proveedores (ver más sobre este tema en la sección 2.5).

2.4. Incentivos financieros

Como vimos antes, tanto los incentivos financieros como los incentivos fiscales (y, para ser estrictos, también los “indirectos”) pueden aglutinarse en un conjunto más amplio de instrumentos que hacen a la competencia “vía incentivos”. Asimismo, es usual que las políticas de promoción de inversiones combinen instrumentos de una u otra índole, por lo que, dentro de los paquetes de incentivos diagramados, la línea de separación no suele ser tan tajante como tal vez pueda parecer a partir de la taxonomía que usamos en el presente trabajo. En este sentido, la mayoría de (sino todos) los argumentos iniciales plasmados en la subsección sobre incentivos fiscales son igualmente extrapolables al análisis de los incentivos financieros.

En efecto, otra de las patas del esquema de promoción de inversiones aplicado en las últimas décadas por Irlanda, además de los incentivos fiscales antes comentados, han sido las subvenciones financieras, comúnmente denominadas “*grants*”. Incluso, la evolución de estas prácticas es bastante similar a la anteriormente relatada. Inicialmente, las subvenciones para las inversiones en planta y maquinaria se aplicaban solamente para la producción de bienes de exportación. Durante los ochenta, los *grants* se generalizaron al conjunto de las firmas manufactureras y de servicios. Por otra parte, desde entonces el paquete de asistencia se ha incrementado hasta incorporar, además de las subvenciones al capital, subsidios para el entrenamiento y empleo de personal, transferencia tecnológica, gastos de *real estate*, y actividades de I+D. En este último caso, los aportes van desde

³² www.investmentnz.govt.nz.

costos por análisis de factibilidad y fondos para entrenamiento, hasta cubrir una parte sustancial del costo para desarrollar centros de I+D en nuevas empresas.

La mayor diferencia quizás con el caso de las exenciones impositivas, es que la asignación de los *grants* se caracterizó por un manejo caso por caso, aunque este tipo de aplicación (a simple vista, un tanto “discrecional”) de los incentivos financieros no debe confundirse con un marco de política poco creíble. Al contrario, uno de los puntos fuertes del esquema de incentivos irlandés ha sido la continuidad y previsibilidad de sus prácticas. Los paquetes disponibles se determinan de acuerdo a las características de cada proyecto propuesto, siendo estos últimos evaluados a través de un proceso de negociación. Los principales criterios utilizados para determinar la disponibilidad de incentivos incluyen: los niveles de empleo, la viabilidad de largo plazo de la industria elegida, el contenido tecnológico e innovativo de las operaciones y la localización elegida dentro de Irlanda. Esta práctica caso por caso de los subsidios financieros le ha permitido a IDA el manejo individual de cada proyecto y la aplicación de su estrategia de *targeting*. Por otra parte, dado que el organismo posee una buena parte del poder de decisión³³, ha podido aplicar esquemas ágiles de negociación y efectivización de los incentivos (Walsh, 2003).

En el caso de Nueva Zelanda, los inversores obtienen asesoramiento de la API *Investment New Zealand* sobre los programas de asistencia financiera disponibles y acompañamiento durante la diligencia de los mismos. Asimismo, la agencia administra las solicitudes y el proceso de pre-aprobación del “Fondo de Inversiones Estratégicas”³⁴ sobre la base de un criterio de estudio caso por caso, quedando la decisión final sujeta a juicio a nivel ministerial. Este esquema apuntala financieramente proyectos de inversión desarrollados tanto por inversores locales como del extranjero y presenta tres líneas de apoyo: subsidios para análisis de factibilidad, garantías de recursos para costos de implementación significativos y asistencia financiera parcial para la cobertura de estos últimos.

Como otro ejemplo de este tipo de políticas, en el año 2000 se lanzó el programa “InvestChile” con la misión de atraer inversiones internacionales de alta tecnología en las ramas de servicios globales, TICs, biotecnología, nuevos materiales y energías renovables, procurando generar nuevo empleo calificado y alentar la absorción, el desarrollo tecnológico y la difusión de conocimiento hacia los sectores productivos locales. La estrategia implementada para su consecución se asentó en un proceso de promoción de inversiones activo y focalizado –relación directa entre los ejecutivos del programa y las potenciales empresas inversoras-. Además de los tradicionales servicios a los inversores (como la provisión de información necesaria, asistencia técnica, coordinación de encuentros con instituciones públicas o empresas privadas, etc.), el programa disponía de un conjunto de incentivos económicos, en la forma de subsidios para la realización de estudios de preinversión, cofinanciamiento de costos de inversión iniciales y en activos físicos (incluyendo alquileres de largo plazo, servicios básicos, infraestructura y equipamiento tecnológico), subsidios para el entrenamiento de recursos humanos en calificaciones específicas, beneficios tributarios para los contratos de I+D celebrados con centros de investigación inscritos en CORFO y la posibilidad de obtener un arrendamiento favorecido en el edificio de CORFO en Valparaíso.

Cuadro 3. Incentivos para proyectos de inversión en alta tecnología en Chile

Incentivos	Apoyo Financiero
------------	------------------

³³ Sólo cuando se ven superados ciertos umbrales de asistencia IDA debe poner el otorgamiento de incentivos a consideración de autoridades públicas superiores.

³⁴ Este fondo se desarrolla bajo el ala del organismo de desarrollo industrial *Industry New Zealand*.

Fase de Pre-inversión	Estudios de Pre-inversión o viajes prospectivos a Chile	Estudios de factibilidad y viajes para el proyecto de inversión
	Asistencia en lanzamiento del proyecto	Ejecución de un plan de trabajo para asistir en la implementación del proyecto
Fase de Inversión	Entrenamiento en el puesto de trabajo (<i>On-the-job Training</i>)	Programa de entrenamiento para nuevos empleados
	Equipo e infraestructura	Adquisición de infraestructura y equipamiento tecnológico
	<i>Leasing</i> de largo plazo	<i>Leasing</i> de largo plazo para propiedades asociadas con el proyecto de inversión
	Contratación y entrenamiento especializado	Adquisición de conocimientos específicos o contratación de especialistas

Fuente: Fernández-Stark *et al.* (2010), en base a información oficial de CORFO.

2.5. Otras medidas de apoyo

La disponibilidad de capital humano es un factor clave para la atracción de inversiones, en especial si se pretende que éstas generen *spillovers* (Blomström *et al.*, 1994; Borensztein *et al.*, 1998). En efecto, la interacción entre universidades, centros de investigación, laboratorios y empresas puede favorecer el desarrollo de capital humano capacitado para potenciar el aprovechamiento de los “derrames” que puedan generar las ET.

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

Como analizamos en un trabajo reciente (López *et al.*, 2011), varios países suelen apoyar la formación y capacitación de recursos humanos en calificaciones específicas a través de la extensión de descuentos fiscales por los gastos incurridos, o bien mediante aportes financieros específicos. Ejemplos en Europa son Bélgica, Croacia, Estonia, Hungría, República Checa y Serbia, que brindan subsidios para cubrir diferentes porcentajes (por lo general, entre 25% y 50%) de los costos de entrenamiento de personal. En el caso de Rumania, estas actividades se promueven a través de deducciones impositivas por el 20% de los gastos de capacitación incurridos. Por su parte, Singapur posee una amplia gama de programas de soporte en la materia³⁵.

³⁵ Algunas de estas iniciativas son: *Strategic Attachment and Training Programme* (STRAT); *Local On-the-job Training Programme* (LOT); *Critical Infocomm Technology Resource Programme* (CITREP).

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

En esta línea también cabe resaltar los (recientemente mencionados) incentivos financieros para la capacitación de recursos humanos provistos en el marco del programa “InvestChile”, ya que, según CORFO, estos han sido los incentivos más apreciados por las compañías de servicios al radicarse en el país (Gereffi *et al.*, 2009). Precisamente, uno de los desafíos de la industria chilena del *offshoring* de servicios es contar con una cantidad suficiente de profesionales calificados y con manejo del inglés para poder hacer frente a las demandas de las empresas que deciden invertir en el país. Esto explica en parte por qué en los últimos años la estrategia gubernamental ha ido virando hacia segmentos de mayor valor agregado y menores demandas relativas de personal (pero altamente calificado), como ser el sector de KPO (*Knowledge Process Outsourcing*) e I+D, en lugar de las actividades más estandarizadas de ITO (*Information Technology Outsourcing*) y BPO (*Business Process Outsourcing*). En este sentido, como se señala en KPMG (2009), es posible que para compañías como Evalueserve, que contratan un bajo número de trabajadores de alta calificación, la reducida fuerza laboral chilena no sea un problema, pero otras más grandes como Oracle han tenido inconvenientes para reclutar una mayor cantidad (hablamos de varios centenares) de graduados universitarios con buen dominio del inglés.

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

Además de la conformación de parques o polos productivos con regímenes tributarios promocionales y servicios de soporte especializados, varios países poseen líneas de financiamiento con el fin de socorrer en la ejecución de inversiones iniciales críticas para la concreción de ciertos proyectos de inversión. Por ejemplo, en el marco de los parques científicos en Taiwán, el aporte de inversión pública puede llegar hasta el 49% de los costos de la iniciativa, mientras que el gobierno de Turquía facilita aportes financieros para cubrir los gastos de adquisición de tierras y construcción de oficinas e infraestructura en los *techno-parks* de ese país. Por el lado de Túnez, dependiendo de la zona geográfica de emplazamiento del proyecto, la participación pública en las inversiones en infraestructura puede ir desde un cuarto hasta tres cuartas partes del total. Finalmente, en Sudáfrica el *Critical Infrastructure Programme* funciona como un subsidio directo que cubre entre el 10% y el 30% de los proyectos de infraestructura física considerados estratégicos. Y antes mencionamos la posibilidad de obtener un alquiler “subvencionado” en el edificio de CORFO en Valparaíso, como parte del programa “InvestChile”³⁶.

³⁶ Precisamente, la *instalación* de la firma india Evalueserve en Chile, una de las “historias de éxito” más mencionadas en materia de KPO, se benefició de la obtención de modernas oficinas en Valparaíso sin costo alguno de alquiler por cinco años (KPMG, 2009).

En lo que respecta al (antes mencionado) caso de la India, las condiciones materiales básicas requeridas para la producción y exportación de software, principalmente la provisión estable de electricidad y de buenas comunicaciones, constituían una seria restricción para el desarrollo del sector durante los años ochenta puesto que sólo estaban disponibles en algunas regiones (Athreye, 2005). En este contexto, la respuesta a dichas dificultades vino precisamente por el lado de la creación de los *Software Technology Parks*, donde el gobierno suministraba infraestructura, edificios, electricidad, instalaciones de telecomunicaciones y conexiones satelitales de alta velocidad (Lateef, 1997).

Box 5. Clusters en Hong Kong: los casos de *Science Park* y *Cyberport*

Science Park y *Cyberport* son dos piezas fundamentales en la estrategia gubernamental de innovación tecnológica y desarrollo de Hong Kong. Ambos proyectos dan cuenta de la prioridad del sector público puesta en la conformación de zonas industriales donde se provean la infraestructura y los servicios necesarios para el escalonamiento de las actividades tecnológicas y el aliento a las interrelaciones entre firmas locales, extranjeras, universidades, agencias de investigación y entidades gubernamentales. A su vez, estas organizaciones trabajan en sintonía con *Invest Hong Kong* para aunar los esfuerzos de promoción y marketing e identificación de potenciales inversores.

Cyberport es producto del objetivo de posicionar a Hong Kong como centro neurálgico regional de las TICs y la creación de un cluster dinámico en torno a los servicios de la información, actividades multimedia y digitales, e industrias creativas. Mediante la provisión de moderna infraestructura y servicios de facilitación en un campus específico, *Cyberport* facilita las economías de aglomeración entre firmas de actividades relacionadas, así como con instituciones académicas y organismos de investigación y asistencia industrial. A su vez, el proyecto pretende también impulsar el nacimiento y apoyar el desarrollo de emprendimientos locales (PYMES), además de promover el entrenamiento y la creación de capital humano especializado mediante la colaboración y asociación de los diferentes actores (públicos, privados, academia).

La porción industrial de *Cyberport* (el proyecto también incluye la construcción de edificios residenciales) se completó hacia mediados del año 2004. Entre las facilidades de infraestructura y de soporte técnico que ofrece a las firmas allí asentadas se encuentran: *Digital Media Centre*, que provee el hardware, software y apoyo profesional necesario para el sector del entretenimiento digital; *iResource Centre*, que proporciona una amplia gama de tecnologías de la información y recursos multimedia a los miembros registrados; *Digital Entertainment Industry Support Centre*, que funciona como una ventanilla única de servicios de apoyo para las PyMEs locales en el ámbito digital; *Cyberport Digital Entertainment Incubation cum Training Centre*, que proporciona servicios de formación y asistencia para la incubación de proyectos locales nacientes en el área del entretenimiento digital; y *Hong Kong Wireless Development Centre*, que facilita la infraestructura acorde para el desarrollo de aplicaciones de tecnologías inalámbricas y móviles.

Hacia el año 2008, los 64 “inquilinos” de *Cyberport* se dividían en 27 compañías extranjeras, 31 firmas domésticas, 5 entidades académicas y de investigación, y una oficina gubernamental de tecnología de la información. Asimismo, casi la mitad de las oficinas comerciales correspondían a PYMES, mientras que el Centro de Incubación y Entrenamiento alojaba a unos 30 proyectos y brindaba asistencia a 12 emprendimientos externos al ejido de *Cyberport*. En materia de formación de recursos humanos, el organismo organizó entre 2007 y 2008 más de una veintena de encuentros de entrenamiento que incluyeron a unas 500 personas del cluster y del sector en general.

En lo que respecta a los vínculos con la academia, desde finales del 2003 opera el Instituto *Cyberport*, liderado por la Universidad de Hong Kong. Esta entidad, en cooperación con otros participantes de *Cyberport*, brinda cursos de post-grado y de especialización profesional en áreas como gestión de proyectos de TICs, sistemas estratégicos

empresariales, redes y tecnología multimedia. Las firmas asociadas colaboran facilitando el entrenamiento práctico de los estudiantes en las compañías.

Por su parte, *Science Park* es el proyecto insignia de la estrategia gubernamental en torno a la provisión de infraestructura tecnológica para las actividades de I+D aplicadas. *Science Park* es administrado por *Hong Kong Science & Technology Parks Corporation* (HKSTP), una entidad pública creada en 2001 con el fin de facilitar la I+D y la implementación de tecnologías en los sectores manufactureros y de servicios de Hong Kong, y alentar el desarrollo, transferencia y empleo de nuevas tecnologías en los sectores objetivo (electrónica, biotecnología, TICs, ingeniería de precisión).

HKSTP ofrece una amplia gama de servicios para satisfacer las necesidades de la industria en sus distintas etapas: programas de asistencia técnica y de gestión mediante la colaboración industria-universidad; fomento a la creación de nuevas empresas de tecnología a través del programa *Incu-Tech* y aliento a las actividades de diseño mediante *Design Incubation Programme* y *Small Technology/Design Enterprise Programme*; instalaciones y servicios especializados en el *Science Park* para su aplicación en actividades de I+D; *InnoCentre*, como ventanilla única para vincular diseñadores y usuarios de servicios de diseño, y promover el desarrollo de los diferentes servicios de diseño y; provisión de locación geográfica en los tres parques industriales destinados a la producción manufacturera y de servicios de alta tecnología.

La primera fase del *Science Park* se concluyó en el año 2004, incluyendo las facilidades de infraestructura y de soporte técnico provistas por *Integrated Circuit (IC) Design Centre*, *IC Development Support Centre*, *Intellectual Property Servicing Centre*, *Material Analysis Laboratory*, *Wireless Communications Test Laboratory* y *Supply Chain Innovation Centre*. Los resultados recabados muestran que el sector electrónico y las TICs son los mayores clusters dentro de *Science Park*, dando cuenta de tres cuartas partes de las compañías. A su vez, alrededor de la mitad de firmas en el parque son extranjeras.

En cuanto a la ingeniería de precisión y la biotecnología, estas ramas fueron ganando una creciente presencia. La fase dos de *Science Park* fue lanzada en 2007 con la premisa de construir paulatinamente entre 2008 y 2010 once nuevos edificios abocados a laboratorios y oficinas de alta tecnología, dos de éstos destinados por completo a Centros de Biotecnología y otro para el desarrollo de tecnologías ambientales y energéticas.

La administración del parque trabaja conjuntamente con universidades, centros de investigación, organismos gubernamentales y redes empresariales para fomentar vínculos e incrementar los conocimientos asociativos. Mientras que un tercio de las compañías en incubación son desprendimientos de actividades universitarias, los conocimientos académicos son también aprovechados a partir de consultorías o proyectos de investigación que incluyen desde actividades de I+D hasta proyecciones de negocios. Por otra parte, alrededor de 200 estudiantes universitarios son recibidos anualmente en programas de entrenamiento industrial y desarrollo profesional. A su vez, mediante la coordinación entre universidades y compañías industriales se organizan seminarios de capacitación en cuestiones técnicas y de gestión.

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

Finalmente, en la intersección entre la política de promoción de inversiones y la política industrial y/o de desarrollo productivo, un punto clave para aprovechar los potenciales beneficios asociados a la IED consiste en promover encadenamientos entre las ET y empresas proveedoras domésticas³⁷. En esta línea, las políticas de polos, parques, clusters, etc. podrían colaborar con la conformación de dichos vínculos. A su vez, las medidas de fortalecimiento de eslabonamientos suelen exhibir distintos niveles o aspectos para su

³⁷ La creación de vinculaciones entre ET y firmas domésticas puede traer aparejado una variedad de beneficios potenciales para estas últimas, tales como nuevas oportunidades de mercado, capacitación de recursos humanos, transferencia de tecnología, acceso a financiamiento, mayor internacionalización, etc. (UNCTAD, 2011a).

focalización. Por una parte, pueden emplearse prácticas de *targeting* en torno a ciertas industrias consideradas fundamentales por su capacidad de generar encadenamientos, o bien al nivel de firmas particulares que traigan aparejado un considerable impacto en el entramado productivo local. Por otra, si las medidas se focalizan en la esfera subnacional (*i.e.* impulsando eslabonamientos en una zona geográfica delimitada), esta política tiende a promocionar específicamente la conformación de clusters (como vimos en el recuadro previo).

En términos generales, las políticas de promoción de eslabonamientos presentan tres elementos característicos: la provisión de información de negocios y mercados, la conformación de contactos (*matchmaking*), y distintas fuentes de asistencia para las firmas locales. Mientras las dos primeras prácticas se asientan, básicamente, en la existencia de fallas de información, la tercera se adopta para hacer frente a las distancias entre las capacidades y niveles de competitividad de firmas domésticas y foráneas.

En primer lugar, los responsables de estas medidas suelen recabar y reunir información sobre potenciales proveedores y compradores para luego distribuirla a través de folletos, o mediante seminarios, exhibiciones y misiones especiales. Otra modalidad es la conformación de bases de datos de acceso público, lo que permite una búsqueda personalizada de posibles socios para cubrir las necesidades de cada empresa. En lo que respecta al *matchmaking*, la idea de fondo es reunir las necesidades de los compradores con las capacidades de las firmas proveedoras locales mediante la facilitación de encuentros, ferias, conferencias y, si fuera necesario, el apoyo durante las negociaciones (ejemplos de estas prácticas son el *Irish National Linkage Programme* y el *Supplier Development Programme* conducido por la agencia checa de promoción de inversiones, *CzechInvest*). Por último, las actividades de ayuda a los productores locales suelen incluir distintos tipos de asistencia técnica, entrenamiento en gestión, capacitación de recursos, auxilios financieros, etc., con el doble objetivo de acercar la calidad de la producción doméstica a los estándares exigidos por las compañías extranjeras e incrementar, a su vez, las capacidades locales de absorción de los potenciales “derrames” de la IED.

Yendo a algunos ejemplos puntuales, en Serbia la estrategia de promoción de inversiones de SIEPA (*Serbia Investment and Export Promotion Agency*) consiste en asistir a las ET a construir lazos con firmas locales y proveedores. Además de los *spillovers* positivos en varios aspectos (dirección, capacitación, empleo, etc.), las vinculaciones pueden potencialmente crear plataformas de exportación en el país. Un caso de éxito del programa de SIEPA y del desarrollo del evento “*Meet the Buyer*” es la asociación entre Siemens AG, un conglomerado alemán, y firmas locales, la cual permitió que las PYMES de aquel país mejoraran sus capacidades y desarrollaran una estrategia exportadora (UNCTAD, 2009).

Para concluir esta sección, en los siguientes recuadros presentamos los programas de eslabonamientos llevados adelante en Malasia, Singapur, Irlanda y la República Checa.

Box 6. Malasia y Singapur: incentivos para generar vinculaciones entre ET y PYMES locales

El gobierno malayo siempre jugó un rol fundamental en la selección de los sectores a los cuales se buscaba atraer IED de acuerdo a la política industrial y las estrategias de desarrollo de largo plazo del país delineadas en los *Industrial Master Plans*. No obstante, en un primer momento la política de Malasia en relación con el fortalecimiento de las PYMES se concentró en el otorgamiento de ayuda crediticia, sin servicios adicionales. Si bien al principio el desarrollo de las PYMES no constituía una prioridad de política, la creación de SMIDEC (*Small and Medium Industries Development Corporation*) en 1996, del NSDC (*National SME Development Council*) en 2004 y la adopción del *Third Industrial Master Plan* en 2006, mostraron un cambio en los objetivos prioritarios de altos niveles del gobierno.

Con el objetivo de desarrollar capacidades con potencial para formar encadenamientos con ET, Malasia lanzó el *Vendor Development Programme* (VDP), en el cual se buscaba que las PYMES pasaran a ser proveedoras de las ET. Otra iniciativa de desarrollo de capacidades locales vía vinculaciones fue el *Industrial Linkage Programme* (ILP). Entre los incentivos fiscales que incluye el programa, las grandes empresas pueden deducir de sus impuestos sobre la renta los gastos incurridos en las actividades de ILP (tales como capacitación de personal, desarrollo de productos y pruebas, auditorías para garantizar la calidad de los proveedores). Asimismo, los productores locales que se encuadran en las actividades promovidas (definidas por el plan de gobierno) pueden acceder a una exención del 100% de impuestos sobre sus ingresos durante cinco años o una desgravación fiscal por el 60% de los gastos de capital incurridos en un plazo de cinco años (y este crédito puede utilizarse para compensar el 100% de impuestos a los ingresos).

En el caso de Singapur, en 1986 el EDB lanzó el *Local Industry Upgrading Programme* (LIUP). Dado que menos del 20% de los materiales, partes y componentes adquiridos por los inversores extranjeros operando en Singapur provenía de firmas locales, se creó este programa con el objetivo de fortalecer y extender las relaciones de los proveedores locales con las filiales extranjeras. Simultáneamente, el EDB creó el *Small Enterprise Development Bureau* para brindar apoyo a las PYMES más activas.

El LIUP ha sido implementado de manera integrada a la estrategia de desarrollo del país. Su eje se encontraba en el aprovechamiento de la labor conjunta con las ET y el aliento para que éstas generasen relaciones de abastecimiento a largo plazo con compañías locales que fortalecieran, por consiguiente, la calidad, atributos y capacidad tecnológica de estas últimas, en lugar de limitarse a ofrecer paquetes de ayudas (incentivos) a las PYMES. Este esquema hallaba espacio para su aplicación entre las ET dado el interés de las mismas en el desarrollo y aprovechamiento de proveedores domésticos capaces de satisfacer sus demandas de calidad y tiempo de entrega, especialmente en la industria de semiconductores. Por ende, el programa se abocó inicialmente a la actividad electrónica, favoreciendo a las firmas locales incorporadas en los circuitos de mantenimiento, componentes y equipamientos de la rama de semiconductores. No obstante, hacia fines de los años noventa el esquema cubría además a los entramados en torno a productos médicos, petróleo y petroquímica, transporte y logística, educación y tecnologías de la información (UNCTAD, 2001a).

El LIUP opera en coordinación con las firmas extranjeras (llamadas “socias”), que transfieren conocimientos técnicos, operativos y de gestión a sus proveedores locales. Como contrapartida, las firmas locales tienen que esforzarse por proveer bienes y servicios de buena calidad a precios competitivos. En este intercambio, el EDB ofrece apoyo organizacional y financiero para desarrollar a las firmas locales. Asimismo, paga a gerentes o ingenieros de las ET por dos o tres años, como “gerente de la LIUP”, para que seleccione y asesore a proveedores locales.

A su vez, el EDB alienta la expansión internacional de las firmas de proveedores locales, a través por ejemplo del seguimiento a las ET que tienen como clientes cuando instalan plantas en otros países. Esto extiende el ámbito del LIUP en relación con otros programas de eslabonamiento locales. En la actualidad, algunas empresas domésticas se han desarrollado como firmas internacionales y son proveedores preferidos por las ET en el resto del mundo.

Fuente: Battat *et al.* (1996); UNCTAD (2001a); UNCTAD (2011a).

Box 7. Irlanda: *Enterprise Ireland* y *National Linkage Programme*

Cuando se tomó conciencia de que la distancia de capacidades y competitividad entre las firmas nacionales y las ET era muy grande para que existieran derrames y eslabonamientos significativos, en 1985 tres agencias estatales (IDA, una agencia de marketing -CTT- y la agencia de tecnología y ciencia -EOLAS-) crearon el *National Linkage Programme* (NLP),

con el objetivo de mejorar las capacidades productivas, técnicas y de gestión de las firmas domésticas de modo de generar proveedores locales compatibles con los estándares de las compañías multinacionales. Durante la década del noventa, producto de evaluaciones acerca de la forma institucional más acorde para la implementación de los programas de eslabonamientos, las funciones del NLP fueron destinadas a *Enterprise Ireland*, e IDA se concentró en la promoción de inversiones y en las ET.

Enterprise Ireland es una organización gubernamental dependiente del Ministerio de Finanzas. Sus actividades de desarrollo empresarial también tienen lugar dentro del *National Development Plan*. Su misión principal consiste en desarrollar ventajas competitivas sostenibles que permitan un incremento significativo en las ventas, exportaciones y en el empleo. En este sentido, la agencia trabaja en asociación con el sector privado y otras instituciones, especialmente universidades, desarrollando dos tareas: en primer lugar, apoya a las empresas irlandesas en la construcción de capacidades; en segundo lugar, asiste a los inversores internacionales a que identifiquen proveedores claves en Irlanda.

Desde sus comienzos, *Enterprise Ireland* ha estado operando varios programas de eslabonamiento diseñados para mejorar la integración de las firmas extranjeras en la economía irlandesa. Entre 1985 y 1997, *Enterprise Ireland* involucró en estos programas a más de 250 filiales extranjeras. Durante ese período, las filiales operando en Irlanda incrementaron sus compras de insumos y más que duplicaron sus pedidos de servicios. Las ventas de los proveedores locales se incrementaron un 83%, su productividad un 36% y su empleo un 33%. De hecho, algunos se convirtieron en proveedores internacionales. Asimismo, *Enterprise Ireland* maneja una sofisticada base de datos electrónica, con información detallada de más de 750 proveedores (UNCTAD, 2001a).

El *National Linkage Programme* tiene el objetivo de incrementar las capacidades organizacionales y de marketing así como la calidad y la productividad a los niveles requeridos por las multinacionales. En sus inicios, los responsables de este programa visitaron a las filiales extranjeras y buscaron juntar sus requerimientos con los perfiles de los proveedores locales. Sin embargo, estos últimos enfrentaban dificultades para alcanzar los estándares buscados por las filiales extranjeras. Entonces, el programa se orientó a incrementar las capacidades domésticas. De esta forma, cuando una firma local es seleccionada para participar en el programa, el NLP trabaja para resolver sus problemas operacionales y fortalecer sus capacidades de marketing³⁸. Recientemente, en respuesta a la creciente necesidad de que los proveedores se transformen en sub-montadores, el NLP está promoviendo una reestructuración de la industria local a través de la fusión de compañías.

De acuerdo a Battat *et al.* (1996), el NLP desarrolla las siguientes funciones:

- Búsqueda de mercados: identifica las oportunidades de eslabonamientos entre las filiales de las ET, como compradoras, y de las firmas domésticas, como potenciales proveedoras.
- Unión de oportunidades: trabaja cerca de los proveedores individuales y de los compradores para remover obstáculos y alcanzar arreglos de subcontratación.
- Monitoreo del progreso de los contratos de subcontratación.
- Desarrollo de negocios: provee asesoría y servicios de consultoría para ayudar a las PYMEs en la construcción y fortalecimiento de sus sistemas de gestión, producción, contabilidad, control de calidad y recursos humanos, en la comprensión de las formas en que las firmas extranjeras realizan negocios y en el desarrollo de estrategias y planes de negocios.

³⁸ Un "Development Adviser" es el principal contacto de la empresa con *Enterprise Ireland*. El profesional ayuda a los proveedores a desarrollar sus capacidades, a formular un plan de crecimiento y a identificar el rango de servicios y recursos necesarios para ejecutar el plan.

- Intermediario en el acceso los programas de asistencia estatales: ayuda a las PYMEs en el acceso a estos programas para mejorar sus capacidades técnicas, financieras y de gestión.

De todos modos, algunos autores han sugerido que pese a los esfuerzos del gobierno, la estructura económica irlandesa sigue siendo más dualista que la de Singapur en cuanto a la heterogeneidad de performance productiva y exportadora de las firmas locales y extranjeras (Ruane y Ugur, 2004).

Fuente: Battat *et al.* (1996); UNCTAD (2001a).

Box 8. República Checa: CzechInvest y Supplier Development Programme

La agencia *CzechInvest* introdujo en 1999 el *Supplier Development Programme* (SDP) como una manera de convencer a potenciales inversores extranjeros de invertir en el país, luego de identificar que las ET valoraban particularmente la disponibilidad de proveedores locales competitivos en materia de costos y calidad. Hasta entonces, las firmas multinacionales que operaban en la República Checa importaban entre el 90 y el 95% de los componentes para poder satisfacer sus estándares y requerimientos de producción (MIGA-FIAS, 2005). Generar la capacidad de abastecimiento interna no sólo era beneficioso para atender esta demanda por parte de las ET y alentar posteriores inversiones, sino que también, mediante el desarrollo de la industria proveedora local, permitía la extracción de mayores provechos de la inversión extranjera. El SDP posee tres objetivos principales: promover la tecnología industrial moderna, atender las consideraciones de protección del medio ambiente y elevar las calificaciones de la mano de obra local.

La actividad del SDP puede resumirse en tres elementos básicos:

- Recolección y distribución de información acerca de las potenciales empresas locales que puedan abastecer a las filiales extranjeras, además de brindar asistencia en la identificación de posibles socios domésticos en *joint-ventures*. Los perfiles de las empresas pueden consultarse en distintas bases de datos disponibles de forma gratuita en el sitio web de la agencia.
- Unión de oportunidades (*matchmaking*). Se trata de una fase que comprende tres partes. En primer lugar, la realización de eventos para identificar los servicios que los inversores extranjeros están considerando subcontratar. Estos encuentros son ofrecidos en las actividades que realiza la agencia para captar nuevas inversiones. En segundo lugar, la organización de seminarios y exhibiciones con y para los proveedores locales y las filiales extranjeras. Finalmente, el programa incluye propuestas concretas a los inversores indicando los potenciales proveedores nacionales. A su vez, *CzechInvest* favorece el establecimiento de contactos con firmas domésticas, la concreción de visitas, la organización de viajes de negocios y el acompañamiento por un gerente de proyecto, de forma de vincular a los inversores extranjeros con potenciales proveedores.
- Mejoramiento de determinados proveedores del país. Desde el año 1999 *CzechInvest* ha organizado diferentes programas para el desarrollo de proveedores seleccionados, los cuales incluyen consultoría y capacitación en diversas áreas: tecnología, gestión, marketing, finanzas, marketing; certificaciones ISO; y cambios organizacionales en la empresa. El objetivo es dotar a las firmas locales de las capacidades y habilidades necesarias para satisfacer los requerimientos de las empresas extranjeras y obtener, en consecuencia, participación en contratos de un mayor valor agregado. Los costos de capacitación son compartidos por el gobierno de la República Checa y la UE. Además, los resultados de los programas son presentados al sector bancario para promover la financiación privada de las firmas.

En sus diferentes fases, el programa de desarrollo de proveedores ha priorizado distintas ramas productivas. Inicialmente, en su versión piloto el foco estuvo puesto en las industrias de electrónica y microelectrónica. Producto de los buenos resultados cosechados, en 2003 comenzó la segunda etapa, centrada en componentes del sector automotriz, aeroespacial,

medicinal y biotecnología. La tercera etapa, lanzada en el año 2005, hizo hincapié en la ingeniería de precisión.

Asimismo, *CzechInvest* está relacionada con otras áreas del gobierno, como el Ministerio de la Industria y el Ministerio de Trabajo. También se hallan vinculadas con *CzechInvest* agencias de promoción de PYMES, de desarrollo de exportaciones, universidades técnicas y algunas asociaciones de la industria (como la Confederación de Industria y Transporte, Cámara de Comercio, etc.). Al igual que otras agencias, *CzechInvest* está otorgando mayor importancia a la creación de clusters y a la gestión de la cadena de valor.

Fuente: Sacroisky (2008); UNCTAD (2001a).

2.6. Hacia una “taxonomía” de las políticas de promoción de la IED

En función del análisis desarrollado a lo largo de toda la sección 2, a continuación presentamos un breve cuadro resumen (o, si se quiere, “taxonomía”) de los principales instrumentos utilizados para la atracción de IED, sus características, requisitos y grado de aplicabilidad según el tipo de estrategia de promoción seguida y las motivaciones ulteriores de la inversión.

Cabe destacar que el cuadro fue construido sobre la base de la literatura teórica y empírica disponible y pretende aportar un marco general acerca de los rasgos predominantes de las medidas y políticas para el fomento de la IED. Dados los “grados de libertad” existentes en la materia, está claro que podrían encontrarse excepciones y/o prácticas puntuales que no se ajusten completamente a lo descrito en las diversas categorías.

Cuadro 4. Una “taxonomía” de las políticas de promoción de la IED y sus rasgos predominantes

Características	Tipo de políticas / medidas						
	Incentivos fiscales	Incentivos financieros	Normas y regulaciones	Asistencia / servicios al inversor	Otras medidas de apoyo		
					Atracción de talentos y creación de capacidades	Apoyo a I+D, clusters, innovación, competitividad	Otros incentivos indirectos
<p>Importancia de la política según motivación de IED (i.e. buscadora de mercado, recursos, eficiencia o activos estratégicos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Redundantes cuando la IED es de tipo buscadora de recursos o mercados. •Evidencia inconclusa sobre su relevancia para atraer IED (especialmente de los incentivos financieros). La evidencia apoya más la relevancia de la tasa impositiva promedio. •Los incentivos requieren de otras condiciones de entorno, capacidades y activos para ser parte de la “lista corta” de locaciones e influir en decisión final. 		<ul style="list-style-type: none"> •Relevante para la IED en general. •Determinan las “reglas del juego” e influyen en el entorno de negocios y la calidad institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> •Nula-Baja relevancia para IED buscadora de mercado y/o recursos. •Relevancia creciente según focalización del <i>target</i> y sofisticación de servicio brindado. •Relevante para reinversión de IED (<i>aftercare</i>). •Importante para visualizar país cuando hay varias locaciones posibles (IED buscadora de eficiencia). 	<ul style="list-style-type: none"> •Muy relevantes para IED buscadora de eficiencia y activos estratégicos. •Generan atributos claves para potenciar las condiciones de entorno para la captación de IED “de calidad”. 	<ul style="list-style-type: none"> •Tienen carácter complementario a otras políticas. •Pueden ser relevantes para modificar ciertas condiciones estructurales (e.g. infraestructura) 	
<p>— Pasiva</p>			X				

Activa de tipo Horizontal	Incentivos generales			X			
Activa de tipo Sectorial	Programas de fomento sectorial			<i>Targeting</i> sectorial	X	X	X
Integrada (en la política de desarrollo nacional)	<i>Targeted</i> según el tipo y destino de IED	Apoyo financiero para objetivos estratégicos de desarrollo	Normas específicas en el marco de una política avanzada	<i>“Targeting estratégico”</i> (según política de desarrollo)	Constituyen las medidas centrales de una estrategia integral de desarrollo		X
Necesidad de coordinación	Media-Baja	Media-Baja	Nula-Baja	Creciente con el rol de la API en la estrategia de desarrollo	Elevada	Elevada	Baja
Costo Fiscal	Generalmente Medio-Alto	Depende de la extensión del incentivo	Nulo-Bajo	Medio-Bajo (creciente con la cobertura interna-cional de las APIs)	Medio-Bajo	Medio-Alto	Medio-Alto
Modalidad de otorgamiento / acceso a la medida	Predominante -mente automática	Mayoritariame nte por evaluación	Aplica de manera horizontal	Predominantem ente automática / Proactividad siguiendo a <i>targets</i>	Depende del tipo de instrumento / Consenso público-privado	Evaluación / <i>Target</i> estratégico	General / <i>Target</i> estratégico
Margen de maniobra / discre-cionalidad para otorgamiento	Medio-Bajo	Medio-Alto	Nulo	Bajo	Medio-Bajo	Medio-Alto	Medio-Bajo
Especificidad de la política	Creciente con el grado de focalización	Media-Alta	Nula-Baja	Creciente con el grado de focalización	Alta	Alta	Media
Corrección de fallas de mercado	Externalidades positivas (según “calidad” de la IED)		Fallas de coordinación / Información asimétrica	Información asimétrica / Bien público	Fallas de coordinación / Información asimétrica / Externalidades		Bien público / Externalidade s

Principales actores involucrados	Sector Público	Sector Público – Sistema Financiero Público y Privado	Sector Público	APIs – Sector Público – Sector Privado	SNI – Universidades – Empresas – Sector Público (incluyendo Educación, Ciencia y Tecnología)		Sector Público
Principales instrumentos y medidas	<ul style="list-style-type: none"> •Exenciones impositivas •Crédito fiscal •Amortización acelerada de activos •Exención de derechos de importación o exportación •Régimen de Zonas Francas 	<ul style="list-style-type: none"> •Subsidios/aportes directos •Préstamos subsidiados •Capital de riesgo •Garantías financieras 	<ul style="list-style-type: none"> •Marco regulatorio •Simplificación de trámites •Estabilidad y carga tributaria •Estándares ambientales o laborales •Acuerdos de doble tributación y de protección de inversiones •Acuerdos comerciales y de integración •Control variables macroeconómicas 	<ul style="list-style-type: none"> •Agencias de promoción de inversiones y/o exportaciones •Marca país •Servicios (diversos) al inversor •Servicios de <i>aftercare</i> •Investigación de mercado •Promoción en el exterior / <i>Road shows</i> •Redes con el sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> •Subsidios / fondos para entrenamiento •Apoyo para estudios superiores •Modificación de currículas •Programas para vincular universidad y empresas •Instalación de instituciones educativas (cooperación público-privada) •Políticas migratorias 	<ul style="list-style-type: none"> •Subsidios / fondos para I+D e innovación •Exenciones tributarias específicas •Desarrollo de proveedores •Incubadoras de empresas •Parques tecnológicos •Agencias de Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> •Provisión de infraestructura •Preferencias en compras gubernamentales •Protección de mercado

Fuente: Elaboración propia.

3. LOS MECANISMOS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES EN COSTARICA

Desde mediados de los años '80 el modelo de desarrollo adoptado en Costa Rica ha asignado un papel central a la IED como generadora de nuevos empleos y de mayores (y diversificadas) exportaciones. En este camino, el país emprendió distintas estrategias de políticas públicas con el objeto de volverse una locación atractiva para la captación de inversiones y operaciones de las ET (mayormente estadounidenses) y mejorar su inserción internacional: reformas y apertura de mercados, negociaciones comerciales con otros países, regímenes de incentivos para la inversión (incluyendo la creación de Zonas Francas), acciones de promoción de la IED y provisión de servicios a los inversores, entre otras medidas.

Cuadro 5. Evolución del modelo de políticas en Costa Rica

	'50 - '70	'80 - mediados '90	Desde mediados '90
Estrategia de desarrollo	•Industrialización por sustitución de importaciones	•Liberalización y apertura de la economía	•Crecimiento vía diversificación de exportaciones
Prioridades	•Creación de capacidades domésticas a nivel productivo e institucional •Escalamiento (<i>upgrading</i>) en sectores tradicionales	•Atracción de inversiones extranjeras (IED) •Fomento de exportaciones no tradicionales	•Apoyo a la diversificación de exportaciones •Atracción de inversiones extranjeras en sectores intensivos en tecnología
Principales instrumentos de política	•Empresas públicas •Apoyo crediticio a sectores prioritarios	•Régimen de Zonas Francas •Crédito fiscal a exportaciones no tradicionales •Promoción activa de Costa Rica como locación para inversiones	•Reforma a incentivos de Régimen de ZF. •Promoción de inversiones en nuevos sectores target •Apoyo al desarrollo de compañías domésticas (por ej. PROPYME) •Fomento a eslabonamientos •Subvenciones a capacitación de personal
Mercados foco	•Mercado interno	•EEUU	•CAFTA-DR •Canadá •México •Unión Europea

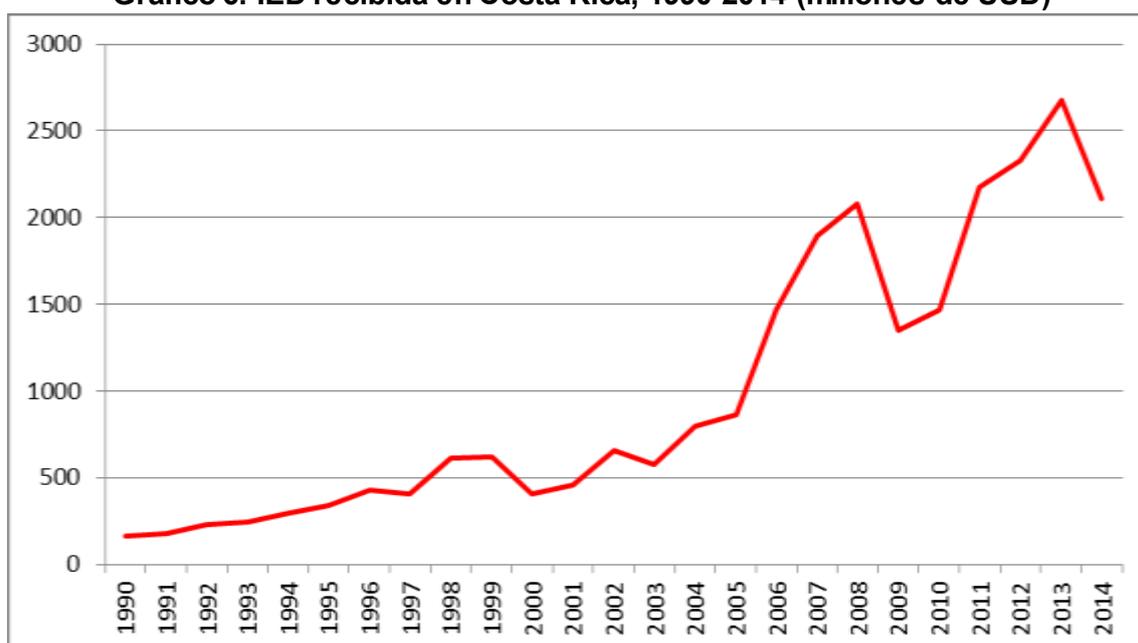
Fuente: OECD (2012).

A continuación desarrollaremos con mayor detalle diversos aspectos de las políticas de promoción de inversiones en Costa Rica, pero antes hacemos un breve repaso de las principales tendencias de la IED en años recientes.

3.1. La IED en Costa Rica: breve análisis de tendencias recientes

Las estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestran que la IED en Costa Rica tuvo un comportamiento dinámico en los últimos 20 años. Durante la década del 90 se observa un moderado y casi continuo ascenso (con una leve interrupción en 1997); luego siguen 4 años de inestabilidad con alzas en los años 2001 y 2002 y caídas en los años 2000 y 2003, que son seguidos de una fuerte etapa de crecimiento a partir del 2004. En 2009 la entrada de IED al país se resiente considerablemente por la crisis global, pero un año después empieza nuevamente una etapa de recuperación y rápido crecimiento, superando el pico de 2008, siendo el de 2013 el valor máximo histórico de IED recibida por el país (Gráfico 6). En 2014 hubo una brusca caída (21%), pero el nivel absoluto de las inversiones es todavía alto en términos históricos.

Gráfico 6. IED recibida en Costa Rica, 1990-2014 (millones de USD)

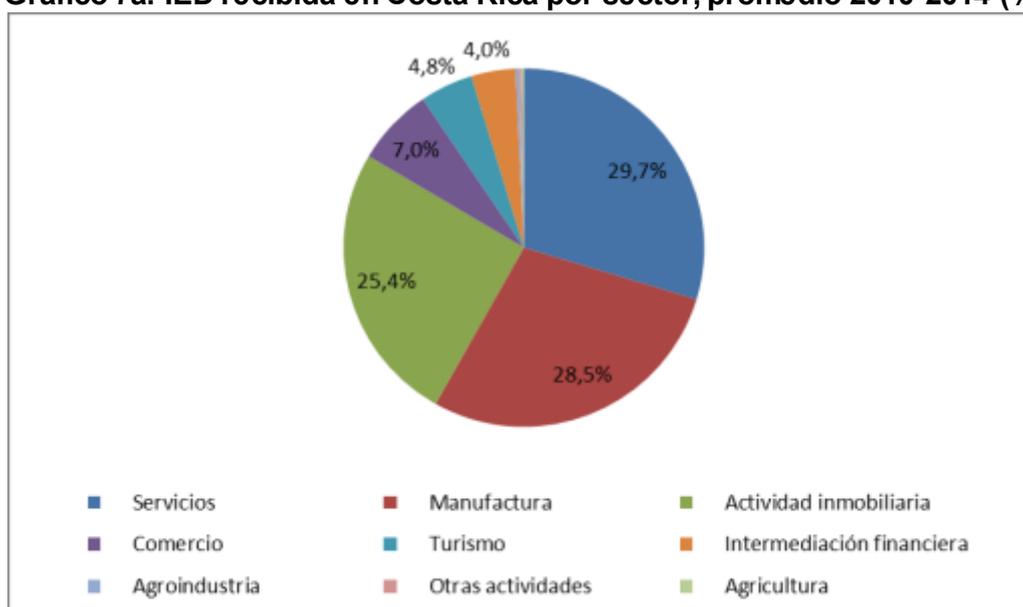


Fuente: CEPALSTAT y Banco Central de Costa Rica.

Entre 2010 y 2014, tres sectores captaron más del 83% de la IED entrante: los servicios (casi el 30%)³⁹, la manufactura (más del 28%) y la actividad inmobiliaria (más del 25%) –esta última en parte ligada a adquisición de segundas casas en Costa Rica por parte de ciudadanos estadounidenses. En un segundo grupo aparecen el comercio (7%), el turismo (casi el 5%) y la intermediación financiera (4%) (Gráficos 7a y b).

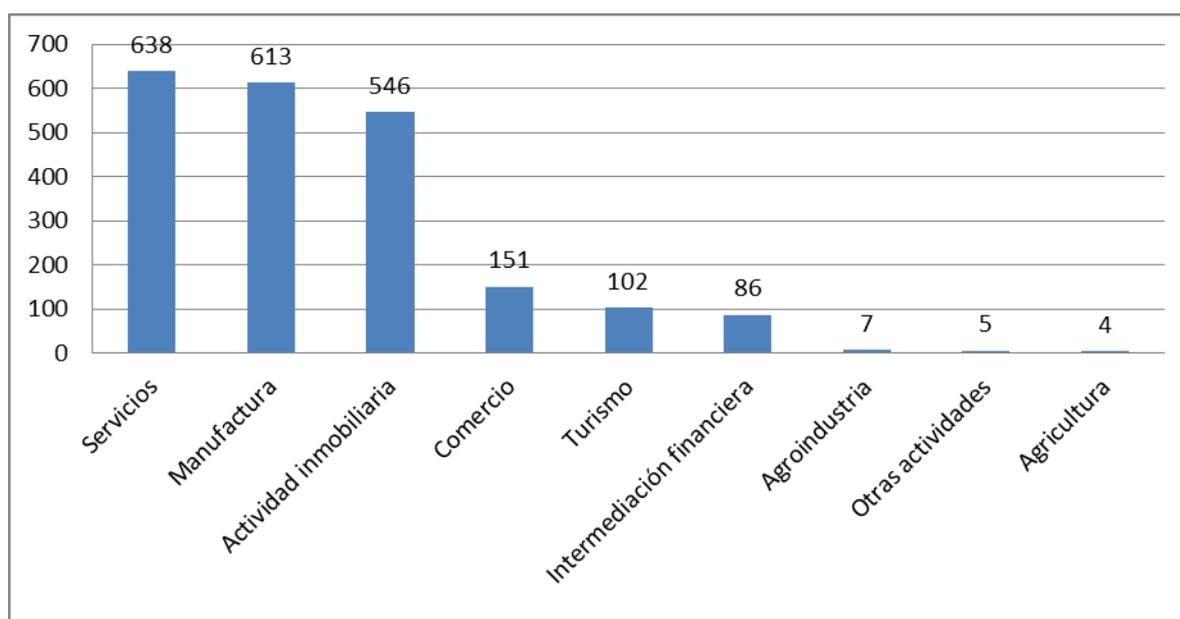
³⁹ Tómese nota de que entre 2000 y 2014 la participación de los servicios en las exportaciones costarricenses creció de 25 a 36%.

Gráfico 7a. IED recibida en Costa Rica por sector, promedio 2010-2014 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Costa Rica,

Gráfico 7b. IED recibida en Costa Rica por sector, promedio 2010-2014 (millones de USD)



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Costa Rica.

Yendo a un análisis un poco más desagregado, vemos que Costa Rica ha tenido éxito en atraer IED en sectores de alta tecnología (uno de los objetivos de la política pública en la materia, como veremos enseguida), con el caso de INTEL como el ejemplo más ilustre de dicho éxito (aunque en función de una reestructuración global de sus operaciones, INTEL decidió recientemente cerrar su planta de ensamblaje en el país, dejando los centros de servicios globales y de desarrollo e ingeniería, y abriendo un nuevo mega laboratorio de testeo). De todos modos, la IED arribada a Costa Rica en ese tipo de sectores excede el caso INTEL, ya que abarca a varias empresas de sectores como dispositivos médicos y de precisión, farmacéutica, maquinaria, electrónica, servicios de salud, servicios empresariales y software, entre otros. Datos recogidos en OECD (2012), en tanto, muestran que ha crecido

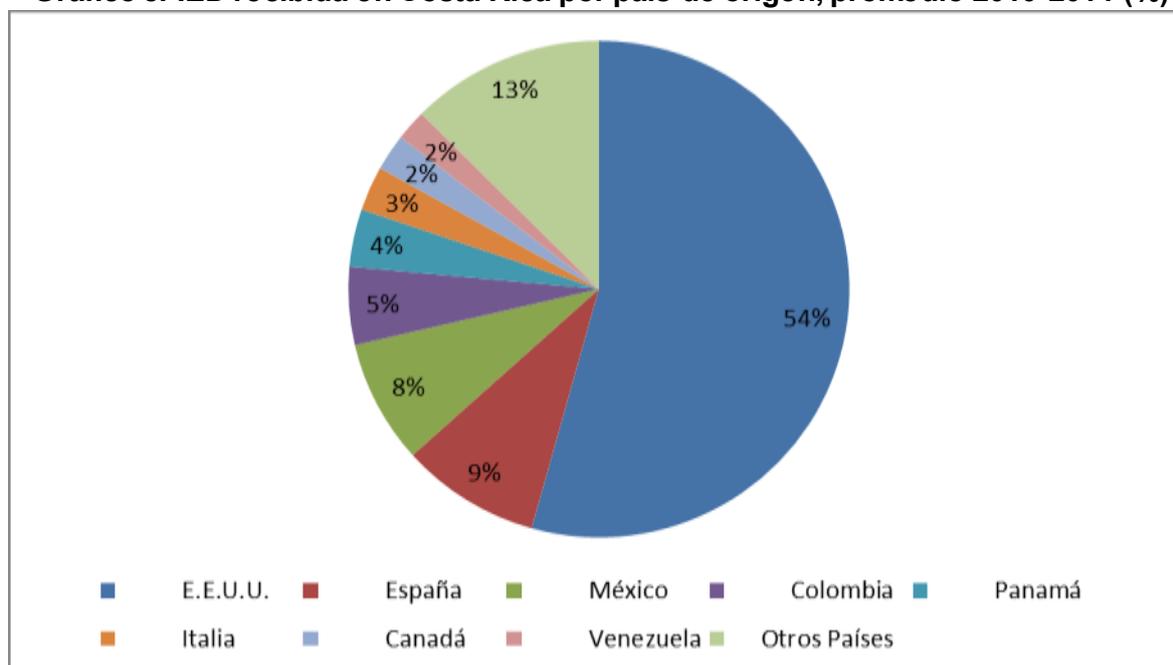
el número de proyectos de IED que llegan a Costa Rica para desarrollar actividades de I+D, diseño, testeo, capacitación y educación.

En términos de objetivos, la mayor parte de la IED que ingresa a Costa Rica es buscadora de eficiencia y su motivación principal es la reducción de costos, aprovechando la localización geográfica del país, la existencia de un tratado de libre comercio con EEUU (en el marco del CAFTA), los incentivos otorgados a la IED y el buen nivel (a salarios competitivos) del capital humano disponible (además de su buen clima institucional y sus indicadores de desarrollo económico-social superiores a sus vecinos y otras cuestiones como la inexistencia de sindicatos). Costa Rica es entonces una plataforma de exportación para operaciones de ensamblaje y offshoring de servicios, aunque la IED que se dirige al sector turismo principalmente es atraída por los atractivos naturales que ofrece el país –lo mismo vale para aquellas inversiones, minoritarias en número pero de relevancia exportadora, asociadas a objetivos “*resource seeking*”- (Martínez Piva y Calderón, 2012).

El fuerte peso de la IED buscadora de eficiencia tiene como correlato el alto nivel de integración de Costa Rica en las llamadas “cadenas globales de valor”. No sorprende entonces que Costa Rica tenga niveles de contenido extranjero en sus exportaciones mucho mayores a los de América Latina en su conjunto, y similares a los de Europa y Asia (así como a los de México y Honduras), todas regiones y países bien integradas (aunque con lógicas distintas en cada caso) en dichas cadenas (Blyde, 2014).

El análisis de la IED entrante por país de origen durante 2010-2014 muestra un absoluto dominio de EEUU con el 54% -algo lógico considerando la cercanía geográfica y la existencia del CAFTA-, seguido por España (9%), México (8%), Colombia (5%), Panamá (4%), Italia (3%), Canadá y Venezuela (ambos con 2%) –gráfico 8-.

Gráfico 8. IED recibida en Costa Rica por país de origen, promedio 2010-2014 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Costa Rica.

En cuanto al tipo de régimen regulatorio al cual se acoge la IED recibida, vemos que la importancia relativa de las zonas francas cayó de casi 50% entre 2000-2004 a 30% entre 2010-2014. Lo mismo ocurrió con el sector turismo, cuya relevancia pasó de 12 a 5% del total. En tanto, ganaron peso tanto la IED que no accede a ningún sistema promocional (de 28 a 35%) como especialmente la que va al sector inmobiliario (de 9 a 25%) –cuadro 6-.

Cuadro 6. IED recibida en Costa Rica por régimen (%)

	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Empresas Regulares	28	28	35
Sector Turismo	12	14	5
Sistema Financiero	4	8	4
Zona Franca	47	25	30
Inmobiliario	9	25	25
Perfeccionamiento Activo	0	0	1
Total	100	100	100

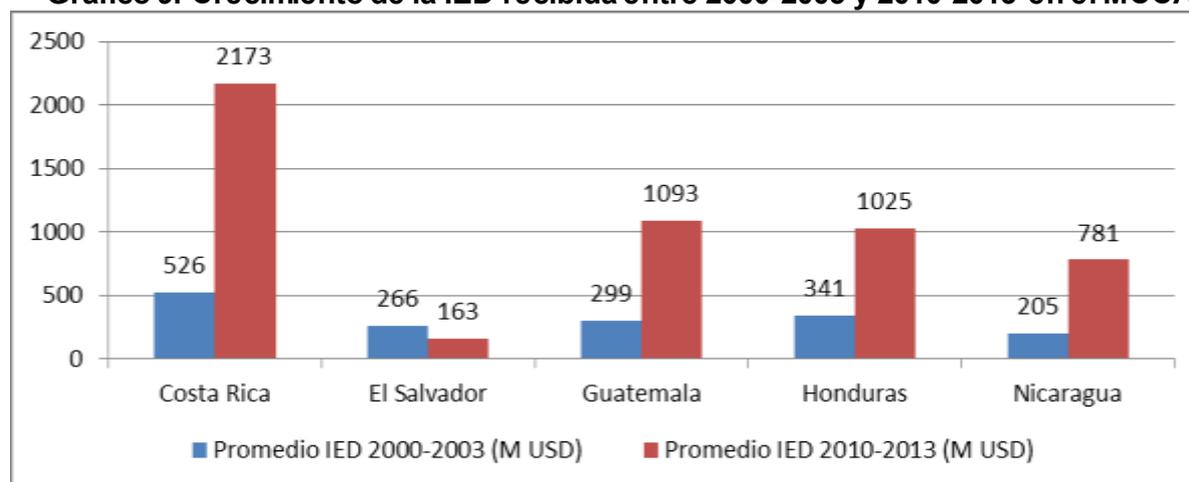
Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMEX.

Si comparamos a Costa Rica con los países integrantes del Mercado Común Centroamericano (MCCA), se observa que aquella nación ha mostrado el mejor rendimiento en materia de atracción de IED durante los últimos años. El promedio de IED recibida entre los años 2000-2003 y 2010-2013 creció en Guatemala, Honduras y Nicaragua un 266%, 201% y 281% respectivamente, y en El Salvador cayó un 43%, mientras que Costa Rica mostró un crecimiento del 310% (Cuadro 7 y Gráfico 9). La participación de Costa Rica en el total de IED recibida en América Latina pasó de 0,84% a 1,32% en el mismo período. Esto confirma la reputación del país como un caso exitoso en el campo de promoción de la IED.

Cuadro 7. Crecimiento de la IED recibida entre 2000-2003 y 2010-2013 en el MCCA

País	Promedio IED 2000-2003 (M USD)	Promedio IED 2010-2013 (M USD)	Variación porcentual (%)
Costa Rica	526	2157	310%
El Salvador	266	153	-43%
Guatemala	299	1096	266%
Honduras	341	1025	201%
Nicaragua	205	782	281%

Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT.

Gráfico 9. Crecimiento de la IED recibida entre 2000-2003 y 2010-2013 en el MCCA

Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT.

3.2. Incentivos fiscales

Actualmente, los mayores incentivos para los inversores en Costa Rica se concentran en las zonas francas (ZF). Además de los beneficios en términos de economías de aglomeración,

infraestructura y servicios de apoyo en los parques industriales del país⁴⁰, el esquema incluye una serie de incentivos fiscales a los cuales pueden acceder las empresas.

El régimen de zonas francas se instaura en Costa Rica en la década del '80 con la finalidad de fomentar las exportaciones no tradicionales y la atracción de IED. En el año 1996 se promulgó la actual Ley de ZF (Ley 7210), modificada posteriormente en 1998 (Ley 7830) y en 2010 (Ley 8794). El régimen es definido, en su artículo primero, como el “conjunto de incentivos y beneficios que el Estado otorga a las empresas que realicen inversiones nuevas en el país, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos y obligaciones establecidos en esta ley y sus reglamentos”.

Con la reforma de 2010 se introdujeron tres grandes cambios. Por un lado, en cumplimiento de los compromisos adquiridos en el ámbito internacional, se adecuó el régimen a los mandatos de la OMC; en particular, al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias que prohíbe las exoneraciones fiscales que están vinculadas al desempeño exportador de las empresas. Tras una serie de prórrogas de la fecha límite concedidas a un grupo de países (entre ellos, Costa Rica), a partir del 31 de diciembre de 2015 tales exenciones, como así también los requisitos de exportación, deben ser eliminadas⁴¹. En segundo lugar, se incorporaron exigencias y beneficios diferenciales según las empresas se establezcan dentro o fuera del Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA) con el fin de atraer IED hacia las zonas de menor desarrollo relativo. Finalmente, la reforma apuntó a atraer inversiones para el desarrollo de sectores estratégicos restringiendo el tipo de empresas que pueden acogerse al régimen. Los sectores de interés se definieron buscando priorizar: proyectos calificados de alta contribución al desarrollo social y que generen empleo de calidad, proyectos que por la incorporación de nuevas tecnologías contribuyan efectivamente a la modernización productiva del país, proyectos que lleven adelante actividades de investigación y desarrollo, y que promuevan innovación y transferencia tecnológica o los que alienten la incorporación de tecnologías limpias, gestión integral de desechos, ahorro energético y uso eficiente del agua. En esta línea, la Comisión Especial para la Definición de Sectores Estratégicos estableció los siguientes criterios de admisión para las empresas que buscan acogerse como “inversión estratégica” (al menos deben cumplir con uno de estos criterios)⁴²:

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

⁴⁰ Según información recogida para este estudio, dentro del Gran Área Metropolitana Ampliada hay 8 parques industriales para manufactura y otros 6 para servicios, además de otros 3 parques fuera de dicha área. Cabe aclarar que no todo parque industrial que funciona en Costa Rica lo hace operando bajo el Régimen de Zonas Francas.

⁴¹ En las entrevistas realizadas para este informe se recogieron opiniones que señalan que la adaptación realizada por Costa Rica es *de jure*, pero que dado que las empresas de zonas francas seguirán operando casi exclusivamente para los mercados externos, *de facto* los incentivos siguen siendo aplicables a las exportaciones, quedando entonces pendiente la amenaza de nuevas quejas ante la OMC.

⁴² http://www.gaceta.go.cr/pub/2010/11/25/COMP_25_11_2010.pdf

De acuerdo a la normativa vigente, una Comisión Nacional para la Definición de Sectores Estratégicos es la encargada de definir qué se entiende por sectores estratégicos⁴³.

Varias de las modificaciones mencionadas fueron introducidas a partir de la determinación de una nueva taxonomía de empresas. Hasta la reforma, se clasificaba a las firmas que decidían acogerse al régimen de acuerdo a seis categorías: (a) empresas procesadoras de exportación; (b) firmas comerciales exportadoras; (c) empresas de servicios exportadoras; (ch) administradoras (empresas dedicadas a la administración de parques destinados a la instalación de empresas bajo el régimen de ZF)⁴⁴; (d) compañías y organizaciones relacionadas con la investigación científica; (e) astilleros o diques (empresas dedicadas a la construcción, reparación o mantenimiento de embarcaciones)⁴⁵. Con la reforma se adicionó la categoría (f) para las empresas de manufactura a las cuales no se les exige un nivel mínimo de ventas al exterior⁴⁶. De acuerdo a información pública de PROCOMER, bajo esta última categoría también se permite el desarrollo de “megaproyectos” (inversiones superiores a los USD 10 millones), a desarrollarse en sectores estratégicos o bien fuera de GAMA, con un plan de inversión a cumplir en un período de 8 años y un mínimo de 100 empleados fijos durante toda la operación de la empresa; estos proyectos pueden acceder a beneficios diferenciados (ver más abajo).

En el cuadro 8 se presentan los requisitos que deben satisfacer las empresas que, perteneciendo a alguna de las categorías anteriores, deseen aplicar a los incentivos del régimen de ZF. Tanto las empresas manufactureras categoría (a) como las firmas de servicios (c) deben cumplir con un nivel mínimo de exportaciones obligatorio -las empresas categoría a) no podían destinar más del 25% de sus ventas al mercado interno, mientras que las de categoría c) tienen un tope del 50%⁴⁷. A las pertenecientes a la categoría (f), considerando que a partir de 2016 estará prohibido brindar incentivos fiscales condicionados a la exportación, se les exige o bien la pertenencia a un sector estratégico o establecerse en una zona de menor desarrollo relativo. A su vez, el nuevo régimen incorpora la posibilidad de que aquellas empresas proveedoras que destinan al menos el 40% de sus ventas a compañías de las zonas francas tengan la posibilidad de acogerse a los beneficios del régimen sin la necesidad de pertenecer a los sectores estratégicos. Asimismo, siempre en referencia a las empresas de la categoría (f) la naturaleza y las características de la nueva inversión deben ser tales que la misma podría efectuarse o trasladarse a otro país⁴⁸. Por último, la empresa debe estar exenta en forma total o parcial del impuesto sobre la renta a la fecha de presentar la solicitud de ingreso al Régimen⁴⁹.

Cuadro 8. Requisitos para beneficiarse del régimen de ZF en Costa Rica⁵⁰

⁴³ La Comisión cuenta con representantes del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), los Ministerios de Hacienda y Planificación, el sector privado y el Centro de Alta Tecnología (CENAT).

⁴⁴ Las administradoras compran los terrenos donde van a funcionar las zonas francas y luego venden y/o preferentemente alquilan los espacios, y prestan algunos servicios a las empresas que operan en esas zonas.

⁴⁵ Las empresas pueden pertenecer a más de una categoría siempre y cuando lleven contabilidades separadas.

⁴⁶ Las empresas de todas las categorías deben abonar un canon para operar en el régimen de ZF, el cual varía según la naturaleza de la inversión respectiva (para las a) y f) es en función de sus metros cuadrados, mientras que las restantes pagan un 0,3% de sus ventas mensuales, que sube a 0,6% si están fuera de parques).

⁴⁷ Las empresas comercializadoras, categoría b), no pueden vender en el mercado interno, mientras que el tope para las de categoría d) es de 50%.

⁴⁸ Según el inciso b del Artículo 21-bis de la Ley 8794, “se presumirá esta circunstancia si la entidad controladora opera en el extranjero, fuera de Centroamérica y Panamá, al menos una planta procesadora similar a la planta que operará la empresa beneficiaria del régimen en Costa Rica”.

⁴⁹ No pueden acogerse al régimen de zonas francas las empresas dedicadas a la minería, la extracción o exploración de hidrocarburos, la producción o venta de armas, las generadoras de energía eléctrica (salvo para autoconsumo), los bancos y entidades financieras y las personas y entidades dedicadas a prestar servicios profesionales.

⁵⁰ En el cuadro 8 se muestra solo la información aplicable a algunas de las categorías de empresas admitidas en ZF, pero los requisitos mínimos de inversión valen para todas las categorías contempladas en la ley.

Categoría	Empresas manufactureras (tipo a)	Empresas manufactureras (tipo f)	Empresas de servicios	Empresas manufactureras (tipo f - megaproyectos)	Proveedor importante ¹
Nivel de expos mínimo	75%	No requerido	50%	No requerido	No requerido
Inversión en sectores y/o actividades estratégicas	No requerido	Sólo si está localizada en GAMA	No requerido	Sí	No requerido
En el GAMA					
Inversión mínima en activos fijos	USD 150.000 (USD 2 millones si es fuera de la ZF)	USD 150.000 (USD 2 millones si es fuera de la ZF)	USD 150.000 (USD 2 millones si es fuera de la ZF)	USD 10 millones (en activos fijos depreciables)	USD 150.000 (USD 2 millones si es fuera de la ZF)
Empleo mínimo	No requerido	No requerido ²	No requerido	100	No requerido
Fuera del GAMA					
Inversión mínima en activos fijos	USD 100.000 (USD 500.000 si es fuera de la ZF)	USD 100.000 (USD 500.000 si es fuera de la ZF)	USD 100.000 (USD 500.000 si es fuera de la ZF)	USD 10 millones (en activos fijos depreciables)	USD 100.000 (USD 500.000 si es fuera de la ZF)
Empleo mínimo	No requerido	No requerido	No requerido	100	No requerido

Fuente: OECD (2012).

Notas: 1) Un proveedor es considerado significativo cuando sus ventas a empresas establecidas bajo el régimen de ZF es igual o mayor al 40% de sus ventas totales.

2) Excepto en aquellos casos en los cuales la empresa reclama ser estratégica por el empleo que genera, el cual deber ser como mínimo 200 personas reportadas en la nómina de sueldos.

Como se mencionó antes, el nuevo régimen de ZF establece condiciones de ingreso y beneficios diferenciados según las empresas radiquen sus inversiones dentro o fuera del Gran Área Metropolitana Ampliada (GAMA) –estos requisitos son los mismos para nuevos inversores en Costa Rica así como para las empresas ya instaladas que deseen recategorizarse. Como requisito para ingresar, el monto de inversión inicial en activos fijos debe superar los 150 mil dólares si la empresa se localiza en un parque industrial dentro del GAMA⁵¹, suma que desciende a 100 mil si se establece en un parque en una zona de menor desarrollo relativo. El monto asciende a dos millones de dólares si la empresa se localiza en el GAMA pero fuera un parque industrial y a 500.000 mil si se sitúa fuera del GAMA y de un parque industrial⁵².

⁵¹ Las pequeñas empresas (con menos de veinte empleados) que se asocien para realizar actividades procesadoras para la exportación podrán alcanzar los montos mínimos de inversión requeridos sumando el monto de la inversión de cada empresa asociada.

⁵² De acuerdo a la Ley 7210, “sólo cuando las características del proceso productivo o la naturaleza del proyecto impidan desarrollarlo dentro de un parque industrial, podrá otorgarse el régimen de zona franca a empresas procesadoras de exportación, para que se establezcan fuera de un parque industrial, siempre y cuando la inversión en activos fijos sea al menos

Los proyectos (que deben incluir un estudio de impacto ambiental) son evaluados en primera instancia por PROCOMER (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica), entidad que supervisa el régimen de ZF, y luego por COMEX (Ministerio de Comercio Exterior) y la Dirección General de Aduanas. Finalmente, pasan al Poder Ejecutivo, donde se aprueba y firma el contrato de operaciones. Una vez aprobados los proyectos las empresas tienen un plazo de tres años para completar las inversiones exigidas y comenzar a operar. PROCOMER observa y fiscaliza el cumplimiento de las contrapartidas a través de informes anuales de operaciones que las empresas deben remitir en un período de 4 meses posterior al cierre fiscal, como así también a través de auditorías (visitas de supervisión de operaciones) (CINDE, 2012b).

Al ingresar al régimen de ZF las empresas gozan de una serie de beneficios, que al igual que los requisitos, varían entre las distintas categorías de empresas y según el destino geográfico escogido. La mayor parte de los incentivos consisten en exoneraciones de impuestos. En el cuadro 9 se presentan los principales incentivos a los que pueden aspirar las empresas bajo el régimen. Adicionalmente a lo allí expuesto, también está presente en la normativa una exención por un período de 10 años del pago de tributos municipales y de impuestos sobre el capital y activos netos, del pago del impuesto territorial y del impuesto de traspaso de bienes inmuebles, entre otros⁵³. Nótese que para las empresas de categoría f) en GAMA ya la exención total no existe, ya que pagan una tarifa de 6% del impuesto a la renta en los primeros 8 años de operación (fuera de GAMA pagan 0 en los primeros 6 años y 6% en los 6 años subsiguientes).

Se contempla asimismo, tanto para las empresas procesadoras categoría (a) como (f), cuya inversión inicial haya sido de al menos dos millones de dólares, la posibilidad de extender en el tiempo la exención del pago del impuesto sobre la renta, siempre y cuando, antes de cumplir cuatro años de operaciones, se comprometan a reinvertir antes del octavo año al menos el 25% de la inversión original. El plazo de la exención (la cual asciende a 75% del impuesto a pagar) varía de uno a cuatro años, dependiendo de la proporción que represente la reinversión sobre la inversión inicial (1 año si reinvierte 25%, 2 años si reinvierte 50%, 3 si reinvierte 75% y 4 si reinvierte 100%), y rige después de cumplido el octavo año de operaciones (o doceavo, según la inversión inicial haya sido dentro o fuera del GAMA). Esta exención adicional es independiente de los 4 años de exención al 50% otorgada originalmente por la propia ley (o de 6 años si la empresa está fuera de GAMA). O sea que las empresas en GAMA pueden acumular 16 años de exención total o parcial del impuesto a la renta, mientras que las que están fuera de GAMA pueden llegar a los 22 años de exención. Después de cumplidos todos estos plazos, si las empresas logran mostrar que cumplieron los objetivos planteados en los planes de inversión, pueden aspirar a volver “el reloj a cero” e ingresar al régimen nuevamente, aunque para ello deben volver a realizar las inversiones requeridas.

Cuadro 9. Beneficios del régimen de ZF en Costa Rica

Beneficios impositivos	Período	Empresas manufactureras (tipo a)	Empresas manufactureras (tipo f) ¹	Empresas manufactureras (tipo f - megaproyectos)	Empresas de servicios
En el GAMA					
Impuesto a la	8 años	0%	6%	0%	0%

de dos millones de dólares estadounidenses”. Esto también se aplica a las empresas de servicios. Al presente, hay 63 empresas fuera de parques, la gran mayoría de ellas procesadoras.

⁵³ Obsérvese que no hay una garantía de estabilidad tributaria explícita (que exima a los inversores de la introducción de nuevos impuestos por ejemplo), aunque en las entrevistas realizadas para el trabajo se nos ha señalado que algunas interpretaciones jurídicas determinaron que, implícitamente, el régimen de ZF genera tal tipo de estabilidad.

renta (IR) (Tasa impositiva de ley = 30%)	4 años	15%	15%	15%	15%
Crédito fiscal²	Ilimitado	No existe	10%	10%	No existe
Diferimiento del pago del IR³	Ilimitado	No existe	Hasta 10 años	Hasta 10 años	No existe
Fuera del GAMA					
Impuesto a la renta (Tasa impositiva de ley = 30%)	12 años	0%	0% 6 años, 5% 6 años ⁴	0%	0%
	6 años	15%	15%	15%	15%
Crédito fiscal²	Ilimitado	No existe	10%	10%	No existe
Diferimiento del pago del IR³	Ilimitado	No existe	Hasta 10 años	Hasta 10 años	No existe
Otros incentivos	Período	Empresas manufactureras (tipo a)	Empresas manufactureras (tipo f)	Empresas manufactureras (tipo f – megaproyectos)	Empresas de servicios
Aranceles de importación de mercancías⁵	Sin límite	Exención del 100%	Exención del 100%	Exención del 100%	Exención del 100%
Impuestos al consumo de bienes y servicios⁶	Sin límite	Exención del 100%	Exención del 100%	Exención del 100%	Exención del 100%
Impuesto sobre las remesas al extranjero	Sin límite	Exención del 100%	Exención del 100%	Exención del 100%	Exención del 100%
Impuesto de ventas (13%)	Sin límite	-	-	-	Exención del 100%

Fuente: Elaboración propia en base a CINDE (2012a).

Notas:

- 1) Los “proveedores significativos” pueden acceder a beneficios similares.
- 2) Los créditos fiscales se otorgan por la reinversión de utilidades en activos fijos y los gastos incurridos en entrenamiento y capacitación de empleados o empresas proveedoras.
- 3) Aplazamiento por hasta diez años del impuesto sobre la renta (las empresas pueden aplazar los pagos de impuestos hasta que la sede reciba dividendos de la operación de Costa Rica o durante 10 años)
- 4) Si la empresa pertenece a un sector estratégico con 100 empleados permanentes en plantilla la exención alcanza el 100% de la tasa del tributo en los primeros doce años, es decir, la alícuota es de 0% durante ese período.
- 5) Está exenta la importación de maquinaria y equipo, manufacturas y equipos semielaborados, otros productos necesarios para la operación, material de empaque y embalaje, repuestos, componentes y sus partes. También está exenta la importación de vehículos (camiones o chasis, pick up de una o dos toneladas de capacidad de carga, y vehículos con una capacidad mínima para quince pasajeros).
- 6) Exención de impuestos de ventas y de consumo sobre las compras locales de bienes y servicios.

Finalmente, cabe destacar que las empresas procesadoras de exportación (a) pueden solicitar pasarse a la categoría (f) siempre y cuando realicen inversiones nuevas y cumplan con algunas de las condiciones exigidas a este último grupo de empresas (por ejemplo, la nueva inversión a realizar debe pertenecer a algún sector estratégico o establecerse fuera del GAMA). Si no se trasladan a la categoría (f), mantendrán las exenciones hasta el

vencimiento de su plazo (o hasta el cese de su operación en caso de los incentivos sin fecha límite) o hasta la fecha en que venzan para Costa Rica las prórrogas otorgadas por la OMC, momento este último en el que las empresas dejarán de estar sujetas a requisitos de exportación. Las empresas a) tienen tiempo hasta el 31/12/2015 para solicitar el paso a la categoría f), y si no lo hacen antes de esa fecha ya no podrán solicitar su traspaso en fecha posterior. Según información recogida para este estudio, la mayor parte de las empresas están solicitando efectivamente ese traslado (ver más abajo la cifra de firmas que ya operan bajo esta categoría).

Nótese que las empresas categoría f) pueden vender hasta el 100% de su producción en el mercado interno. Estas empresas deben abonar los aranceles respectivos para la importación de insumos y los tributos no arancelarios sobre el producto final para las ventas domésticas, pero la exención al impuesto a la renta se aplica para todas sus ventas, independientemente de si son al mercado interno o externo (en el caso de las empresas categoría a), la exoneración del impuesto a la renta solo aplicaba a las exportaciones)⁵⁴. De todos modos, en las entrevistas realizadas para este trabajo se ha mencionado que no hay mucho interés de los inversores extranjeros que vienen a zonas francas por operar en el mercado doméstico, por lo cual el riesgo de que se generen conflictos serios por la operatoria de estas empresas en la venta local sería bajo.

Al presente funcionan zonas francas en todas las provincias del país, aunque el grueso de las mismas está en las cuatro provincias que forman parte de la Gran Área Metropolitana (San José, Cartago, Heredia y Alajuelas). Considerando la intención de fomentar el desarrollo de las áreas relativamente rezagadas, y además de las disposiciones relativas a normas de ingreso y beneficios diferenciales ya citadas, la última reforma al régimen de Zonas Francas estableció que el Estado debería facilitar la formación de polos de desarrollo a través del fomento a la generación de los servicios e infraestructura necesarios para la operación de parques industriales en aquellas áreas. La ley fijó las a las provincias de Limón, Puntarenas y Guanacaste y las regiones de Huetar Norte y Brunca como prioritarias para este cometido. Esta iniciativa se vincula con la intención de desarrollar las llamadas “Zonas Económicas Especiales”, en donde el sector público (nacional y local), el privado y el académico unen esfuerzos para impulsar la creación de polos industriales en zonas rezagadas. Ejemplos de estas iniciativas son las promovidas en Huetar Norte (2001), la de Cartago (impulsada en 2008 por el Instituto Tecnológico de Costa Rica), la de Brunca (2011) y la de Turrialba (2013). Pese a que en la práctica estas zonas, salvo la de Cartago, han tenido muy escaso desarrollo, información periodística sugiere que Costa Rica planea ampliar el número de las mismas, con la asistencia del gobierno chino⁵⁵.

A julio de 2015 había 359 empresas ubicadas en zonas francas; 142 de ellas eran empresas exportadoras de servicios y otras 117 eran procesadoras de bienes (64 se habían calificado ya en la nueva categoría f) y otras 53 todavía permanecían en la antigua categoría a), aunque no sabemos cuántas de ellas han pedido el traslado respectivo). En tanto, otras 57 empresas operaban en más de una categoría, 39 eran administradoras y apenas 2 puramente comercializadoras. No existían, de acuerdo a la información consultada, empresas dedicadas a investigación (categoría d) ni astilleros (categoría e). Finalmente, había dos firmas que se habían categorizado como proveedoras bajo la nueva categoría f).

En tanto, con datos a fines de 2014, y desde el punto de vista de su implantación sectorial principal, tenemos que la mitad de las empresas de ZF operan en el sector servicios, seguidas por las de equipo médico y de precisión (11%), eléctricas y electrónicas (10%),

⁵⁴ Al presente se están definiendo los procedimientos específicos para administrar la operatoria de las empresas de la categoría f) a la hora de discriminar, a fines impositivos, sus ventas internas de las dirigidas al mercado exportador.

⁵⁵ <http://es.panampost.com/adriana-peralta/2014/09/19/costa-rica-da-un-salto-a-las-zonas-economicas-especiales-y-se-apoya-en-china/>

alimentaria (7%), metalmecánica (6%), plástico y sus manufacturas (5%), textiles, cuero y calzado (4%) y agropecuario (3%).

El peso de las zonas francas en las exportaciones de Costa Rica creció de manera dramática en la segunda mitad de los años '90, pasando del 12 al 50% entre 1995 y el año 2000. A partir de ahí, y hasta el presente, ese porcentaje se mantuvo aproximadamente en los valores del 2000, en general en niveles superiores al 50% (datos de COMEX). El régimen generó un saldo comercial favorable (tomando solo bienes) de alrededor de USD 3000 millones en 2014, contra USD 2000 millones en 2010 y 2011. En contraste, la economía costarricense en su conjunto muestra un déficit comercial de casi USD 6000 millones en 2014. En tanto, las zonas francas pasaron de contribuir con un 22% de las exportaciones totales de servicios del país en 2006 a más de 1/3 entre 2010-2014 (de hecho, en 2013, excluyendo viajes y transporte, esa contribución fue de más del 60%).

Alrededor de la mitad de las exportaciones de bienes de las zonas francas se destina a los EEUU, aunque la participación de dicho mercado es menor a la observada años atrás debido al mayor peso de destinos en Asia y la Unión Europea (Medaglia Monge y Mora Alvarez, 2015).

A 2014 un 42% de las exportaciones de bienes de las ZF correspondía a electrónica y materiales y equipos eléctricos, y otro 31% a equipos de precisión y médicos. En tanto, el sector alimentario aportaba un 14% de aquel total. En este último año había 78 mil empleos directos en estas zonas (en torno al 5% del empleo asalariado total en el país y del 6% del empleo asalariado en el sector privado) y el salario promedio pagado en dichas áreas era 1,8 veces el salario promedio nacional pagado por el sector privado de Costa Rica –siendo el sector servicios el que pagaba los mayores salarios dentro de las ZF (Medaglia Monge y Mora Alvarez, 2015).

Yendo ahora hacia un análisis sobre la efectividad (o el balance de costos y beneficios) del régimen, la evidencia disponible sugiere que si bien los incentivos fiscales brindados fueron relativamente “generosos” y “atractivos” (OECD, 2012; Artana y Templado, 2015⁵⁶), no habrían sido suficientes para la captación de flujos significativos de IED “intensiva en conocimiento” (más allá de que ciertamente ha habido un “upgrading” en el tipo de procesos desarrollados en el país) o para el fomento y la radicación de proyectos en las regiones de menor desarrollo del país, por nombrar algunos objetivos plasmados en la última y más reciente reforma del régimen.

En este sentido, el grueso de la IED arribada al país se concentra en San José y el Gran Área Metropolitana (OECD, 2012; Martínez Piva y Calderón, 2012). A julio de 2015 había 35 empresas en ZF fuera de GAMA (menos del 10% del total), 18 de ellas en Puntarenas, 10 en Limón y 7 en Guanacaste (incluso algunas de estas 35 en realidad ocupan territorio de alguna provincia del GAMA y de otra fuera de dicha zona) –en realidad podría haber algunas empresas más ya que ciertos distritos de las provincias de San José, Heredia, Alajuela, y Cartago no pertenecen a GAMA, pero la información disponible no nos permite discriminarlas. De estas firmas, 4 son administradoras y del resto, 23 son procesadoras –que además en algunos casos realizan comercialización complementaria o exportan servicios- y 8 exportan servicios. De las 23 firmas procesadoras de exportación, 18 se dedican a actividades vinculadas con recursos naturales, lo cual muestra que ese es el principal *driver* para ubicarse fuera del área metropolitana. En 2014 las empresas localizadas fuera de las cuatro provincias mencionadas aportaron poco más del 7% del empleo y de las exportaciones totales de bienes desde ZF (Medaglia Monge y Mora Alvarez, 2015). Para tener una comparación, digamos que los distritos fuera de GAMA generaban

⁵⁶ Estos autores señalan que el gasto tributario en Costa Rica en 2012 fue aproximadamente de 5,6% del PIB; de ese total, los beneficios en el impuesto a la renta alcanzarían a 1,8% del PIB (y los relacionados al Régimen de Zonas Francas serían de 0,8 del PBI). Ver también Martínez Piva y Calderón (2012) para cálculos sobre el costo fiscal de los incentivos.

alrededor del 30% del empleo total en Costa Rica en 2013 según datos del INEC, y que las provincias no GAMA aportaban en torno al 18% de las exportaciones totales del país (PRUGAM, 2008).

En cuanto a los impactos del régimen de ZF, el ejercicio estadístico realizado por Artana y Templado (2015) permite apreciar que, luego de controlar por endogeneidad (ya que si bien las exoneraciones se supone que estimulan las inversiones, el nivel de aquellas depende a su vez de las inversiones pasadas), el hecho de acceder a las exoneraciones impositivas no muestra una influencia positiva sobre la inversión⁵⁷ ni sobre el volumen de empleo de las firmas beneficiadas⁵⁸. Además, las empresas en las ZF de Costa Rica tienen una alta rentabilidad⁵⁹, por lo que subsiste la duda de si acaso las exenciones fiscales (y, por ende, el sacrificio de ingresos públicos) no estarían favoreciendo a proyectos que de cualquier manera se hubieran realizado (Artana y Templado, 2015)⁶⁰.

En contra de esta visión, en todas las entrevistas realizadas para este trabajo se señaló que sin el régimen de ZF (incluyendo no sólo las exoneraciones impositivas, sino también la libre operatoria de comercio exterior) difícilmente las empresas extranjeras hoy radicadas en esas zonas hubieran llegado al país. Asimismo, hay otros estudios, realizados no con metodologías econométricas sino con análisis de costo-beneficio, que generan resultados más favorables al régimen. Por ejemplo, Céspedes-Torres (2012) elabora un análisis en donde considera como costos del régimen de ZF a los impuestos exonerados, los gastos en promoción de la IED, las inversiones en infraestructura –tanto directas, en los parques, como indirectas (como ciertas carreteras por ejemplo) y parte del gasto educativo, contra los beneficios calculados como el diferencial salarial dentro y fuera de las ZF (incluyendo cargas sociales), las compras locales realizadas por las empresas allí instaladas (a las que se les suma un multiplicador de gasto) y los impuestos y cánones pagados por dichas empresas. En este ejercicio, se estima que el Valor Presente Neto del régimen equivalía al 8% del PBI de Costa Rica en 2010 y que la tasa interna de retorno era del 47%. En tanto, Medaglia Monge y Mora Alvarez (2015) llevan adelante un ejercicio similar, donde no se considera como costos a las inversiones en infraestructura y educación (aunque sí a los gastos de administración del régimen), en tanto que los beneficios incluyen los impuestos a la renta pagados por los trabajadores de ZF y los salarios y cargas sociales abonados por el empleo generado indirectamente por las empresas de ZF (esto vendría a reemplazar al multiplicador de gasto usado en el trabajo antes mencionado). Así calculan un beneficio país neto de 5,7% del PBI entre 2010 y 2014, y que por cada dólar de exoneración de impuestos en dicho período las empresas de ZF generaron USD 5,7 de ingresos para el país. No vamos a discutir aquí las ventajas y limitaciones de los tres trabajos citados, quedando planteada apenas la existencia de diversas visiones respecto de los costos y beneficios generados por el régimen de ZF, tema que en todo caso merece seguir siendo explorado a futuro.

En cualquier caso, los resultados de estas evaluaciones reflejan fundamentalmente el funcionamiento de las ZF en su versión previa a la reforma de 2010. Esta última es ambiciosa, y apunta a objetivos de transformación productiva, generación de actividades de I+D y creación de encadenamientos (más abajo volvemos sobre este último tema). Se trata de un intento entonces de ir más allá de favorecer operaciones de exportación, y apuntar a promover otro tipo de beneficios que la IED podría traer aparejada. Luego discutiremos sobre las posibilidades de lograr estas transformaciones, pero en todo caso digamos que la experiencia pasada en Costa Rica confirma que los “derrames” de la IED no son

⁵⁷ Aunque sí encuentran que las empresas que fueron exoneradas siempre al máximo posible, fueron las que tuvieron mayor inversión.

⁵⁸ En el ejercicio sin controlar por endogeneidad se observan algunos impactos positivos sobre el empleo.

⁵⁹ Estos autores estiman una tasa interna de retorno anual (privada) de las inversiones en las zonas francas de Costa Rica del 39% e incluso señalan que se trata de un “piso” del verdadero valor de dicha tasa.

⁶⁰ Los autores aconsejan reemplazar el actual esquema de exoneraciones por otro de amortización instantánea de nuevas inversiones, el cual llevaría a que los proyectos nuevos con ganancias “normales” no paguen impuesto a las ganancias si reinvierten entre 15 y 20% de sus activos anualmente.

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

Además del de ZF, existen otros dos regímenes especiales que favorecen las actividades de ensamblaje para exportación en Costa Rica. El primero es el régimen “devolutivo de derechos”, que permite devolverle a las empresas el dinero pagado al fisco por concepto de impuestos a la importación. Las mercancías que aplican para la devolución son aquellas que sean empleadas para la producción de otros bienes (insumos), las que sirvan para contener y proteger cualquier clase de producto (envases y empaques) y las que tengan como finalidad transportar los productos (embalajes). Para poder acceder a este régimen, la empresa no debe disfrutar de otro estímulo arancelario a la exportación.

En tanto, el régimen de “perfeccionamiento activo” permite a las empresas introducir mercancías suspendidas (temporalmente) de impuestos al territorio nacional. Estas mercaderías son sometidas a procesos de transformación, reparación, reconstrucción, montaje, ensamblaje o incorporación en conjuntos, maquinaria y equipo de transporte en general, para que el bien resultante sea exportado. Existen dos modalidades: a) 100% reexportación (directa o indirecta) de productos a otros países; b) reexportación de una parte de la producción y ventas de otra parte en Costa Rica pagando los impuestos sobre la producción vendida en suelo nacional.

Finalmente, digamos que en Costa Rica existe un régimen de incentivos al desarrollo turístico, que originalmente fue establecido por Ley 6990 de 1985, y luego reformado en 1992 y 2001. Esta ley declara de utilidad pública a la industria del turismo y establece los incentivos y beneficios que se van a otorgar para promover el sector. Las actividades comprendidas en la ley son los servicios de hotelería, el transporte aéreo y acuático de turistas, el arrendamiento de vehículos y las agencias de viajes que se dediquen exclusivamente a esta actividad. Los incentivos varían en función del tipo de actividad, pero en líneas generales consisten en la exención, total o parcial dependiendo del caso, de impuestos y sobretasas en la importación o compra local de determinados bienes que sean necesarios para el funcionamiento o instalación de las empresas. También permite la depreciación acelerada de algunos bienes. La institución a cargo de la concesión de los incentivos es el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), quien a su vez es la encargada de fiscalizar, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los beneficiarios. La aprobación de los proyectos a ser promovidos depende de la comisión reguladora de turismo que es nombrada por la Presidencia de la República y está integrada por representantes del sector público y el privado (5 integrantes en total). Los criterios de selección de los proyectos se vinculan con su contribución al desarrollo del país (generación de empleos, divisas, eslabonamientos, etc.) –ver para un mayor detalle sobre esta ley y su evolución en el tiempo, Instituto Costarricense de Turismo (2010).

3.3. Normas y regulaciones

En línea con los preceptos de la primera generación de políticas hacia la IED, y con el progresivo abandono del anterior modelo de desarrollo con base en la sustitución de importaciones, a partir de los años '80 se tomaron una serie de medidas para promover la liberalización de la economía costarricense. Una de las primeras señales consistió en una importante reducción de los aranceles de importación, llevada a cabo de manera unilateral por el gobierno (es decir, por fuera del marco de negociaciones internacionales en las que luego se embarcaría el país)⁶¹. A partir de entonces, la agenda de apertura comercial iría

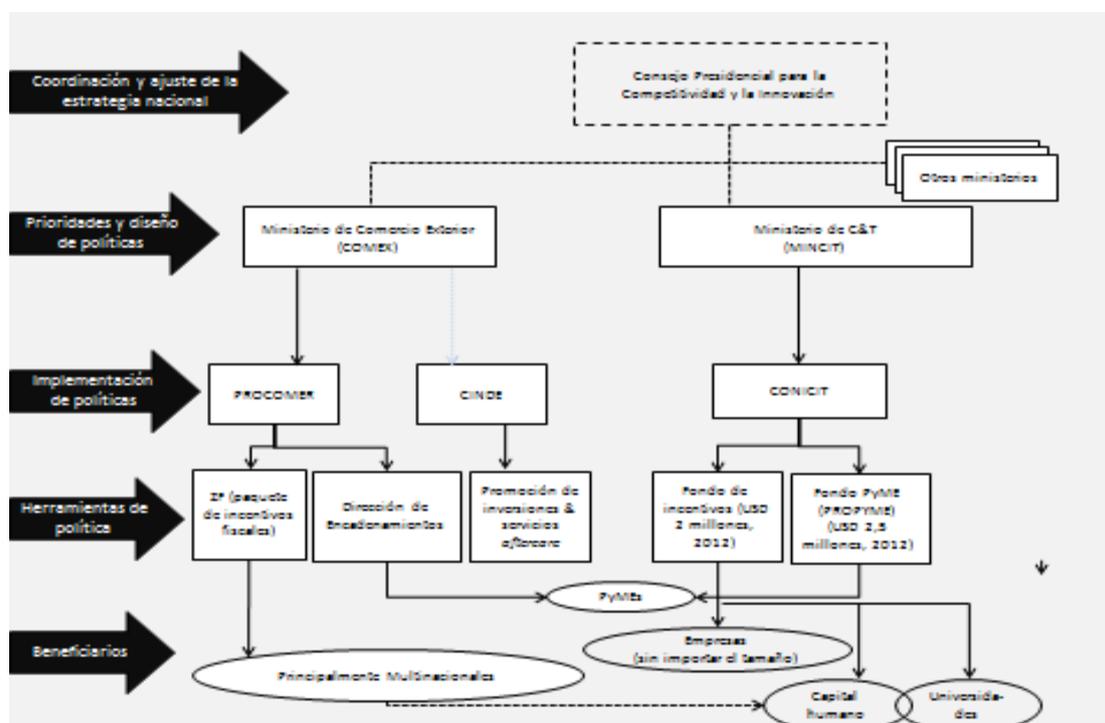
⁶¹ A modo de ilustración, la tarifa promedio pasó de 46,3% en 1982 a 16,8% en 1989 (Monge-Ariño, 2011).

estrechamente de la mano de la iniciativa de atraer mayores flujos de inversión extranjera y promover el incremento de las exportaciones.

Al presente, Costa Rica no posee ningún régimen especial para las inversiones extranjeras, sino que garantiza un trato igualitario a todos los inversores independientemente del origen de los mismos. No existen restricciones para el establecimiento de empresas ni en materia de propiedad accionaria y se garantiza el libre movimiento de capitales y la repatriación de utilidades. La estrategia de apertura se profundizó en 2008, cuando se desregularon dos sectores que anteriormente tenían restringido el ingreso de nuevos competidores: seguros y telecomunicaciones.

En la siguiente figura vemos el conjunto de organizaciones que están involucradas en la promoción de inversiones en Costa Rica. COMEX es la institución responsable de definir las políticas sobre IED, supervisar los regímenes especiales y coordinar estrategias y planes con otras agencias. Dentro de COMEX existe una Dirección de Inversión, que está encargada de brindar asesoría sobre las prioridades de políticas y de implementar directrices para la promoción de la inversión.

Figura 1. Instituciones y programas para la promoción de inversiones en Costa Rica



Fuente: actualizado en base a OECD (2012).

COMEX trabaja con dos organismos de ejecución: la ya mencionada PROCOMER, entidad pública de carácter no-estatal (la cual además de sus funciones en lo relativo al régimen de zonas francas, se ocupa, como veremos más abajo, de promover el desarrollo de proveedores para las multinacionales instaladas en Costa Rica)⁶² y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), la agencia de inversión creada en 1982 como una institución privada y declarada de interés público en 1984 (ver sección siguiente). En 2010 se firmó un convenio entre estas tres entidades para cooperar en el diseño, ejecución y seguimiento de los programas de atracción de IED. Recientemente, COMEX también ha establecido vinculaciones más estrechas con otras agencias, en particular con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, (MICITT) –ver más abajo- para promover una mejor alineación entre políticas de inversión y de innovación, fortalecer la disponibilidad de capital humano en áreas prioritarias y generar vínculos entre empresas locales y multinacionales.⁶³

En el plano multilateral, Costa Rica accedió al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) en 1990 y desempeñó un rol activo en las sucesivas rondas de negociación de la OMC desde mediados de los noventa. Asimismo, fue uno de los primeros adherentes del Acuerdo de Tecnologías de Información (ITA, en inglés), un instrumento de liberalización comercial que abarca una amplia gama de sectores informáticos (hardware, software, componentes electrónicos, maquinaria especializada para la fabricación de semiconductores, equipamiento de telecomunicaciones, etc.), para los cuales los países firmantes aceptaban eliminar por completo los aranceles de importación a partir del año 2000.

⁶² Esto en adición a su función principal, que es la promoción de exportaciones.

⁶³ Entre los esfuerzos para coordinar acciones entre diversos organismos del gobierno, un hito importante ha sido la creación en 2010 del Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación, compuesto por diez ministros y el presidente del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Sobre la base de reuniones mensuales, este consejo brinda un valioso espacio para el intercambio de información y la discusión de políticas entre las distintas agencias y organismos involucrados.

En forma paralela, desde mediados de los '90 Costa Rica ha desplegado una nutrida agenda de negociaciones de acuerdos preferenciales de comercio con distintos países (o grupos de países), de modo de profundizar el acceso a los mercados internacionales y afianzar su estrategia de atracción de inversiones extranjeras orientadas hacia la exportación (dado el escaso atractivo para la IED del reducido mercado interno costarricense). Contabilizando los diversos acuerdos (ver Anexo 1) con naciones de Centroamérica y el Caribe (CARICOM, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala y Panamá), Norteamérica (Canadá, México y EEUU), Sudamérica (Chile, Perú y Colombia⁶⁴), Asia (Singapur y China) y Europa (a través del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea -AACUE- y del TLC con la Asociación Europea de Libre Comercio), más del 80% del comercio costarricense se desarrolla en condiciones preferenciales (Monge-Ariño, 2011; Villalobos y Monge-González, 2011). Por su parte, se encuentran en vigencia tratados bilaterales de inversión con países como Alemania, Argentina, Canadá, Chile, Corea, España, Francia, Países Bajos, Paraguay, República Checa, Suiza, Taiwán (China), Venezuela y Qatar⁶⁵. Asimismo, se han firmado acuerdos de doble tributación con España, Alemania y México⁶⁶.

En particular, el acuerdo entre Centroamérica y los Estados Unidos (conocido como CAFTA, por su sigla en inglés) ayudó a consolidar un conjunto de reglas claras con el principal país inversor externo en Costa Rica, al tiempo que la implementación plurilateral del tratado contribuyó a apuntalar la integración regional centroamericana. Entre las exigencias del acuerdo para el caso costarricense cabe destacar la apertura de los sectores de Internet, telefonía móvil y seguros a la participación privada (lo cual se esperaba que pudiera ayudar a mejorar la calidad de los servicios), como así también la necesidad de perfeccionar la legislación sobre derechos de propiedad intelectual. Asimismo, el CAFTA incluye disposiciones sobre comercio electrónico e introduce el concepto de (y libre comercio de) productos digitales, aspectos que se replican en acuerdos con otros países (por ejemplo, México y Singapur).

Por último, destaquemos que Costa Rica ha ido aliviando la legislación sobre inmigración de modo de facilitar el ingreso y la entrega de permisos de residencia especiales para personal técnico, científico y/o gerencial asociado a las inversiones extranjeras en el país (OECD, 2012).

3.4. Asistencia al inversor

3.4.a. Organización institucional

La Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), es la agencia encargada de la promoción de inversiones extranjeras en Costa Rica, siendo su misión principal la atracción de IED para contribuir al desarrollo del país. Según la propia definición en su página oficial, CINDE es una "organización privada, sin fines de lucro y apolítica". Esta agencia de promoción de inversiones cuenta ya con más de treinta años de existencia y es considerada a nivel mundial como una de las APIs con mejores prácticas de promoción. En un análisis de las actividades de 214 agencias, CINDE fue clasificada entre las diez primeras, siendo además la entidad nacional con mejor desempeño de gestión en toda América Latina y el Caribe (FIAS, 2009b). CINDE es, a su vez, el ejemplo más nombrado de una agencia de promoción de inversiones privada, y constituye una referencia común dentro de las experiencias exitosas en la atracción de IED hacia países en desarrollo, en especial cuando se comenta la insignia del proyecto de Intel en los años noventa.

⁶⁴ Faltan las ratificaciones parlamentarias para que entre en vigor.

⁶⁵ Asimismo, ha firmado tratados con Ecuador, China, Bélgica, El Salvador, Finlandia, Reino Unido y Bolivia, pero los mismos nunca fueron ratificados.

⁶⁶ Nótese que, dado lo generoso del régimen de Zonas Francas en términos de exenciones tributarias, la relevancia de este tipo de tratados es menor como factor de atracción de IED.

No obstante, la historia de CINDE está atravesada por vaivenes y matices. En lo que respecta a su carácter privado, es preciso señalar que la agencia fue creada, en todo caso, como un organismo no gubernamental (“apolítico”) costarricense, pero sus características intrínsecas son bien diferentes a las de una entidad privada. Por ejemplo, CINDE no rige sus actividades bajo el criterio del lucro y no cobra por los servicios que presta a los inversores. El nacimiento de la Coalición en 1982 fue financiado por recursos suministrados por la Agencia Norteamericana de Desarrollo Internacional (USAID). Estas contribuciones se tradujeron en un desembolso inicial de 21 millones de dólares para la conformación de la agencia y el fondeo de presupuestos de entre U\$S 4 y 8 millones anuales durante los años noventa.

Esta particular configuración de CINDE como agencia desvinculada del gobierno costarricense y con financiamiento norteamericano, respondía a condiciones particulares de la época, tanto en el plano internacional como regional y local. En particular, la creación de una API no gubernamental relajaba la dependencia del organismo ante cambios políticos internos e iba en línea con la lógica de una mayor eficiencia de la gestión privada por sobre la estatal. Por otra parte, su carácter independiente facilitó a CINDE una mayor flexibilidad en la contratación de personal altamente calificado por fuera del entramado público, junto con el desembolso de remuneraciones competitivas con las obtenibles en el sector privado. Sumado esto al pago de retribuciones extra en función de ciertos requerimientos de desempeño, la agencia evidenció interesantes niveles de productividad y efectividad en el manejo de sus recursos. Un ejemplo particular fue el esquema de incentivos que regía el accionar de los oficiales de promoción en el extranjero⁶⁷.

Sin embargo, la independencia administrativa y financiera del sector público (considérese en adición a lo dicho que en su Junta Directiva no hay ningún representante del gobierno, aunque sí muchos ex funcionarios de alto nivel) traería, según algunos autores, inconvenientes para la agencia. Por ejemplo, Paus (2007) analiza el rol de CINDE en la atracción de Intel a Costa Rica. Hacia mediados de los años noventa, Intel se encontraba analizando localizaciones potenciales para una nueva planta de ensamblaje y prueba de microprocesadores. En la larga lista inicial aparecían países asiáticos (Indonesia, Singapur, India y Tailandia) y latinoamericanos (México, Chile, Argentina, Brasil y Costa Rica) (CEPAL, 2004). CINDE contactó inicialmente a ejecutivos de la compañía en Estados Unidos en 1995 y consiguió la visita a tierra costarricense al año siguiente. Sin embargo, a pesar de la contribución de la agencia en los primeros contactos y en la generación de interés por parte de la firma multinacional, fue la especial atención que el propio Presidente de la Nación otorgó a este proyecto la que facilitó la remoción de los problemas que Intel identificaba para iniciar sus operaciones en Costa Rica. Ante la expresa intención del Poder Ejecutivo de captar a esta firma, todos los ministerios y organismos públicos se alinearon para brindar soluciones a aquellas demandas. Consiguientemente, se sucedieron varias acciones gubernamentales con vistas a la facilitación de la entrada de Intel: modificación e implementación de nuevos programas de estudio en el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la construcción de dos subestaciones eléctricas, obras viales entre la planta de Intel y el aeropuerto, la facilitación para el aumento de la frecuencia de vuelos hacia Estados Unidos, la apertura de consulados en Filipinas y Malasia (partes de la estructura transnacional de Intel), etc. (Spar, 1998).

De todos modos, más allá del rol limitado de CINDE en el caso INTEL, la agencia ha cosechado algunos éxitos importantes. Por ejemplo, hasta 2007 Costa Rica había atraído varias inversiones extranjeras en el sector de equipos médicos, pero las mismas apuntaban

⁶⁷ De acuerdo con Wells y Wint (2000), CINDE adoptó un sistema de control integrado, donde la labor de los agentes en el exterior era monitoreada en base a un marco de objetivos de gestión prefijados. La agencia esperaba que, sobre la base de procedimientos de *targeting* estratégico de ciertas industrias clave, cada oficial realizara veinte presentaciones de marketing por mes, generara cincuenta visitas a inversores potenciales al año, y consiguiera (también anualmente) incentivar proyectos que trajeran consigo la creación de 750 puestos de trabajo en el país. Un sistema de pagos extra se establecía para aquellos agentes que logran superar este nivel de empleo estipulado.

a producir esencialmente instrumentos desechables de baja complejidad. Esto se debía a que la fabricación de dispositivos más complejos, como válvulas para el corazón u otros implementos cardiovasculares, requería de un proceso de esterilización no disponible en Costa Rica en aquel momento. A su vez, la falta de este proceso se debía a la ausencia de demanda local. CINDE comenzó a operar para resolver esta falla de coordinación y finalmente logró que a comienzos de 2009 se instalara BeamOne, una empresa de servicios de esterilización con sede en Estados Unidos, la cual luego fue seguida por varias otras del mismo sector. De este modo Costa Rica comenzó a exportar instrumentos médicos más sofisticados, ascendiendo en la cadena de valor del sector (Crespi *et al*, 2014).

La otra gran limitación de CINDE fue la fuerte dependencia del financiamiento externo, y las consecuencias aparejadas a su finalización. En sus momentos de auge la agencia llegó a contar con una planta de personal de entre 300 y 400 agentes y con siete oficinas en el exterior (Europa, Asia y Norteamérica). Sin embargo, una vez que los recursos de USAID concluyeron (por el cambio de intereses políticos de EEUU, o por la propia falta de elegibilidad de Costa Rica a la asistencia tras el crecimiento económico de los años anteriores), CINDE enfrentó significativos ajustes que la llevaron a manejar un presupuesto de aproximadamente un millón y medio de dólares al año, teniendo que reducir sus recursos a poco menos de 30 oficiales (hoy son 43 personas) y una sola agencia externa en Nueva York (CEPAL, 2006). Desde entonces, esta API ha solventado sus actividades principalmente con el rendimiento de inversiones previamente concretadas y aportes de una fundación local, financiada en parte por USAID antes de su partida. Recién en los últimos se han direccionado algunos fondos públicos hacia la agencia, sobre la base del convenio de cooperación COMEX-PROCOMER-CINDE ya mencionado, el cual apunta a aumentar la coordinación en el accionar de las distintas agencias y la eficiencia de sus diferentes programas y fondos.

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

3.4.b. Políticas y acciones

Dejando de lado los aspectos institucionales y adentrándonos en las cuestiones prácticas del accionar de CINDE, es importante remarcar los cambios que con los años se sucedieron en la estrategia de promoción y focalización de la agencia. En sus inicios, la coalición buscó alentar IED en sectores intensivos en trabajo no calificado para incrementar el nivel de empleo, consiguiendo resultados importantes en la rama textil. Durante los años noventa, producto de la dificultad de seguir compitiendo en el terreno de la maquila centroamericana y del retroceso paulatino del financiamiento de USAID, CINDE adoptó una política más activa y crecientemente focalizada hacia los sectores de “alta tecnología”. Para el nuevo milenio, sus objetivos se centrarían en los servicios de *outsourcing* de negocios (servicios compartidos, informáticos, *call* y *contact centres*), manufacturas electrónicas y

microelectrónicas, productos médicos y “ciencias de la vida” y, más recientemente, “tecnologías limpias”.

La agencia dispone de oficiales dedicados a la tarea de inteligencia de mercado con el objetivo de identificar nuevas oportunidades de inversión. Esta labor es complementada mediante el trabajo del personal en la oficina de Nueva York, el cual se aboca a generar vínculos con potenciales inversores norteamericanos⁶⁸. A su vez, CINDE asiste a las empresas en la selección de localizaciones para sus operaciones; proporciona información detallada sobre el país y los sectores productivos, como así también satisface necesidades de asesoramiento y organiza encuentros con proveedores de servicios, organizaciones gubernamentales, universidades, agentes inmobiliarios, abogados, contadores, parques industriales, etc.

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

Las acciones de este departamento incluyen, a su vez, contactos frecuentes con la comunidad de negocios para relevar las percepciones imperantes sobre el clima empresarial local e identificar barreras que obstaculicen la realización o profundización de inversiones en el país (*policy advocacy*). Una vez localizadas ciertas posibilidades de mejoras, éstas son presentadas a las autoridades y monitoreadas por personal de la agencia. Finalmente, en caso de concretarse transformaciones vinculadas a estas propuestas, se organizan seminarios para informar a la comunidad de negocios sobre las reformas adoptadas⁶⁹. Durante el año 2012 el foco estuvo puesto principalmente en el tema del capital humano (programas de educación e idiomas, donde cuenta con un sistema de becas para capacitación en inglés patrocinado por diversas empresas privadas) y tramitología (leyes, reglamentos y procedimientos). Asimismo, CINDE realizó un trabajo en alianza con diferentes instituciones de Gobierno y el sector privado para impulsar temas de interés nacional en áreas tales como investigación, desarrollo e innovación y promoción de las zonas de menor desarrollo (CINDE, 2013). También ha comenzado a desarrollar alianzas con universidades extranjeras y locales, como el caso de la primera maestría a nivel latinoamericano en dispositivos médicos, junto con el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad de Minnesota.

3.5. Incentivos financieros

Como antes resaltamos, los principales beneficios a los que los inversores extranjeros pueden acceder en Costa Rica corresponden a los incentivos fiscales comprendidos en el régimen de Zonas Francas. No obstante, existen algunos fondos de financiamiento que, si bien en su esencia han sido concebidos para impulsar el desarrollo de capacidades por

⁶⁸ En menor medida, la presencia costarricense en el exterior en materia de asistencia al inversor es complementada con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de sus embajadas y misiones diplomáticas, COMEX, con su oficina en Washington DC, y PROCOMER, con sus oficinas de promoción de exportaciones en varios países (OECD, 2012).

⁶⁹ En el 2006, dos casos particulares de intervenciones de *policy advocacy* fueron: la sanción de un decreto que posibilita que las empresas manufactureras faciliten de forma temporal equipos de moldeo a las PYMES proveedoras locales; y la creación de un régimen migratorio especial para los ejecutivos de firmas transnacionales y sus familias, el cual agiliza una serie de procedimientos relacionados con la concesión de visas, residencia temporal y permisos de trabajo.

parte de empresas domésticas (y, como veremos, mayormente de PYMES), en ciertos casos puntuales podrían ser aprovechados por algunas ET radicadas en el país. Asimismo, estos mecanismos son una parte componente de lo que podríamos definir como políticas de competitividad y desarrollo productivo, factores relevantes a la hora de definir el atractivo del país para la captación de IED, así como las posibilidades de obtener derrames a partir de la llegada de esta última.

El MICITT (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones), junto con el CONICIT (Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas) como agencia ejecutora, administran dos fondos públicos para fomentar las actividades científicas y la innovación: 1) el Fondo de Incentivos; y 2) el PROPYME.

El primero de estos programas hace hincapié mayormente en la capacitación y formación de personal científico y tecnológico (tema que dejaremos para desarrollar en la siguiente sección), pero también dispone de recursos concursables para financiar el desarrollo de proyectos de I+D en diferentes temáticas. En 2013, por ejemplo, la convocatoria abarcó las áreas de nuevos materiales y nanotecnología, biotecnología, energías alternativas, y tecnologías digitales. Para el mejor proyecto seleccionado en cada área, el Fondo de Incentivos cubría hasta un 75% del costo total previsto, con un máximo de 50 millones de colones (aproximadamente 100.000 dólares), debiendo aportarse el 25% restante como contrapartida. Se encontraban habilitados para concursar universidades, organizaciones con actividad demostrada de I+D, y centros de investigación públicos o privados.

En la práctica, si bien se han ido atendiendo algunos problemas de falta de conocimiento (difusión) o dificultades para acceder a estos programas tras sucesivas revisiones (Monge-González y Rodríguez-Álvarez, 2013), lo cierto es que los fondos disponibles para el fomento de actividades innovativas son más bien reducidos para alcanzar los objetivos planteados y su aplicación se acota mayormente a las PYMES domésticas, discriminando incluso muchas veces a los casos de *start-ups*.

Por su parte, PROPYME otorga una serie de subvenciones no reembolsables a PYMES (o agrupaciones de PYMES), con el objetivo de promover y mejorar la capacidad de gestión y competitividad de estas empresas a partir del desarrollo tecnológico y la innovación. Los candidatos participan a través de un sistema de convocatorias públicas por fondos que pueden cubrir hasta el 80% de diferentes tipos de proyectos: innovación y/o desarrollo tecnológico; transferencia de conocimiento; desarrollo de servicios tecnológicos (incluyendo certificaciones y acreditaciones); obtención de patentes y otros tipos de protección de propiedad intelectual.

La evidencia disponible sugiere que un número pequeño de empresas conoce al PROPYME, y que entre 2003 y 2008 los proveedores locales de las multinacionales apenas llevaron adelante el 14% de los proyectos del programa (Monge-González, Rivera y Rosales, 2010). En vistas de esta situación, en 2012 se firmó un convenio entre COMEX y el MICITT para promover el acceso de proveedores de multinacionales (así como de PyMEs exportadoras exitosas en general) a los fondos PROPYME. Como resultado, en 2012 se asignó el total del presupuesto disponible para dicho programa y más del 40% de los beneficiarios fueron proveedores de empresas extranjeras⁷⁰.

PROPYME tiene la limitación de que no puede ser empleado para el financiamiento inicial de *start-ups*, ya que sólo se destina a PYMES con más de seis meses de operación. Por otra parte, en un principio este fondo únicamente podía apoyar a empresas manufactureras

⁷⁰ Este es un cambio potencialmente promisorio, considerando que Monge-González y Rodríguez-Álvarez (2013) encuentran que el PROPYME tuvo impactos positivos y significativos sobre el empleo y las exportaciones de las firmas beneficiarias. A su vez, las empresas tratadas simultáneamente por PROPYME y Costa Rica Provee experimentaron un efecto positivo sobre los niveles salariales pagados.

o de servicios. Recién en 2008, a partir de la creación del Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) (Ley 8643), el programa consigue fondos adicionales con el objetivo de abarcar a todos los sectores productivos.

El SBD apunta, según sus propósitos fundacionales, a superar el problema de la escasez de capital de riesgo en Costa Rica, así como las limitaciones para el financiamiento de las micro y pequeñas empresas. Para ello se crea el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), “dentro del [cual] podrán establecerse recursos para fomentar, promocionar e incentivar la creación, la reactivación y el desarrollo de empresas en los diversos sectores económicos, mediante modelos de capital semilla y capital de riesgo” (Capítulo III, Artículo 16, Ley 8643). En este sentido, el FINADE cuenta con distintas líneas de financiamiento (operando como un esquema de banca de segundo piso que provee crédito, *leasing* o arrendamiento financiero, entre otras formas de apoyo), además de un fondo de garantías y avales que puede garantizar operaciones por hasta el 75% del monto de los proyectos.

Asimismo, recientemente entró en vigor una Ley de Garantías Mobiliarias, que permitirá a las PyMEs presentar garantías sobre bienes tangibles o intangibles (incluidos contratos y cuentas por cobrar), como forma de facilitar su acceso al crédito.

Por último, vale señalar que el Banco Nacional de Costa Rica, perteneciente al Estado nacional, administra un programa de servicios financieros para pequeñas y medianas empresas denominado BN-Desarrollo. Además de brindar una alternativa para aquellas firmas que no son atendidas por la banca comercial tradicional, BN-Desarrollo cuenta con importantes economías de escala que le permiten brindar servicios financieros y créditos a costos competitivos para las PYMES en Costa Rica (Monge-González, 2009).

3.6. Otras medidas de apoyo

3.6.a. Capital humano

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

Dos experiencias puntuales de este tipo de inversión público-privada para la formación de recursos humanos en conjunto con ET radicadas en el país son⁷¹:

- Programa ProCurve de la empresa Hewlett Packard: aprobado en 2008 y con el objetivo de capacitar a 150 personas a lo largo de cuatro años.
- Programa INTEL: sobre la base del Convenio de Colaboración entre MICITT e INTEL suscripto en 2011, se buscó impulsar programas de formación continua en áreas estratégicas y, en particular, que empleados de INTEL concursen por recursos del Fondo de Incentivos para especializarse en áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. En esta línea, se dispuso financiar el 75% de la Maestría en Computación

⁷¹ Los siguientes ejemplos son resaltados por el propio CONICIT en su página web oficial. Véase: http://www.conicit.go.cr/acerca_del_conicit/40aniversario/Fondoincentivos.html

del Instituto Tecnológico de Costa Rica a 22 empleados de INTEL (debiendo la empresa contribuir con el 25% restante del costo total).

En tanto, cabe mencionar la tarea desarrollada por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el organismo oficial encargado de brindar servicios de capacitación y formación profesional en Costa Rica. El INA fue creado en 1965 y se financia con el 1.5% de la nómina salarial de las empresas con más de 5 empleados (la tasa es de 0,5% para las empresas agropecuarias). Esto genera una recaudación anual de alrededor de USD 200 millones. El INA cuenta con 55 centros de formación, y alrededor de 1800 profesores de planta permanente. Existen además unos 300 “centros colaboradores” que son manejados y financiados por empresas públicas o privadas a las cuales el INA les aporta material didáctico y certifica a los egresados. Los cursos (tanto presenciales como virtuales) son gratuitos (incluso los brindados a personal de empresas) y se expiden alrededor de 200 mil títulos por año. Los profesores están especializados por sectores y tipos de tecnología. Si bien no emplean personal extranjero para la capacitación, sí recurren a expertos de otros países para capacitar a los profesores propios del INA (sea trayéndolos a Costa Rica o bien enviando al personal del INA a otros países; esto incluye la capacitación que ese personal realiza en las casas matrices u otras filiales de empresas extranjeras que invierten en Costa Rica cuando se necesita conocer procesos nuevos por ejemplo). El INA dispone de equipamiento tecnológico moderno, desarrolla actividades de prospectiva para anticipar demandas y ha obtenido diversas certificaciones de calidad y seguridad, tanto ISO para la organización en su conjunto, como otras específicas para los distintos laboratorios con los que cuenta.

Si bien el INA capacita a personas que llegan individualmente a realizar cursos de formación, trabaja estrechamente con el sector privado (el cual tiene participación en la Junta Directiva del organismo) atendiendo a los requerimientos de las empresas que solicitan cursos específicos o bien incluso requieren del INA un diagnóstico de necesidades y el consecuente diseño de programas de formación. Esto incluye ciertamente a las empresas extranjeras que operan en Costa Rica, tanto dentro como fuera de las zonas francas (de hecho la ley respectiva menciona explícitamente al INA como organismo destinado a cooperar con otras organizaciones del gobierno y las empresas de zonas francas para asistir a estas últimas en lo que hace a la selección y capacitación de personal). En este sentido, el INA colabora de manera asidua con el CINDE para conocer las necesidades de los inversores, tanto nuevos como existentes, en materia de capital humano. Asimismo, cuenta con una base de datos en la que las empresas pueden acceder a perfiles y competencias de trabajadores capacitados por el INA. En cuanto a planes, en estos momentos el gobierno está impulsando la modalidad de educación dual y el INA ya ha graduado a alrededor de 250 personas bajo ese esquema. Asimismo, se está trabajando en articular la formación técnica que da el organismo con la universitaria, para facilitar la transición entre ambos mundos.

Cabe decir que a lo largo de las entrevistas realizadas para este trabajo hemos recogido opiniones contrastantes respecto de los tiempos de respuesta y la capacidad del INA para adaptarse a las demandas de las empresas privadas; dentro de un juicio generalmente positivo sobre sus capacidades, quedan incertidumbres sobre la existencia de áreas no cubiertas que sin embargo tienen demanda del sector privado, así como respecto de cuán rápido el INA ajusta sus actividades y su oferta frente a nuevos requerimientos. Otro tema que ha sido mencionado fue que los profesores del INA no siempre tienen suficiente dominio del inglés como para capacitarse en las casas matrices de las empresas extranjeras.

En cuanto a otras iniciativas, en 2011 se creó un “Foro de Capital Humano”, que agrupa al Ministerio de Trabajo, COMEX, las universidades, el INA y el MICITT, una de cuyas tareas es identificar las brechas entre oferta y demanda de personal calificado y adoptar iniciativas tendientes a superarlas. El gobierno ha dado otros pasos positivos, como por ejemplo el

lanzamiento del programa “Talento Joven”, que apunta a jóvenes interesados por la actividad científica a quienes se les brinda una plataforma virtual de aprendizaje e intercambio de experiencias, así como la posibilidad de concursar por becas. Se ha aumentado el número de escuelas técnicas y se ha mejorado el nivel de las especialidades allí dictadas. También se ha facilitado el otorgamiento de permisos de residencia para *managers* y personal técnico y científico. Asimismo, se ha lanzado un programa de doctorado en ingeniería de software en el Instituto Tecnológico de Costa Rica y otro de ciencias de la computación en la Universidad de Costa Rica y el gobierno sigue involucrado en el proceso de revisión de currículas, así como impulsando o apoyando la creación de nuevas carreras (por ejemplo, ingeniería en mecatrónica, dictada en el Instituto Tecnológico de Costa Rica). También se encararan diálogos con las universidades para ampliar los cupos de admisión en carreras vinculadas a tecnologías informáticas y se buscan alianzas con universidades y centros tecnológicos del exterior. A su vez, en 2012 el Banco Mundial (BM) aprobó un préstamo por 200 millones de dólares para las universidades públicas con el objetivo de invertir en infraestructura, equipos para laboratorio, centros de investigación y programas de capacitación. En tanto, el BID financió el Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad, que dispone de USD 35 millones y otorga becas para estudios de grado y posgrado en áreas prioritarias para el desarrollo tecnológico y productivo.

3.6.b. Encadenamientos

La generación de encadenamientos entre multinacionales y empresas locales es un tema que ha ido ganando creciente interés en la agenda de políticas públicas en Costa Rica. En efecto, el régimen de ZF conlleva el riesgo de crear enclaves con escasa vinculación con el entorno doméstico y, por ende, con una menor capacidad para desarrollar algunos de los “derrames” y/o beneficios esperados de la IED. El caso de Costa Rica es ilustrativo acerca del rol que pueden tener las políticas públicas en la materia, las dificultades encontradas en el camino y la necesidad de adoptar modificaciones tanto por el propio aprendizaje como por los cambios en el entorno.

Existen algunos indicios que sugieren que los encadenamientos entre ET y empresas locales tienen impacto positivo, al menos en ciertos casos, sobre el desempeño de estas últimas en el caso de Costa Rica. Por ejemplo, Monge-González y Torres-Carballo (2015) hallan que dichos encadenamientos incrementan las tasas de crecimiento de las microempresas costarricenses (aunque no ocurre lo mismo con otros segmentos empresarios). Monge et al (2015a) encuentran que las empresas locales del sector software que se vinculan con ET del mismo sector tienen mayores tasas de supervivencia y crecimiento (no ocurre lo mismo con otros segmentos del sector TIC donde los efectos son neutros o negativos); en cuanto a creación de nuevas firmas, a la inversa del caso previo, se ven efectos positivos sobre la entrada en telecomunicaciones y proveedores de soluciones, pero negativos en software. En tanto, Monge-González y Hewitt (2010) señalan que las empresas costarricenses del sector TIC reportan distintos beneficios de sus encadenamientos con ET, incluyendo acceso a información, capacitación en técnicas de marketing y una mayor visibilidad en el mercado local.

Asimismo, si bien, como veremos enseguida, el grueso de los encadenamientos consiste en bienes y servicios básicos, hay firmas locales que proveen componentes de alta precisión o brindan servicios de análisis y ensayo por ejemplo. Por otro lado, se nos ha mencionado que hay casos de proveedores costarricenses de empresas de zonas francas que han comenzado a vender a filiales de esas empresas en otros países. La Dirección de Encadenamientos de Procomer (ver más abajo) está analizando nuevas posibilidades en este sentido para mercados como el de República Dominicana y otros vecinos, siguiendo la lógica que sugiere que proveedores eficientes de una filial pueden aspirar a convertirse en suplidores corporativos a escala regional o global.

Sin embargo, todo indica que la cantidad y calidad de los encadenamientos entre ET y firmas locales en Costa Rica es aún baja. Comencemos mirando los datos más generales como, por ejemplo, la evolución de la participación de los proveedores locales en las compras de las empresas de las zonas francas. La misma era inferior al 8% a mediados de los '90 (Jenkins *et al.*, 1998) y se mantuvo relativamente baja hasta mediados del nuevo milenio (Monge-González *et al.*, 2005). En el lustro siguiente, sin embargo, las compras que hicieron las empresas del régimen a firmas locales crecieron a una tasa promedio anual del 22,4% y la participación nacional alcanzó en el 2010 al 24% del total de compras de las empresas de las zonas francas (Gamboa y Calderón, 2011). Datos más recientes sugieren que en 2010 aquel porcentaje era de 20% (probablemente las estimaciones difieren en la metodología y/o se revisaron los datos de compras locales a la baja), y que continuó creciendo hasta 2014 cuando llegó a 31% (Medaglia Monge y Mora Alvarez, 2015)⁷². Sin embargo, se observa una notoria diferencia por sector de actividad, con valores muy altos - 89 y 72% respectivamente para el promedio 2010-2014- en las ramas de agroindustria y agropecuaria (dos casos previsibles dado el peso de las materias primas locales que buscan los inversores extranjeros que operan en esos sectores) y servicios -57%- (este último con el más fuerte crecimiento en términos absolutos cuanto a los índices de provisión local)⁷³. En cambio, las cifras son bastante menores en el resto de las industrias -29% en metalmecánica, 23% en equipo médico y de precisión, 19% en plástico y textiles y 4% en electrónica y eléctrica- (Medaglia Monge y Mora Alvarez, 2015). En tanto, en estos sectores de menores niveles de encadenamiento vemos aumentos en el porcentaje de compras locales para plásticos (en 2014 los valores casi duplican a los de 2010) y en menor medida para textiles y metalmecánica, pero muy pocos o ningún cambio en las ramas de más alta tecnología (dispositivos médicos y electrónica) –cuadro 10⁷⁴.

Cuadro 10. Gasto nacional como porcentaje de las compras totales de las empresas de Zonas Francas según actividad productiva

Sector	2010	2011	2012	2013	2014*	Prom 10-14
Agropecuaria	97,4%	91,1%	81,3%	91,2%	85,4%	89,3%
Alimentaria	70,9%	76,2%	71,3%	75,3%	65,4%	71,8%
Servicios	46,7%	56,0%	61,3%	60,5%	62,6%	57,4%
Metalmecánica	26,3%	31,5%	27,4%	29,8%	31,2%	29,3%
Plástico, caucho y sus manufacturas	15,4%	14,8%	21,2%	16,3%	29,9%	19,5%
Equipo de precisión y médico	22,3%	25,2%	24,0%	20,9%	22,2%	22,9%
Textiles, confección, cuero y calzado	15,1%	15,4%	21,8%	20,8%	20,2%	18,6%
Eléctrica y electrónica	3,1%	3,8%	3,8%	3,9%	5,6%	4,0%

Fuente: Medaglia-Monge y Mora-Alvarez (2015).

También son útiles las estimaciones de Monge Ariño (2011), quien trabaja con datos de las empresas instaladas en ZF y analiza cinco cadenas (electrónica, instrumentos médicos, automotriz, aeronáutica y aeroespacial y audiovisual). El contenido local promedio de las exportaciones de estas cadenas fue de 36% en 2009, con picos en aeronáutica y aeroespacial (70%) –esto se debe a que el grueso de las exportaciones de esta cadena consiste en servicios, que requieren pocos insumos importados- e instrumentos médicos (60%). En cambio, en electrónica dicha participación es apenas del 20%. Ahora bien, en ningún caso los proveedores de bienes locales aportan más del 10% del total de contenido

⁷² Esto mismo se observa analizando el número de firmas costarricenses que se han convertido en proveedores de ET, el cual creció a una tasa anual promedio de alrededor de 18% entre 2001 y 2011, año este último en el que la cantidad de dichas firmas proveedoras era sustancialmente mayor al número de empresas exportadoras directas (siempre considerando solo las de capital local) –Monge-González y Torres-Carballo (2015)-

⁷³ Información de Procomer indica que el 38% de las compras locales de las empresas de ZF corresponden a las del sector agropecuario y alimentario. Otro 31% es aportado por las empresas de servicios. Las de equipos médicos aportan otro 16% y las de electrónica apenas un 6%.

⁷⁴ Por supuesto, luego al interior de cada sector hay empresas con mayor o menor interés en desarrollar encadenamientos locales; en las entrevistas para este trabajo se mencionaron a las firmas Baxter y Boston Scientific como relativamente propensas a esos desarrollos por ejemplo.

doméstico en las exportaciones de estas cadenas. La participación de los servicios locales es mayor (llega al 30% en aeroespacial), pero una parte sustantiva de estos servicios en casi todos los casos corresponde a servicios públicos (electricidad, gas y telefonía) y finanzas. Si bien el autor no provee esta estimación, podemos calcular que como máximo –y probablemente la cifra real es menor- apenas el 10% del valor de las exportaciones costarricenses en estas CGV (siempre limitados a las firmas de ZF) corresponde a proveedores locales de bienes y servicios privados no financieros, y que estos son, como se mencionaba antes, mayormente de baja complejidad.

En tanto, Monge-González et al (2015a) analizan con bastante detalle la situación específica en el sector de TICs. Allí encuentran, por un lado, que si bien más del 70% de las empresas costarricenses en ese sector venden bienes o servicios a las ET instaladas en el país (fundamentalmente a las que operan en sectores distintos a TICs), apenas un 17% de las que se relacionan con las ET venden bienes o servicios que se incorporan en los productos o servicios finales vendidos por las empresas extranjeras. Esta cifra es aún menor en el caso de las empresas costarricenses de software (4%). Más aún, cuando se les consulta si han recibido algún tipo de asistencia de parte de las ET en rubros como capacitación, calidad, gestión o transferencia de tecnología en casi ningún caso se supera el 5% de respuestas positivas. Incluso cuando se les pregunta por beneficios indirectos recibidos por ser proveedor de una ET, la mayor cantidad de respuestas hace referencia a “prestigio”, mientras que apenas 15% refiere que los fuerza a estar tecnológicamente al día y un 6% afirma que los ayuda a su integración internacional.

Los beneficios recibidos por las firmas locales son un poco mayores cuando se trata de cooperación horizontal (por ejemplo, ser reseller o distribuidor de las ET, o participar con estas últimas en alianzas para vender bienes o prestar servicios de modo conjunto) -36 y 28% de las empresas locales del sector TIC participan en este tipo de relaciones respectivamente. Aquí los porcentajes de asistencia son mayores, llegando a 24% en el caso de capacitación o 18% en lo que hace a gestión de calidad. Sin embargo, está claro que el grueso de las empresas locales no está recibiendo ningún tipo de ayuda comercial o tecnológica de parte de las ET del sector TIC.

En este escenario, no sorprende que desde el gobierno se hayan adoptado iniciativas tendientes a promover encadenamientos entre ET y firmas costarricenses. A comienzos de los años 2000 diversas autoridades públicas, privadas y académicas del país (PROCOMER, CINDE, CICR y CONARE) unieron esfuerzos, con el apoyo financiero del BID, para crear una unidad denominada “Costa Rica Provee”⁷⁵. Su misión era facilitar el desarrollo de negocios entre empresas locales y extranjeras, contribuyendo al aumento del valor agregado de las últimas y la mejora en la competitividad del país en general (Monge González *et al.*, 2005). La guía y el apoyo del BID se extendieron desde el año 2000 hasta el 2004. Luego de alcanzados sus objetivos iniciales, en el año 2005 PROCOMER adoptó el programa bajo la órbita de su estructura organizacional a través de la Dirección de Encadenamientos para la Exportación (Gamboa y Calderón, 2011).

El programa trabaja directamente con las ET para identificar proyectos que tengan potencial de ser desarrollados por empresas locales. Asimismo, brinda asesoría técnica a estas últimas (principalmente a las pequeñas y medianas empresas) para mejorar su capacidad productiva y su relación de negocios. Además, realiza diagnósticos para seleccionar PYMES que posean el nivel y la experiencia necesarios para producir el producto o servicio que las empresas de Zonas Francas demandan en el país y realiza tareas de facilitación de

⁷⁵ Este no fue el primer programa lanzado con el mismo objetivo. Previamente se adoptaron las siguientes iniciativas: 1) el Proyecto de Fomento al Vínculo de Empresas del Régimen de Zona Franca y Empresas Nacionales (PROFOVE), patrocinado por PROCOMER y la Cámara de Industrias de Costa Rica; 2) el Programa de Mejoramiento de la Industria Local (MIL), impulsado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología; 3) el Programa de Subcontratación, promovido por la Cámara de Industrias de Costa Rica.

contactos y *matchmaking* entre esas PyMEs y las ET exportadoras. En este contexto, se ejecutan distintas actividades vinculadas a temas como capacitación especializada, innovación, certificaciones de calidad (al presente hay un plan para certificaciones ISO 9000), encuentros regionales de encadenamientos, misiones comerciales al exterior para internacionalizar proveedores, ferias de proveedores dentro de compañías multinacionales y proyectos de desarrollo de capacidades específicas (Gamboa y Calderón, 2011); se cuenta también con un “*marketplace*” en donde las ET pueden encontrar una base de datos con información de más de 450 proveedores nacionales (así como postear sus demandas de bienes y servicios). Adicionalmente, se ayuda a las PyMEs a que articulen con los fondos públicos de apoyo disponibles y a que elaboren y presenten los pedidos de financiamiento respectivos⁷⁶.

Costa Rica Provee se centró inicialmente en el sector de alta tecnología y TICs, pero hoy opera también en la metalmecánica, la química, la agroindustria, los textiles, la agroindustria, los equipos y dispositivos eléctricos y los servicios e instrumentos para el sector salud (OECD, 2012). El programa trabajó básicamente con las PyMEs con mayores capacidades y probabilidades de convertirse en proveedores eficientes de las firmas extranjeras (lo cual implica que las PyMEs que ya eran exitosas tuvieron mayores probabilidades de participar en el programa, Monge-Gonzalez y Rodriguez-Alvarez, 2013).

Según Crespi et al (2014) entre 2001 y 2012 CRP y su sucesor crearon 1.355 encadenamientos entre más de 400 empresas locales y 301 exportadores (principalmente multinacionales), El número de encadenamientos auspiciado por el programa anualmente creció de menos de 10 a más de 200 y las ventas anuales subieron de USD 0,8 millones a USD 12 millones entre 2001 y 2012⁷⁷. La cantidad promedio de productos vendidos por las empresas proveedoras llegó a 1,5 en los últimos años, contra 1,0 en la primera mitad de los '2000. Las exportaciones anuales promedio de dichas empresas fueron de USD 283.000 en 2009, más del doble de la cifra observada a inicios del programa (USD 132.000). Evaluaciones econométricas sugieren que el programa ha tenido un impacto positivo en los salarios reales, el empleo y las exportaciones de las empresas participantes y que estos efectos se extienden más allá del año en que las empresas ingresan, lo cual podría sugerir que estas últimas siguen obteniendo beneficios de los conocimientos adquiridos a través de sus relaciones con las multinacionales (Monge- González y Rodríguez-Alvarez 2013).

Sin embargo, pese a estos efectos positivos, el alcance del programa parece haber sido limitado. Las compras asociadas con la participación en el programa fueron apenas el 1% de las adquisiciones locales por parte de las multinacionales en Costa Rica entre 2001 y 2011. En tanto, menos del 20% de los encadenamientos en el marco del programa fueron incorporados en productos finales de alta tecnología de las empresas compradoras, lo cual indica que los vínculos correspondieron mayormente a insumos y servicios no especializados, tales como empaque o impresión de materiales –donde las ET perciben ventajas de costos más o menos fáciles de alcanzar a través de la compra a proveedores locales- (Crespi et al, 2014).

Siguiendo a Crespi et al (2014), una primera posible explicación al limitado efecto del programa es la falta de capacidades locales, por ejemplo, por carencias en el capital humano (aquí hay que tener en cuenta que las firmas locales incluso tienen problemas para retener a ciertos trabajadores ya que no pueden competir en niveles salariales y otras prestaciones con las ET), en la gestión (entender las necesidades del cliente, cumplir plazos, seguimiento de los negocios, proactividad, etc.), la falta de certificaciones o el

⁷⁶ El programa no excluye el trabajo con filiales extranjeras que quieran ampliar sus vínculos como proveedoras de empresas instaladas en las ZF.

⁷⁷ Datos más recientes de Procomer indican que el monto vinculado a la concreción de “primeras órdenes de negocios” entre inversores extranjeros y proveedores locales fue ascendiendo de manera casi ininterrumpida entre comienzos de los 2000 y 2013, hasta llegar, en este último año (solo considerando la provisión de bienes y servicios transables) a USD 10 millones, con un leve descenso en 2014 (a USD 9 millones).

insuficiente nivel de conocimiento técnico-productivo⁷⁸. En este sentido, se nos ha mencionado que las empresas proveedoras fundadas por ex empleados de las ET (incluidas obviamente aquellas creadas por expatriados que permanecen en Costa Rica aun después de su salida de la empresa a la cual vinieron a trabajar en el país) tienen mayores posibilidades de eslabonarse (dado el superior conocimiento que esos empleados tienen de las necesidades y expectativas de los inversores extranjeros). Asimismo, es interesante mencionar que Monge-González et al (2012) encuentran cierta evidencia respecto de que la contratación de ex empleados de ET mejora el desempeño de las firmas locales en materia de ventas y empleo, aunque no en lo que hace a productividad⁷⁹. En esta línea, Monge-González et al (2015a) muestran que estos trabajadores transfieren tanto conocimiento técnico como “*soft skills*” a las firmas locales que los contratan.

La escala insuficiente del mercado costarricense también puede ser un obstáculo para promover la producción de ciertos insumos complejos. También se ha argumentado que los programas de encadenamientos tienen un presupuesto escaso (la Dirección respectiva cuenta con apenas 8 personas) y no se han coordinado adecuadamente con otros programas públicos de apoyo a PyMEs, ni tampoco con la política de promoción de inversiones. Finalmente, mientras que el programa se ha centrado en corregir fallas de mercado asociadas con información asimétrica, no se ha ocupado de problemas clave tales como acceso a tecnología y financiamiento⁸⁰. Ciravegna (2011) agrega otro factor que dificulta la generación de vínculos entre ambos tipos de empresas: la falta de lazos sociales en el medio costarricense de los directivos de las transnacionales, y la carencia también de contacto con profesionales extranjeros de los empresarios locales.

Pero hay otro factor a tener en cuenta. Un análisis presentado en PROCOMER (2014) apunta a estimar el potencial de encadenamientos en base a una evaluación de los mecanismos de provisión utilizados por las empresas extranjeras que operan en Costa Rica. Del mismo surge que solo un 30% de las compras que realizan estas últimas (en promedio) podría ser provisto por empresas locales, ya que el resto se compone de un 34% de compras intra-firma, un 21% de contratos globales y otro 15% de materias primas no disponibles en el país; claro está, a largo plazo podría pensarse que si Costa Rica desarrolla proveedores eficientes estos podrían pasar a formar parte del sistema de contratos globales de las multinacionales –o reemplazar algunas compras intra-firma-, pero este proceso, de ocurrir, necesita períodos más o menos prolongados. En otras palabras, hay un “techo” relativamente bajo para los encadenamientos, al menos en el actual escenario global y local.

Adicionalmente, se ha mencionado que para las PyMEs costarricenses, en general, la demanda proveniente de empresas de ZF no es lo suficientemente grande como para constituirse en su mercado principal, lo cual también dificulta que encaren procesos de reconversión costosos cuando sus otros demandantes en el mercado local tienen requerimientos menos sofisticados.

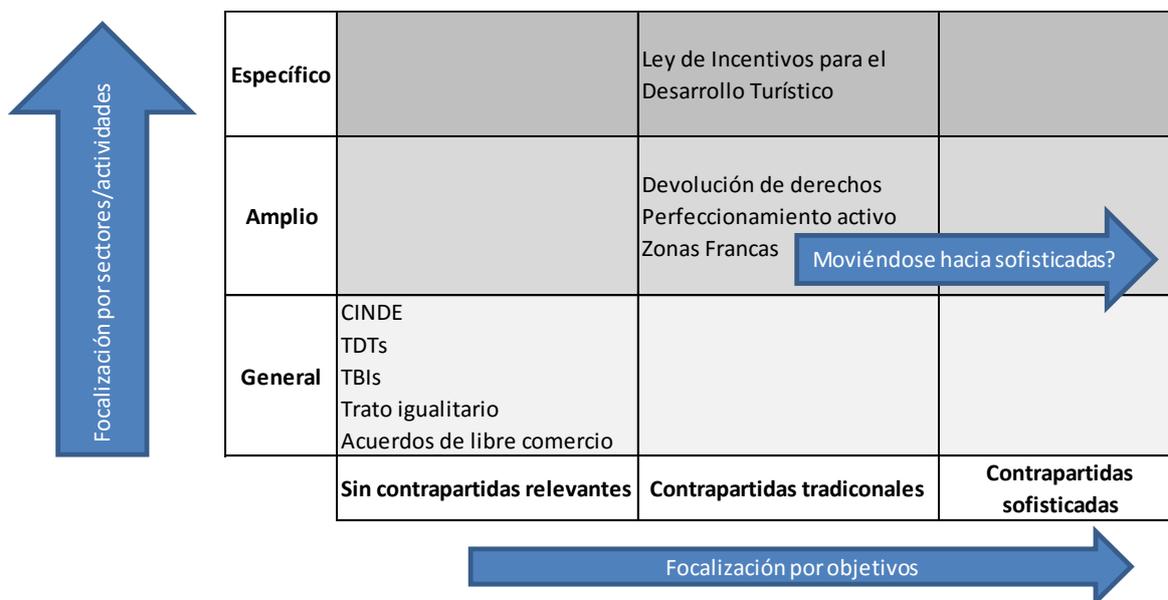
⁷⁸ Un estudio reciente de Monge-González et al (2015b) muestra que las PyMEs costarricenses generalmente tienen bajos índices de “capacidad de absorción”, lo cual dificulta su gestión del conocimiento y reduce su potencial para beneficiarse de derrames tecnológicos. En tanto, Monge-González et al (2015a) generan evidencia en la misma dirección para las firmas del sector TIC, mostrando que las mismas en general tienen bajo uso de personal calificado, bajas tasas de actividad innovativa, reducida productividad y falta de experiencia exportadora.

⁷⁹ En Monge (2010) se estima que cerca de un 40% de las personas que dejaron de trabajar en ET instaladas en Costa Rica entre 2001 y 2007 pasaron a hacerlo en empresas privadas costarricenses, mientras que otro 37% fue a trabajar a otras transnacionales.

⁸⁰ El gobierno ha adoptado dos iniciativas tendientes a corregir algunos de estos problemas: i) la Dirección de Encadenamientos ha comenzado a brindar asistencia para desarrollar proveedores; ii) 2010 se creó una Comisión de Encadenamientos para la Exportación a fin de mejorar la coordinación de los programas gestionados por las organizaciones miembro (Crespi et al, 2014). Dicha Comisión está integrada por COMEX, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el MICITT, la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), CINDE, el CONICIT, la Asociación de Empresas de Zonas Francas (Azofras), PROCOMER, la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC), el Tecnológico de Costa Rica y el INA.

Para concluir la sección, se presenta un gráfico en donde se clasifica a los incentivos para la inversión vigentes en Costa Rica según su grado de focalización y contrapartidas requeridas, en base al modelo adelantado en la sección 2 (en Anexo 2 se incluye un cuadro más detallado y comprehensivo respecto de las características e institucionalidad de dichos incentivos).

Gráfico 10. Instrumentos de promoción de inversiones en Costa Rica según dimensión e intensidad de focalización



Fuente: Elaboración propia.

4. ALGUNAS SUGERENCIAS EN TORNO AL MARCO REGULATORIO Y PROMOCIONAL HACIA LA IED EN COSTARICA

Del análisis de las distintas experiencias revisadas en este estudio queda claro que hay una tendencia creciente a encuadrar las medidas utilizadas para la promoción de la IED dentro de un marco más general de políticas de desarrollo productivo. Esta lógica a favor de una estrategia que conjugue objetivos de captación de inversiones extranjeras con el desarrollo de capacidades competitivas domésticas (de la mano de políticas activas y coordinadas en materia de educación, innovación y desarrollo empresario, entre otras) encuentra respaldo en las experiencias de los países considerados relativamente exitosos en la captación de IED y, por ende, se erige como un punto de partida central de las “mejores prácticas” en la materia.

Paralelamente, y apuntando a los mismos objetivos, las políticas de promoción hacia la IED se orientan cada vez más a atraer inversiones “de calidad”, esto es, aquella que tiene mayores probabilidades de generar encadenamientos y derrames (y opera en base a estándares ambientales y laborales modernos). Asimismo, esas políticas se basan en esquemas de *targeting*, con la meta de generar inversiones en sectores/actividades relevantes para los propósitos de diversificación productiva/exportadora y escalamiento hacia etapas más conocimiento-intensivas en las cadenas globales de valor.

Si bien la evidencia disponible sobre determinantes de la IED no es concluyente, en general la misma tiende a sugerir que los factores estructurales (tamaño, cercanía cultural y geográfica a países inversores, dotaciones factoriales), junto con algunos aspectos específicos de política (como la carga impositiva o la pertenencia a acuerdos de integración regional, por ejemplo), son más relevantes que los incentivos específicos, los cuáles

pasarían a ser importantes una vez que los países entran en las “listas cortas” elaboradas por los decisores de la inversión. Adicionalmente, si lo que se quiere es atraer IED de “calidad”, alineada con los objetivos generales de una política de desarrollo productivo, parece estar claro que los incentivos no bastan, si no están acompañados de otras condiciones de entorno vinculadas a la existencia de capital humano, sistemas de innovación eficientes e infraestructura moderna, entre otras.

Sobre estas bases, las políticas hacia la IED deberían basarse en la conciliación entre las ventajas que ofrece el país, las necesidades (y motivaciones) de los inversores y los objetivos nacionales de desarrollo; si existe un *mismatch* entre la cantidad y/o “calidad” de la IED atraída, y aquellos objetivos, entonces se impone un diagnóstico de las razones que están detrás de dicha divergencia, y un replanteo del marco de ventajas, que no necesariamente implica nuevos o mayores incentivos, sino que puede suponer trabajar más en la mejora de las condiciones de localización más estructurales de las que dispone el país.

Costa Rica ha atraído cantidades significativas de IED y ha logrado insertarse en cadenas globales de valor en sectores de alta tecnología, lo cual ha contribuido a diversificar su canasta exportadora y ha generado impactos positivos en materia de capacitación y aprendizaje de su fuerza laboral (tanto por iniciativas adoptadas dentro del sistema educativo formal, como por la propia experiencia adquirida por los trabajadores y profesionales en las empresas extranjeras). Al presente operan en el país buena parte de las principales ET globales de áreas high-tech tales como equipamiento médico, electrónica y servicios globales, entre otras. Incluso recientemente se han instalado inversiones que apuntan a desarrollar actividades conocimiento intensivas en áreas como desarrollo de software o laboratorios de testing. Todo esto da una excelente base para seguir progresando en el camino hacia el escalamiento en las CGV en las que el país ya está inserto y en la generación de mayores encadenamientos y derrames con la economía local.

Sin embargo, a pesar de la “generosidad” de los incentivos asociados al Régimen de Zonas Francas, que han implicado importantes sacrificios fiscales, no queda claro cuál es el balance costo-beneficio de esos sacrificios. Lo que sí podemos señalar es que la evidencia econométrica más reciente (Artana y Templado, 2015) genera dudas respecto de la real eficacia de dichos incentivos para atraer flujos adicionales de IED (y promover el empleo) – aunque otras evaluaciones muestran que el régimen ha generado beneficios netos positivos para el país comparando sacrificios fiscales con los impactos en materia de empleo directo e indirecto-. En tanto, estudios previos (y las informaciones disponibles) han mostrado que las inversiones extranjeras en Costa Rica generan encadenamientos locales relativamente débiles, en particular si vamos más allá de la provisión de bienes y servicios poco complejos. Las Zonas Francas tampoco han sido un instrumento útil para promover el desarrollo de zonas rezagadas, algo no sorprendente considerando que éstas suelen carecer de los atractivos que buscan los inversores extranjeros.

Más aún, si bien Costa Rica ha sido exitosa en atraer inversiones en sectores *high tech* bajo la lógica de cadenas globales de valor, y ha escalado en algunas de esas cadenas en cuanto al tipo de productos y/o servicios fabricados o prestados desde Costa Rica, las tareas desarrolladas en el país aún son fundamentalmente las de ensamblaje y offshoring de servicios de bajo-medio nivel de complejidad y la motivación principal de los inversores es la reducción de costos.

La reforma de 2010, junto con otras iniciativas adoptadas por el gobierno en años recientes, ha intentado avanzar no sólo en la conciliación de las políticas de incentivos hacia la IED con las reglas de la OMC, sino también en la promoción más explícita de objetivos de desarrollo vinculados a upgrading en la cadena de valor, derrames, encadenamientos e impulso de zonas rezagadas. Si bien es muy pronto para juzgar sus resultados, de lo discutido hasta aquí surge que probablemente estas reformas sean insuficientes para

alcanzar dichos objetivos. Un ejemplo que ilustra esta afirmación es que ninguna empresa extranjera ha aplicado al régimen de ZF en base a compromisos de realizar I+D, lo cual si bien puede deberse a cuestiones operativas que limitarían el uso de esta provisión (la dificultad para mostrar el nivel de gastos realizados en Costa Rica –OECD, 2012), también señala el todavía escaso atractivo del país para llevar adelante este tipo de actividades. Esto pone de manifiesto la necesidad de inversiones e iniciativas (públicas y/o público-privadas) para mejorar las condiciones de entorno y las capacidades locales, si se pretende atraer IED que ayude a conseguir los objetivos arriba mencionados. En lo que sigue vamos a plantear algunas cuestiones que apuntan justamente a sugerir modos de avanzar en esa dirección:

- i. Es necesario **incrementar el grado de coordinación de la política de desarrollo productivo** en general, y particularmente entre los programas de apoyo existentes como PROPYME (administrado por el CONICIT) y la Dirección de Encadenamientos para la Exportación (PROCOMER), así como con las políticas de atracción de inversiones (CINDE) y promoción de exportaciones en general, profundizando sobre las iniciativas ya adoptadas en esta materia. La reciente creación (en 2014) del Consejo de Competitividad, Innovación y Talento Humano⁸¹, conformado por representantes de varios ministerios, agencias públicas, universidades y cámaras empresariales, puede tomarse como otro puntapié en esta línea, así como para incorporar de manera más eficaz la percepción y la información con la que cuenta el sector privado en la definición de las políticas públicas. Cabría también a dicho Consejo la responsabilidad de asumir una visión estratégica que enmarque y oriente las políticas a adoptar en las distintas áreas vinculadas al desarrollo productivo, el comercio y la atracción de IED (ver Ortega, 2013, donde se realizan algunas recomendaciones específicas para avanzar hacia dicho objetivo). En tanto, la incorporación del sector privado al mencionado Consejo resulta positiva en tanto que la colaboración público-privada puede ayudar a la formulación de políticas de desarrollo productivo y al proceso de “descubrimiento” de oportunidades productivas (Hausmann y Rodrik, 2002). Esto se da fundamentalmente a través del intercambio de información y conocimiento, pero también más en general gracias a la cooperación en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y rediseño de las políticas (Crespi et al, 2014, cap. 11). El sector privado también puede ser un buen socio para ayudar a difundir las políticas de incentivos vigentes.
- ii. Una primera meta debería ser la **reducción de la heterogeneidad del sistema productivo costarricense**, donde por un lado actúan ET con relativamente alta productividad y orientadas al mercado global y, por otro, PYMES locales que, en general, muestran debilidades técnicas y de gestión que les impiden convertirse en proveedores de dichas firmas y/o crecer en base a sus capacidades productivas e innovadoras propias. Los distintos programas de encadenamientos adoptados hasta el momento (incluyendo el más reciente, y el relativamente más exitoso de todos, Costa Rica Provee y su sucesor a través de la Dirección de Encadenamientos para la Exportación) no han sido capaces de provocar cambios significativos en las vinculaciones entre ambos tipos de empresas (entre otras razones, porque los recursos asignados a los mismos son escasos, pero también por cuestiones más estructurales, tanto derivadas de las limitaciones de las firmas costarricenses como de las estrategias de aprovisionamiento de las ET). Aunque se han adoptado reformas tendientes a ampliar las fuentes de asistencia y apoyo a las firmas locales y promover una mayor coordinación entre la promoción de la IED y las políticas de desarrollo productivo, es crucial profundizar las iniciativas en estas áreas, siguiendo ejemplos exitosos observados en otros países. En este sentido, una de las posibles vías de avance es lograr un mayor involucramiento de las ET en las tareas de desarrollo de proveedores (en las entrevistas realizadas para este trabajo se ha

⁸¹ Este organismo es sucesor del Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación, creado en 2010.

sugerido que esas empresas, al menos las que participan en los programas públicos, están dispuestas a invertir tiempo y transferir conocimientos, pero no a financiar estas actividades; este es un tema a examinar considerando la generosidad de los incentivos para la IED y la consecuente posibilidad de vincular más dichos incentivos a la promoción de encadenamientos); aquí es importante la posibilidad de aprender sobre lo ocurrido con los programas de desarrollo de proveedores que ya han adoptado por su propia cuenta algunas ET instaladas en el país. Por otra parte, es preciso dotar de mayores recursos a los programas de apoyo a las PyMES locales, de modo de favorecer una transición hacia mayores niveles de eficiencia y calidad en su desempeño y mejores capacidades de absorción (incluyendo temas como modernización de sistemas de gestión, certificaciones, capacitación, tecnología, etc.).

- iii. El panorama general de **reducido acceso a las fuentes formales de financiamiento** que caracteriza a la economía costarricense (así como a la mayoría de los países de América Latina), y especialmente impacta sobre las firmas de menor tamaño (ya que el grueso del crédito se orienta hacia el consumo y el sector inmobiliario⁸²), limita de manera considerable la competitividad y la capacidad inversora de las mismas y es una entre varias razones por las que los encadenamientos entre empresas locales y transnacionales son todavía débiles. Esto llama a promover la adopción de mecanismos, tanto dentro como fuera del sistema bancario formal, que faciliten el acceso de las PyMEs al crédito. Asimismo, se requiere más apoyo al surgimiento de esquemas de capital semilla y capital de riesgo, los cuales pueden contribuir a un mayor desarrollo emprendedor en el país⁸³.
- iv. Costa Rica gasta menos de medio punto del PBI en actividades de I+D y el sector privado contribuye con un tercio de dicho gasto, situación que replica otras que se observan en casi toda América Latina, pero que contrasta fuertemente con la dinámica que se registra en los países emergentes asiáticos, donde tanto el nivel de gasto como la contribución privada son sensiblemente mayores. En este contexto, al margen de algunos problemas de difusión o acceso que se han ido mejorando, los programas de **fomento a las actividades innovativas** muestran recursos limitados y se centran principalmente en las PYMES locales. Si se quiere producir un cambio significativo en esta área, es preciso aumentar fuertemente tanto los recursos del MICITT como la inversión del sector privado en innovación. Mientras que lo primero requiere de decisiones públicas en materia de asignación de fondos, lo segundo depende de la existencia de condiciones de contexto que favorezcan e induzcan a las firmas privadas a aumentar sus esfuerzos en la materia. Hablamos fundamentalmente de acceso a capital humano, financiamiento, infraestructura e información técnica, y también de patrones de especialización de la estructura productiva y exportadora. El Estado, como lo muestra la experiencia internacional, juega un rol clave en este sentido, tanto a través de programas de *matching grants* y otro tipo de incentivos, como favoreciendo el desarrollo de mecanismos alternativos de financiamiento (como los mencionados capital semilla y de riesgo), fomentando la formación de recursos humanos en áreas de ingeniería, ciencias y tecnología (y también en diseño y otros campos creativos), facilitando el acceso a información técnica y proveyendo infraestructura dedicada (los *techno-parks* son un ejemplo en este sentido). El trabajo con las multinacionales es crucial, tanto porque Costa Rica podría intentar atraer con más intensidad la radicación de actividades de I+D y de diseño (y creativas en general), como porque las ET podrían contribuir a cofinanciar el desarrollo de infraestructura tecnológica, así como a definir programas de formación que generen las capacidades necesarias para llevar adelante ese tipo de

⁸² OECD (2012).

⁸³ Hay que mencionar, sin embargo, que aparentemente las empresas locales son reacias a abrir su capital accionario.

actividades. El apoyo a *start ups* es otra pieza clave de una estrategia pro-innovación, en un contexto donde parte importante de los derrames de la IED parecen haberse materializado a partir de las iniciativas empresariales de ex-empleados de compañías extranjeras^{84,85}. Este apoyo debería incluir no solo fondos, sino también la provisión de servicios, por ejemplo a través del fortalecimiento de las incubadoras existentes⁸⁶ y la creación de otras nuevas (OECD, 2012).

- v. En materia de **capital humano**, el nivel del sistema educativo costarricense es relativamente bueno, y superior al de sus vecinos que cuentan también con salarios bajos en la comparación internacional, lo cual es un factor que ha sido destacado por las empresas extranjeras a la hora de señalar las razones que han motivado su instalación en el país; la disponibilidad de trabajadores con dominio del inglés también opera en la misma dirección (OECD, 2012; Monge et al, 2015a), aunque en las entrevistas realizadas para este informe se ha señalado que todavía falta realizar progresos en esta área, así como en la generación de capacidades en terceros idiomas, principalmente portugués. Sin embargo, en Costa Rica se verifica un desbalance entre el perfil de los egresados del sector terciario y universitario, con pocos graduados en las áreas de ciencias e ingeniería (y en particular muy pocos graduados con títulos doctorales en esas áreas)⁸⁷, con relación a las necesidades de la industria y en particular *vis a vis* el objetivo de política pública de impulsar el crecimiento de aquellos “nichos” de bienes y servicios intensivos en conocimiento. Las carencias en esta materia de hecho dificultan los procesos de *upgrading* que podrían encarar las filiales de multinacionales, ya que la falta de ese tipo de capital humano constituye un obstáculo para el desarrollo de actividades conocimiento-intensivas⁸⁸. Otra área que se ha mencionado como necesitada de impulso es la del fomento al desarrollo de las llamadas “*soft skills*” (habilidades sociales y comunicacionales) en la fuerza de trabajo costarricense. Siendo Costa Rica un país pequeño, los esfuerzos en materia de capital humano se vuelven entonces aún más cruciales, incluso porque en las entrevistas para este informe se ha señalado que la oferta de trabajo se puede convertir en una restricción para nuevas inversiones más allá de los problemas de composición recién mencionados (esto es, pronto podría faltar capital humano aún en las áreas actualmente cubiertas por la mano de obra local⁸⁹). De nuevo, difícilmente puedan atacarse estos problemas en el corto y mediano plazo sin contar con una estrategia público-privada compartida y con el apoyo necesario de las empresas interesadas en la superación de estas limitantes. En la sección previa hemos mencionado algunas iniciativas promisorias en esta dirección. Siguiendo a OECD (2012) y Monge et al (2015a), algunas alternativas adicionales que podrían adoptarse incluyen: i) la movilidad de estudiantes y profesores, que puede tener resultados relativamente en corto plazo; ii) la creación de un fondo de capacitación co-financiado entre el gobierno y las ET, cuidando la autonomía universitaria pero incorporando las opiniones del sector privado en materia de contenidos y currículas (de hecho al presente ya hay colaboraciones

⁸⁴ Las empresas creadas por ex empleados de ET que operan en sectores de alta tecnología tienen menores tasas de mortalidad y mayor dinamismo innovativo que el promedio de las PyMEs costarricenses (Monge-González *et al.*, 2012). En ese mismo trabajo, se muestra que alrededor de un 15% de las personas que dejan de trabajar en una ET en Costa Rica forma sus propias empresas. En el caso de las firmas locales del sector TIC, en tanto, alrededor de la mitad de ellas tiene al menos un dueño que es ex empleado de una ET (Monge-González y Hewitt, 2010; Monge-González *et al.*, 2015).

⁸⁵ Aunque no necesariamente esto es sinónimo de derrames, cabe señalar que en las entrevistas realizadas para este informe se señaló que los empleados de INTEL que fueron despedidos a raíz del cierre de la planta de ensamblaje lograron una rápida reinserción en el mercado laboral.

⁸⁶ De acuerdo a la información recolectada para este estudio, hay 5 incubadoras/aceleradoras públicas y otras 7 privadas en funcionamiento en Costa Rica.

⁸⁷ Si bien recientemente se ha incrementado el número de títulos doctorales otorgados en ciencias médicas, agropecuarias y naturales, a 2012 todavía no había ningún doctorado en ingeniería y ciencias de la computación (OECD, 2012).

⁸⁸ El estudio de la OECD (2012) menciona áreas de vacancia en estadística, nuevos materiales y ciencias biomédicas, por ejemplo.

⁸⁹ Monge et al (2015a) señalan que ya hay algún indicio de “inflación salarial” en el sector TIC que podría afectar la competitividad del país en esta industria.

formales e informales entre empresas extranjeras y sector universitario); iii) potenciar la tarea del Instituto Nacional de Aprendizaje en el área de capacitación técnica; iv) el establecimiento de mecanismos que faciliten el reconocimiento de cursos y títulos entre el sistema de educación terciario y las universidades; v) la promoción, siguiendo experiencias ya iniciadas en el país, de los sistemas de educación dual (donde además de conocimientos técnicos los estudiantes pueden adquirir las “*soft skills*” crecientemente necesarias para desempeñarse en el sector privado); vi) hacer más atractivos tanto la enseñanza como el aprendizaje en el área de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas en todos los niveles educativos. Adicionalmente, ulteriores relajaciones de permisos de trabajo (Monge et al, 2015a), así como un mayor énfasis en el retorno de costarricenses que actualmente trabajan en el exterior^{90,91} podrían ser medidas con impacto positivo. Finalmente, del trabajo de Ciravegna (2011) antes citado surge la relevancia de promover más lazos entre profesionales y empresarios costarricenses y sus pares extranjeros, lo cual lleva a pensar en posibles programas que promuevan la movilidad de los recursos humanos, por ejemplo, fomentando la contratación de más profesionales costarricenses para cubrir cargos ejecutivos en las ET, así como alentando la participación de los primeros en actividades en el extranjero tales como ferias tecnológicas, cursos de especialización, etc.

- vi. Según las opiniones recogidas para este informe, parecen existir rezagos en distintas áreas de **infraestructura**, en particular en la disponibilidad de banda ancha y en materia de transporte. De hecho, Costa Rica figura en el puesto 73 del pilar “infraestructura” del World Competitiveness Report, detrás de varios vecinos centroamericanos, y su situación es incluso peor en transporte, donde aparece recién en el puesto 108. Se supone que la construcción de la nueva terminal de APM en Puerto Limón mejorará en parte esta situación, pero hay otras cuestiones a atender, incluyendo el mejoramiento de carreteras y de la infraestructura aeroportuaria.
- vii. Como señalan Martínez Piva y Calderón (2012), dado que la IED que llega a Costa Rica es mayormente buscadora de eficiencia mediante la reducción de costos, las ET no tienen incentivos para ubicarse en **zonas rezagadas** que presentan costos superiores a los de las áreas de mayor desarrollo –salvo en lo que hace a salarios– (además de que en dichas zonas también hay carencia de otros activos necesarios para el desarrollo de actividades productivas). En este contexto, los incentivos fiscales no son suficientes, y es necesario adoptar iniciativas que conviertan a esas zonas en polos de atracción de IED, incluyendo cuestiones de infraestructura básica, telecomunicaciones, desarrollo empresario y capital humano (además de proveer condiciones para facilitar la radicación del personal de alto nivel de las empresas, como colegios, etc.). También debería explorarse la posibilidad de reducir los costos laborales, temporariamente, para las empresas que decidan relocalizarse fuera de GAMA. Buena parte de estas tareas requieren de la cooperación activa de los gobiernos locales. El esquema de Zonas Económicas Especiales, que aparentemente sería prioritario para el gobierno actual pero que no ha tenido hasta ahora demasiado éxito, podría ser un paso en dirección a recorrer el camino para mejorar las condiciones estructurales de las áreas rezagadas y, por tanto, sus potencialidades de desarrollo. Otra iniciativa positiva es el proyecto para instalar una zona franca en Guanacaste, asociada a la Universidad Invenio, la cual opera con un modelo de educación dual en donde los alumnos realizan parte de su capacitación trabajando en empresas privadas. Esta zona apuntaría a atraer a empresas que

⁹⁰ Actualmente el gobierno otorga un incentivo para profesionales costarricenses en el exterior que deseen retornar al país para trabajar en proyectos innovadores en empresas privadas.

⁹¹ Un obstáculo que se ha mencionado en esta materia es lo engorroso de los trámites de reconocimiento de títulos obtenidos en el exterior.

trabajan en sectores de alta tecnología (como vimos, el grueso de las empresas instaladas en ZF fuera de GAMA corresponden al sector agropecuario o agroindustrial). Si esta experiencia resulta exitosa podría replicarse en otras zonas rezagadas.

A su vez, hay espacio para revisar el actual esquema de promoción hacia la IED, de modo de alinear mejor los incentivos vigentes con los objetivos de desarrollo del país. Algunas sugerencias en este sentido incluyen las siguientes:

- i. Respecto de las **Zonas Francas**, una alternativa a explorar es promover, al menos en algunas de ellas (las que funcionan como parques industriales), procesos de transformación en dirección a convertirlas en parques científico-tecnológicos (*technoparks*), siguiendo el ejemplo de Corea, Hong Kong y otros países citados en este trabajo. En esos parques podrían instalarse incubadoras de proyectos; oficinas públicas de apoyo que brinden servicios especializados y acompañen a los beneficiarios; centros de investigación con interrelación público-privada (y/o cooperación universidad-empresa) e institutos mixtos de formación y capacitación de personal, con programas de diferente duración y objetivos. Un punto a atender, sin embargo, es que todos los parques existentes en Costa Rica son privados, lo cual podría generar alguna dificultad para el tipo de procesos de transformación aquí propuesto.
- ii. También se puede pensar en una reforma del esquema de **incentivos**, apuntando por ejemplo a reemplazar lo que hoy son criterios de admisión en las ZF, por esquemas en los que se den exenciones y beneficios mayores a las inversiones que generen los efectos y derrames buscados por la política pública (incluyendo tipo de sector/actividad, nivel de empleo, compromisos de capacitación de personal y desarrollo de proveedores y generación de eslabonamientos, uso de tecnologías limpias, etc.). Incluso se podría evaluar la alternativa de que en lugar del actual esquema de exenciones se instale otro en donde los inversores en ZF destinen parte de los impuestos que deberían pagar teóricamente a formar un fondo fiduciario que apoye inversiones en infraestructura, capital humano e innovación, que finalmente las beneficiarían en tanto mejorarían sustancialmente las condiciones en las que operan en el país; de hecho, las empresas de ZF ya han aceptado comenzar a pagar impuestos en el país, si bien a una tasa baja. Sin embargo, entendemos que estas propuestas pueden causar resistencias en un contexto donde la posición de los inversores parece ser la de resistir cambios en las reglas de juego y aferrarse a las exenciones impositivas, incluso argumentando que en países competidores (por ejemplo los vecinos centroamericanos) los beneficios otorgados son incluso mayores (recogido en entrevistas para este informe y también en Alonso, 2013). En todo caso, esto llama a una acción colectiva a nivel regional y global a fin de generar reglas que impidan que la competencia por atraer IED desemboque en una “*race to the bottom*” donde los Estados sacrifiquen cada vez más recursos públicos que podrían destinarse a otros fines socialmente valiosos.
- iii. Desde el punto de vista de la **focalización y priorización** de los esfuerzos de promoción de IED, está claro que Costa Rica tiene un buen record en materia de atracción de inversiones y que ha logrado, como señalamos antes, posicionarse como una localización interesante para proyectos en sectores de alta tecnología. Ahora bien, también está claro que esto no significa que las actividades que se desarrollen en el país sean intensivas en conocimiento, que es finalmente lo que en teoría debería buscar una política que vaya más allá de la competencia vía costos salariales bajos. En este sentido, el país enfrenta una dura competencia, ya que muchas otras naciones están en la misma carrera, y orientan sus esquemas de incentivos hacia la atracción de dicho tipo de actividades. Esto no debe llamar, sin

embargo, a abandonar el intento, sino a entender bien cuáles son las reales posibilidades de Costa Rica para hacer un *upgrade* en las cadenas de valor en donde ya ha establecido una reputación como productor y en las que existe una masa crítica de empresas operando en el país. Varias de las cuestiones que mencionamos más arriba apuntan justamente a desarrollar condiciones de entorno más atractivas para promover ese tipo de escalamiento, considerando que los incentivos fiscales *per se* son insuficientes en ese sentido. Complementariamente, se podría pensar que los esfuerzos de *targeting* (y el diseño de los incentivos) se orienten no solo a promover IED en ciertos sectores, sino más bien hacia la atracción de proyectos que busquen desarrollar tareas que puedan potencialmente generar derrames y favorecer ulteriores procesos de escalamiento, y en las que Costa Rica tenga las capacidades para desempeñarse eficientemente. Esto, siguiendo a OECD (2012) podría hacerse tanto vía atracción de nuevas empresas, como incentivando procesos de *upgrade* en las firmas ya instaladas (incluso ayudándolas en la competencia inter filiales por atraer proyectos) y debería apuntar, según el mismo informe, a actividades de bajo volumen y alto contenido técnico, y a servicios intensivos en conocimiento, aprovechando las tendencias a la descentralización de este tipo de tareas por parte de las grandes firmas multinacionales (el ejemplo mencionado de escalamiento en el campo de dispositivos médicos gracias a la atracción de inversiones en procesos de esterilización ilustra la potencialidad de este tipo de estrategias). Un punto especial a considerar aquí es la eventual necesidad de adaptar el tipo de beneficios que otorgan las ZF a las empresas de servicios globales, ya que aquellos fueron pensados para las manufacturas y no necesariamente son los más útiles para insertarse y escalar en las CGV de dichos sectores.

- iv. Yendo al rol de **CINDE**, resulta importante que se profundicen las relaciones con el resto de los organismos involucrados en la promoción y regulación de inversiones y el fomento al desarrollo productivo y se dote a la agencia de mayores recursos. Mayores fondos podrían también permitir la apertura de nuevas oficinas en el exterior, cuya localización debería reflejar las nuevas realidades de la inversión a nivel global, y hacer más énfasis en naciones emergentes que hoy son origen de multinacionales que están desarrollando rápidos procesos de transnacionalización. Asimismo, se deben mantener e intensificar las iniciativas de alineamiento del accionar de CINDE con las prioridades de política pública, incluyendo cuestiones tales como promoción de zonas rezagadas, generación de encadenamientos, formación de capital humano y escalamiento en las cadenas de valor. En este punto, es fundamental el contacto de CINDE con los inversores, ya que ayuda a detectar las percepciones y requerimientos de aquellos y retroalimenta las iniciativas de los organismos encargados de la política de innovación, capacitación y desarrollo productivo y regional.

A modo de corolario, un nuevo *mix* de políticas integrales para la atracción de IED como el sugerido en este informe plantea una serie de retos profundos para la gestión pública en Costa Rica. Primero, será necesario aumentar la coordinación institucional (aun considerando los avances realizados en los últimos años) y mejorar la *governance* e integración entre los diversos programas comprendidos. Segundo, deberán repensarse las cuentas públicas, de forma tal que, en un marco de recursos limitados, se prioricen las nuevas demandas planteadas por la política de desarrollo nacional y regional. Esto último se encuadra dentro de un debate seguramente más intenso sobre cómo manejar el *trade-off* entre los crecientes requisitos de inversión pública para fomentar avances en materia de capital humano, infraestructura y desarrollo tecnológico, potenciar las capacidades de las PyMEs locales y fortalecer la oferta de bienes públicos en las zonas rezagadas del país, en un contexto de ingresos públicos recortados por las exenciones fiscales administradas principalmente a través del Régimen de Zonas Francas.

En esta línea, la última reforma del RZF abre una ventana de posibilidad para que en un horizonte cercano empiecen a recaudarse impuestos de una de las porciones más pujantes del entramado productivo y comercial de Costa Rica. Probablemente ello implique el retiro de algunas empresas del país, pero si los recursos nuevos se asignan a promover los activos estratégicos antes mencionados se estarían dando pasos fundamentales para la captación de IED “de calidad” y para una mayor absorción doméstica de los beneficios potenciales vinculados a la misma. Está claro, sin embargo, que se trata de hipótesis que luego deberán ser contrastadas en la práctica, y que la adopción de cambios estructurales en la estrategia de atracción de inversiones en Costa Rica implica desafíos importantes en materia institucional, económica y política, que exceden por mucho los márgenes de análisis de este estudio. Aquí hemos intentando solamente plantear algunas cuestiones que pueden ayudar a enmarcar el debate sobre el futuro devenir de las políticas de promoción a la inversión en aquel país.

REFERENCIAS

- Aggarwal, A. (2005). "Performance of export processing zones: A comparative analysis of India, Sri Lanka and Bangladesh". Indian Council for Research on International Economic Relations.
- Aldaba, R. (2006). "FDI Investment Incentive System and FDI Inflows: The Philippine Experience". Discussion Paper No. 2006-20, Philippine Institute for Development Studies.
- Ali, F., Fiess, N. y MacDonald, R. (2010). "Do Institutions Matter for Foreign Direct Investment?". *Open Economies Review*. 21 (2): 201-219.
- Alonso, E. (2013), "Tendencias de la inversión extranjera en Costa Rica: efectos de la reforma de la ley de zonas francas", Decimotercero Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Al-Sadig, A. (2011). "Do International Investment Agreements promote Foreign Direct Investment?". *International Journal of Trade and Global Markets (IJTGM)*. 4 (1).
- Amerighi, O. y G. De Feo (2013). "Competition for FDI and profit shifting: On the effects of subsidies and tax breaks". DEM Working Papers Series 056, University of Pavia, Department of Economics and Management.
- Antonakakis, N. y Tondl, G. (2012). "Do determinants of FDI to developing countries differ among OECD investors? Insights from Bayesian Model Averaging". Discussion Paper No. 1/12. Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration .
- Artana, D. e I. Templado (2015). "La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las Zonas francas de Exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana". Documento para discusión No IDB-DP-377. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal.
- Athreye, S. S. (2005). "The Indian software industry and its evolving service capability". *Industrial & Corporate Change*. 14 (3): 393-418.
- Baker, P. (2012). "An Analysis of Double Taxation Treaties and their Effect on Foreign Direct Investment". University of Cambridge.
- Barry, F. (2007). "Foreign Direct Investment and Institutional Co-Evolution in Ireland". Working Paper No. 200603. University College of Dublin.
- Barthel, F., Busse, M. y Neumayer, E. (2010). "The impact of double taxation treaties on foreign direct investment: evidence from large dyadic panel data". *Contemporary Economic Policy*. 28 (3).
- Bartik, T. J. (2007). "Solving the problems of economic development incentives". En A. Markusen (ed.). *Reining in the Competition for Capital*. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Battat, J., Frank, I. y Shen, X. (1996). "Suppliers to Multinationals: Linkage Programmes to Strengthen Local Companies in Developing Countries". Occasional Paper No. 6. Washington, D.C.: Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS)/Banco Mundial.
- Bellak, C., Leibrecht, M. y Stehrer, R. (2008). "The Role of Public Policy in Closing Foreign Direct Investment Gaps: An Empirical Analysis". Working Paper No. 48. Vienna institute for International Economic Studies (wiiw).
- Berger, A., Busse, M., Nunnenkamp, P. y Roy, M. (2013). "Do trade and investment agreements lead to more FDI? Accounting for key provisions inside the black box". *International Economics and Economic Policy*. 10 (2): 247-275.
- Blömstrom, M. y Kokko, A. (2003). "The economics of foreign direct investment incentives". NBER Working Paper No. 9489.
- Blomström, M., Kokko, A. y Zejan, M. (1994). "Host Country Competition and Technology Transfer by Multinationals". *Weltwirtschaftliches Archiv*. 130 (3) : 521-533.

- Blonigen, B.A. y Davies, R.B. (2000). "The effects of bilateral tax treaties on US FDI activity". NBER Working Paper No. 7929.
- Blonigen, B.A. y Piger, J. (2011). "Determinants of foreign direct investment". NBER Working Paper No. 16704.
- Blyde, J. (2014), *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en las cadenas globales de valor*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Borensztein, E., Gregorio, J. y Lee, J. (1998). "How does foreign direct investment affect economic growth?". *Journal of International Economics*. 45(1): 115-135.
- Boyenge, J. P. (2007). "ILO database on export processing zones". International Labour Office, Working Paper No. 251.
- Buettner, T. y Ruf, M. (2007). "Tax incentives and the location of FDI: Evidence from a panel of German multinationals". *International Tax and Public Finance*. 14 (2): 151-64.
- Burger, A., A. Jakliča y M. Rojeca (2012). "The effectiveness of investment incentives: the Slovenian FDI Co-financing Grant Scheme". *Post-Communist Economies*. Vol 24 (3).
- Busse, M., Königer, J. y Nunnenkamp, P. (2010). "FDI promotion through bilateral investment treaties: More than a BIT?". *Review of World Economics*. 146 (1): 146–77.
- Caiumi, A. (2011). "The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures - A Novel Approach: An application to the regional tax incentives for business investments in Italy". OECD Taxation Working Papers No. 5. OECD Publishing, Paris.
- CEPAL (2004). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2003*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2005). "Active policies to attract foreign direct investment in Latin America and the Caribbean". Foreign investment in Latin America and the Caribbean. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2006). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2007). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2006*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2010). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2009*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Céspedes-Torres, O. (2012). "Metodología de Análisis Costo/Beneficio de los Regímenes de Zona Franca en América Latina y el Caribe". En J. Granados y A. Ramos Martínez, *Zonas Francas, comercio y desarrollo en América Latina y el Caribe. Análisis Crítico de sus Oportunidades y Desafíos*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Chang, H-J. (2004). "Regulation of Foreign Investment in Historical Perspective". *The European Journal of Development Research*. 16 (3).
- Charlton, A. (2003). *Incentive Bidding for Mobile Investment: Economic Consequences and Potential Responses*. París: OECD Development Centre.
- Charlton, A. y Davisy, N. (2007). "Does Investment Promotion Work?". *Contributions to Economic Analysis & Policy*. 7 (1).
- CINDE (2012a). "Costa Rica: Régimen de Zona Franca". Departamento de Investigación de CINDE.
- (2012b). "Zona Franca: conceptos principales, requisitos de ingreso, beneficios y obligaciones". Departamento de Investigación de CINDE.
- (2013). "Informe de labores 2012". San José.
- Ciravegna, L. (2011). "FDI, Social Ties and Technological Learning in New Silicon Valley Clones. Evidence from the Costa Rican ICT Cluster". *The Journal of Development Studies*. 47 (8).

- Crespi, G., E. Fernández Arias y E. Stein (2014). *Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación productiva*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Daude, C. y Stein, E. (2007). "The Quality of Institutions and Foreign Direct Investment". *Economics and Politics*. 19 (3): 317-44.
- De Mooij, R.A. y Ederveen, S. (2005). "How does foreign direct investment respond to taxes? A meta analysis". Paper presentado en Workshop on FDI and Taxation, GEP Nottingham, Octubre.
- Dee, P. y Gali, J. (2003). "The trade and investment effects of preferential trading arrangements". NBER Working Paper No. 10160.
- Easson, A. (2001). "Tax incentives for foreign direct investment part I: Recent trends and countertrends". *Bulletin for international taxation*. 55 (7): 266-74.
- Eicher, T., Helfman, L. y Lenkoski, A. (2012). "Robust FDI determinants: Bayesian Model Averaging in the presence of selection bias". *Journal of Macroeconomics*. 34 (3).
- Engman, M., Onodera, O. y Pinali, E. (2007). "Export processing zones: past and future role in trade and development". OECD Trade Policy Working Paper No. 53.
- Faeth, I. (2009). "Determinants of foreign direct investment – a tale of nine theoretical models". *Journal of Economic Surveys*. 23 (1): 165-196.
- Falvey, R. y Foster-McGregor, N. (2015). "North-South FDI and Bilateral Investment Treaties". Working Paper Series No 2015-010. Maastricht: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT).
- Fernández-Stark, K., Bamber, P. y Gereffi, G. (2010). "Workforce Development in Chile's Offshore Services Value Chain". Center on Globalization, governance & Competitiveness. Duke University.
- FIAS (2008). "Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development". Washington DC: The World Bank.
- (2009a). "Foreign Direct Investment Promotion Center. Investment Promotion Toolkit". Foreign Investment Advisory Service.
- (2009b). *Global Investment Promotion Benchmarking 2009*. Washington: The World Bank Group.
- Gamboa, F. y Calderón, J. C. (ed.) (2011). *Balance de Zonas Francas: beneficio neto del régimen para Costa Rica 2006-2010*. San José, Costa Rica: PROCOMER.
- Gereffi, G., Castillo, M. y Fernández-Stark, K. (2009). "The Offshore Services Industry: A New Opportunity for Latin America". The Inter-American Development Bank Policy Brief No. IDB-PB-101. Inter-American Development Bank (IDB).
- Ginevičius, R. y A. Šimelytė (2011), "Government incentives directed towards foreign direct investment, a case of Central and Eastern Europe", *Journal of Business Economics and Management*, Volumen 12 (3), pp. 435-450
- Granados, J. (2005). "Las zonas francas de exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado". *Integración & comercio*. 9 (23): 79-112.
- Hallward-Driemeier, M. (2003). "Do Bilateral Investment Treaties Attract Foreign Direct Investment? Only a Bit... and They Could Bite". World Bank Research Working Paper No. 3121.
- Harding, T. y Javorcik, B. S. (2007). "Developing Economies and International Investors: Do Investment Promotion Agencies Bring Them Together?". Policy Research Working Paper 4339. The World Bank Development Research Group.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2002). "Economic Development as Self-Discovery", NBER Working Paper 8952.
- Havranek, T. y Irsova, Z. (2010). "On the Intensity of International Subsidy Competition for FDI". *Theoretical and Applied Economics*. 8 (2): 25-54.

- Head, K., Ries, J. y Swenson, D. (1995). "Agglomeration Benefits and Location Choice: Evidence from Japanese Manufacturing Investments in the United States". *Journal of International Economics*. 38: 223-48.
- Herzog, A., Lipman, T. y Kammen, D. (2001). "Renewable energy sources". Energy and Resources Group. Renewable and Appropriate Energy Laboratory (RAEL). University of California, Berkeley, EEUU.
- Instituto Costarricense de Turismo (2010), "Estudio Plazo de Consolidación de las Empresas Turísticas", Junio.
- Jayanthakumaran, K. (2002). "An overview of export processing zones: Selected Asian countries". Working Paper 02-03, Department of Economics, University of Wollongong.
- Jenkins, M., Esquivel, G. y Larrain, F. B. (1998). "Export processing zones in Central America". Harvard Institute for International Development.
- Kantor, M. (2012). "Little Has Changed in the New US Model Bilateral Investment Treaty". *ICSID Review*. 27 (2).
- Klemm, A. (2009). "Causes, benefits, and risks of business tax incentives". IMF Working Paper WP/09/21.
- Klemm, A. y S. Van Parys (2010) a. "Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives". IMF Working Paper. WP/09/136. Washington.
- KPMG (2009). "Nearshore Attraction: Latin America Beckons as a Global Outsourcing Destination". KPMG International.
- Kusago, T. y Tzannatos, Z. (1998). "Export Processing Zones: A Review in Need of Update". Social Protection Discussion Paper No. 9802. Social Protection Group, Human Development Network, The World Bank.
- Lall, S. (2000). "Export performance technological upgrading and foreign direct investment strategies in the Asian newly industrializing economies. With special reference to Singapur". Serie Desarrollo Productivo No. 88. Santiago, Chile: CEPAL - Naciones Unidas.
- Lateef, A. (1997). "Linking up with the Global Economy: A Case Study of the Bangalore Software Industry". International Institute for Labour Studies.
- Leshner, M. y Miroudot, S. (2006). "Analysis of the Economic Impact of Investment Provisions in Regional Trade Agreements". OECD Trade Policy Paper No. 36.
- Levy Yeyati, E., Stein, E. y Daude, C. (2003). "Regional Integration and the Location of FDI". Research Department Working Paper No. 492. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- López, A., Niembro, A. y Ramos, D. (2011). "Estudio de mecanismos de incentivos para la promoción de exportaciones y atracción de inversiones en el sector servicios. Sugerencias para Paraguay y Uruguay". Mimeo elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martínez Piva, J.M. y Calderón, R.A. (2012). "La inversión extranjera directa en Costa Rica: Factores determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional". Serie Aportes para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible No. 11. San José.
- Maskus, K.E. (2000), "Intellectual Property Rights and Foreign Direct Investment", Policy Discussion Paper No. 22, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide.
- McCallum, J. K. (2011). "Export processing zones: Comparative data from China, Honduras, Nicaragua y South Africa". Industrial and Employment relations Department, International Labour Office. Working Paper No. 21.
- Medaglia Monge, C. y E. Mora Alvarez (2015), "Balance de Zonas Francas: Beneficio Neto del Regimen para Costa Rica 2010-2014", PROCOMER.

- MIGA-FIAS (2005). "Competing for FDI: Inside the Operations of Four National Investment Promotion Agencies". Investing in development. Washington: MIGA-FIAS.
- Miyagiwa, K. y Ohno, Y. (2009). "Multinationals, Tax Holidays and Technology Transfer". *Japanese Economic Review*. 60 (1): 82-96.
- Miskinis, A. y Minkeviciute, M. (2011), "Comparative Analysis of FDI Incentives in New EU Member States", *Transformations in Business & Economics*, Vol. 10, No 3 (24), pp.72-86.
- Monge-Ariño, F. (2011). "Costa Rica: Trade Opening, FDI Attraction and Global Production Sharing". World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division.
- Monge-González, R. (2009). "Banca de desarrollo y pymes en Costa Rica". Serie Financiamiento del Desarrollo No. 209. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Monge-González, R. (2010), "Transmisión de conocimientos en Costa Rica", en O. Céspedes y A. Pacheco (eds), "Ensayos en honor a Cecilia Valverde Barrenechea", Académica de Centro América, San José.
- Monge-González, R. y J. Hewitt (2010), "Innovation, R&D and Productivity in the Costa Rican ICT Sector", IDB Working Paper No. IDB-WP-189.
- Monge-González, R., J. Hewitt y F Torres-Carballo (2015a), "Do Multinationals Help or Hinder Local Firms? Evidence from the Costa Rican ICT Sector", CAATEC.
- Monge-González, R., Leiva, J. y Alegre, J. (2011), "Creación de empresas por parte de ex empleados de empresas multinacionales de alta tecnología en Costa Rica", *Tec Empresarial*, 5(3).
- Monge-González, R., Leiva, J. y Rodríguez-Alvarez, J. (2012), "Inversión extranjera directa, movilidad laboral y derrames de conocimiento en Costa Rica. *Tecnología en Marcha*. 25(5).
- Monge-González, R, Rivera, L. y Rosales-Tijerino, J. (2010). "Productive Development Policies in Costa Rica: Market Failures, Government Failures, and Policy Outcomes". IDB Working Paper No. IDB-WP-157.
- Monge-González, R. y Rodríguez-Álvarez, J. A. (2013). "Impact Evaluation of Innovation and Linkage Development Programs in Costa Rica: the cases of Propyme and CR Provee". IDB Working Paper No. IDB-WP-461. Inter-American Development Bank.
- Monge-González, R., Rodríguez-Alvarez, J. y Leiva, J (2015b), "Propuesta de un índice para medir la capacidad de absorción de las MIPyMEs costarricenses". *Tec Empresarial*, 9(1).
- Monge-González, R., Rosales-Tijerino, J. y Arce-Alpízar, G. (2005). "Análisis Costo-Beneficio del Régimen de Zonas Francas. Impactos de la Inversión Extranjera Directa en Costa Rica". Organización de los Estados Americanos.
- Monge-González, R. y Torres-Carballo, F. (2015). "The dynamics of entrepreneurship in Costa Rica: an analysis of firm entry, exit and growth rates". IDB Discussion Paper No. IDB-DP-367. Inter-American Development Bank.
- Moran, T. (1998). *Foreign Direct Investment and Development. The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition*. Washington: Institute for International Economics.
- Morisset, J. y Andrews-Johnson, K. (2004). "The effectiveness of promotion agencies at attracting foreign direct investment". Occasional Paper No.16. Washington, D.C.: Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS)/Banco Mundial.
- Neumayer, E. (2011). "On the detrimental impact of visa restrictions on bilateral trade and foreign direct investment". *Applied Geography*. 31 (3): 901-907.
- Nicolas, F., Thomsen, S. y Bang, M.-H. (2013). "Lessons from Investment Policy Reform in Korea". OECD Working Papers on International Investment 2013/02. OECD Publishing.

- OECD (2012). "Attracting knowledge-intensive FDI to Costa Rica: challenges and policy options". Making Development Happen Series No. 1. Paris: OECD.
- Oman, C. (1999). *Policy Competition for Foreign Direct Investment. A Study of Competition among Governments to Attract FDI*. Paris: OECD Development Centre.
- Ons, A. (2014). "Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones El caso de Paraguay y Uruguay", preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ortega, F. (2013), "Apoyo a la formulación de una propuesta para la institucionalización del Consejo Presidencial de Competividad e Innovación de Costa Rica", mimeo.
- Parthasarathy y Ranganathan (2011), "The role of regions in supporting the emergence and growth of global innovation networks: The case of Bangalore, India", *9th Globelics International Conference*, Buenos Aires.
- Paus, E. (2007). *Inversión extranjera, desarrollo y globalización. ¿Puede Costa Rica emular a Irlanda?* San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Procomer (2014), "Encadenamientos para la Exportación".
- PRUGAM (2008), "Plan Regional Urbano de la Gran Area Metropolitana de Costa Rica: 2008-2030".
- Ramirez, M. (2010). "Economic and Institutional Determinants of FDI Flows to Latin America: A Panel Study". Working Paper No. 10-03. Trinity College Department of Economics.
- Ruane, F. y Görg, H. (1997). "Reflections on Irish Industrial Policy towards Foreign Direct Investment". Economics Policy Papers 973. Dublin: Trinity College, Department of Economics.
- Ruane, F. y Ugur, A. (2004). "Export Platform FDI and Dualistic Development ". IIS Discussion Paper No. 28. Dublín: University of Dublin - Institute for International Integration Studies (IIS).
- Sacroisky, A. (2008). *Agencias de desarrollo de inversiones y políticas de focalización. Experiencias comparadas y lecciones para la Argentina*. Tesis de Maestría en Economía y Desarrollo Industrial. Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- Salacuse, J. y Sullivan, N. (2005). "Do BITs Really Work? An Evaluation of Bilateral Investment Treaties and Their Grand Bargain". *Harvard International Law Journal*. 46 (1): 67-130.
- Scheifler, M. y M. Villarrica (2015). "Revisión y análisis de las instituciones dedicadas a la atracción y promoción de inversiones y clima de negocios en el Ecuador", preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sharma, R. and Saxena, K. (2012). "Strengthening the Patent Regime: Benefits for Developing Countries - a Survey". *Journal of Intellectual Property Rights*. 17 (2): 122-32.
- Sosa Andrés, M., Nunnenkamp, P. y Busse, M. (2012). "What Drives FDI from Nontraditional Sources? A Comparative Analysis of the Determinants of Bilateral FDI Flows". Kiel Working Paper No. 1755. Kiel Institute for the World Economy
- Spar, D. (1998). "Attracting High Technology Investment: Intel's Costa Rican Plant". Occasional Paper No.11. Washington, D.C.: Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS)/Banco Mundial.
- Stein, H. (2008). "Africa, Industrial Policy, and Export Processing Zones: Lessons from Asia". Center fo Afroamerican and African Studies (CASS), University of Michigan.
- Stein, E. y Daude, C. (2007). "Longitude Matters: Time Zones and the Location of Foreign Direct Investment". *Journal of International Economics*. 71 (1): 96-122.
- Stephenson, S. y Dadush, U. (2013). "The Current (Fragmented) Governance of FDI". En *Foreign Direct Investment as a Key Driver for Trade, Growth and Prosperity: The Case for a Multilateral Agreement on Investment*. Ginebra: World Economic Forum.

- Stöwhase, S. (2005). "Tax-Rate Differentials and Sector-Specific Foreign Direct Investment: Empirical Evidence from the EU". *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*. 61 (4): 535-58.
- Swenson, D. (2009). "Why Do Developing Countries Sign BITs?". En K. Sauvant K. y L. Sachs (ed.), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*. Oxford Scholarship Online.
- Te Velde, D.W. (2001). "Policies towards Foreign Direct Investment in Developing Countries: Emerging Best-practices and Outstanding Issues". Londres: Overseas Development Institute.
- (2008). "The impact of codes and standards on investment flows to developing countries". Employment Working Paper No. 25, Ginebra, International Labour Office, Multinational Enterprises Programme, Job Creation and Enterprise Development Department.
- Te Velde, D.W. y Bezemer, D. (2006). "Regional Integration and Foreign Direct Investment in Developing Countries". *Transnational Corporations*. 15 (2): 41-70.
- The Economist (2011). "World investment prospects to 2011: Foreign direct investment and the challenge of political risk". World investment prospects. The Economist Intelligence Unit & Columbia Program on International Investment.
- Thomas, K. P. (2011). *Investment Incentives and the Global Competition for Capital*. International Political Economy Series. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tobin, J. y Rose-Ackerman, S. (2005). "Foreign Direct Investment and the Business Environment in Developing Countries: the Impact of Bilateral Investment Treaties". Center for Law, Economics and Public Policy Research Paper No. 293. Yale Law School.
- UNCTAD (1996a). *Incentives and Foreign Direct Investment*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (1996b). *World Investment Report. Investment, Trade and International Policy Arrangements*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (1998). *World Investment Report. Trends and Determinants*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (2001a). *World Investment Report. Promoting Linkages*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (2001b). "The World Of Investment Promotion At A Glance. A Survey of Investment Promotion Practices". ASIT Advisory Studies Nº 17. Génova.
- (2002). *World Investment Report. Transnational Corporations and Export Competitiveness*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (2003). *World Investment Report. FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (2007a). "Aftercare: A Core Function in Investment Promotion". Investment Advisory Series. Series A. No. 1. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (2007b). "Aftercare: A Core Function in Investment Promotion". Investment Advisory Series A Nº1. Nueva York y Ginebra: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).
- (2008a). "Investment Promotion Agencies as Policy Advocates". Investment Advisory Series. Series A. No. 2. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (2008b). *World Investment Report 2008 - Transnational Corporations and The Infrastructure Challenge*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (2009). "Promoting investment and trade: practices and issues". Investment Advisory Series A. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

- (2011a). "How to create and benefit from FDI-SME Linkages. Lessons from Malaysia and Singapore". Investment Advisory Series. Best Practices in Investment for Development. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (2011b). "How to Integrate FDI and Skill Development. Lessons from Canada and Singapore ". Best practices in investment for development. Case studies in FDI. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (2012). *World Investment Report 2012 - Towards a New Generation of Investment Policies*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- (2013). *World Investment Report 2012 - Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- UNIDO (2003). *Guidelines for Investment Promotion Agencies. Foreign Direct Investment Flows to Developing Countries*. Viena: Naciones Unidas.
- VCC y WAIPA (2010). "Investment Promotion Agencies and Sustainable FDI: Moving toward the fourth generation of investment promotion ". VCC – WAIPA Survey on Foreign Direct Investment and Sustainable Development Vale Columbia Center of sustainable international investment & World Association of Investment Promotion Agencies. June 25, 2010.
- Villalobos, V. y Monge-González, R. (2011). "Costa Rica's Efforts Toward an Innovation-Driven Economy: The Role of the ICT Sector". En *The Global Information Technology Report*. San José, World Economic Forum.
- Walsh, B. (2003). "Taxation and foreign direct investment in Ireland". En H. Grubel (ed.). *Tax Reform in Canada: Our Path to Greater Prosperity*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Weber, R. y Santacroce, D. (2007). "The Ideal Deal: How Local Governments Can Get More for Their Economic Development Dollar". Good Jobs First/University of Illinois at Chicago Center for Urban Economic Development. Washington and Chicago.
- Wells, L. y Wint, A. (1991). "Marketing a Country: Promotion as a Tool for Attracting Foreign Investment". Occasional Paper No. 1. Washington, D.C.: Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS)/Banco Mundial.
- (2000). "Marketing a Country: Promotion as a Tool for Attracting Foreign Investment. Revised Edition". Occasional Paper No. 13. Washington, D.C.: Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS)/Banco Mundial.
- WTO (1996). "Trade and Foreign Direct Investment". Press 57. Génova: World Trade Organization.

ANEXO 1. Acuerdos internacionales vigentes para Costa Rica

(con detalle del año en que entran en vigencia)

Tratados comerciales:

- Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1963)
- TLC Canadá (2002)
- TLC Chile (2002)
- TLC República Dominicana (2002)
- TLC CARICOM (2005)
- TLC Panamá (2008)
- TLC República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR) (2009)
- TLC China (2011)
- TLC México (2013)
- TLC Perú (2013)
- TLC Singapur (2013)
- Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE) (2013)
- TLC Asociación Europea de Libre Comercio (2014)

Acuerdos bilaterales de inversión:

- Alemania (1998)
- Canadá (1999)
- España (1999)
- Francia (1999)
- Chile (2000)
- Argentina (2001)
- Países Bajos (2001)
- Paraguay (2001)
- República Checa (2001)
- Venezuela (2001)
- Corea (2002)
- Suiza (2002)
- Taiwán (2004)
- Qatar (2013)

Acuerdos de doble tributación:

- España (2011)
- Alemania (2014)
- México (2014)

ANEXO 2 - Instrumentos para la promoción y regulación de inversiones en Costa Rica

Instrumentos	Contenido	Institucionalidad
A. Normas y Regulaciones		
Tratamiento de la IED	Trato igualitario a todos los inversores independientemente de su origen No existen restricciones para el establecimiento de empresas. Garantías para el libre movimiento de capitales y la repatriación de utilidades.	
Acuerdos de doble tributación	3 TDTs firmados	
Tratados comerciales	13 Tratados Comerciales firmados con distintos países o grupos de países	
Tratados bilaterales de inversión (TBIs)	14 TBIs firmados	
B. Incentivos Fiscales		
Régimen de Zonas Francas (ZF)	<p>Principales incentivos fiscales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exoneración del impuesto a la renta en una proporción variable de la alícuota según tipo de empresa y localización y por tiempo limitado - Crédito fiscal por la reinversión de utilidades en activos fijos y los gastos incurridos en el entrenamiento y capacitación de empleados o empresas proveedoras - Diferimiento del pago del Impuesto a la renta hasta 10 años para determinado tipo de empresa, localización y magnitud del proyecto - Exención de los aranceles de importación de mercancías - Exención de los impuestos al consumo de bienes y servicios - Exención del impuesto sobre las remesas al extranjero - Exención del impuesto a las ventas (solo para las empresas de servicios) - Exención por un período de 10 años del pago de tributos municipales y de impuestos sobre el capital y activos netos, del pago del impuesto territorial y del impuesto de traspaso de bienes inmuebles, entre otros. 	<p>PROCOMER (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica) supervisa el régimen de ZF</p>
Régimen devolutivo de derechos	<p>Devuelve a las empresas el dinero pagado al fisco por concepto de impuestos a la importación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las mercancías que aplican para la devolución son: insumos, envases y empaques, y embalajes - La empresa beneficiaria no debe disfrutar de otro estímulo arancelario a la 	<p>PROCOMER</p>

	exportación	
Régimen de perfeccionamiento activo	Permite a las empresas introducir mercancías suspendidas, temporalmente, de impuestos al territorio nacional	PROCOMER
Ley de incentivos para el desarrollo turístico (Ley No. 6990)	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades comprendidas: servicios de hotelería, el transporte aéreo y acuático de turistas, el arrendamiento de vehículos y las agencias de viajes que se dediquen exclusivamente a esta actividad. - Beneficios: exención, total o parcial dependiendo del caso, de impuestos y sobretasas en la importación o compra local de determinados bienes que sean necesarios para el funcionamiento o instalación de las empresas. También permite la depreciación acelerada de algunos bienes - Criterios de selección: vinculados a la contribución del proyecto al desarrollo del país (generación de empleos, divisas, eslabonamientos, etc.) 	Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
C. Incentivos Financieros		
Fondo de Incentivos	Fondos concursables para el desarrollo de proyectos de I+D <ul style="list-style-type: none"> - Áreas (2013): nuevos materiales y nanotecnología, biotecnología, energías alternativas, y tecnologías digitales. - Para el mejor proyecto seleccionado en cada área, el Fondo de Incentivos cubría hasta un 75% del costo total del proyecto con un máximo de 50 millones de colones (aproximadamente 100.000 dólares). - Pueden concursar universidades, organizaciones con actividad demostrada de I+D y centros de investigación públicos o privados 	MICITT (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones), junto con el CONICIT (Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas) como agencia ejecutora
PROPYME	Subvenciones no reembolsables a PyMEs <ul style="list-style-type: none"> - Cubre hasta el 80% del proyecto: innovación y/o desarrollo tecnológico; transferencia de conocimiento; desarrollo de servicios tecnológicos (incluyendo certificaciones y acreditaciones); obtención de patentes y otros tipos de protección de propiedad intelectual. 	MICITT, junto con el CONICIT como agencia ejecutora

Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE)	Banca de segundo piso que provee crédito, leasing o arrendamiento financiero y cuenta con un fondo de garantías y avales que puede garantizar operaciones por hasta el 75% del monto de los proyectos.	Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) (Ley 8643)
BN-Desarrollo	Servicios financieros y créditos a costos competitivos para las PYMES	Banco Nacional de Costa Rica
E. Otras medidas de apoyo		
Fondo de Incentivos	<p>Formación de recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pasantías de investigación en el extranjero - Becas de investigación para atraer personal altamente calificado y no disponible en el país - Calificación profesional: ayuda financiera para solventar un porcentaje del costo total del entrenamiento o capacitación (no superior al 70%) 	MICITT, junto con el CONICIT como agencia ejecutora
Dirección de Encadenamientos para la Exportación	<p>Fomento de encadenamientos productivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - El programa trabaja con las ET para identificar proyectos que tengan potencial de ser desarrollados por empresas locales. - Brinda asesoría técnica a las empresas nacionales para mejorar su capacidad productiva y de negocios. - Realiza diagnósticos para seleccionar PYMES que puedan proveer productos o servicios demandados por las ET - Ejecuta proyectos de capacitación especializada, innovación, encuentros regionales de encadenamientos, misiones comerciales al exterior para internacionalizar proveedores, ferias de proveedores dentro de compañías multinacionales y proyectos de desarrollo de capacidades específicas 	PROCOMER