

Colaboración Nacional-Subnacional como factor de competitividad en la atracción y facilitación de inversiones

Adolfo Taylhardat

Sector de Integración y
Comercio

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-02626

Colaboración Nacional-Subnacional como factor de competitividad en la atracción y facilitación de inversiones

Adolfo Taylhardat

Diciembre 2022

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

Colaboración nacional-subnacional como factor de competitividad en la atracción y
facilitación de inversiones / Adolfo Taylhardat.

p. cm.-- (Nota técnica del BID ; 2626)

1. Investments, Foreign-Government policy-OECD countries. 2. International finance.
I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Comercio e Inversión. II. Título. III.
Series.

IDB-TN-2626

Códigos JEL: H59, H77, H83, R11, R58, F20

Palabras clave: Promoción de Inversiones, Facilitación de Inversiones, IED, Inversión
Extranjera Directa, Latinoamérica, LAC, Coordinación Nacional -Subnacional, APIs,
Agencias de Promoción de Inversiones, Regiones, Inversión Sostenible.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 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.





COLABORACIÓN NACIONAL - SUBNACIONAL COMO FACTOR DE COMPETITIVIDAD EN LA **ATRACCIÓN Y FACILITACIÓN DE INVERSIONES**

Adolfo Taylhardat

Colaboración Nacional-Subnacional como factor de competitividad en la atracción y facilitación de inversiones.

Adolfo Taylhardat

Abstract

La competencia por la atracción de inversión extranjera directa (IED) se intensificó a partir del 2020 debido a la drástica caída de los flujos de IED y al incremento en el número de agencias promoviendo las inversiones. En este entorno competitivo resulta fundamental para las agencias de promoción de inversiones (APIs) repensar sus estrategias y reforzar su capacidad de ejecución. Un reciente estudio del BID, *Making the Invisible Visible*, reveló que las APIs nacionales que coexisten y colaboran con APIs subnacionales son más efectivas. Esta nota se centra en el análisis de modelos de colaboración nacional-subnacional actualmente vigentes en cinco países con distinto grado de desarrollo/trayectoria con el objeto de capturar una diversidad de experiencias institucionales. Los modelos son analizados desde la perspectiva de los protocolos y acuerdos de colaboración firmados entre los diferentes órganos, los componentes organizacionales de las agencias, las herramientas de colaboración digitales y no-digitales, los recursos humanos y financieros, así como la cultura de relacionamiento interinstitucional. Las conclusiones destacan cuatro puntos: 1) el país como punta de lanza para la atracción de IED por la fuerza de su marca internacional; 2) el establecimiento de protocolos de colaboración alineados con el nivel de descentralización política; 3) la gestión de leads de inversión generalmente se mantiene a nivel de la API nacional; y 4) la colaboración se apalanca en herramientas tecnológicas.

Códigos JEL: H59, H77, H83, R11, R58, F20

Palabras clave: Promoción de Inversiones, Facilitación de Inversiones, IED, Inversión Extranjera Directa, Latinoamérica, LAC, Coordinación Nacional -Subnacional, APIs, Agencias de Promoción de Inversiones, Regiones, Inversión Sostenible

Este documento ha sido preparado a petición de la División de Comercio e Inversión del Banco Interamericano de Desarrollo. Las recomendaciones, interpretaciones, y conclusiones expresadas en este documento son las del autor y no necesariamente reflejan las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo, su Junta de Directores Ejecutivos, o de los gobiernos que representan.

Tabla de Contenidos

Tabla de Contenidos.....	2
Acrónimos	3
Colaboración y coordinación entre las agencias nacionales y subnacionales como factor de competitividad en la promoción de inversiones.....	4
Metodología.....	5
Análisis de los cinco modelos de colaboración nacional/subnacional	6
1 Canada: Invest in Canada / Trade Commission Services.....	6
2. España: Invest in Spain / ICEX	8
3. Modelo Holanda: Invest in Holland.....	9
4. Polonia: Polish Investment and Trade Agency (PAIH)	11
5. Costa Rica: CINDE (Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo)	13
Lecciones	14
Contexto político e institucional.....	14
Ámbito normativo de la colaboración interinstitucional.....	15
Formalidad de los acuerdos de colaboración.....	15
Rol e Importancia de la APIN en la colaboración	16
Marco Operativo de la colaboración entre APIN y APISN	17
Conclusiones.....	18

Acrónimos

API	Agencia de Promoción de Inversiones
APIN	Agencia de Promoción de Inversiones Nacional
APISN	Agencia de Promoción de Inversiones Subnacional (provincial, regional, municipal.)
CAI	Comité de Atracción de Inversiones de España
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CRM	Sistema de Gestión de Clientes (Customer Relationship Management System)
ICEX	Instituto de Comercio Exterior España
IED	Inversión Extranjera Directa
IIC	Invest in Canadá
IIS	Invest in Spain
KPI	Indicadores de desempeño
NFIA	Netherlands Foreign Investment Agency
PAIH	Polish Investment and Trade Agency
TCS	Trade Comissionner Services
UAIR	Unidad de Atracción de Inversiones Regional

Colaboración y coordinación entre las agencias nacionales y subnacionales como factor de competitividad en la promoción de inversiones

Hoy en día existe una ardua competencia entre los países, regiones y municipios por atraer más y mejor inversión extranjera directa (IED). Las agencias de promoción de inversiones (APIs) son los responsables de atraer la inversión, facilitar el establecimiento del inversionista y fomentar la reinversión de las empresas ya establecidas. Para ello definen e implementan estrategias dedicadas, así como servicios especializados para apoyar al inversionista en su recorrido por el ciclo de inversión¹².

Esta competencia por la IED se intensifica a partir del 2020 debido a la drástica caída de los flujos de IED y al incremento en el número de agencias promoviendo la atracción de inversiones³.

En este entorno competitivo resulta fundamental para las APIs repensar sus estrategias, reforzar su capacidad de ejecución y replantear sus arreglos institucionales. Es por ello por lo que un número creciente de APIs han asumido que el éxito en la atracción y facilitación de inversiones también requiere de una estrecha colaboración y coordinación entre la agencia de promoción de inversiones nacional (APIN), generalmente vinculada al gobierno central, y las agencias de promoción de inversiones que operan a nivel subnacional (APISN). En América Latina países como Brasil, Chile y Colombia las agencias nacionales han asumido la coordinación con los entes subnacionales de promoción como objetivos prioritarios y estratégicos. De igual forma países como Chile y Costa Rica están en proceso de diseñar su propio modelo de coordinación con las regiones y provincias para de esa forma apalancar su eficiencia operativa en la promoción de inversiones.

La experiencia de los países con mayor trayectoria en materia de promoción de inversiones y con mayor madurez revela que un marco coherente de coordinación entre la agencia nacional y las agencias subnacionales incrementa el éxito de la actividad promocional y permite una mayor racionalidad en el uso de los recursos fiscales del país. Un reciente estudio del BID reveló que las APIN nacionales que coexisten y colaboran con APISN son más efectivas⁴. El análisis de los modelos de colaboración entre las APIN y las APISN de cinco países (Canadá, Costa Rica, España, Holanda y Polonia) evidencia la importancia de contar con un marco operativo que facilite el trabajo en equipo, defina roles claros y establezca mecanismos y herramientas que apalanquen la actividad de promoción en cada una de las

¹ Making the Invisible Visible, C. Volpe, (2021), BID, [link](#).

² Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones, C. Volpe, & M. Sztajerowska, (2019, July) BID, [link](#).

³ Tal como lo refleja el último reporte de la UNCTAD, la pandemia de COVID-19 provocó que los flujos de IED en América Latina cayeran en 45% en el 2020 para situarse e US\$ 88.000 millones, valor similar al que se registró en 2009: World Investment Report 2021, UNCTAD.

⁴ Making the Invisible Visible, C. Volpe, 2021, BID, [link](#).

fases del ciclo de vida del inversionista (atracción, entrada, establecimiento, retención, expansión y diversificación).

El análisis de los modelos de colaboración interinstitucional de los cinco países del estudio resalta:

- **El país como punta de lanza para la atracción de IED.** Los 5 modelos coinciden en la importancia y el compromiso de colaborar por una mejor propuesta valor-país para asegurar una mayor atraktividad del país como destino de inversiones.
- **Protocolos de colaboración alineados con el nivel de descentralización política.** No hay un modelo de colaboración único. Cada país ha implementado un marco operativo adaptado a las realidades de la organización administrativa del país, principalmente al grado de autonomía de sus territorios y define sus protocolos y acuerdos de colaboración respetando las realidades político-administrativas.
- **Gestión de leads a nivel de la APIN.** Los leads generados por la APIN son un aporte importante para las APISN, pero la gestión de estos durante todo el recorrido del inversionista se mantiene generalmente en la APIN.
- **La colaboración se apalanca en herramientas tecnológicas.** Las plataformas digitales para la gestión de inversionistas (CRM, repositorios de información y otras) apalancan la gestión de los leads, facilitan el acceso a la base de información y material promocional, y aseguran el seguimiento a las solicitudes de los inversionistas.

Metodología

El estudio se centra en el análisis de modelos de colaboración nacional-subnacional actualmente vigentes en países con distinto grado de desarrollo/trayectoria con el objeto de capturar una diversidad de experiencia institucionales de países desarrollados (miembros de OCDE) y un país de la región (también miembro de OCDE). Se seleccionaron cinco modelos:

	Invest in Canadá (Canadá)	Invest in Spain (España)	Polish Investment and Trade Agency, PAIH (Polonia)	Invest in Holland (Holanda)	CINDE (Costa Rica)
Modelo de colaboración consolidados	✓	✓		✓	
Modelo de colaboración reciente			✓		

	Invest in Canadá (Canadá)	Invest in Spain (España)	Polish Investment and Trade Agency, PAIH (Polonia)	Invest in Holland (Holanda)	CINDE (Costa Rica)
Modelo de colaboración en gestación					✓
Potencial contribución al diseño de un modelo de colaboración	✓	✓	✓	✓	✓

En el marco del estudio se emplea el término “modelo” para referirse al conjunto de elementos, aspectos y prácticas que definen el marco de la coordinación de los esfuerzos de atracción de inversiones entre la APIN y las APISN de un determinado país. El modelo está compuesto por los protocolos y acuerdos de colaboración firmados entre los diferentes órganos, los componentes organizacionales de las agencias, las herramientas de colaboración, los recursos humanos y financieros, así como la cultura de relacionamiento interinstitucional.

El análisis de cada modelo se sustenta en la información obtenida a partir de:

- Consulta de fuentes públicas incluyendo páginas web y documentos varios publicados por las APIN.
- Consultas directas a las APIN mediante cuestionarios detallados y estructurados. En los casos de Canadá y España se hicieron consultas a personas con experiencia en las agencias de promoción de inversión subnacionales (APISN).

Análisis de los cinco modelos de colaboración nacional/subnacional

1 Canada: Invest in Canada / Trade Commission Services

El marco para la promoción de inversiones de Canadá cuenta con:

- 2 agencia nacionales:
 - *Invest in Canada* (6 oficinas regionales). Agencia federal autónoma del gobierno canadiense
 - *Trade Commissioner Service* (6 oficinas regionales). Es la unidad de promoción de *Global Affairs Canada*. *Global Affairs* es el nombre público del Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo del gobierno de Canadá

- Unas 35 agencias subnacionales:
 - 13 agencias “regionales” (10 provinciales y 3 territoriales)
 - 22 agencias municipales (ciudades)

El modelo canadiense se caracteriza por:

- Entes subnacionales sofisticados con amplia experiencia y con elevada capacidad de ejecución. Estos operan de forma autónoma y desarrollan actividades promocionales fuera de la esfera de colaboración con IIC.
- Organización territorial muy descentralizada en la que las provincias gozan de un alto grado de autonomía política y administrativa.
- El modelo considera que la actividad promocional tiene un carácter competitivo y por lo tanto asume que las agencias subnacionales van a competir entre ellas. El nivel de madurez de las agencias permite que más allá de la alta competencia se logre un marco formal de colaboración entre agencias municipales (*Consider Canada*).

Aspectos para considerar del modelo canadiense:

- El modelo de Canadá no es directamente replicable en cualquier país. La realidad política e institucional de Canadá hace que este modelo de casi total autonomía y coordinación muy puntual no responda a las necesidades de países altamente centralizados.
- La dualidad complementaria a nivel nacional con la presencia de dos actores importantes *Invest in Canada* y *Trade Commissioner Services* pudiese presentar similitudes con el modelo de otros países con múltiples actores a nivel nacional. El modelo de Canadá aporta lecciones relevantes en cuanto al rol de las oficinas regionales y de las oficinas en el exterior y de cómo lograr una red de colaboración más amplia. Ver Tabla 2 e Ilustración 3.
- Se puede calificar al modelo de colaboración canadiense como aspiracional y ejemplar del punto de vista de desarrollo y madurez de las APISN y el rol de estas en iniciativas de atracción de inversiones extranjeras directamente hacia las regiones.
- La segmentación de los *leads* en inversionistas complejos y no complejos (término cualitativo empleado por IIC para denominar a los inversionistas estratégicos o de gran impacto) presenta ventajas operacionales para ambas entidades. Ello implica una clara focalización estratégica de IIC en aquellos *leads* en sectores que ellos han calificado como estratégicos o que representan grupos emblemáticos y de relevancia a nivel global y que requieren de un apoyo más completo, complejo o estructurado. Esta segmentación es posible siempre y cuando haya otra agencia (Trade Commissioner en el caso de Canadá) que se encarga del segmento de “inversionistas no complejos”.
- El uso de la Extranet para gerenciar la información promocional y estadística de cada región y poder disponer de un repositorio de información centralizada y actualizada es una excelente

herramienta de colaboración que debe ser considerada al momento de evaluar una plataforma tecnológica.

2. España: Invest in Spain / ICEX

El marco para la promoción de inversiones de España cuenta con:

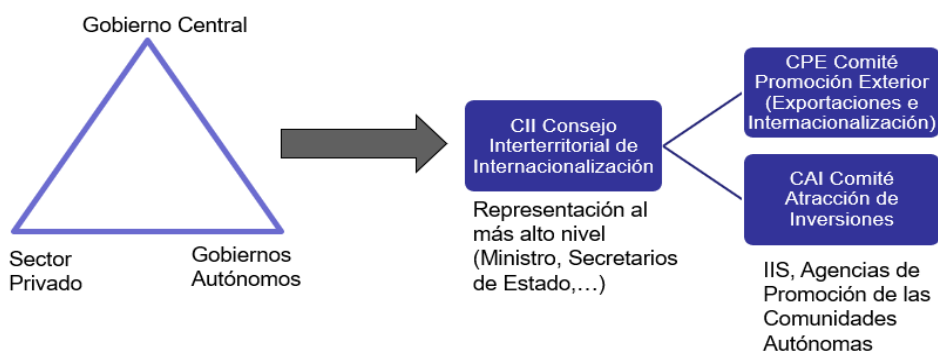
- 1 agencia nacional:
 - *Invest in Spain*: Agencia federal del gobierno de España;
- 19 unidades de promoción subnacionales;

Estas entidades se organizan en el Comité de Atracción de Inversiones Extranjeras (CAI) opera dentro del marco del Consejo Interterritorial de Internacionalización. Ver Ilustración 6.

Entre las funciones del CAI se destacan⁵:

- Establecer líneas de colaboración con todas las instituciones que se dedican a la promoción y atracción de inversiones;
- Crear una red de efecto multiplicador para posicionar a España como país competitivo como destino de la IED. Contribuir entre todos a presentar una imagen de un país desarrollado y tecnológicamente avanzado atractivo para la inversión extranjera;
- Rentabilizar al máximo los recursos que todas las instituciones destinan a la captación de inversión extranjera;
- Impulsar la colaboración y participación de todas las instituciones para detectar aquellos obstáculos y trabas que supongan un deterioro de la capacidad de atracción de inversiones, y elaborar recomendaciones que permitan mejorar el clima de inversión en España;
- Trabajar conjuntamente para prestar servicios de valor añadido a los inversores extranjeros ya establecidos con el fin de retener la inversión y fomentar la reinversión.

Ilustración 1: Marco de colaboración de atracción de inversiones en España



⁵ Reglamento del Comité de Atracción de Inversiones Extranjeras en España.

Aspectos que caracterizan el modelo español:

- Al igual que en el caso de Canadá, el modelo se basa en APISN sofisticadas con amplia experiencia y con elevada capacidad de ejecución. Estas operan con gran autonomía y desarrollan actividades promocionales fuera de la esfera de colaboración con IIC.
- Similar al modelo Canadá, España cuenta con una organización territorial muy descentralizada en la que las provincias gozan de un alto grado de autonomía política y administrativa.
- El modelo presenta un grado mayor de formalización de la coordinación que el modelo canadiense. El protocolo que define el CAI y la operatividad de éste crea una relación más estrecha y coordinada.
- La plataforma Extranet de España, Inter@ctua se diferencia de la canadiense en cuanto a que sirve de canal de comunicación y gestión exclusivo de los *leads* identificados/recibidos por *Invest in Spain*.

Aspectos para considerar del modelo español:

- El marco operativo que define el CAI es un protocolo interesante para tomar en cuenta en países que están en las fases de optimizar la coordinación interinstitucional. Este comité formaliza los roles y asegura continuidad en la colaboración manteniendo un elevado grado de autonomía para las APISN. Para poder funcionar efectivamente requiere un elevado grado de madurez institucional por parte de los entes regionales.
- La plataforma digital Inter@ctua es un modelo interesante, al tratarse de un CRM con dos niveles de acceso de información. Un nivel de acceso 100% a los datos interno de IIS y un segundo nivel de acceso diferenciado para cada región donde se accede a perfiles ciegos de los *leads* generados por IIS. Permite una comunicación transparente de las oportunidades y pone a las APISN en condiciones iguales para presentar una oferta que responda a los criterios del inversionista, a la vez que funciona como CRM para IIS.
- Promoción de las regiones en la página web de [Invest In Spain](#). Se facilitan datos, razones de inversión, sectores estratégicos y empresas establecidas por cada región, así como el link a la web de la APISN. Toda la información sigue un formato y edición armonizada.

3. Modelo Holanda: Invest in Holland

Este modelo -que se puede catalogar entre mejores prácticas internacionales en materia de colaboración nacional/subnacional- se diferencia significativamente de los demás casos de este estudio en cuanto a que *Invest in Holland* es un consorcio de las agencias provinciales y la agencia nacional. Es una estructura virtual de colaboración a la cual ha sido delegada toda la actividad de promoción de los 14 miembros. Se puede decir que es un modelo único en el mundo en materia de colaboración nacional/subnacional para la atracción de inversiones.

El marco para la promoción de inversiones de Holanda cuenta con:

- 1 agencia nacional:
 - NFIA, Netherlands Foreign Investment Agency: Agencia federal del gobierno de Holanda que opera como unidad operativa del Ministerio de Asuntos Económicos y Política Climática;
- 13 unidades de promoción provinciales y/o municipales;
- 1 consorcio de las 13 APISN y la APIN: Invest in Holland. Ver Ilustración 8.

El modelo holandés se diferencia en:

- *Invest in Holland* está conformado por 14 entidades (13 subnacionales y 1 nacional) que firman un acuerdo de colaboración. *Invest in Holland* es la red, no la agencia nacional. *Invest in Holland* es un equipo de colaboradores de múltiples agencias que presta servicios al inversionista. *Invest in Holland* es un modelo de colaboración único que se sustenta en la confianza de sus integrantes al delegar el mandato de promoción a un consorcio del cual todos forman parte.
- Cualquier inversionista que contacta a *Invest in Holland* entra en relación con todos los integrantes de la red y entre ellos distribuyen los casos en función de los criterios de inversión. En los demás modelos de colaboración, el punto de contacto principal es la agencia nacional que luego distribuye a las regiones.
- *Invest in Holland* cuenta con recursos especializados y dedicados tales como el CRM Achilles para el manejo de las interacciones con los inversionistas y la *Invest in Holland Academy* para la formación del recurso humano.

Aspectos para considerar del modelo holandés:

- En principio no parece evidente poder sacar lecciones y aprendizajes de un modelo tan particular como el holandés en el que las APISN presentan un grado de madurez tal que están dispuestas a delegar sus responsabilidades y diluir sus objetivos en un consorcio nacional. Sin embargo, se puede decir que el modelo de Holanda indica que es posible lograr una alta efectividad a través de una estructura de consorcio y que al lograr una estrecha coordinación y colaboración arroja beneficios importantes para todos.
- El tener un convenio de colaboración único firmado por todas las partes unifica la visión y alinea los esfuerzos. Pareciera más eficiente coordinar un esfuerzo bajo la misma iniciativa que manejar 14 iniciativas distintas. Siempre y cuando todos los integrantes estén en el mismo nivel de capacidad de ejecución y de solidez institucional.
- El contar con un plan estratégico definido conjuntamente por todos los integrantes, así como un seguimiento operativo en conjunto, contribuye también a alinear los esfuerzos y a generar sinergias entre los miembros.

- Un seguimiento operativo trimestral al más alto nivel es algo a considerar para un modelo en su fase inicial en donde las APISN van a requerir de un mayor grado de seguimiento.
- Otro aspecto para considerar es el contar con un verdadero programa de formación continua para asegurar que se logre un nivel adecuado de capacitación de las APISN.
- Finalmente, la plataforma tecnológica Achilles combina las funciones de repositorio de información de la extranet canadiense Connexion y de gestión de *leads* del sistema español Inter@ctua.

4. Polonia: Polish Investment and Trade Agency (PAIH)

El caso de Polonia es de particular interés debido a que:

- la red regional es de reciente creación. Las APISN se constituyeron entre 2004 y 2005;
- el proceso es iniciado y liderado por la agencia nacional.

El marco para la promoción de inversiones cuenta con:

- 1 agencia nacional:
 - *Polish Investment and Trade Agency*. Agencia federal del gobierno de Polonia.
- 16 centros regionales de asistencia al inversionista (RIAC) en cada uno de los *voivodships*: 10 se encuentran ubicados en la oficina de gobierno regional (oficina del *Marshal* o gobernador), 5 en entidades de desarrollo regional, 1 en una asociación de municipios.

La red regional de APISN de Polonia se crea entre 2004 y 2005 por iniciativa de la agencia nacional de promoción de inversiones de Polonia (PAIIZ) con el objetivo de apoyar la atracción de flujos de IED, así como facilitar el proceso de establecimiento de los inversionistas en las diferentes regiones.

El proceso se inició por un acuerdo con los gobiernos regionales que se comprometieron a formar parte de la red de centros regionales de asistencia al inversionista. Este acuerdo se logró y se maneja actualmente a nivel de los “marshals”, las cabezas de gobierno regional.

A partir del acuerdo político se establecieron y firmaron acuerdos bilaterales en los que ambas partes asumen obligaciones y compromisos tal como se describe en la Tabla 1.

Tabla 1: *Compromisos y Obligaciones de las partes en la red de colaboración regional de Polonia*

Gobiernos regionales (<i>voivodships</i>)	Agencia Nacional (PAIH)
<p>Contratar y mantener dos funcionarios bilingües como personal base para el RIAC.</p> <p>Levantar y presentar información sobre la región.</p> <p>Identificar y validar banco de proyectos de localización de inversión.</p> <p>Prestar asistencia al inversionista.</p>	<p>Capacitar los RIACs.</p> <p>Promocionar a las regiones.</p> <p>Presentar información sobre las mismas y portafolio de proyectos de infraestructura para la localización de la inversión.</p> <p>Auditoría para certificar la operatividad de las RIACs.</p> <p>Procedimientos operativos.</p>

Según la información proporcionada por PAIH, el propósito inicial era crear las agencias y capacitarlas en mejores prácticas de promoción para que posteriormente estas estuvieran en capacidad de promocionarse por su cuenta y mediante iniciativas propias.

En una segunda fase, PAIH ha apoyado la creación de Oficinas de Asistencia al Inversionista, equivalentes a una agencia de promoción de inversiones, en las principales ciudades, juntamente con los municipios más proactivos. De igual forma, que, con los *voivodships*, estas oficinas se enmarcan en un acuerdo bilateral entre PAIH y el municipio.

Aspectos para considerar:

- Este es un modelo muy centralizado en el que la APIN tiene gran control sobre la operación de las APISN.
- Las APISN de Polonia son totalmente dependientes del gobierno regional y del jefe de gobierno en particular. Ello les otorga un acceso privilegiado a los decisores locales, pero crea una vulnerabilidad institucional ya que terminan siendo entidades fácilmente “politizables”. No existe obligación por parte del gobierno de mantener las RIACs, por lo que pudiesen fácilmente ser desmanteladas.
- El modelo de Polonia aporta elementos prácticos para la estructuración y montaje de las APISN. PAIH cumplió, y sigue cumpliendo, un rol de liderazgo en la creación de las APISN. Prácticamente tomó a su cargo el montaje de la red de agencias y se encargó de crear la capacidad de ejecución de estas. Para lograr ese objetivo y asegurar el impacto de esta iniciativa PAIH tomó a su cargo el monitoreo y evaluación de las actividades de las agencias subnacionales.

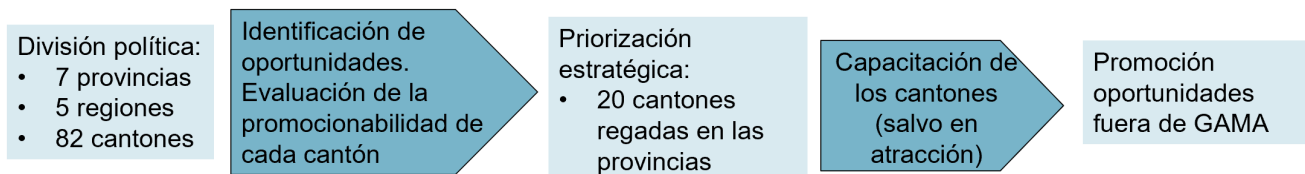
5. Costa Rica: CINDE (Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo)

El modelo Costa Rica es de particular interés para este estudio ya que es un modelo en plena gestación bajo el liderazgo y por iniciativa de CINDE con el propósito de promover el IED fuera de la Gran Área Metropolitana Ampliada de San José (GAM). CINDE tiene el mandato de llevar la inversión hacia el resto del país y el encargado de llevar adelante los estudios de identificación de oportunidades y desarrollar las ofertas para el inversionista.

El marco para la promoción de inversiones solo cuenta con la agencia nacional CINDE y no tiene previsto desarrollar APISN

El trabajo hacia las regiones nace de una directriz estratégica: promover la inversión en áreas fuera de la Gran Área Metropolitana Ampliada. Según lo expresado por CINDE, el objetivo que se busca es fortalecer la propuesta de valor de Costa Rica presentando una oferta de oportunidades de inversión en cantones “promocionables” fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM). No se trata de coordinar los esfuerzos de las regiones o de crear una red regional de APISN, sino identificar oportunidades de inversión fuera de GAM. Se trabaja fundamentalmente con los sectores estratégicos de CINDE, pero en ciertos casos se identifican otros sectores para trabajar fuera de GAM en función de las condiciones existentes en dichas regiones.

Ilustración 2: Proceso de identificación de oportunidades fuera de GAM por CINDE



- En aquellos sectores con retos para implementarse fuera de GAM, CINDE trabaja en crear las condiciones adecuadas en las regiones para lograr un mayor establecimiento de empresas, como por ejemplo en el sector de servicios corporativos.
- Involucramiento de actores clave locales en las fases de identificación y evaluación de oportunidades en los cantones. Se establecen Comités de Trabajo en cada uno de los 20 cantones para apoyar las actividades de atracción y facilitación de inversiones.
- En cada cantón se define un plan de acción en conjunto con los Comités de Trabajo.
- CINDE presta apoyo a los actores locales para desarrollar capacidades locales en áreas tales como infraestructura, talento humano y conectividad a través de un trabajo conjunto para la

identificación de necesidades para la implantación de los sectores estratégicos seleccionados previamente.

- El proceso es liderado, manejado y centralizado en CINDE. **No** plantea la promoción de las regiones sino de oportunidades identificadas fuera de GAM. No hay puntos focales en las regiones, todo se coordina por CINDE.
- La gestión de los *leads* es hecha por CINDE, quien precisa la necesidad del inversionista, filtra las solicitudes y evalúa en detalle la demanda de los inversionistas y las ofertas de las regiones. El inversionista evalúa todo el panorama de ofertas para que identifique las opciones. Bajo este esquema, las regiones no compiten. CINDE acompaña al inversionista en todo el proceso de decisión y de establecimiento.
- Los ejecutivos de cuenta de CINDE también son responsables del post-establecimiento y se apoyan en actores locales cuando es necesario.
- CINDE cuenta con una persona dedicado al tema de oportunidades fuera de GAM (*Lead* Ciudades Emergentes), lo que confirma el compromiso con este objetivo estratégico.

Aspectos para considerar del modelo costarricense:

- El mandato de CINDE difiere del mandato típico de una APIN en cuanto al rol que deben desempeñar las regiones y sus APISN.
- El objetivo estratégico de CINDE es atraer la inversión hacia las regiones y no el de coordinar las regiones y llevarlas a la atracción de inversiones.
- Ello se traduce en un enfoque centrado en promover nuevas oportunidades de inversión. CINDE cubre todos los frentes del proceso.
- Por otro lado, CINDE se involucra en el proceso de identificación de oportunidades en las regiones, desarrolla herramientas de promoción para cada región (estudios sectoriales, propuestas de valor individuales y materiales promocionales para cada una de las regiones seleccionadas) y mercadea activamente las regiones.

Lecciones

Contexto político e institucional

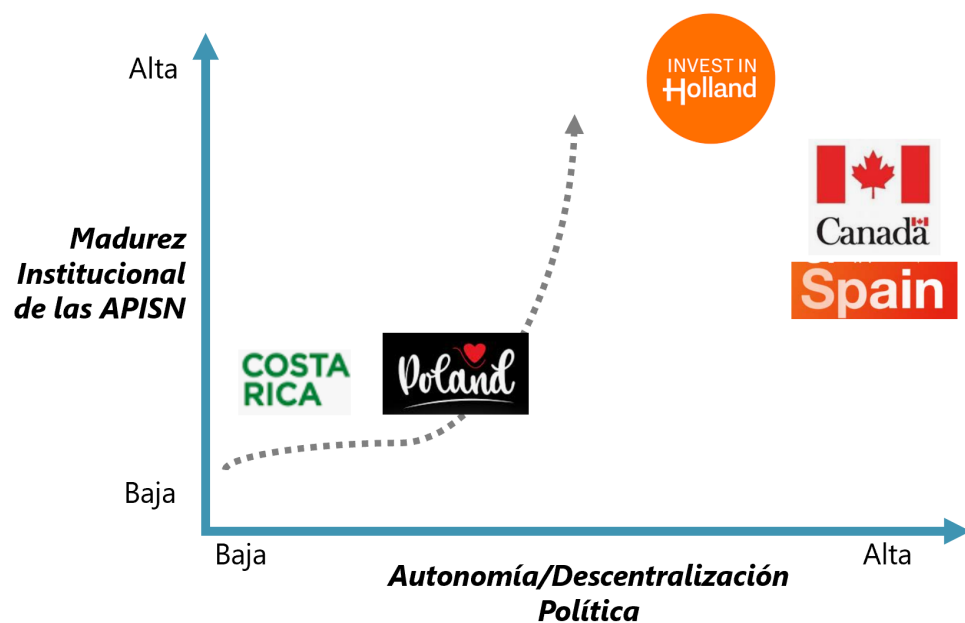
El análisis resalta que cada país desarrolla un modelo adaptado a la realidad de su contexto político-administrativo (organización territorial) y adecuado a su contexto institucional (madurez de sus entes de promoción de inversiones). Estas dos dimensiones tienen un impacto fundamental en los modelos de colaboración:

- el grado de autonomía o descentralización política define el estilo de la colaboración y establece el nivel de autoridad que pueda tener la APIN sobre las regiones;
- el grado de madurez institucional de las APISN determina el alcance de la colaboración y la temática de la cooperación interinstitucional.

En este sentido, queda en evidencia que el modelo de España, de gran autonomía provincial y comprobada trayectoria de las APISN es muy diferente al modelo de Polonia cuyo gobierno es más centralizado y sus APISN son de creación reciente. La relación entre *Invest in Spain* con una agencia de gran autonomía y madurez como *Invest in Catalonia* es muy diferente a la de PAIH con una agencia naciente como *Invest in Lubelskie*.

La Ilustración 13 muestra cómo se diferencian los 5 modelos en cuanto a su posicionamiento en los ejes de contexto político y contexto institucional.

Ilustración 3: Contexto Político e Institucional de los 5 modelos



Ámbito normativo de la colaboración interinstitucional

Formalidad de los acuerdos de colaboración

En este ámbito encontramos una gran diversidad de arreglos entre los modelos, ya que cada país implementa mecanismos diferentes para formalizar el marco de colaboración interinstitucional, tal como lo muestra la Ilustración 4 y lo detalla la Tabla 2.

Ilustración 4: Acuerdos formales de colaboración de los 5 modelos



Tabla 2: Marco normativo de la relación APIN-APISN en los 5 modelos

Modelo	Tipo de acuerdo
Canadá	Ningún acuerdo formal.
España	La relación se establece a través del Consejo Interterritorial de Internacionalización que reúne el gobierno central y las 17 comunidades y opera en el marco del Comité de Atracción de Inversiones.
Costa Rica	CINDE le presenta a cada una un acuerdo de colaboración
Polonia	PAIH diseñan y firma con cada APISN un acuerdo de entendimiento que establece las reglas de la colaboración.
Holanda	Las agencias se unen en un consorcio, <i>Invest in Holland</i> , mediante la firma de un acuerdo de asociación.

Rol e Importancia de la APIN en la colaboración

Las APIN cumplen roles muy distintos en cada uno de los 5 modelos. Por un lado, vemos como NFAI es uno de los catorce integrantes de Invest in Holland y juega el mismo rol que cualquiera de los demás integrantes del consorcio. En el otro extremo se encuentra Costa Rica en donde no hay realmente APISN per se y en donde CINDE tiene el rol central y juega el rol de APISN. Ver Ilustración 5.

Ilustración 5: Protagonismo de la APIN en los 5 modelos



El rol de la APIN en la colaboración se manifiesta en otras dos dimensiones:

- Presencia de la APIN en las regiones mediante oficinas regionales con personal dedicado
- Presencia de las APISN en las oficinas en el exterior de la APIN.

Como se pone en evidencia en la Ilustración 16 y la Ilustración 17 los 5 modelos analizados se detecta diferencias importantes en estos dos aspectos. La presencia internacional de las APISN es una muestra de su madurez institucional, de su capacidad de ejecución, de su nivel de autonomía y de sus recursos. Esta presencia internacional se realiza frecuentemente dentro del espacio de oficina que ocupa la APIN.

Ilustración 6: Presencia de la APIN en las regiones

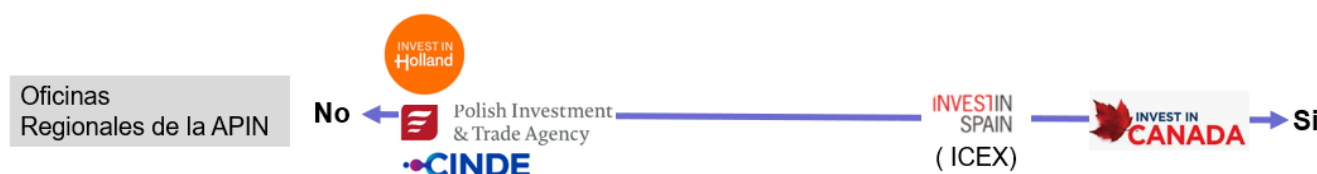


Ilustración 7: Presencia internacional de las APISN



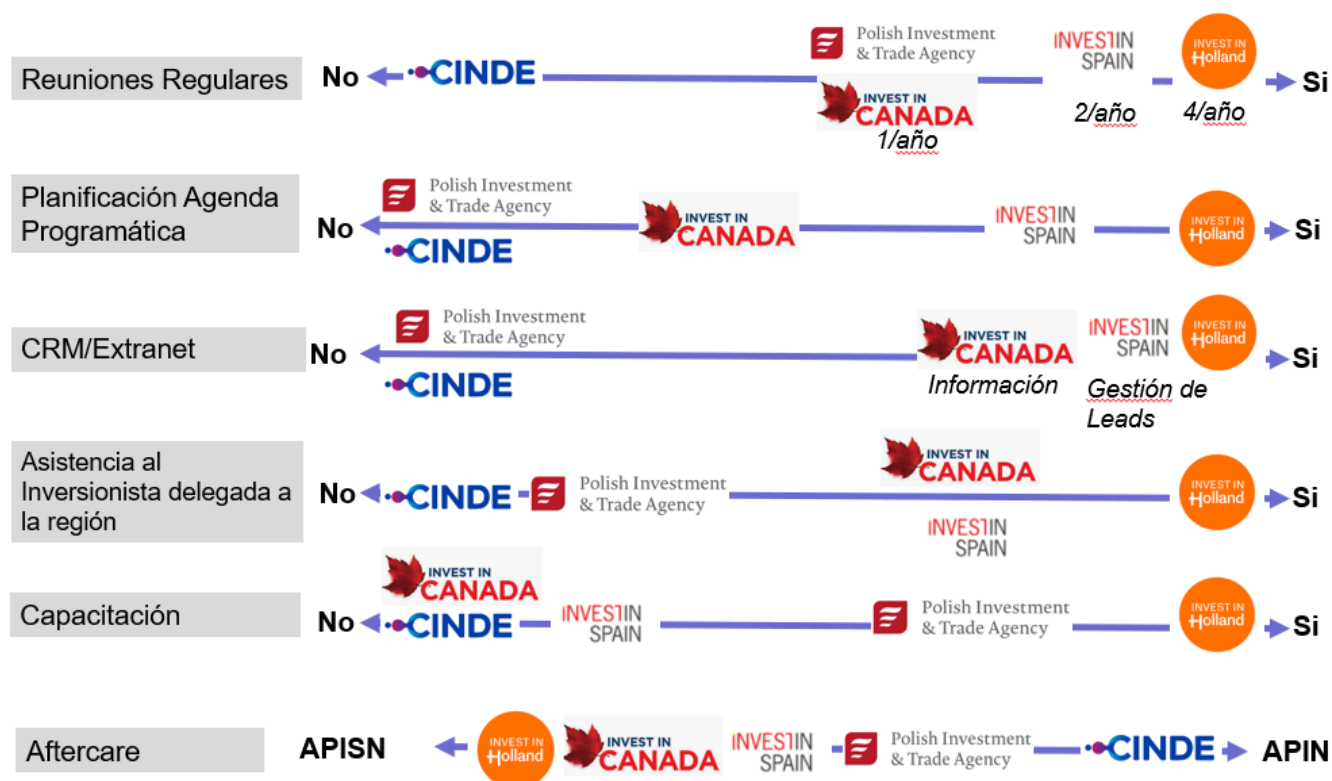
Marco Operativo de la colaboración entre APIN y APISN

Los 5 modelos difieren también en el marco operativo de la colaboración. El modelo Holanda es sin lugar a duda el que cuenta con un marco operativo más completo, integral y efectivo. Los integrantes del consorcio diseñan e implementan conjuntamente el plan estratégico y el plan de acción, le hacen un seguimiento trimestral, define equipos de trabajo sectoriales de forma conjunta, cuentan con una plataforma tecnológica que combina información y gestión de *leads* y han establecido una academia de formación en atracción de inversiones.

Sin constituir un consorcio, se observa que el modelo de coordinación de España también presenta un cuadro operativo muy completo y con un alto nivel de colaboración y cooperación entre las partes involucradas, ello se pone en evidencia en el funcionamiento del Comité de Atracción de Inversiones y en el uso de la plataforma Inter@ctua para la gestión y promoción interna de los *leads*.

Cabe destacar que la gestión de los *leads* generados por la APIN se mantiene generalmente a nivel de la APIN (a excepción del modelo Holanda) y en ningún caso se cede la relación completamente a la APISN. En el caso de España, Invest In Spain mantiene un nivel de relación y de seguimiento en todo el proceso de conversión del *lead* en inversionista.

Ilustración 8: Principales Componentes del marco operativo de la relación APIN / APISN



Conclusiones

Los 5 países analizados aportan elementos valiosos a ser considerados al momento de diseñar e implementar modelos de colaboración y coordinación entre las APIN y las APISN que permitan optimizar y velar por la coherencia de los servicios al inversionista en todas las fases del ciclo de inversión (atracción, entrada, establecimiento, retención, expansión y diversificación). El análisis resalta los siguientes elementos:

- **El país como punta de lanza para la atracción de IED.** Los 5 modelos coinciden en la importancia y el compromiso de colaborar por una mejor propuesta valor-país para asegurar una mayor atraktividad del país como destino de inversiones. En la medida en que el país gana, gana cada uno de sus integrantes.
- **Protocolos de colaboración alineados con el nivel de descentralización política.** Cada modelo se adapta a las realidades de la organización administrativa del país, principalmente al grado de autonomía de sus territorios y define sus protocolos y acuerdos de colaboración respetando las realidades políticas. Los convenios de colaboración de España (CAI) y de *Invest in Holland*, representan una referencia a ser considerada al momento de desarrollar un nuevo modelo de colaboración.
- **Gestión de *leads* a nivel de la APIN.** Los *leads* generados por la APIN son un aporte importante para las APISN, pero la gestión de estos durante todo el recorrido del inversionista se mantiene bajo el seguimiento del ejecutivo de la APIN a cargo del proyecto.

- **La colaboración se apalanca en herramientas tecnológicas.** Las plataformas digitales para la gestión de inversionistas (CRM y repositorios de información) son la columna vertebral de la colaboración en los modelos más desarrollados. Las 3 plataformas identificadas (Canadá, España, Holanda) cuentan con funcionalidades diferentes, pero todas apuntan a poder facilitar la gestión de los *leads*, desarrollar una base de información y material promocional y darles seguimiento a las solicitudes de los inversionistas. Las plataformas Inter@actua (Invest in Spain) y Achilles de Holanda son una buena referencia al momento de desarrollar una herramienta tecnológica.
- **Flexibilidad en la alineación estratégica.** A excepción de Holanda, el tema estratégico se maneja directamente a nivel de las regiones con poca o ninguna coordinación formal entre la APIN y las APISN.
- **Coordinación operativa a la medida de la realidad institucional.** Para Canadá, prácticamente no hay mecanismos formales de coordinación; en el caso de España el CAI permite un mínimo de coordinación a través de 2 reuniones anuales; mientras que en el caso de Holanda se cuenta con un marco completo de seguimiento trimestral de los planes, indicadores de desempeño y grupos de trabajo conjuntos.

La formación es un factor fundamental en los modelos más avanzado. El tema de capacitación de recursos es abordado de formas muy diferentes en cada caso. A un extremo se encuentra Canadá, que no lo incluye entre los componentes de su esquema de colaboración, y desarrolla actividades de capacitación de forma muy esporádica. Al otro extremo, *Invest in Holland* posiciona la capacitación como factor estratégico de su modelo, y lo materializa en una academia de formación con programas rigurosos de entrenamiento.

El análisis a la vez resalta que no hay un modelo en particular que se pueda considerar como mejor práctica. El grado de autonomía y madurez institucional de las regiones, la cultura organizacional de las instituciones del sector público y la disponibilidad de recursos humanos y financieros son aspectos que definen realidades particulares para cada país y que hacen poco viable recomendar replicar un modelo en particular.