



Universidad Nacional de
Mar del Plata

Universidad Nacional
de General Sarmiento 

6ºEdición

Maestría en Economía y Desarrollo Industrial

Mención en la Pequeña y Mediana Empresa

“Agencias de desarrollo de inversiones y políticas de focalización.
Experiencias comparadas y lecciones para La Argentina”

Estudiante: ARIANA SACROISKY

Director de Tesis: FERNANDO PORTA

Fecha de Defensa:

Jurado:

2006-2007

FORMULARIO "E" TESIS DE POSGRADO

Este formulario debe figurar con todos los datos completos a continuación de la portada del trabajo de Tesis. El ejemplar en papel que se entregue a la UByD debe estar firmado por las autoridades UNGS correspondientes.

Niveles de acceso al documento autorizados por el autor

El autor de la tesis puede elegir entre las siguientes posibilidades para autorizar a la UNGS a difundir el contenido de la tesis: (resaltar la opción elegida)

- a) Liberar el contenido de la tesis para acceso público.**
- b) Liberar el contenido de la tesis solamente a la comunidad universitaria de la UNGS:
- c) Retener el contenido de la tesis por motivos de patentes, publicación y/o derechos de autor por un lapso de cinco años.

a. Título completo del trabajo de Tesis: "Agencias de desarrollo de inversiones y políticas de focalización. Experiencias comparadas y lecciones para la argentina".

b. Presentado por (Apellido/s y Nombres completos del autor): Sacroisky, Ariana

c. E-mail del autor: arisacro@hotmail.com

d. Estudiante del Posgrado (consignar el nombre completo del Posgrado): *Maestría en Economía y Desarrollo Industrial con mención en la PyME.*

e. Institución o Instituciones que dictaron el Posgrado (consignar los nombres desarrollados y completos): *Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad Nacional de Mar del Plata.*

f. Para recibir el título de (consignar completo): "Magister en Economía y Desarrollo Industrial. Mención en la Pequeña y Mediana Empresa."

a) Grado académico que se obtiene: Magíster

b) Nombre del grado académico: "Economía y Desarrollo Industrial con mención en la Pequeña y Mediana Empresa."

g. Fecha de la defensa:

día mes año

h. Director de la Tesis (Apellidos y Nombres): Porta, Fernando

i. Tutor de la Tesis (Apellidos y Nombres):

j. Colaboradores con el trabajo de Tesis:

k. Descripción física del trabajo de Tesis (cantidad total de páginas, imágenes, planos, videos, archivos digitales, etc.): 141 páginas.

l. Alcance geográfico y/o temporal de la Tesis: Argentina, República Checa, Singapur, Malasia.

m. Temas tratados en la Tesis (palabras claves): inversión extranjera directa; agencias de desarrollo de inversiones; política industrial.

n. Resumen en español (hasta 1000 caracteres):

El objetivo de la tesis fue extraer lecciones para La Argentina a partir del estudio de experiencias diversas de agencias de desarrollo de inversiones que realizan actividades de focalización de la inversión extranjera directa (IED). En la tesis se discute la literatura disponible respecto de los impactos de la IED, como así también el rol de las agencias de desarrollo de inversiones en las estrategias de focalización. Seguidamente se consideran los márgenes para la instrumentación de este tipo de medidas en el marco de las normas multilaterales, bilaterales y regionales, y luego se presentan los casos de Singapur, Malasia y la República Checa. En cada uno, se reseña su estrategia de desarrollo y diseño institucional, se caracterizan las políticas de focalización implementadas (con sus rasgos generales y las actividades escogidas), es descrita la forma en la que fueron alentados los vínculos con las firmas nacionales y se presenta la evidencia disponible sobre el impacto de la estrategia. A su vez, de cada caso se extraen lecciones para La Argentina. Luego de caracterizan los rasgos institucionales y las actividades que ha comenzado a realizar la Agencia Nacional ProsperAr, para finalizar con las conclusiones generales.

o. Resumen en portugués (hasta 1000 caracteres):

O objetivo da tese foi extrair lições para a Argentina do estudo de distintas experiências de agencias de desenvolvimento de investimentos que realizam atividades de focalização dos investimentos estrangeiros diretos (IED). Na tese

se discute a literatura disponível sobre os impactos dos IED, o rol das agencias de desenvolvimento de investimentos nas atividades de focalização e o espaço para este tipo de políticas no marco das normas multilaterais, regionais y bilaterais. Logo são apresentados os casos de Singapura, Malásia e a República Checa. Em cada um deles, se descreve sua estratégia de desenvolvimento e desenho institucional, as políticas de focalização implementadas (rasgos gerais e atividades escolhidas), a maneira em que foram alentados os vínculos com as empresas nacionais e, se for possível, o impacto da estratégia. Além disso, em cada caso são derivadas as lições para a Argentina. Os rasgos institucionais e primeiras atividades da agencia nacional ProsperAr são caracterizados. A tese é finalizada com as conclusões.

p. Resumen en inglés (hasta 1000 caracteres):

The aim of this thesis was to learn from different successful experiences of investment promotion agencies (IPAs) that have implemented a targeted approach towards foreign direct investment (FDI). The available literature regarding the effects of FDI and the targeting activities developed by IPAs are discussed, as well as the scope for implementing this kind of policies within the framework of multilateral, bilateral and regional norms. Following this, the cases of Singapore, Malaysia and Czech Republic are presented. In each of these cases, I discuss its development strategy and institutional framework, the targeting activities developed (general features and targeted activities) and the way in which they have encouraged linkages with national firms. The available evidence regarding the impacts of these strategies is also presented. From each case, I derived lessons to Argentina. The institutional features and initial activities of the national Agency ProsperAr are also included. The thesis is ended with general conclusions.

q. Aprobado por (Apellidos y Nombres del Jurado):

Firma y aclaración de la firma del Presidente del Jurado:

Firma del autor de la tesis:

1. INTRODUCCIÓN	6
2. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO DE INVERSIONES Y LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN.....	9
2.1. LOS IMPACTOS DE LA IED: DE LOS DERRAMES AUTOMÁTICOS A LAS CAPACIDADES DE ABSORCIÓN	9
2.2. LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN: DE LAS CAPACIDADES DE ABSORCIÓN A LA ELECCIÓN ESTRATÉGICA.....	14
2.3. UN NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL: LAS AGENCIAS DE DESARROLLO DE INVERSIONES.....	16
2.4. LAS ADIS Y LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN	18
3. RESTRICCIONES Y MARGEN PARA LAS POLÍTICAS DE FOCALIZACIÓN DE LA IED EN EL ÁMBITO MULTILATERAL, BILATERAL Y REGIONAL.....	23
3.1. EL PLANO MULTILATERAL	23
3.2. EL PLANO DE LOS TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN (TBI)	28
3.3. EL PLANO DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL (AIR)	30
4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y LECCIONES PARA LA ARGENTINA.....	33
4.1. LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE SINGAPUR: EL <i>ECONOMIC DEVELOPMENT BOARD</i> (EDB).....	33
4.1.1. INTRODUCCIÓN.....	33
4.1.2. HISTORIA, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DISEÑO INSTITUCIONAL.....	34
4.1.3. LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN.....	39
4.1.3.1. RASGOS GENERALES	39
4.1.3.2. LAS ACTIVIDADES ESCOGIDAS EN LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN	40
4.1.3.3. EL IMPULSO A LOS VÍNCULOS CON LAS FIRMAS NACIONALES.....	47
4.1.4. ALGUNOS DATOS SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA	48
4.1.5. LECCIONES DEL CASO PARA LA ARGENTINA	55
4.2. LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE MALASIA: LA <i>MALAYSIAN INDUSTRIAL DEVELOPMENT AUTHORITY</i> (MIDA).....	58
4.2.1. INTRODUCCIÓN.....	58
4.2.2. HISTORIA, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DISEÑO INSTITUCIONAL.....	60
4.2.3. LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN.....	66
4.2.3.1. RASGOS GENERALES	66
4.2.3.2. LAS ACTIVIDADES ESCOGIDAS EN LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN	67
4.2.3.3. EL IMPULSO A LOS VINCULOS CON LAS FIRMAS NACIONALES.....	73
4.2.4. ALGUNOS DATOS SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA	74
4.2.5. LECCIONES DEL CASO PARA LA ARGENTINA	80
4.3. LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE LA REPÚBLICA CHECA: <i>CZECHINVEST</i> (CI)	84
4.3.1. INTRODUCCIÓN.....	84
4.3.2. HISTORIA, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DISEÑO INSTITUCIONAL.....	85
4.3.3. LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN.....	88
4.3.3.1. RASGOS GENERALES	88
4.3.3.2. LAS ACTIVIDADES ESCOGIDAS EN LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN	90
4.3.3.3. EL IMPULSO A LOS VINCULOS CON LAS FIRMAS NACIONALES.....	96
4.3.4. ALGUNOS DATOS SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA	98
4.3.5. LECCIONES DEL CASO PARA LA ARGENTINA	101
5. LA AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO DE INVERSIONES PROSPERAR	103

5.1. INTRODUCCIÓN.....	103
5.2. DISEÑO INSTITUCIONAL.....	104
5.3. LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DE PROSPERAR	110
5.4. LOS PRIMEROS RESULTADOS	115
6. CONCLUSIONES.....	116
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	121
8. ANEXOS.....	130

1. INTRODUCCIÓN

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

Sin embargo, la evidencia aportada por lo ocurrido en Argentina (Chudnovsky y López, 2001; Kulfas *et al*, 2002; Basualdo, 2000, entre otros), como así también por análisis de otras experiencias nacionales y por estudios econométricos, da cuenta de los escasos *efectos derrame* positivos derivados de la oleada de IED (lo que se suma a la pérdida de grados de libertad en la definición de políticas nacionales que dejó como saldo).

A partir de esta evidencia, varios países han comenzado a implementar estrategias de *targeting* o focalización de la IED (en términos de sectores, firmas, funciones), buscando que las actividades realizadas por las empresas transnacionales (ETs) localmente coadyuven en las estrategias de desarrollo nacionales¹. La nueva tendencia implica un cambio importante en relación a lo observado en la década pasada, cuando en una carrera por la maximización de los flujos recibidos el grueso de las naciones implementó políticas de liberalización y apertura a estos ingresos. Estas nuevas estrategias son en general instrumentadas por agencias de desarrollo de inversiones -ADIs-, las cuales constituyen un nuevo actor institucional (aunque existen países con una importante tradición en la materia)².

Ante la evidencia de lo ocurrido en Argentina en los años 90, el presente trabajo parte de considerar que una estrategia adecuada para el país consistiría en procurar una mejora en la *calidad* de la IED recibida, en lugar de hacer eje en la *cantidad*, implementando políticas de focalización tendientes a incrementar el aporte de las inversiones extranjeras en términos *microeconómicos*. Se considera que sería oportuno avanzar en una estrategia de este tipo por dos motivos: i) el elevado nivel de extranjerización de la economía y ii) las dificultades para implementar un proyecto íntegramente autosuficiente ante la magnitud de la brecha tecnológica.

En cuanto al primero, en La Argentina operan más de 1.000 empresas transnacionales, en sectores tan diversos como los agro-negocios, la industria automotriz, los químicos y petroquímicos, las tecnologías de la información y los servicios (telecomunicaciones, comercio y finanzas). A su vez, muchas de estas firmas cuentan con más de 50 años de tradición en el país. La cantidad de ETs entre las 500 firmas no financieras líderes de la

¹ "Consecuentemente, mientras la tendencia general de creación de un ambiente propicio para la IED continuará existiendo, las actividades de promoción de inversiones probablemente sean a futuro de sintonía más fina, y se acompañen de evaluaciones cuidadosas por parte de los países (de modo de atraer aquella IED que contribuya al cumplimiento de objetivos nacionales)" (UNCTAD, 2008, traducción propia).

² Aunque el término *promoción* hace referencia a actividades más vinculadas con la difusión, la provisión de información y la *marca país*; y *desarrollo* involucra la instrumentación de políticas activas a partir de la utilización de herramientas tendientes a la generación de inversiones, en el presente trabajo se utilizarán en forma indistinta los términos *agencia de promoción de inversiones* y *agencia de desarrollo de inversiones*. Esto es así ya que algunas agencias que se denominan *de promoción* realizan, en realidad, actividades más amplias (y algunas denominadas *de desarrollo*, se concentran en tareas más acotadas).

economía pasó de 219 (44%) en 1993 a 335 (67%) en 2004. Mientras hacia 1993 la incidencia de estas empresas en el valor agregado por las líderes era del 62%, y del 67% en el caso de las exportaciones de bienes, su participación se incrementó al 86% para las dos variables hacia 2004^{3,4}. Por lo tanto, la gravitación de las ETs en la estructura económica nacional obliga a reflexionar acerca de cómo impulsar un escalamiento en las actividades realizadas por las mismas localmente y aumentar, consecuentemente, su impacto en la economía doméstica.

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

El objetivo del presente trabajo ha sido extraer lecciones para La Argentina a partir del estudio de experiencias internacionales de agencias de desarrollo de inversiones que realizan actividades de *targeting*.

Como mencionamos, estas estrategias implementadas por las ADIs constituyen un fenómeno novedoso, aunque de relevancia creciente. Por lo tanto, no son muchos los casos de agencias con cierta tradición en la materia (y que aparecen, como consecuencia, realizando políticas de focalización exitosas en la literatura relevada), por lo que el universo de casos de estudio posibles se vio acotado. De este universo, se procuró escoger experiencias que divergieran entre sí: mientras Singapur fue elegido como ejemplo de caso “extremo” en cuanto al rol otorgado a la IED en su estrategia de desarrollo (y por este motivo no fue abordada la experiencia de Irlanda, de características similares en este sentido), Malasia procuró descansar en el aporte de las ETs para el impulso de ciertos sectores (y hoy cuenta con una estrategia de diversificación), y la República Checa ha hecho base en industrias que cuentan con relativo desarrollo en nuestro país.

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

La principal fuente de información utilizada ha sido aquella provista por las propias agencias para la descripción de su tarea. Dado que una actividad importante de las ADIs

³ En las exportaciones, se refiere al año 2003.

⁴ INDEC, Encuesta Nacional a Grandes Empresas.

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

es el *marketing* y la difusión de las ventajas nacionales para la realización de las inversiones escogidas, las agencias comunican sus logros en forma frecuente. Sin embargo, la difusión de evaluaciones de impacto o de visiones críticas respecto de las políticas implementadas es escasa, lo cual impone límites a la investigación en este sentido. Se ha procurado salvar esta dificultad recurriendo a fuentes secundarias, tales como otros estudios de caso y trabajos académicos disponibles.

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

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

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

Con la profundización en los procesos de globalización, los tipos de IED recibida, los efectos derivados de la misma y las formas de interacción de las economías receptoras con las ETs se han diversificado. En el nuevo contexto se han observado experiencias en las que los esfuerzos de política se orientaron a atraer a aquellas ETs que cuentan con estrategias corporativas en línea con los objetivos nacionales (Mortimore y Vergara, 2004).

La difusión de sistemas integrados de producción y comercialización ha derivado también en que el espacio para la atracción de IED intensiva en I+D⁶ se haya incrementado. Los países en desarrollo (PED) de Asia, fundamentalmente China, Singapur, Hong Kong y Malasia, han sido los principales receptores de las actividades de I+D que se han comenzado a realizar fuera de las casas matrices de las ETs (UNCTAD, 2005).

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

La nueva tendencia en materia de política pública diverge de lo ocurrido en los 90s. En la década pasada, el grueso de las economías nacionales procuró una *maximización* de los flujos de IED recibidos, lo cual se tradujo también en modificaciones en los arreglos institucionales a partir de los cuales los gobiernos procuraron atraer, atender y monitorear a las ETs. Las políticas implementadas tendieron a “minimizar las dificultades” enfrentadas por los inversores extranjeros instrumentando, por ejemplo, ventanillas únicas para responder a las diversas necesidades de los mismos (Wells y Wint, 1991/2000). A su vez, se avanzó en el *trato nacional* para las ETs, y fueron removidos diversos requisitos de desempeño (tales como los referidos a contenido local, transferencia de tecnología o propensión exportadora⁷).

⁶ La importancia otorgada a la atracción de IED intensiva en investigación y desarrollo se debe a que las ETs dan cuenta de prácticamente la mitad de los gastos mundiales en I+D, y del más de dos tercios de aquellos realizados por el sector privado (UNCTAD, 2005).

⁷ Entre 1992 y 2007 tuvieron lugar 2.540 modificaciones en los marcos regulatorios nacionales, de las cuales 2.292 (90%) implicaron una mayor liberalización hacia la IED (UNCTAD, 2008).

Este enfoque de política partió de considerar que, como las ETs operaban con las mejores prácticas, la IED generaría beneficios “automáticos” para las economías nacionales. Se evaluaba que el ingreso de estos flujos (por sobre cierto límite inferior) devendría en derrames positivos sobre la economía receptora, bajo la forma de transferencias de tecnología, encadenamientos productivos, capacitación de los recursos humanos y desarrollo emprendedor fronteras adentro, entre otros aspectos⁸.

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

En general, las inversiones buscadoras de eficiencia, que tiene por objeto fundamental la reducción de costos laborales para el desarrollo de eslabones trabajo-intensivos de sus sistemas integrados de producción y comercialización, han mostrado impactos positivos en términos de corrientes de exportación y creación de empleo, aunque pobres en materia de encadenamientos productivos, capacitación de los trabajadores y desarrollo tecnológico fronteras adentro⁹ (CEPAL, 2005).

Sin embargo, son estas inversiones las más “atraíbles”: aquellos proyectos intensivos en recursos naturales dependen de la disponibilidad o no de los mismos a costos competitivos en determinado territorio, mientras que las destinadas a explotar mercados nacionales encuentran en la dimensión de estos últimos el principal aliento a la realización de desembolsos.

Aún así, esto es cierto para la realización o no de un proyecto específico en determinado territorio: proyectos en busca de recursos o de mercados no pueden, en principio, “atraerse”. No obstante, esto no establece de forma unívoca el alcance de las actividades realizadas por las ETs fronteras adentro. Es decir, un proyecto de inversión en busca de mercados puede involucrar o no, por ejemplo, actividades de I+D para la adaptación de productos o procesos a la realidad local, o funciones de casa matriz.

Agosin y Mayer (2000) comparan los procesos de desarrollo acelerado en el este asiático y la experiencia de América Latina en la década pasada, mostrando que, en términos de acumulación de capital, el impacto de la IED recibida en la economía doméstica puede ser negativo. Así, encuentran que mientras en Asia existió un efecto *crowding-in* de la IED

⁸ Como menciona Hanson (2001, pág. 2), la micro-evidencia aportada por grandes muestras de plantas manufactureras de países en desarrollo fracasa en probar la existencia de derrames de productividad positivos relacionados con la IED. Para una revisión de los canales a través de los cuales tendrían lugar los derrames, ver Lipsey (2002), Gorg y Greenway (2004) y Blomstrom y Kokko (1998).

⁹ “Parecería que en ausencia de una estrategia de desarrollo explícita que defina objetivos nacionales en lo que hace a la actividad industrial, los beneficios derivados de las actividades de las ETs con estrategias buscadoras de eficiencia se concentran en las propias ETs, y no en los países receptores. Existe un rol claro para la política pública en este respecto” (Mortimore y Vergara, 2004, pág. 505, traducción propia).

sobre la inversión doméstica, en América Latina tuvo lugar uno *crowding-out*¹⁰. Más allá de los efectos macroeconómicos derivados de la repatriación de beneficios e intereses, algunos trabajos muestran que la actividad de las ETs ha redundado en una profundización de la desigualdad entre regiones o (grupos de) individuos, ya que las firmas extranjeras tienden a emplear más intensivamente trabajo calificado (Velde, 2000; Feenstra y Hanson, 1995; Tsai, 1995). Otros prueban la generación de efectos *crowding-out* de capacidades locales, la erosión de la base impositiva, y de los estándares laborales y ambientales (Oman, 2000).

En términos de empleo, los impactos pueden ser tanto positivos como negativos. Un ejemplo del primer caso lo constituiría el desarrollo de un proyecto *greenfield*¹¹ que demanda mano de obra antes desempleada (siempre que no genere efectos *crowding-out* con impacto en los trabajadores empleados), mientras que un ejemplo del segundo sería el caso en el que una ET adquiere una firma nacional sustituyendo a sus proveedores locales por importaciones. A su vez, como las firmas nacionales suelen utilizar técnicas más trabajo-intensivas, su desplazamiento también podría tener impactos negativos en el empleo (Velde, 2001a).

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

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

¹⁰ Existe un efecto *crowding-in* cuando, como consecuencia del ingreso de IED a la economía, la inversión doméstica aumenta tanto directa como indirectamente (por medio de los desembolsos que deben realizar competidores y proveedores locales ante la entrada de ETs). En cambio, un efecto *crowding-out* tiene lugar cuando debido a estos desembolsos, las firmas locales se ven imposibilitadas de responder a las nuevas "reglas del juego", lo que desalienta la realización de inversiones que hubieran tenido lugar en otro contexto.

¹¹ Se denomina inversiones *greenfield* a la apertura de nuevas unidades productivas, tales como plantas fabriles, comercios o gasoductos.

En este sentido, debe decirse que, como mencionan Lall y Narula (2006), el escalamiento realizado por las ETs instaladas en un país, no es “automático ni universal”: las ETs construyen capacidades sobre aquellas existentes fronteras adentro. También desde esta perspectiva, y haciendo eje en las actividades de investigación y desarrollo, Velde (2001a, pág. 13) menciona que una nación de gran tamaño con escasos activos locales y pobre infraestructura difícilmente pueda beneficiarse de la atracción de IED intensiva en I+D¹². En cambio, de acuerdo al autor, naciones con suficientes capacidades institucionales podrían utilizar a las actividades de las ETs de forma estratégica, y hacer frente a los riesgos de alentar el desarrollo sectores considerados clave (invirtiendo en la promoción de la IED y en la preparación de áreas industriales).

En la misma línea, y también poniendo el acento en las actividades de I+D, UNCTAD afirma que en aquellos países que carecen de la base de conocimiento necesaria para el desarrollo de nuevos productos en una industria, la mejora de las actividades manufactureras, en lugar de la capacidad de I+D, debería ser prioritaria para el desarrollo industrial. En cambio, aquellos PED que cuentan con significativas capacidades en ciertas industrias intensivas en tecnología, pueden considerar inicialmente la promoción del desarrollo experimental en estas ramas (por parte de ETs y firmas nacionales). En los países con un mayor desarrollo de capacidades manufactureras en un número relevante de industrias de alta tecnología, avanzar hacia la realización de investigación aplicada es el principal desafío (UNCTAD, 2005, pág. 219).

Ahora bien, en primer lugar, debe decirse que efectivamente existe cierto límite para el escalamiento de los activos endógenos de que dispone una economía, al menos en cierto lapso temporal. Por ejemplo, la forma en que la política pública puede incidir en los distintos factores que determinan la atracción de proyectos intensivos en innovación cuenta con diferentes plazos: mientras los incentivos a las actividades de I+D privada pueden modificarse en el corto, el desarrollo de recursos humanos requiere horizontes de mediano y largo plazo, e incluso otros se encuentran por fuera del margen de acción del Estado (como el tamaño del mercado¹³) (Guimón, 2007, pág. 5). Por lo tanto, la instrumentación de acciones de *targeting* estratégico sí debe hacer base en el nivel de desarrollo y complejidad de las economías nacionales.

Lo mismo es cierto en cuanto a la atracción de IED hacia ciertas regiones: es necesario considerar los activos de que disponen los diversos territorios. Es decir, la atracción de IED intensiva en tecnología a zonas de menor desarrollo relativo seguramente se topará

¹² Los principales factores endógenos para la atracción de estas inversiones son la disponibilidad de una infraestructura de investigación de clase mundial y de trabajadores calificados, como así también el dinamismo del sistema nacional de innovación (EIU, 2004 y Cantwel y Iammarino, 2001). En tanto, el tamaño del mercado es importante en aquellas inversiones intensivas en I+D orientadas a la adaptación de productos o procesos manufactureros al contexto local, aunque no en los proyectos destinados al desarrollo de centros de I+D de excelencia orientados a actividades globales. Los costos salariales pueden ser también un factor relevante en aquellas actividades de menor sofisticación y más rutinarias. Otros determinantes son la existencia de otras ETs que realicen en el país receptor este tipo de actividades, de esquemas de incentivos estatales para la realización de actividades de I+D por parte del sector privado, y el régimen de propiedad intelectual, entre otros (Guimón, 2007).

¹³ Sin embargo, esta afirmación debe relativizarse: políticas tendientes a la integración social de los sectores marginados y a una mejor distribución del ingreso tendrían incidencia en el tamaño del mercado (considerado en términos “efectivos”, y no poblacionales).

con dificultades, ya que la base de conocimiento de una región resulta uno de los activos clave como factores de atracción de este tipo de inversiones. En estos casos, aunque los gobiernos nacionales o locales realicen generosas concesiones a los inversores, resulta difícil pensar que las mismas puedan salvar carencias estructurales profundas y atraer, por ejemplo, centros de I+D¹⁴. En cambio, sí pueden desarrollarse activos complementarios de modo de atraer proyectos intensivos en empleo que valoren la abundancia de mano de obra a menores salarios relativos, por ejemplo, creando de esta manera puestos de trabajo y reduciendo la pobreza en estas regiones (Zanatta *et al*, 2006, pág. 4).

En síntesis, resulta clave la evaluación de las fortalezas y debilidades del territorio (nacional o regional), en relación con aquellos competidores, de modo de desarrollar “paquetes” acordes que se asienten en ciertas posibilidades reales de generar activos endógenos. Sin embargo, sin caer en un mero voluntarismo desprendido de la situación de partida, debe reconocerse que las capacidades de absorción no son estáticas: pueden modificarse mediante la instrumentación de políticas destinadas tanto a desarrollarlas en forma autónoma, como a alentar a las ETs a que participen de este impulso. Mortimore y Vergara (2004) afirman que una estrategia de desarrollo que defina objetivos nacionales debe procurar que las ETs no opten por realizar localmente únicamente las actividades para las que el país dispone de ventajas comparativas estáticas (en términos de recursos humanos, tecnológicos y de proveedores), sino que impulsen el desarrollo de capacidades locales de modo de dinamizar actividades industriales tecnológicamente más complejas. Como menciona Gligo (2007, pág. 26), la oferta del país puede modificarse de ser integrada en una estrategia de desarrollo.

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

En tercer lugar, la ponderación otorgada a cada una de las ventajas de localización es dispar a nivel de la firma, e incluso hasta de la unidad de negocios. Diversas empresas o unidades otorgan distintas ponderaciones a los factores endógenos genéricos del sector o de la actividad al momento de tomar decisiones de inversión. El alcance de las actividades de las subsidiarias se ve afectado por factores internos -capacidades y recursos de la economía doméstica-, pero es en parte exógeno: inciden en su determinación motivos propios de la corporación (su estrategia de internacionalización, el rol de la filial en su estrategia global y la motivación de la IED¹⁵).

¹⁴ Incluso, aún en caso de atraer a esos centros gracias a las concesiones otorgadas, posiblemente los impactos positivos en el territorio sean escasos.

¹⁵ Por ejemplo, como muestran Mortimore y Vergara (2004), la estrategia de expansión de INTEL a nivel global ha respondido fundamentalmente a determinantes vinculados con la seguridad, la logística y los costos. Como consecuencia, la firma cuenta con operaciones de gran escala, pero en pocos países a nivel global. INTEL había decidido instalar una planta de ensamblaje y testeado en América Latina, e incluyó en su lista larga a Costa Rica. Fue a partir del reconocimiento de este hecho, y de la estrategia de la firma (estudiada mediante actividades de inteligencia), que el Estado costarricense intervino de forma focalizada.

En este sentido, en su trabajo pionero, Dunning (1993) vincula a los *motivos* que impulsan la IED, con los efectos esperados. Las inversiones que buscan i) recursos naturales, ii) nuevos mercados, iii) eficiencia (reestructuración de la producción extranjera existente) y iv) nuevos activos estratégicos, provocan diferentes impactos en las economías domésticas¹⁶. Partiendo de esta clasificación, Lall y Narula (2006) mencionan que mientras los tres primeros motivos se basan en la explotación de activos existentes, la búsqueda de nuevos activos estratégicos implica la creación de los mismos, que protejan o mejoren a los existentes. Sin embargo, como mencionan los autores, esta motivación es la menos frecuente en los países de menores ingresos: aquellos más pobres reciben en general IED que procura recursos naturales, mientras que los de mayor desarrollo relativo captan a aquella que se orienta a alcanzar nuevos mercados.

En síntesis, si bien la IED puede generar efectos positivos en cuanto acceso a mercados, tecnologías de frontera, financiamiento y *know-how*, como mencionamos en el apartado anterior: i) los efectos de la IED pueden ser también negativos; ii) en el caso de los impactos positivos, el surgimiento de los mismos no es “automático”, iii) si bien la generación de impactos positivos depende de las capacidades de absorción, las mismas no son estáticas; iv) las capacidades de absorción no son genéricas, sino que divergen entre sectores, y regiones, por ejemplo; y v) distintas firmas ponderan de diversa manera a estas capacidades.

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

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

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

¹⁶ Los distintos motivos de la IED suelen ser acompañados por diferentes actividades de calificación de los trabajadores realizadas por las ETs fronteras adentro. Mientras la IED que procura recursos naturales requiere escasos trabajadores calificados (en ocasiones expatriados) para operar los complejos métodos de extracción, las inversiones buscadoras de eficiencia en el sector manufacturero suelen acompañarse de mayores actividades de capacitación, aunque son aquellas que procuran activos estratégicos las que en general redundan en un mayor desarrollo de capacidades de los trabajadores. Finalmente, la IED en busca de mercados en general involucra escasa capacitación de recursos locales. Estas firmas tienden a ser réplicas de sus casas matrices, y destinan sus esfuerzos de formación a capacidades de *marketing* y tecnológicas específicas (Velde, 2001b, pág. 13).

Por un lado, UNCTAD diferencia las llamadas primera, segunda y tercera generación de políticas de promoción de la IED. Mientras la primera incluía fundamentalmente medidas tendientes a la apertura de la economía a estos flujos y a la liberalización de los mercados, la segunda involucra la realización de actividades de *marketing* activo del país (por medio, en general, del establecimiento de agencias de promoción de inversiones). Finalmente, las más recientes políticas de *targeting* integran la llamada tercera generación (UNCTAD, 2002, pág. 221).

En CEPAL (2006, por ejemplo) esta discusión aparece planteada en la contraposición *políticas pasivas / políticas / integradas* hacia la IED. Las primeras se basan fundamentalmente en las ventajas comparativas y/o condiciones macroeconómicas¹⁷ locales (tales como la no discriminación, el establecimiento de mecanismo legales de protección de la IED e incentivos generales), considerándolas condiciones suficientes para atraer IED¹⁸ (y moneda corriente durante la pasada década). Las segundas *eligen* las inversiones que consideran apropiadas para el logro de objetivos definidos (de acuerdo a su estrategia exportadora, demanda de trabajo calificado, actividades de I+D, unidades de negocio a ser localizadas fronteras adentro, transferencia de tecnología, desarrollo de *clusters*) de modo de crear las condiciones adecuadas para su atracción. En tanto, se denomina *políticas integradas* a aquellas que suponen que la mejor forma de aprovechar los beneficios de la IED es la integración de las políticas de atracción de inversiones con aquellas de desarrollo.

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

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

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

¹⁷ Es necesario diferenciar, sin embargo, las políticas dirigidas a la IED denominadas en base a reglas (Oman, 2000), de las políticas horizontales. Mientras las primeras se refieren a reglas macroeconómicas o institucionales generales, las segundas, si bien se encuentran destinadas a todos (sin discriminación), suponen incentivos específicos.

¹⁸ Este tipo de medidas pueden resultar suficientes para la atracción de aquellos flujos que procuran mercados o recursos naturales, aunque no en el caso de las inversiones más sofisticadas.

coincidir con los esfuerzos de *targeting* de otro territorio, y, por lo tanto, mayores las posibilidades de éxito (Velde, 2001a).

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

En los últimos años, el grueso de la política pública de promoción de la IED alrededor del globo pasó a centralizarse en instituciones específicas abocadas a lidiar con (y, en la mayor parte de los casos, a atraer a) inversores extranjeros. El grueso de estas instituciones son nuevas: sólo el 25% de aquellas encuestadas en Morisset y Andrews-Johnson (2004) contaban con más de 10 años de existencia, y apenas el 12%, con más de 20. Desde su lanzamiento en 1995, la Asociación Mundial de Agencias de Promoción de Inversiones (*World Association of Investment Promotion Agencies –WAIPA-*) ha evidenciado un fuerte crecimiento en su número de miembros, los cuales representan a países, regiones y ciudades: de 112 miembros en 2002, sus integrantes crecieron a 220 agencias nacionales y regionales (de 154 países) en la actualidad. A su vez, el 80% de las agencias de promoción de inversiones (APIs) son estatales (Morisset y Andrews-Johnson, 2004).

Las funciones principales de las APIs son i) el análisis de oportunidades a partir de un seguimiento de potenciales inversores (a nivel país, sector, firma, tomador de decisiones y factores relevantes para la toma de decisiones, entre otros), y del conocimiento de las características del país receptor (sectores, empresas, ventajas de localización), ii) actividades de *marca-país* y *marketing* focalizado, iii) servicios al inversor durante el proceso de evaluación y puesta en marcha del proyecto y iv) seguimiento y atención post-inversión (para la expansión de las empresas instaladas). Otras agencias se abocan además a: i) la mejora del clima de negocios y el asesoramiento a las autoridades, ii) la administración de incentivos (ya sea evaluación, asignación y/o desembolso de los mismos, o asistencia a las empresas en la presentación de sus postulaciones), y finalmente iii) la mejora de la competitividad de las firmas locales.

Sin embargo, y en parte debido a su reciente emergencia, el conocimiento sobre las características de las diferentes APIs y su efectividad es hasta el momento escaso (Zanatta *et al*, 2008). Por el mismo motivo, resultan también en un número insuficiente la cantidad de estudios sobre las estrategias utilizadas por los gobiernos en la competencia para atraer actividades de I+D de las ETs (Guimón, 2007).

Loewendahl (2001) realiza un estudio de casos a partir del cual presenta las “buenas prácticas” para que las agencias sean más efectivas en sus objetivos y se beneficien de la IED. Sin embargo, el grueso de los estudios referidos a las actividades de las APIs consisten en análisis econométricos de N casos que buscan derivar las características que deben presentar las agencias para maximizar los montos de IED recibida (Wells y Wint, 1991/2000 –que se concentra exclusivamente en las actividades de *marketing-*; Morisset y Andrews-Johnson, 2004¹⁹; Charlton y Davis, 2007). Es decir, estos estudios se

¹⁹ Tanto este trabajo, como Wells y Wint (1991/2000), cuentan con los limitantes de basarse en estudios corte transversal y un muy bajo número de observaciones (entre 36 y 58) (Harding y Javorcikr, 2007, pág. 10).

proponen correlacionar los rasgos de las APIs (cantidad de dependencias en el exterior, presupuesto, cantidad y calificación de los empleados, estructura organizacional, etc.) con los flujos recibidos, de modo de testear el impacto de los mismos en la IED ingresada²⁰.

Morisset y Andrew-Johnson (2004), por ejemplo, muestran que una mayor promoción se encuentra asociada a mayores flujos de IED, como así también el *clima de negocios* y el tamaño del mercado. Estos dos últimos factores potencian a su vez la efectividad de las APIs: para las agencias es más sencillo promocionar “un buen producto”. Como corolario, los autores proponen que los países con relativamente pocos activos que ofrecer mejoren el clima de negocios e impulsen el desarrollo, en lugar de destinar limitados recursos a la promoción de la inversión. Las políticas de apoyo y defensa de las ETs (*advocacy*)²¹ son, de acuerdo a este estudio, las más efectivas en cuanto a la cantidad de flujos recibidos, seguidas por la *construcción de imagen* y la *prestación de servicios al inversor*²². Los autores encuentran que la *generación de inversión*²³, la cual involucra la focalización en sectores y firmas específicos, no se encuentra asociada a mayores flujos de IED, aunque absorbe el grueso de los presupuestos de la mayor parte de las APIs²⁴ (Morisset y Andrew-Johnson, 2004, pág. 42).

Sin embargo, parecería que la evaluación de las políticas de generación de inversión en base a la cantidad de flujos recibidos no es acertada, ya que el objetivo de estos instrumentos se orienta a atraer a cierto tipo de proyectos, los cuales se asocian a determinados efectos esperados. Por ejemplo, los flujos recibidos por un país durante su proceso de privatización de empresas públicas seguramente sean superiores a los generados por la instalación de ciertos laboratorios de I+D por parte de alguna multinacional, pero los impactos de estos dos tipos de flujos son diferentes²⁵.

En cuanto a las características institucionales, Morisset y Andrew-Johnson (2004) mencionan que el acceso a los más altos niveles de gobierno, como así también la participación del sector privado en las agencias, mejoran la credibilidad y visibilidad de las APIs, incrementando su efectividad en la atracción de IED. En la misma línea, otros autores mencionan que dada la naturaleza de las actividades de promoción de

²⁰ Diferentes entidades han lanzado guías destinadas a asistir a las APIs en el desarrollo de estrategias de promoción. Ejemplos de esto los constituyen las Directrices Estratégicas para la Promoción de Inversiones (*Strategic Guidelines for Investment Promotion*) de la OCDE, la herramienta para la Promoción de Inversiones (*Investment Promotion Toolkit*) del Banco Mundial/MIGA; y las Directrices para las Agencias de Promoción de Inversiones (*Guidelines for Investment Promotion Agencies*) de UNIDO, entre otros.

²¹ Éstas incluyen el desarrollo de actividades de *lobby*, la realización de recomendaciones de leyes o políticas y el seguimiento de la percepción de los inversores.

²² Estos servicios incluyen la consultoría, la aceleración en el procesamiento de aplicaciones y permisos y la provisión de servicios post-inversión.

²³ Los autores consideran como parte de esta actividad a la identificación de actividades o sectores, las campañas de *mailing* directo y telefónicas, la asistencia a foros y seminarios de inversores y las presentaciones individuales a inversores escogidos.

²⁴ Estas actividades suelen ser onerosas, y requerir un alto nivel de conocimientos para ser conducidas efectivamente: una agencia necesita en este caso especialistas por sector o empresa, tiempo y atención para “convencerlos” de localizarse en el país (Morisset y Andrew-Johnson, 2004, pág. 42).

²⁵ Harding y Javorcikr (2007) buscan en parte salvar estos limitantes, haciendo eje en las nuevas tendencias de política que se han observado en tiempos recientes. Así, muestran que la realización de políticas de *targeting* en los países en desarrollo a nivel sectorial son efectivas en la atracción de la IED deseada: en el período post-*targeting*, los sectores escogidos recibieron un 155% más de flujos de IED, y esta relación resultó significativa al 1%.

inversiones, los arreglos institucionales cuasi-estatales son más adecuados. Por un lado, el rol del gobierno es clave: las actividades de creación de imagen, por ejemplo, difícilmente puedan traducirse en beneficios privados (aunque no así aquellas de consultoría destinadas a encontrar localizaciones adecuadas). A su vez, la llegada de las APIs a los más altos niveles de gobierno (para facilitar trámites, canalizar demandas y ejercer poder de *lobby*) se facilita en caso de ser estatales. Por el otro, las actividades clave de estas agencias exigen contar con fuertes lazos con el sector privado y con una lógica de intervención afín (Wells y Wint 1991/2000). Harding y Javorcikr (2007) encuentran que las agencias con mayor autonomía son más efectivas en la atracción de IED que las subunidades de otros cuerpos de gobierno. En relación a las partidas presupuestarias asignadas, Morisset y Andrew-Johnson (2004) afirman que como las actividades de promoción involucran varios costos fijos (asociados al seguimiento de los potenciales inversores, la realización de viajes y la provisión de material promocional), el presupuesto de las APIs debe superar cierto mínimo para que se presenten los rendimientos crecientes asociados con el grueso de las actividades promoción²⁶.

2.4. LAS ADIS Y LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN

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

Una de las funciones que han sido desarrolladas por estos nuevos actores, y en forma creciente en los últimos años, han sido las políticas de focalización²⁷. Éstas pueden ser de distinto tipo, concentrando esfuerzos en ciertos sectores²⁸, funciones (manufactura, logística, comercio, I+D, servicios de gestión), tipos de proyecto (alto monto de inversión, generador de empleo, alto contenido tecnológico, exportador), tipo de empresa (Fortune 500, marca destacada, empresas exitosas) o región geográfica (CEPAL, 2006). Otros

²⁶ En este caso, los autores mencionan la necesidad de tomar los resultados con precaución, dado el escaso número de observaciones y la posibilidad de que tanto la IED como las actividades de promoción respondan simultáneamente a otro factor.

²⁷ En este nuevo contexto, se han incrementado también la cantidad de medidas menos receptoras de la IED. Mientras en 2000-2003 apenas el 6% de los cambios regulatorios contaban con esta característica, en 2004-2007 esta participación alcanzó el 18%. En 2006-2007 cerca del 25% de los cambios regulatorios resultaron “hostiles” hacia la IED. Esta tendencia ha tenido lugar fundamentalmente en las industrias extractivas y en los sectores considerados “estratégicos” (en los cuales los proyectos deben ser aprobados por el Estado), y se observaron en especial en América Latina (UNCTAD, 2008).

²⁸ Por ejemplo, los encadenamientos generados por los distintos sectores de la economía son dispares. Como menciona UNCTAD, 2001a (pág. 138): “En el sector primario, el margen para los encadenamientos entre las firmas extranjeras y los proveedores locales es frecuentemente limitado... El sector manufacturero presenta una amplia variación en cuanto a la intensidad de los encadenamientos. [En] el sector terciario el margen para dividir la producción en etapas discretas y subcontratar partes importantes a firmas domésticas independientes es también reducido” (traducción propia).

tipos de focalización consisten en hacer eje en ciertas plataformas tecnológicas y disciplinas clave, las cuales involucran la convergencia de distintos sectores (tales como TICs-farmacéutica-ciencias de la vida-instrumental médico)²⁹ (Guimón, 2007, pág. 16), o atender a la forma de ingreso (inversiones *greenfield*, fusiones y adquisiciones). A su vez, el *targeting* puede no beneficiar a “firmas completas”, sino concentrarse a nivel de productos finales (de modo de apuntar específicamente a ciertas tecnologías innovativas y capacidades) (Wade, 2006, pág. 23).

Enderwick (2005) asegura que las políticas de focalización hacen eje en lograr impactos *primarios* (o directos). En tanto, los principales efectos *secundarios* o indirectos (derivados de los derrames generados por las transnacionales sobre las firmas locales) son desatendidos. Éstos son: i) la estructura de competencia y de la industria generada (dependiente del modo de ingreso de la IED³⁰, la política regulatoria y el poder de negociación de la ET y el gobierno local), ii) los efectos demostración para las firmas locales (que no se generan por medio de encadenamientos, los cuales son impactos primarios), y iii) la creación de *clusters* y economías de aglomeración (especialmente en actividades de alta tecnología)³¹. La consideración de los efectos indirectos es importante ya que ciertas características de la IED pueden correlacionarse positivamente con los impactos primarios y negativamente con los secundarios³².

Las políticas de focalización son utilizadas tanto en países desarrollados (Irlanda, países nórdicos, Francia y Reino Unido, entre otros), como en naciones asiáticas en desarrollo (Singapur, Corea, China, Malasia y Tailandia) y economías en transición (Hungría y la República Checa). Si bien no es un fenómeno novedoso, y como veremos hay países que cuentan con amplia trayectoria en este respecto, sólo recientemente la focalización ha comenzado a ser utilizada por un gran número de APIs (UNCTAD, 2002): el 80% de las agencias encuestadas por la UNCTAD a principios de la década afirmaban que las políticas de *targeting* integraban sus principales herramientas (UNCTAD, 2001b, pág. 13). En tanto, de las firmas encuestadas por Morisset y Andrew-Johnson (2004), el 63% decía utilizar programas de focalización respecto de ciertos países, mientras que el 55% lo hacían en relación a firmas o sectores³³.

Si consideramos al *targeting* como un enfoque o método para el diseño (o alineamiento) de los distintos instrumentos que atienden a la IED y a la actividad de las ETs en la economía doméstica, el cual se enmarca en ciertos objetivos nacionales y parte de reconocer efectos diversos derivados de los flujos (y, por lo tanto, la necesidad de una

²⁹ La agencia irlandesa IDA, por ejemplo, se encuentra avanzando en este sentido (Guimón, 2007).

³⁰ En general, la IED *greenfield* suele presentar un mayor impacto en la estructura y las condiciones de competencia internas.

³¹ A su vez, los efectos indirectos suelen retroalimentarse entre sí. Por ejemplo, los efectos demostración tienden a ser de mayor intensidad al interior de los *clusters*, reforzando las economías de aglomeración.

³² La IED que busca recursos naturales probablemente redunde en ciertos efectos primarios, pero en escasos impactos mediante el desarrollo de encadenamientos. En cambio, aquella que procura activos estratégicos puede tener lugar mediante la forma de adquisiciones de firmas locales, que tal vez presenten escasos efectos primarios, aunque secundarios de mayor magnitud.

³³ Sin embargo, probablemente muchas de estas agencias cuenten con una definición laxa respecto de lo que una estrategia de focalización significa, y no consideren necesario el hecho de que la misma se enmarque en ciertos lineamientos generales de desarrollo nacional. Por lo tanto, probablemente denominen “*targeting*” a la simple difusión de material promocional sobre ciertos sectores, por ejemplo.

atención diferenciada y selectiva), encontramos que este abordaje se aplica no sólo a las políticas de incentivos destinadas a la generación de nuevas inversiones, sino también en aquellas de post-inversión, y las dirigidas a fortalecer los encadenamientos con las firmas locales:

a) Políticas focalizadas de incentivos

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

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

Si bien la instrumentación de incentivos asignados caso por caso resulta más costosa, permite focalizar la asistencia de acuerdo al impacto esperado y mejorar, en consecuencia, la utilización de los recursos públicos. Esto involucra cierto margen de discrecionalidad, lo cual facilita una intervención más flexible (y como resultado de una negociación con los inversores).

Aunque algunas APIs negocian incentivos para la I+D con las ETs en forma directa en la fase de pre-inversión, en la mayoría de los casos su rol es brindar información a los inversores respecto de los estímulos disponibles y, como máximo, asistirlos en la aplicación a los mismos (Guimón, 2007, pág. 9). La agencia irlandesa IDA y el EDB de Singapur se cuentan entre las pocas APIs del mundo que controlan los incentivos ofrecidos a estas empresas y pueden “poner una oferta sobre la mesa” (Loewendahl, 2001)³⁴.

³⁴ A su vez, IDA cuenta con un sistema flexible que le permite ofrecer incentivos a medida, negociados en forma directa. Los incentivos financieros son en Irlanda focalizados, establecidos de acuerdo a circunstancias específicas y dirigidos a “elegir ganadores” en *clusters* o tecnologías considerados relevantes (Guimón, 2007, pág. 13). De acuerdo a Séamus Bannon, un gerente de Forfás: “Irlanda cuenta con un enfoque diferente al de muchos países europeos, incluyendo a España. Nosotros en realidad intervenimos de una forma más estructurada y focalizada. Dados nuestros recursos limitados, y el tamaño pequeño del país, pensamos que es mejor ser discriminativos, en oposición a “católicos”, en lo que hace a la distribución de los incentivos a la I+D” (entrevista de Guimón, 2007, pág. 12, traducción propia).

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

Las políticas de atracción focalizada a nivel de la firma o unidad de negocios incluyen aquellas acciones dirigidas a las ETs ya instaladas en el país, denominadas servicios de post-inversión. Las actividades de focalización en este caso cuentan con los gerentes locales de las filiales de las ETs como interlocutores clave de las APIs, de modo de desplegar acciones conjuntas para lograr que la casa matriz elija al territorio para el proyecto de expansión escogido³⁵. En lo que hace a proyectos de I+D, son en ocasiones científicos destacados quienes interceden para la obtención de proyectos (Guimón, 2007, pág. 7)³⁶.

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

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

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

Las políticas para fortalecer los encadenamientos pueden ser generales o focalizadas, en el caso de que las agencias seleccionen a ciertos sectores, actividades, firmas³⁷,

³⁵ Los países con mayor tradición en esta actividad son Singapur, Irlanda y Gales (Loewendahl, 2001).

³⁶ En Irlanda, por ejemplo, cada ET cuenta con un gerente de proyecto que establece vínculos estrechos con los gerentes de la subsidiaria, de modo de facilitar su expansión y el desarrollo de actividades en el país. Recientemente, IDA ha introducido una lista de indicadores cualitativos, que incluye los factores considerados relevantes para evaluar la calidad de una propuesta de realizar actividades de I+D, y determinar los servicios de post-inversión que se le ofrecerá a la subsidiaria. Sin embargo, aún así, continúa existiendo espacio para una evaluación "subjetiva" por parte de los gerentes: en el caso de las firmas que obtienen un mayor ranking en esta ponderación, IDA avanza en un análisis más detallado respecto de la forma en la que podría ser asistida para mejorar las actividades de I+D realizadas localmente (Guimón, 2007, pág. 13).

³⁷ Un ejemplo de esto lo constituye el caso de Philips en Taiwán. A principios de los 80s, autoridades de la Agencia de Desarrollo Industrial de este país responsables del sector que incluía al vidrio para televisores, le comunicaron a la firma Philips la posibilidad de reemplazar a sus importaciones de este producto por la oferta

localizaciones o *clusters* dinámicos en los cuales concentrar estos esfuerzos³⁸. En la actualidad, estas políticas suelen incluir i) la provisión de información de mercado y de negocios; ii) el establecimiento de contactos (*matchmaking*) por medio de la realización de ferias y la implementación de bases de datos (que se propone compatibilizar las demandas de las ETs respecto de ciertos insumos, partes y/o componentes con las capacidades específicas de proveedores locales individuales, de modo de lograr la concreción de acuerdos de abastecimiento), y iii) el apoyo a las firmas locales mediante la provisión de asistencia técnica, la capacitación, la realización de auditorías y, en ocasiones, la asistencia financiera y la utilización de incentivos (UNCTAD, 2001a, pág. 184).

En décadas pasadas, era habitual la utilización de barreras tarifarias, las reglas de origen y los requisitos de contenido local, obligatorios o a cambio del otorgamiento de incentivos para alcanzar estos objetivos. Sin embargo, más allá de los límites que ha determinado en este sentido el nuevo esquema multilateral (que se discutirán a continuación), en caso de no disponer de los proveedores con las capacidades locales necesarias, es probable que las ETs internalicen estas actividades, o que opten por abastecerse con otras subsidiarias de empresas transnacionales instaladas fronteras adentro. Por lo tanto, el objetivo debe ser alentar a aquellos vínculos que incrementan, al menos desde una perspectiva “dinámica”, la eficiencia de la producción, y contribuyen a una mayor difusión de conocimiento y de capacidades de las firmas transnacionales a las nacionales³⁹ (UNCTAD, 2001a, pág. 175).

En general, los programas para fortalecer los encadenamientos con las firmas locales más focalizados han sido implementados en países con una significativa presencia de IED y una sólida base de proveedores⁴⁰: A su vez, los esquemas instan a la implementación de políticas complementarias tendientes al impulso de las firmas nacionales: aquellas estrategias más efectivas son las que atienden al desarrollo de las PyMEs proveedoras y a la creación de encadenamientos (UNCTAD, 2001a, pág. 175). En términos generales, las APIs que han instrumentado políticas de focalización sofisticadas (tales como Irlanda, Singapur y Malasia), suelen abocarse no sólo a la actividad de las firmas transnacionales, sino estar involucradas en el diseño de estrategias de desarrollo más amplias⁴¹.

doméstica de uno o dos proveedores nacionales. También le mencionaron que atenderían con “buena predisposición” a ciertas solicitudes que la firma había realizado (por ejemplo, en lo que hace a permisos para el uso de terrenos), si la misma avanzaba en esta sustitución de importaciones. Philips se negó, y comenzó a experimentar atrasos en las aplicaciones para la importación de vidrio para televisores, las cuales con anterioridad eran asignadas de forma inmediata. La empresa se quejó ante el ministro, pero las demoras continuaron. Finalmente, Philips comprendió el “mensaje”, y cambió de proveedores. Las firmas nacionales realizaron las inversiones necesarias para la mejora de calidad, y posteriormente se encontraron en condiciones de exportar vidrio para televisores de alta calidad (Wade, 2006, pág. 22).

³⁸ Por ejemplo, como veremos, la República Checa se concentra en ciertos sectores para el desarrollo de esta actividad: la industria automotriz, la aeroespacial, la electrónica y las TICs.

³⁹ Otros mecanismos utilizados son los requisitos de *joint-ventures*, de exportaciones, de transferencia de tecnología, y el apoyo a las actividades de capacitación realizadas por el sector privado, entre otros.

⁴⁰ La IED como porcentaje de la formación bruta de capital fijo ha excedido en forma consistente los respectivos promedios regionales en países como Irlanda, el Reino Unido, Malasia, Singapur, Costa Rica, Hungría y la República Checa (UNCTAD, 2001a).

⁴¹ El vínculo necesario entre las políticas dirigidas hacia las ETs y aquellas orientadas a alentar el desarrollo de las firmas domésticas, de modo de que las políticas tendientes a reforzar los encadenamientos resulten

En síntesis, ante la evidencia que muestra los escasos efectos derrame positivos generados por el fuerte incremento en los flujos de IED a partir de la década pasada, e incluso la existencia de impactos negativos, diversos países han comenzado a modificar su estrategia en relación a lo observado en los 90s. Mientras que en ese entonces los regímenes hacia la IED se caracterizaron por la liberalización y la apertura indiscriminada, en tiempos recientes se han comenzado a motorizar estrategias de focalización, diseñadas por un nuevo actor institucional: las agencias de desarrollo de inversiones. Estas agencias cumplen funciones de distinto alcance de acuerdo a su mandato: desde la provisión de información y la creación de imagen, al diseño de estrategias de desarrollo.

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

3. RESTRICCIONES Y MARGEN PARA LAS POLÍTICAS DE FOCALIZACIÓN DE LA IED EN EL ÁMBITO MULTILATERAL, BILATERAL Y REGIONAL⁴²

3.1. EL PLANO MULTILATERAL

La creación de normas multilaterales en materia de inversión ha resultado accidentada. A pesar de que se han iniciado discusiones sobre la formulación de un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI)⁴³, las normas vinculantes vigentes surgen de la combinación de medidas parciales acordadas en las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay concluida en 1994.

Las políticas destinadas a atender a la IED pueden clasificarse en tres categorías de acuerdo a su posibilidad de instrumentación en el marco multilateral: i) aquellas destinadas específicamente a la inversión extranjera directa y que aún están permitidas (por ejemplo, requisitos de desempeño en materia de empleo, incentivos fiscales), ii) las destinadas específicamente a IED y que no están permitidas (aquellas mencionadas en TRIMS, tales como contenido local, balance de comercio)⁴⁴ y iii) aquellas que se dirigen tanto a firmas nacionales como extranjeras, pero que tienen un mayor impacto en las ETs

efectivas, permite explicar la decisión tomada por la República Checa respecto de la integración de los organismos abocados a la política industrial, la IED y el impulso de las pequeñas y medianas empresas.

⁴² El eje en esta sección se encontrará sin embargo en el plano multilateral, ya que las restricciones derivadas de acuerdos bilaterales y regionales dependen de cada tratado en particular.

⁴³ Esta iniciativa, lanzada por la OCDE a fines de los 90s, representó el principal intento por alcanzar un régimen multilateral para la inversión.

⁴⁴ Una síntesis de los requisitos de desempeño que se encuentran prohibidos se presenta en el Anexo 8.2.

debido a sus características (medidas vinculadas con el comercio y la I+D, provisión de información sobre oportunidades de inversión). Por lo tanto, existe cierto margen (categorías i y iii) para la instrumentación de una política industrial de focalización de la IED, aunque los acuerdos multilaterales limiten el número de opciones (categoría ii) (Velde, 2001a, pág. 34).

La intervención estatal para promover la ciencia y la tecnología en general, incluyendo las actividades de I+D, es posible en el marco de la OMC. Tanto el acuerdo TRIMS como el Acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias permiten un amplio rango de políticas destinadas a acelerar la I+D y la comercialización de sus productos derivados⁴⁵. No obstante, como menciona Wade (2006, pág. 12), en el marco multilateral se desalientan los tipos de instrumentos de política productiva necesarios para el desarrollo de industrias “básicas” (incluyendo la transferencia de capacidades de las ETs a las firmas locales), mientras que se impulsa la utilización de aquellos necesarios para el desarrollo de actividades de frontera. La OMC funciona entonces como una organización de *upgrading* tecnológico para los países desarrollados y de *downgrading* tecnológico para aquellos en desarrollo.

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

A pesar de esto, un aspecto a resaltar en el marco del presente trabajo es que si bien los autores encuentran que las políticas instrumentadas por los distintos países difirieron, las mismas se caracterizaron por contar con un enfoque estratégico, lo cual implicaba que diferentes sectores se encontraban sujetos a políticas dispares en forma simultánea⁴⁶. A

⁴⁵ A su vez, se presenta un espacio adicional de política, que se relaciona con las *subvenciones disfrazadas*: incentivos a actividades como I+D que benefician la producción de sectores específicos, gracias a la introducción de ciertos parámetros en la evaluación de los proyectos de las empresas que se presentan en cierto programa -de modo de seleccionar *de hecho* ciertos sectores- (Palacios, 2003).

⁴⁶ Por ejemplo, Corea y Taiwán instrumentaron políticas liberales hacia la IED en las industrias intensivas en trabajo, mientras que en aquellas más avanzadas tecnológicamente (en las cuales procuraban construir capacidades locales), las restricciones fueron importantes.

su vez, el contar con un abordaje estratégico se tradujo en que las políticas sufrieron modificaciones a través del tiempo, de acuerdo a los cambios evidenciados por la estructura económica nacional y por las condiciones externas. Sólo cuando la industria doméstica alcanzaba cierto nivel de sofisticación, complejidad y competitividad, se consideraba que los beneficios de la no discriminación y la liberalización superaban a los costos. Como resultado, los países generalmente se movieron hacia un mayor grado de no discriminación y liberalización a medida que se desarrollaban. Por lo tanto, la no discriminación es vista por Chang y Green (2003) como el resultado, y no como la causa, del desarrollo.

En términos generales, y antes de avanzar en el análisis de los diversos acuerdos, mencionaremos que los principales limitantes en el plano multilateral a la instrumentación de políticas de focalización de la IED se refieren a los principios de no discriminación y, fundamentalmente, al trato nacional (TN), ya que aquél de nación más favorecida (NMF) no implica mayores dificultades en este sentido⁴⁷ (Chang y Green, 2003)⁴⁸.

a) Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC - TRIMS)

El Acuerdo sobre las MIC, que se aplica exclusivamente al comercio de bienes, prohíbe medidas que sean inconsistentes con el Artículo III:4 (Trato Nacional) o el Artículo XI:1 (Prohibición de Restricciones Cuantitativas) del GATT de 1994. En una Lista Ilustrativa anexa, que incluye parte de estas medidas, se encuentran los cuatro requisitos de desempeño prohibidos: 1) contenido local, 2) aquellos de balance comercial, 3) de balance de divisas y 4) restricciones a la exportación (Chang y Green, 2003)⁴⁹. Las restricciones del Acuerdo son entonces importantes en lo que hace a las políticas destinadas a reforzar los encadenamientos entre las ETs y las firmas nacionales: por ejemplo, un incentivo cuyo otorgamiento se encuentra atado al contenido local no está permitido (UNCTAD, 2001a, pág. 171)⁵⁰.

⁴⁷ El principio de TN requiere que el trato a los inversores extranjeros sea no menos favorable que aquel brindado a las firmas locales. En tanto, el de NMF establece un trato tan favorable como el que se haya otorgado a terceras naciones.

⁴⁸ Más allá del marco multilateral, la Ley de Inversiones Extranjeras de Argentina (N°21.382) establece el TN, al determinar que los inversores extranjeros tendrán los mismos derechos y obligaciones que aquellos nacionales.

⁴⁹ Si bien no encuentran prohibidos por este acuerdo los requisitos en cuanto al establecimiento de *joint-ventures*, tanto éstos como los de exportación suelen ser impedidos, condicionados o desalentados por sendos acuerdos inter-regionales, regionales y bilaterales, como veremos luego. Sin embargo, a diferencia del TRIMS, estos acuerdos permiten, en algunos casos, la instrumentación de estas medidas siempre que se encuentren atadas a incentivos (UNCTAD, 2001a, pág. 170).

⁵⁰ Sin embargo, si bien los requerimientos de contenido local no se encuentran permitidos por el TRIMS, son aún utilizados por ciertos PD, aunque “disfrazados”: las reglas de origen usadas por la UE y los países del NAFTA, al especificar los contenidos locales de los productos que califican para trato preferencial en el acuerdo de libre comercio regional, establecen de hecho requisitos de contenido local para los inversores extranjeros en industrias estratégicas (aunque la definición de lo “local” vaya en este caso más allá de las fronteras nacionales) (Chang y Green, 2003).

b) Acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias (SCM)

La definición de subsidio utilizada en este acuerdo es amplia, conteniendo tres elementos básicos: un subsidio es i) una contribución financiera; ii) otorgada por un gobierno o cuerpo público de un país miembro y iii) que confiere un beneficio. Los incentivos fiscales se encontrarían incluidos en esta definición, como así también los servicios subsidiados. El principio básico que guía el Acuerdo es que son los subsidios que distorsionan la asignación de recursos al interior de una economía (o “específicos”) los cuales se encuentran sujetos a disciplina. Mientras los subsidios a la exportación y a la sustitución de importaciones se encuentran prohibidos⁵¹, aquellos específicos a nivel de i) la firma, ii) la industria y iii) la región, son “accionables” si causan efectos adversos cuantificables en otro país miembro y es posible establecer la relación directa con la medida. En este caso, los subsidios se encuentran sujetos a acciones compensatorias (Sauvé, 2006, pág. 12-13). En la práctica, sin embargo, dada la dificultad para probar la relación directa entre los beneficios otorgados y los daños provocados, los países suelen otorgar este tipo de incentivos.

Como mencionamos anteriormente, en el marco de la OMC se permite el aliento a las actividades de I+D. El SCM autoriza los subsidios públicos destinados a alentar la innovación y la comercialización de productos derivados, el escalamiento tecnológico, el financiamiento de firmas nacientes de alta tecnología (a partir de fondos de capital de riesgo subsidiados) y la promoción de exportaciones. También permite asistir a las firmas domésticas para que ganen licitaciones de contratos de compras públicas en el exterior, y alentar la demanda final de tecnologías determinadas (Wade, 2006, pág. 11/12).

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

Es decir, siguiendo al TRIMS y al SCM, en lugar de requisitos de contenido local, los PED pueden alentar los encadenamientos por medio de incentivos focalizados, destinados tanto a firmas nacionales como extranjeras que establezcan vínculos con empresas nacionales y los profundicen (en cuestiones tales como mejora tecnológica y capacitación de los proveedores locales) (UNCTAD, 2001a, pág. 171).

⁵¹ La Lista Ilustrativa sobre Subsidios a la Exportación provista en un anexo del Acuerdo incluye subsidios directos e indirectos vinculados con las exportaciones, tales como servicios para su producción, transporte y *marketing*, créditos asociados a la exportación y esquemas de seguros. En tanto, aquellos subsidios para la sustitución de importaciones son los sujetos a la utilización de bienes domésticos, en lugar de importados.

c) Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS - GATS)

Dado que el 80-85% de las restricciones a las inversiones extranjeras se refieren al sector servicios, a donde se dirigen también el grueso de los flujos⁵², las implicancias de este Acuerdo resultan relevantes. El GATS considera cuatro modos de suministro de servicios: 1) suministro transfronterizo, 2) consumo en el extranjero, 3) presencia comercial y 4) presencia de personas físicas, siendo el modo 3 el asociado a la IED. Aunque la definición de “presencia comercial” utilizada en el Acuerdo cubre aspectos relacionados con el pre y el post-establecimiento, y se refiere a inversiones nuevas y existentes, su alcance es significativamente menor que el de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y Acuerdos de Integración Regional (AIR) de nueva generación, los cuales cuentan frecuentemente con una definición de inversión “basada en los activos”, como veremos luego (Sauvé, 2006, pág. 14).

El Acuerdo cuenta con tres elementos fundamentales: i) el marco de normas y disciplinas generales (presencia del prestador de servicios y modos de prestación, TN y de NMF, transparencia, reconocimiento de calificaciones, pagos, listas de Acceso a Mercado y liberalización progresiva); ii) los anexos, con las condiciones establecidas para ciertos sectores (servicios financieros, telecomunicaciones⁵³ y transporte aéreo) y con lo referido al movimiento temporal de personal esencial; y iii) los compromisos específicos de cada país para brindar acceso a sus mercados.

Las principales provisiones en lo que hace a liberalización de las inversiones se encuentran en los Artículos II (Trato de Nación más Favorecida); XVI (Acceso a Mercado) y XVII (Trato Nacional). De éstos, el Artículo II es la única obligación aplicable a todos los miembros de todos los sectores de servicios. En relación a Acceso a Mercado, se ha llegado a un acuerdo respecto de seis categorías de medidas que, a no ser que se encuentre detallado en las listas de compromisos nacionales, están prohibidas. De éstas, dos se refieren más específicamente a presencia comercial: i) aquellas que limitan el tipo de entidades legales por medio de las cuales un inversor extranjero de servicios puede ofrecerlos (filiales vs subsidiarias) y ii) aquellas que imponen limitaciones sobre el nivel o el valor de la participación de capital extranjero.

Su enfoque de “lista positiva” permite que los países acepten los compromisos que consideren apropiados (en lo que hace a Acceso a Mercado y TN), y establezcan las condiciones en que los cumplirán (como ser, definiendo que sólo una cierta cantidad de ETs puede establecerse en determinada industria). El alcance del Acuerdo se halla a su vez circunscripto por la habilidad de los países, expresada de una vez y para siempre, para introducir excepciones al TN o a las obligaciones de Acceso a Mercado (Sauvé, 2006, pág. 14). Sin embargo, las negociaciones suelen traducirse en presiones para que las naciones asuman compromisos amplios, especialmente por el hecho de ser bilaterales. En aquellos sectores no comprometidos, o cuando se restringe la aplicación

⁵² El sector servicios da cuenta del 71% de la IED, las manufacturas explican el 27%, y la agricultura menos del 1% (Alfaro y Charlton, 2007, pág. 2).

⁵³ Servicios financieros y telecomunicaciones son dos de los principales sectores a los que se dirigió la IED en los años 90 (CEPAL, 2001).

del TN, un gobierno puede, por ejemplo, imponer dispares requisitos de desempeño a firmas nacionales y extranjeras (UNCTAD, 2003a, pág. 152)⁵⁴.

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

También existe la posibilidad de establecer medidas que afectan a todos los servicios listados en la lista de compromisos específicos nacionales: quince⁵⁵ países miembro de la OMC han establecido estas limitaciones horizontales al TN en lo que hace a programas de impulso a la I+D, de modo que los inversores extranjeros no accedieran a los mismos.

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

A partir de los años 60s, y especialmente en los 70s (con el creciente número de expropiaciones y nacionalizaciones realizadas en América Latina), los tratados bilaterales de inversión (TBI) han sido el principal medio para abordar la protección de las inversiones extranjeras. La tendencia cobró nuevo impulso en la década pasada, aunque en un marco ideológico diferente, caracterizado por la instrumentación de políticas alineadas con el Consenso de Washington en el grueso de los países del globo. Sin embargo, aún en este nuevo contexto, los TBI han continuado siendo fundamentalmente instrumentos de *protección* de las inversiones (Sauvé, 2008, pág. 32). Por lo tanto, los mismos no han contribuido a la implementación de políticas tendientes a incrementar los impactos de las inversiones extranjeras en las economías domésticas, mediante, por ejemplo, instrumentos de focalización de la IED que procuren orientar a las inversiones hacia las actividades consideradas prioritarias.

En la actualidad, estos tratados alcanzan aproximadamente los 2.300, de los cuales 1.700 se encuentran en vigencia. El crecimiento en el esquema bilateral surge con claridad al observar que hacia 1989 los TBI eran menos de 400 (Mortimore y Stanley, 2006). Con el

⁵⁴ Argentina ha asumido compromisos específicos sobre TN y acceso a los mercados en la modalidad “presencia comercial” en una gran cantidad de sectores. El sector de telecomunicaciones fue liberalizado mediante la adhesión al IV Protocolo anexo sobre Telecomunicaciones Básicas. La única excepción que se ha reservado el país al Tratamiento NMF se refiere a la provisión de servicios de satélite, que está sujeto a reciprocidad. En cuanto a las limitaciones de Acceso a Mercado, existen en lo relativo a la adquisición de tierra en zonas de frontera. A su vez, la autorización para instalar nuevas entidades de servicios de seguros se encuentra suspendida. En lo que hace a limitaciones al trato nacional, el país no ha especificado ninguna en su lista de compromisos específicos (Información de ProsperAr).

⁵⁵ Australia, Brasil, Camboya, Canadá, Croacia, UE (12), Finlandia, Islandia, Japón, Corea, México, Noruega, Eslovenia, Kuwait y Qatar.

objeto de proteger, promover y facilitar la inversión extranjera⁵⁶, el contenido de los mismos se ha ido estandarizando, influyendo a su vez en la formulación de normas regionales. Sus principales disposiciones hacen referencia al alcance y definición de inversión extranjera⁵⁷, su admisión, el trato nacional y de nación más favorecida y aquél justo y equitativo, las garantías y compensaciones en caso de expropiación y para la libre transferencia de fondos, y disposiciones en lo que hace a solución de diferencias (Sauvé, 2008, pág. 32).

En general, los TBI no se refieren a requisitos de desempeño para el ingreso de IED⁵⁸. Sin embargo, pueden limitar la flexibilidad de los gobiernos para implementarlos, ya que prácticamente todos los TBIs incluyen provisiones de no discriminación⁵⁹ (típicamente, aquellas de TN y de NMF). Por lo tanto, si bien es posible instrumentar requisitos de desempeño, éstos no pueden tratar de forma diferenciada a inversores extranjeros y domésticos (o a inversores extranjeros de distintos países) en situaciones semejantes (“like”)⁶⁰. Cuando un gobierno se propone discriminar entre inversores extranjeros de distintas naciones, puede incluir excepciones al trato de NMF para industrias particulares al negociar el TBI, aunque las mismas suelen ser difíciles de justificar. Una excepción común se refiere a la que permite trato preferencial a los miembros de una organización económica preferencial (zonas de libre comercio, unión aduanera, acuerdos de integración regional, mercado común) (UNCTAD, 2003a, pág. 152).

También es posible incluir excepciones al TN, especificando, por ejemplo, reservas en lo que hace a subsidios a la I+D. En el acuerdo firmado en 2004 entre México y Japón, este último estableció que el TN no será concedido a inversores de México en relación a los subsidios a la I+D. Esta posibilidad existe para cualquier subsidio o programa de gobierno en el área de I+D (UNCTAD, 2005, pág. 230-231).

El derecho internacional habitualmente establece que los estados cuentan con la potestad de regular y prohibir el ingreso de inversores e inversiones en su territorio, en línea con su

⁵⁶ La evidencia empírica muestra sin embargo el escaso impacto de la firma de estos tratados en los flujos de IED (UNCTAD, 1998; Hallward-Driemeier, 2003 y Sullivan, 2003, entre otros, citados en Mortimore y Stanley, 2006).

⁵⁷ En general, la definición de inversión utilizada por estos tratados es amplia, “basada en los activos”, e incluye bienes muebles e inmuebles, propiedad intelectual, participación accionaria e intereses en firmas. A su vez, suele no distinguir la IED de aquella inversión de portafolio, y se protege tanto la propiedad minoritaria como la mayoritaria. Algunos especifican que la protección es condicional a que la inversión se realice acorde a las regulaciones y leyes locales, lo cual puede permitir que los países receptores confinen la aplicación de los TBIs a las inversiones que respondan a sus objetivos de política (materializados en estas leyes y regulaciones). Esto puede también lograrse por medio de la introducción de provisiones referidas a la admisión de la inversión (Sauvé, 2006, pág. 21).

⁵⁸ Una excepción en este sentido la constituye, por ejemplo, el TBI firmado en 1998 entre EE.UU. y Bolivia, el que prohíbe a los países exigir cualquier requisito de desempeño como condición para el establecimiento, la adquisición, la expansión, el gerenciamiento, la conducción u operación de una inversión (UNCTAD, 2005, pág. 229). EE.UU. y Canadá suelen incluir prohibiciones a la introducción de requisitos de desempeño como condición para el establecimiento, expansión o mantenimiento de proyectos de inversión.

⁵⁹ Algunos autores aseguran que la inclusión de este tipo de cláusula implica en realidad la discriminación de inversores nacionales, quienes no pueden recurrir a instancias judiciales internacionales en caso de disconformidad con los fallos (Stanley, 2004).

⁶⁰ Tanto en lo que hace al trato nacional como al de NMF, la flexibilidad para caracterizar a una situación como “no semejante” es, sin embargo, limitada, ya que debe basarse en características objetivas, tales como el sector económico, el tamaño de la entidad o la ubicación geográfica (UNCTAD, 2003a, pág. 152).

derecho de admitir o no a extranjeros⁶¹. En general, los TBIs siguen este enfoque: la protección del Tratado suele operar una vez que la inversión fue realizada (en la fase de post-establecimiento).

Las regulaciones relacionadas a la admisión pueden ser absolutas (impidiendo la entrada de ETs en determinados sectores), o relativas (si se exige autorización previa al establecimiento). Estas regulaciones pueden tomar también la forma de requerimientos de desempeño, en cuestiones tales como contenido local, transferencia de fondos, obligación de asociar inversores locales por medio de *joint-ventures*, transferencia tecnológica, restricciones en materia de balance comercial y “culturales” (especialmente en las inversiones del sector de televisión, periódicos y radios), impedimentos para invertir en áreas estratégicas y medidas destinadas a influenciar la política de personal, y reinversión de utilidades⁶² (Stanley, 2004). En tanto, en la fase de post-establecimiento de una inversión, algunos TBIs especifican compromisos en lo que hace al trato nacional y de NMF⁶³, mientras que otros se refieren a estas cuestiones de modo más general.

Argentina ha suscripto 58 TBI, los cuales, una vez aprobados por el Congreso Nacional, cuentan con jerarquía superior a las leyes internas. A partir de ese momento, los tratados suelen tener una vigencia de 10/15 años, prorrogables automáticamente por un período similar o indefinido (dependiendo del tratado). Para su derogación es necesaria la denuncia de una de las partes con 6/12 meses de anticipación al vencimiento⁶⁴. Estos TBI presentan en lo esencial la misma estructura, con definiciones en relación a las inversiones, trato nacional, trato de NMF, expropiación y transferencia, con variaciones en ciertas especificidades (información de ProsperAr). Sin embargo, a pesar de estas diferencias, las mismas quedan desdibujadas por el hecho de que todos los TBI firmados incluyan el trato de NMF: basta realizar una “tabla de ventajas” para conocer el contenido “real” de los TBI firmados por Argentina (Noodt Taquela, 2000). En cuanto a la definición de inversión, el grueso de los TBI firmados por el país cuenta con la definición amplia antes mencionada.

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

A diferencia de los TBI, cuyo eje, como ya mencionamos, es la protección de las inversiones, los AIR (que han incluido cláusulas sobre inversión en forma creciente desde los años 90) hacen eje en la liberalización de los regímenes, con el objetivo de incrementar los flujos de IED. Éste es el caso del Tratado de Libre Comercio de América

⁶¹ La ley de Inversiones Extranjeras argentina (Decreto 1853/1993), sin embargo, no utiliza esa prerrogativa, ya que establece que todos los inversores extranjeros podrán efectuar inversiones en el país sin necesidad de aprobación previa, en iguales condiciones que los domiciliados en el país.

⁶² También en este caso, EE.UU. y Canadá constituyen una excepción, ya que suelen incluir en sus tratados que los países receptores deben garantizar el trato nacional y de NMF en relación al ingreso y establecimiento. Esto es acompañado por una lista de excepciones de base sectorial que procura proteger los intereses en áreas consideradas sensibles (Sauvé, 2006, pág. 23).

⁶³ El principio de no discriminación se limita a los incentivos “de comportamiento”, excluyendo a aquellos “localizacionales” (UNCTAD, 2003a, pág. 127).

⁶⁴ En ocasiones, la protección de las inversiones realizadas bajo la vigencia del acuerdo continúa una vez vencido el mismo, como es el caso del acuerdo firmado con Francia. En el mismo, la protección del inversor se extiende por un período de 15 años luego de la culminación del tratado original, aún si éste no fuera prorrogado (Noodt Taquela, 2000).

del Norte⁶⁵, el cual ha sido el puntapié inicial para la introducción de estas cláusulas en el MERCOSUR y en otros AIR de la región (definiendo en general las líneas centrales de estos acuerdos) (Sauvé, 2008, pág. 33).

Si bien muchos AIR se refieren también a temas abordados por los TBI (indemnizaciones en caso de expropiación y garantías del libre derecho para efectuar transferencias), en ocasiones incluyen disposiciones más amplias, tales como la protección de derechos de propiedad intelectual, la prohibición de prácticas anticompetitivas, la liberalización de los procedimientos de admisión y la apertura del comercio y la inversión en los servicios (incluso bajo la forma de presencia comercial, asociada a la IED) (Sauvé, 2008, pág. 33).

En general, los TBI suelen ser más “sólidos” que los AIR, reflejando asimetrías en el poder de negociación. A su vez, los AIR no sólo suelen considerar en mayor medida las condiciones específicas de los PED (ya que, incluso, algunos de los mismos se realizan exclusivamente entre PED), sino que incluyen también, en mayor medida que los TBI, los instrumentos tradicionales del derecho internacional (excepciones, reservas, salvaguardas, períodos de transición, etc.), los cuales suelen redundar en una mayor flexibilidad, y considerar diversos objetivos y necesidades de los países miembro que presentan distintos niveles de desarrollo. Sin embargo, también es cierto que en lo que hace a requisitos de desempeño, los AIR en general prohíben una cantidad más amplia de medidas que el Acuerdo sobre las MIC discutido previamente (Sauvé, 2008, pág. 34-36). El MERCOSUR, por ejemplo, prohíbe la utilización de requisitos de exportación y de provisión local de bienes y servicios (UNCTAD, 2003a, pág. 121).

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

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

⁶⁵ El capítulo sobre inversión del TLC de América del Norte se basa en las disposiciones de los TBI de EE.UU.

En síntesis, si bien los cambios en el plano multilateral, bilateral y de los acuerdos de integración regional han acotado los márgenes de acción para las políticas de focalización, especialmente en lo que hace al desarrollo de proveedores (contenido local), y el aliento a las exportaciones, existe aún margen para la instrumentación de estrategias de este tipo.

No obstante, esto no implica que la actual arena internacional deba considerarse como un “dato de la realidad”, especialmente considerando las implicancias, inciertas aún, de la crisis global que se ha desencadenado con epicentro en los Estados Unidos. Por lo tanto, si bien a continuación analizaremos en detalle los casos seleccionados, en el Anexo 8.3 se presenta una síntesis de las herramientas que estos países pudieron instrumentar en el marco (actual) de la OMC para avanzar en este sendero, sin perder de vista que los espacios podrían, incrementarse, en tiempos futuros.

4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y LECCIONES PARA LA ARGENTINA

4.1. LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE SINGAPUR: EL *ECONOMIC DEVELOPMENT BOARD (EDB)*⁶⁶

4.1.1. INTRODUCCIÓN

Singapur se encuentra entre los principales receptores de IED del mundo en desarrollo, dando cuenta de aproximadamente el 40% de los ingresos del sudeste asiático en 2007, y del grueso de aquellos destinados al sector servicios (fundamentalmente, comercio y finanzas). Mientras en 1988-1992 recibió US\$ 3.842 millones, este monto ascendía a US\$ 9.641 millones hacia 1993-1997, y a US\$ 18.861 en 2003-2007. En tanto, los flujos en relación a la formación bruta en capital físico pasaron del 34% en 1988-1992, al 65% en el último quinquenio; y el stock de IED en relación al producto, del 73% en 1992 al 155% el año pasado (Anexo 8.4).

Este país asiático aparece en gran parte de la literatura recibida tanto como un ejemplo a seguir, por la eficiencia y pragmatismo de su ADI, como así también, y prácticamente en forma contradictoria, como un “caso extremo”, y tal vez irreplicable. En cuanto a lo primero, es considerada la nación que más exitosamente ha logrado “utilizar” a la IED (tanto la destinada a las actividades de exportación como la de alta tecnología), de modo de promover el desarrollo industrial y el escalamiento tecnológico (Lall, 2000)⁶⁷.

Sin embargo, también es un “caso extremo”: Singapur e Irlanda son los únicos países en los cuales la IED ha constituido el eje central sobre el cual estructuraron sus estrategias de desarrollo y el resto de las políticas públicas (CEPAL, 2006). Estas experiencias, además de constituir los únicos casos en los que el motor empresario del desarrollo fue foráneo, han mostrado sus limitaciones. Aunque exitosos en sus procesos de crecimiento, la estrategia utilizada por estos dos países los ha vuelto más vulnerables a las recesiones que tienen lugar en Estados Unidos, y a aquellas que afectan al sector de alta tecnología. A su vez, ambos países se encuentran entre los más desiguales del mundo de desarrollo medio/alto (Velde, 2001b, pág. 3). Por otro lado, y como se verá posteriormente, a partir de la crisis de 1985/6 Singapur reconoció que el descansar excesivamente en las ETs ha redundado en debilidades del aparato productivo nacional, procurando hacer eje en el desarrollo de proveedores. En este sentido, no se pretende proponer a la estrategia de este país como modelo a seguir, sino mostrar cómo, a partir del establecimiento de sus prioridades nacionales, avanzó en cierta estrategia de focalización.

A su vez, los argumentos para asegurar su “exclusividad” encuentran asidero en el hecho de que es una pequeña ciudad-estado que cuenta con una población de apenas 4,6 millones de personas, y cuyo Estado, relativamente autoritario, establece las políticas que

⁶⁶ A no ser que se indique lo contrario, la fuente de información utilizada es el sitio web del EDB y los documentos publicados por la Agencia.

⁶⁷ Como parte de su estrategia, Singapur ha firmado un gran número de acuerdos de librecomercio, especialmente luego de la crisis asiática. Desde 2001, el país completó las negociaciones con EE.UU. (2004), Japón (2002), Australia (2003), Nueva Zelanda (2001) y la *European Free Association* (2003). A su vez, otros acuerdos se encuentran en proceso de negociación o en progreso: Canadá, Jordania, India, Corea, México, *Pacific Three* (Singapur, Chile y Nueva Zelanda), Sri Lanka y ASEAN-China (Liu, 2007, pág. 517).

considera necesarias con escasa resistencia de otros niveles de gobierno, y de la sociedad civil. Asimismo, Singapur se caracteriza por contar con una fuerte intervención estatal⁶⁸. Las empresas de gran escala vinculadas con el Estado son un actor de peso en la economía, y se abocan a actividades tales como las telecomunicaciones, la generación/distribución de energía, la infraestructura, los servicios financieros, de salud, educación y los servicios portuarios, entre otros.

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

4.1.2. HISTORIA, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DISEÑO INSTITUCIONAL

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

Los años 60s, con posterioridad al retiro de las tropas inglesas en 1959, fueron para Singapur tiempos de turbulencia e inestabilidad. El país sufría de alto desempleo, contaba con un escaso número de industrias orientadas exclusivamente a satisfacer las necesidades del poco sofisticado y pequeño mercado interno, y la IED era prácticamente nula. Con la prioridad de reducir la incidencia de la desocupación, el gobierno procuró atraer a firmas extranjeras de sectores intensivos en trabajo (prendas de vestir, textiles, juguetes, productos de madera), como así también a ciertos proyectos capital y tecnología intensivos (tales como el *Shell Eastern Petroleum* y el *National Iron and Steel Mills*). En 1961 fue creada la Agencia Singapurensa para el Desarrollo Económico (*Singapore*

⁶⁸ “Indudablemente, lo que ha sustentado el éxito de Singapur no es una confianza en las “fuerzas del mercado”, sino la continua intervención de las agencias del Estado como el EDB, y recientemente el NSTB [National Science and Technology Board], dando forma y alentando el desarrollo industrial” (Mathews, 1999, pág. 73, traducción propia).

Economic Development Board –EDB-) ⁶⁹, con un presupuesto inicial de S\$100 millones – aproximadamente US\$ 25 millones⁷⁰ (3,4% del PBI) en ese entonces-.

Esta estrategia fue delineada en el Plan de Desarrollo de 1961-1964, y como tal implementada por el EDB. La misma incluía el otorgamiento de incentivos al capital privado para que estableciera industrias en Singapur, destinadas fundamentalmente a la exportación⁷¹. La función del EDB consistía en “convencer” a los potenciales inversores extranjeros de modo que instalaran plantas en Singapur, actuando como ventanilla única con autoridad para coordinar todas las actividades vinculadas con la competitividad industrial y la IED: formulación de políticas, provisión de incentivos y creación de polígonos industriales. El objetivo era orientar a los inversores extranjeros hacia las actividades escogidas (UNCTAD, 2002).

La legislación más significativa en este sentido fue la Ordenanza de Industrias Pioneras (*Pioneer Industries Ordinance*) -1959-, destinada a promover el establecimiento de nuevas firmas. Aquellas beneficiadas con este estatus podían obtener, entre otras ventajas, una exención o desgravación fiscal por 2-5 años del impuesto a las ganancias empresarias (del 40% en ese entonces), siempre que desarrollaran nuevos productos (Tan, 1999, pág. 5). En el mismo año fue lanzada la Ordenanza de Expansión Industrial (*Industrial Expansion Ordinance*), que otorgaba beneficios fiscales a las firmas que se expandían, por períodos que dependían del capital invertido. El beneficio obtenido variaba con los activos fijos de la empresa (Ying *et al*, 2007, pág. 53).

El EDB desarrolló los primeros polígonos industriales, como el de Jurong, al tiempo que proveía espacios para la realización de actividades manufactureras por medio de la venta o el alquiler. Estos polígonos contaban con la infraestructura y los canales de acceso necesarios para el desarrollo de las actividades productivas (Tan, 1999, pág. 5). A partir de 1968, cuando se desprendió del EDB, la *Jurong Town Corporation* (JTC) ha contado con la responsabilidad del establecimiento de estos espacios.

Es interesante mencionar que el desarrollo de polígonos industriales, herramienta que ha resultado sumamente efectiva, no ha implicado la erogación de importantes recursos por parte del Estado. Por medio de la introducción de mecanismos de alquiler y *leasing*, la JTC ha logrado más que compensar los gastos de implementación de una política proactiva, caracterizada por el avance en la creación de estos espacios aún antes del surgimiento de la demanda efectiva de los mismos (Velde, 2001a, pág. 44).

Un importante punto de inflexión para el desarrollo industrial de Singapur tuvo lugar cuando la firma *Texas Instruments*, luego de cuatro meses de negociaciones con el EDB, estableció en 1968 una planta de semiconductores y circuitos integrados destinados a la exportación, marcando el inicio de la industria electrónica en el país. Esta decisión

⁶⁹ El precursor del EDB fue la Agencia de Promoción Industrial (*Industrial Promotion Board*), creada por el régimen colonial británico.

⁷⁰ Tan, 1999, pág. 1.

⁷¹ Cuando Singapur fue expulsado de Malasia en 1965, país con el que estuvo integrado desde 1963, perdió una importante fuente de materias primas y un vasto mercado para colocar bienes finales. En este contexto, el nuevo desafío para Singapur consistía en desarrollar industrias orientadas a la exportación. Fue entonces cuando el EDB abrió sus primeros centros en el exterior, en Hong Kong y Nueva York.

significó una señal para que otras firmas electrónicas consideraran a Singapur como un destino atractivo para sus inversiones en estas actividades (UNCTAD, 2002).

Con la reducción del desempleo en los años 70s⁷², el desarrollo industrial se constituyó en la prioridad del Estado singapurense, y, consecuentemente, del EDB. Se realizaron nuevas inversiones, especialmente en el sector de electrónica, al tiempo que mejoró notablemente el desempeño exportador. La base industrial fue ampliada, diversificó su variedad de productos y se vio sofisticada con la producción de partes y periféricos de computadoras, paquetes de *software* y obleas de silicio.

A pesar de que la recesión global de 1975 ralentizó el progreso en este sendero, el EDB impulsó la realización de nuevos proyectos industriales, constituyendo a la manufactura en el sector principal de la economía. A partir de ese momento la Agencia pasó a adoptar una estrategia de *targeting*, elaborando una lista de los sectores prioritarios en los que concentraría sus actividades de promoción (aunque estos sectores eran numerosos). Los oficiales de la Agencia integraban grupos de trabajo por *clusters* industriales, seguían el desempeño de las firmas y participaban en reuniones donde se delineaban las políticas públicas. Cada ET contaba con un oficial a cargo, con quien mantenía un contacto fluido⁷³. El EDB concentraba sus esfuerzos en aquellas empresas con tradición en el país y en mercados que mostraban desempeños favorables (Ying *et al*, 2007, pág. 53-8).

Por ejemplo, apenas dos años después de su creación, la firma *Seagate* se había constituido en líder mundial en la manufactura de discos rígidos, y, al considerar que la empresa necesitaría expandirse internacionalmente para incrementar su capacidad de producción, el EDB comenzó a monitorearla. Los oficiales de la Agencia en Los Ángeles proveían a la sede central con información sobre esta empresa y, hacia 1982, el EDB se contactó con la empresa, logrando persuadirla de invertir en el país (Ying *et al*, 2007, pág. 58). A su vez, el EDB la vinculó con proveedores que se encontraban en condiciones de producir componentes.

Entre 1971 y 1976 el EDB profundizó su política de apertura de oficinas, inaugurando sedes en Zurich, Paris, Osaka y Houston, mientras que en Singapur se estableció una unidad de capacitación con el objeto de centrar la atención en la formación para la actividad industrial. En 1971 fue lanzado el Programa de Capacitación en el Exterior (*Overseas Training Programme*), que facilitaba la formación de jóvenes trabajadores singapurenses en Alemania, al tiempo que se iniciaron conversaciones para el establecimiento de centros de capacitación públicos en forma conjunta con las firmas Tata (India), Philips (Holanda) y Rollei (Alemania).

Durante los años 80s, se profundizó la competencia con otros países en desarrollo (especialmente del sudeste asiático) en industrias de baja tecnología, tales como textiles, calzado, muebles y actividades simples de ensamblaje en el campo de la electrónica.

⁷² En 1973, el desempleo alcanzó el 4,5% (Tan, 1999, pág. 6).

⁷³ El contacto fluido con las ETs le permitió al EDB contar con la información necesaria para tomar decisiones como alentar a determinados sub-segmentos en el sector de electrónica, como así también a ciertas firmas. Así, impulsó a la electrónica para el sector automotriz a fines de los 70s, a las PCs y discos rígidos en los 80s y a la fabricación de obleas en los 90s (Ying *et al*, 2007, pág. 53).

Además, las industrias de bienes finales intensivas en empleo perdían atractivo, al ser las que contaban con mayores niveles de protección en los países de la OECD (Tan, 1999, pág. 7). Singapur optó por avanzar entonces en lo que fue denominado la Segunda Revolución Industrial, caracterizada por una mayor orientación hacia las actividades intensivas en conocimiento. En tanto, mientras el eje continuaba colocado en las actividades manufactureras, se incrementó la importancia otorgada al sector servicios (Ying *et al*, 2007, pág. 53).

No sólo el gobierno optó por no avanzar en una competencia predatoria con el resto del sudeste asiático impulsando la reducción de los salarios, sino que incluso alentó esta escalada con el objeto de acelerar el abandono de los eslabones intensivos en trabajo, procurando atraer a aquellos de alta tecnología. Las actividades más complejas se encontraban, gracias a sus niveles de productividad, en condiciones de afrontar estos salarios en sus estructuras de costos. De este modo, se logró un escalamiento tecnológico y en los negocios, y una mejora en el bienestar de los trabajadores. La promoción de la inversión se volvió más focalizada⁷⁴ hacia las industrias de electrónica, maquinaria, ingeniería de precisión, ingeniería pesada (no automóviles), industrias de procesos químicos y actividades de I+D (Omán, 2000, pág. 47).

El EDB se propuso que las firmas pertenecientes a estas industrias contaran con la oferta necesaria de servicios de alta tecnología y de trabajadores calificados. Con este último objetivo, estableció instituciones para capacitar a los singapurenses en la realización de tareas especializadas de electrónica e ingeniería, junto con los gobiernos de Japón, Alemania y Francia. A su vez, se encargó de administrar el Fondo de Desarrollo de Capacidades (*Skills Development Fund*⁷⁵), lanzado en 1979, y fue establecido el Parque de Ciencias junto a la Universidad Nacional de Singapur, de modo de alentar la realización de actividades de I+D por parte del sector privado. El financiamiento a bajo costo y la provisión de servicios de consultoría técnica ayudó a los industriales a automatizar sus operaciones.

La crisis a escala mundial en la industria electrónica que tuvo lugar en 1985/6 significó un punto de inflexión para Singapur: a partir de entonces, se estableció en forma deliberada una estrategia para ampliar las actividades que las ETs desarrollaban localmente. La recesión evidenció la fuerte dependencia de Singapur respecto de las ETs, por lo que a partir de entonces el eje se trasladó a la difusión de las actividades intensivas en conocimiento realizadas por las ETs hacia las firmas locales (Mathews, 1999, pág. 64). En

⁷⁴ “Cuanto más tarde ingresaban al país, mayores los requisitos impuestos a las ETs por parte del gobierno. Las autoridades ganaban madurez y seguridad en el trato con las empresas transnacionales a medida que se hacía claro que Singapur tenía algo importante que ofrecer” (Mathews, 1999, pág. 67, traducción propia).

⁷⁵ Este Fondo, que se encuentra bajo la responsabilidad de la Agencia de Productividad y Estándares (*Productivity and Standards Board*), impone a los empleadores una contribución del 1% (que alcanzaba el 4% antes de la crisis de 1986) de los salarios abonados por cada trabajador que cobre un sueldo menor a cierto límite establecido. Estos recursos son distribuidos entre las firmas que instan a sus empleados de menor rango a asistir a cursos de capacitación aprobados por el Estado. El Fondo ha tenido un impacto importante en la mejora de capacidades en Singapur, ya que se estima que el 10% de los trabajadores ha sido formado mediante los mismos. A su vez, esta política implica, *ceteris páribus*, una mejora en la distribución del ingreso: en general, las actividades de capacitación realizadas por las ETs se dirigen a los trabajadores de mayores salarios, ya que los PED suelen contar con escasas capacidades a nivel gerencial (Velde, 2001b, pág. 24).

esta línea de acción, y como veremos posteriormente, en 1986 se lanzó el Programa de Escalamiento de la Industria Local (*Local Industry Upgrading Programme*).

Hacia 1990, el EDB contaba ya con 16 centros de promoción de inversiones en todo el mundo, al tiempo que su rol se había ampliado. A partir de la implementación del Plan Económico-estratégico en 1991, el país ha instrumentado una estrategia que pone el acento en el desarrollo de *clusters*⁷⁶ (focalizándose en las industrias electrónica/semiconductores, petroquímica y de ingeniería) (Lall, 2000, pág. 53)⁷⁷.

En este marco, en 1991 se lanzó el *EDB Investments Pte Ltd* (EDBI) con el objeto de realizar inversiones en firmas que impulsen a los *clusters* escogidos⁷⁸. En tanto, el Fondo de Desarrollo de Clusters (*Cluster Development Fund*), administrado por el EDBI, tiene tres propósitos: i) facilitar inversiones en proyectos estratégicos (que mejoren los activos clave de los *clusters* locales de electrónica y petroquímica), ii) acelerar el desarrollo de firmas nacionales y iii) realizar inversiones estratégicas con empresas locales y extranjeras que refuercen los lazos de Singapur con la región del sudeste asiático (Mathews, 1999, pág. 78). Lanzado en 1994 con un presupuesto de S\$ 1.000 millones (aproximadamente US\$ 657 millones⁷⁹), hacia fines de la década se había duplicado. Otro medio de intervención para el aliento a los *clusters* ha sido el establecimiento de instalaciones para uso conjunto por parte de la JTC (Velde, 2001a, pág. 46).

El EDB es una agencia gubernamental formalmente autónoma que cuenta con una junta de directores, dispone de libertad para establecer su estructura salarial, mecanismos de promoción y procedimientos. Sin embargo, esta libertad no ha implicado carencia de articulaciones con el resto de la estructura pública: la Agencia mantiene importantes vínculos con otros cuerpos gubernamentales⁸⁰ y trabaja con todos los ministerios para cumplimentar su función. A su vez, cuenta con un cuerpo consultivo internacional

⁷⁶ En esta estrategia, el término *cluster* no implica la existencia de cierta aglomeración geográfica (aunque dado el pequeño tamaño de la isla, todas las industrias se encuentran, de hecho, concentradas), sino que se refiere al desarrollo de actividades interconectadas a lo largo de cadenas de valor, aguas arriba y aguas abajo (desarrollo de productos y procesos, producción, ingeniería y *marketing* estratégico, entre otros).

⁷⁷ A su vez, en el mismo año se lanzó el Plan Nacional de Tecnología, creándose la Junta Nacional de Ciencia y Tecnología con el objeto de destinar a gastos de I+D en sectores predefinidos un 2% del PBI. Con el Segundo Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, el apoyo a la actividad científica fue más explícito, y se duplicó el gasto en CyT entre 1996 y 2000 (destinándose un 30% a los sectores estratégicos seleccionados por el gobierno) (CEPAL, 2007).

⁷⁸ En la actualidad, existen otros grupos de inversión además del EDBI, cada uno de los cuales cuenta con sus propios objetivos. El *EDBV Management Pte Ltd* se propone constituir emprendimientos comerciales exitosos y apoyar la actividad del EDB para el desarrollo de *clusters* industriales considerados clave. Los fondos manejados incluyen el *PLE Investments Pte Ltd* y el *M-Commerce Ventures Pte Ltd*. En tanto, el *Bio*One Capital* se propone mejorar el nivel de las actividades de la industria biomédica en Singapur. *TIF Ventures Pte Ltd* (TIFV) es una compañía que gerencia fondos de fondos. El *Technopreneurship Investment Fund* (TIF) procura impulsar las actividades de capital de riesgo en Singapur, y, en este proceso, alentar a las empresas con sede en el país que cuentan con alto potencial de crecimiento. TIF ha invertido en más de 100 actividades conjuntas alrededor del globo.

⁷⁹ Los datos se presentan también en dólares estadounidenses para permitir la comparación entre los distintos países. Para la conversión, se utilizó el tipo de cambio publicado por la Autoridad Monetaria de Singapur.

⁸⁰ Por ejemplo, la Autoridad de Modernización Urbana, la Agencia de Desarrollo de Comercio, la Agencia Singapurense de Promoción del Turismo, la Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología (actual A*STAR), la Autoridad Monetaria de Singapur, la Agencia Nacional de Informática, la Agencia Singapurense de Productividad y Estándares, la JTC, la Agencia de Vivienda y Desarrollo y la Autoridad Singapurense de Telecomunicaciones.

integrado por ejecutivos de las principales ETs localizadas en Singapur, y con 19 oficinas internacionales: 7 en Estados Unidos, 5 en Europa y 7 en Asia. El presupuesto operativo para el año 2008 asciende a los S\$ 129,8 millones (aproximadamente, US\$ 86,4 millones).

4.1.3. LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN

4.1.3.1. RASGOS GENERALES

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

A su vez, estos incentivos se aplican tanto de modo general como discrecional, en base a un análisis caso por caso. Las leyes locales les otorgan a los cuerpos regulatorios una amplia discreción para la modificación de las regulaciones y la imposición de nuevas condiciones, lo cual les ha permitido a las agencias adaptar los incentivos u otros servicios a partir de análisis caso por caso. Los procedimientos para obtener licencias y permisos son en ocasiones más rápidos para aquellos inversores de las áreas consideradas prioritarias⁸¹.

Más allá de los instrumentos específicos utilizados para el aliento a los distintos sectores (que se presentarán luego), las principales herramientas utilizadas son:

- *Incentivo Pionero (Pioneer Incentive)*: Se destina a aquellas firmas dedicadas a una actividad industrial que no es hasta el momento desarrollada en el país, o que no se realiza a escala suficiente de acuerdo a las necesidades nacionales. Consiste en una exención en el impuesto a las ganancias empresarias⁸² sobre los beneficios derivados de la actividad pionera por 5-15 años. La extensión del beneficio depende de los méritos del proyecto, tales como el tipo de producto, el nivel de inversión, las capacidades generadas, el período de gestación y la tecnología utilizada.
- *Desgravación a la Inversión (Investment Allowance –IA-)*: Es otra desgravación, de hasta el 100%, sobre ciertos costos de equipamiento incurridos durante un determinado período (planta y maquinaria, construcción de plantas, adquisición de *know-how* o derechos de patentes, plantas para el reciclaje del agua, satélites). El

⁸¹ Esto surge de un informe del Departamento de Estado Estadounidense (US Department of State, 2007) pág. 7), que dada la firma del acuerdo de librecomercio entre EE.UU. y Singapur, brinda información a los inversores estadounidenses para el desarrollo de sus actividades en Singapur. Allí, se reconoce que el EDB cuenta con criterios diferenciados, más allá de lo establecido, de acuerdo a la relevancia que le otorga el Estado a los distintos proyectos.

⁸² Singapur cuenta con una de las menores tasas en el impuesto a las ganancias empresarias en el mundo (18%).

equipamiento debe contribuir a una mayor eficiencia o introducir nuevas tecnologías en la industria. Las firmas deben dedicarse a las actividades seleccionadas: manufactura, ingeniería o servicios técnicos, I+D, operaciones de construcción, proyectos para reducir el consumo de agua, proyectos que promuevan la industria del turismo y operaciones de satélites. No existe requisito mínimo de inversión. El beneficio a obtener se encuentra sujeto a negociación, y los beneficios no utilizados pueden trasladarse a años siguientes (UNCTAD, 2000b).

- *Incentivo al Desarrollo y la Expansión (Development and Expansion Incentive – DEI-)* (llamado previamente *Incentivo post-pionero -Post-pioneer Incentive-*): Provee tasas preferenciales en el impuesto a las ganancias empresarias de hasta el 5% por 10 años (con posibilidades de extenderlo a 20 años), en todos los beneficios que califiquen.

4.1.3.2. LAS ACTIVIDADES ESCOGIDAS EN LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN⁸³

a. Electrónica

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

Las actividades de ensamblaje de semiconductores dejaron de alentarse ya a inicios de los 70s: *Hewlett-Packard* fue la última empresa en realizar este tipo de inversiones bajo el *pioneer* estatus⁸⁴. A partir de entonces, el EDB se concentró en que las firmas de electrónica existentes avanzaran hacia actividades más complejas, hasta llegar a la fabricación de obleas⁸⁵.

La industria de los semiconductores se ha convertido en una de las principales actividades de Singapur. La difusión de la producción *off-shore* realizada por parte de las ETs en la industria electrónica a fines de los años 70s y principios de los 80s creó una gran oportunidad, por lo que se procuró que todas las industrias de apoyo, la infraestructura de transporte y de comunicaciones, como así también los programas de desarrollo de capacidades, se encontraran en condiciones de atraer a estas industrias (Lall, 2000, pág. 52). Los esfuerzos se destinaron a los productores manufactureros de semiconductores estadounidenses, por medio de la oficina del EDB en Nueva York.

⁸³ Otras actividades que comenzaron a ser alentadas en Singapur se presentan en el Anexo 8.5.

⁸⁴ Poco después de que se decidiera esta "reorientación administrativa", Intel procuró beneficiarse con el incentivo, pero el otorgamiento del mismo fue denegado. La empresa se instaló entonces en Penang (Malasia) (Chan, 2002, citado en Ying *et al*, 2007, pág. 59).

⁸⁵ Una forma de alentar las inversiones en la fabricación de obleas por parte de las ETs fue la participación accionaria del EDB en distintos proyectos: un *joint venture (TECH Semiconductor)* conducido por la ET *Texas Instruments* (quien proveía la tecnología y recibía el grueso del producto), junto con Hewlett-Packard, Canon y el EDB, introdujo a Singapur en la fabricación de chips hacia fines de los 80s (Mathews, 1999, pág. 65).

Oficiales de la Agencia visitaron a gerentes de varias firmas de *Silicon Valley* que procuraban iniciar actividades en Asia, y coordinaron visitas a Singapur (Ying *et al*, 2007, pág. 58).

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

En 1991, el gobierno estableció el Instituto de Microelectrónica⁸⁶, bajo el auspicio de la Universidad Nacional del Singapur y de la Agencia Nacional de Ciencia y Tecnología (*National Science and Technology Board* –NSTB-, posteriormente conocida como A*STAR⁸⁷). El Fondo para el Desarrollo de Clusters (*Cluster Development Fund*) colaboró en el aliento a esta actividad, como así también el Programa de Coinversión (*Co-Investment Programme*⁸⁸) –EDBI-. El gobierno también ha ofrecido subsidios a firmas nacientes⁸⁹ en áreas consideradas críticas para los *clusters* industriales (Lall, 2000, pág. 53). La capacitación en la industria ha sido apoyada también por medio de programas específicos, como el programa de desarrollo Capacidad de Proceso de Semiconductores (*Semiconductor Process Capability*⁹⁰).

En cuanto a áreas industriales, el país dispone en la actualidad de cuatro parques de fabricación de obleas: *Tampines* (donde se encuentra el *joint-venture* Hitachi/Nippon Steel DRAM), *Pasir Ris* (que hospeda al *joint-venture* Philips/TSMC), *Woodlands*⁹¹ (que aloja las instalaciones del TECH DRAM y de *Chartered*, y provee a cada firma con espacio para ampliaciones) y *North Coast*. Cada parque cuenta con servicios de tratamiento de residuos y centros de capacitación de trabajadores, entre otras facilidades.

b. Química y petroquímica

El sector petróleo ha sido clave en Singapur desde los años 60s, y a partir del avance en un sendero evolutivo, el país cuenta en la actualidad con una oferta de diversas actividades vinculadas a la industria química para firmas de la región y del resto del

⁸⁶ Su misión es realizar actividades de I+D en campos estratégicos de la microelectrónica, apoyar y asociarse con la industria y desarrollar recursos humanos con capacidades de I+D (Mathews, 1999, pág. 69).

⁸⁷ Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación.

⁸⁸ El Programa de Coinversión (*Co-Investment Programme*) está destinado a proveer financiamiento oficial por medio de la participación accionaria en *joint-ventures*, tanto en Singapur como en el exterior, que se considera sirven a intereses competitivos nacionales.

⁸⁹ Las políticas dirigidas a las firmas nacientes (*start-ups*) y a las PyMEs son conducidas por la Agencia de Estándares, Productividad e Innovación (*Standards, Productivity and Innovation Board* - SPRING Singapore). Trabaja en forma coordinada con otras áreas para asistir a las empresas en material de financiamiento, desarrollo de capacidades y gerenciamiento, tecnología e innovación y acceso a mercados (<http://www.spring.gov.sg/>).

⁹⁰ Este programa, con un presupuesto de US\$ 200 millones a fines de los 90s, se propone impulsar las capacidades de las firmas para la fabricación de obleas, litografía y tecnologías de *display* (Mathews, 1999, pág. 78).

⁹¹ Tampines, Pasir Ris y Woodlands fueron diseñados a fines de los 80s.

mundo (refinación, producción petroquímica, química fina y especialidades químicas, comercialización de petróleo y construcción de torres de perforación).

El complejo químico integrado verticalmente de la Isla de Jurong, constituido por medio de la unión de siete pequeñas islas, ha mostrado resultados beneficiosos en términos de integración. En una superficie de 2.790 has se ubican plantas químicas y petroquímicas junto a sus proveedores de materia prima (las refinerías de petróleo), lo cual permite reducir costos de logística⁹². A su vez, también se encuentran en este espacio compañías que brindan servicios de apoyo, aportando beneficios adicionales. Las firmas en la isla pueden compartir las facilidades de muelles y amarraderos, los servicios de tratamiento de residuos, médicos y de emergencias, infraestructura de carreteras y desagüe, y servicios de oleoductos (Pillai, 2006, pág. 17).

En cuanto a actividades de capacitación, el gobierno estableció en 1992 el Comité de Asesoramiento para los Recursos Humanos de la Industria Química (*Chemical Industry Manpower Advisory Comité –CHIMAC-*), de modo de asesorar en materia de mejores prácticas, capacitación y educación. A su vez, construyó en la Isla el Centro de Tecnología de Procesos Químicos (*Chemical Process Technology Center*), con capacidad para formar a 800 estudiantes y a 8.000 trabajadores por año de las industrias química y petroquímica. También se otorgan becas para que los mejores estudiantes continúen su formación en el exterior en ingeniería química, y se procura atraer a trabajadores calificados del exterior (Pillai, 2006, pág. 18). En cuanto a actividades de investigación, el Instituto de Ciencias de la Química y la Ingeniería (*Institute of Chemical and Engineering Sciences –ICES-*) provee apoyo en materia de I+D para empresas de estos rubros.

c. Ciencias biomédicas y servicios médicos

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

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

El programa de focalización destinado a las firmas biomédicas es similar a los esquemas generales de incentivos para la industria manufacturera. Los instrumentos utilizados son

⁹² La posibilidad de *plug and play* (“enchufe y encienda”) permite reducir costos en un 20%, de acuerdo al EDB.

el Incentivo Pionero, el Incentivo al Desarrollo y la Expansión y la Desgravación a la Inversión (antes caracterizados), a los que se suman la Deducción extra para Gastos en I+D (*Further Deduction for R&D Expenses -S14E-*) (ver más adelante), una deducción impositiva para los costos de patentamiento e incentivos provistos por el Consejo de Investigación Biomédica (*Biomedical Research Council*)⁹³ (Ying *et al*, 2007, pág. 61). El esfuerzo en este sentido ha sido conjunto, entre el EDB y A*STAR. Se estableció el Comité de Dirección sobre las Ciencias de la Vida, con la dirección de los Ministerios de Comercio e Industria y el de Salud (Ying *et al*, 2007, pág. 65).

A su vez, resultaba clave impulsar un mecanismo de financiamiento adecuado para esta industria. El capital de riesgo era, dada la incertidumbre y potenciales altas ganancias que caracterizan a esta actividad, una opción apropiada. El EDB creó el *Bio*One Capital*, bajo el cual se establecieron 4 fondos dedicados al sector. Esta firma opera tanto en el mercado global de capital de riesgo en la industria de biomedicina, como en la cofinanciación de firmas con proyectos/actividades estratégicas para el país. El objetivo es, más allá de concentrarse en las grandes ETs farmacéuticas, alentar la inversión en firmas nacientes de biotecnología. De este modo, se procura tanto mejorar el nivel de las actividades de la industria biomédica en Singapur, como así también generar ganancias de capital de largo plazo. Maneja fondos por más de US\$ 650 millones y cuenta con inversiones estratégicas en más de 80 empresas alrededor del globo (Ying *et al*, 2007, pág. 65).

Los jugadores clave de la industria y una base de empresas de tecnología médica, se encuentran sitios en el Parque Biomédico *Tuas*, dedicado a las ciencias biomédicas⁹⁴. A su vez, Singapur cuenta con un complejo dedicado a I+D, la *Biopolis*⁹⁵, sede de cinco instituciones públicas de investigación en biomedicina y laboratorios de A*STAR⁹⁶.

En cuanto a capacitación de los recursos humanos, el Comité de Asesoramiento sobre Recursos Humanos en Ciencias Biomédicas (*Biomedical Sciences Manpower Advisory Committee –BMAC-*), conformado por gerentes de varias firmas farmacéuticas y por representantes de institutos de educación superior, lleva a cabo iniciativas conducentes a mejorar la capacitación y el entrenamiento de la mano de obra del sector, como así también medidas para atraer a trabajadores calificados del exterior y retenerlos en la industria farmacéutica. A su vez, A*STAR persuadió a científicos de alta calificación de otros países para que se instalaran en Singapur, a partir del impulso que se estaba dando a la actividad, y del contexto adecuado para desempeñarse profesionalmente. La Agencia fue exitosa en este sentido, y los científicos convocados son conocidos como las “ballenas” llamados a guiar a la nueva generación de científicos locales (“guppies”) (Ying *et al*, 2007, pág. 65).

⁹³ Éstos consisten en financiamiento para investigadores individuales por hasta 3 años, y para proyectos de investigación de acuerdo al cumplimiento de ciertos criterios (equipos interdisciplinarios, desarrollo de competencias clave), entre otros.

⁹⁴ En la actualidad, este parque está en proceso de expansión para duplicar su capacidad, ante el aumento en la demanda de la industria.

⁹⁵ El desarrollo y gerenciamiento del Parque Biomédico Tuas y de la Biopolis es realizado por la JTC.

⁹⁶ La Biopolis ofrece infraestructura *plug and play* (“enchufe y encienda”) para las empresas farmacéuticas y de biotecnología, de modo que las mismas compartan las facilidades y los servicios disponibles.

d. Actividades de Innovación e I+D

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

El Esquema de Desarrollo de la Innovación (*Innovation Development Scheme –IDS-*) consiste en un subsidio otorgado a firmas registradas en Singapur que cofinancia la innovación en productos, procesos y aplicaciones. Los principales costos y el apoyo otorgado incluyen:

- Mano de obra, incluyendo salarios de los miembros del proyecto y pasajes aéreos, costos de capacitación (50% de los costos).
- Equipamiento y materiales (30%).
- Servicios profesionales, como consultoría y subcontratación (50% para servicios locales y 30% para extranjeros).
- Derechos de propiedad intelectual (30%).

El proyecto beneficiado debe conducir a la creación de capacidades de innovación para la firma, y la industria (o *cluster*). A su vez, debe permitir incrementos significativos en la productividad y el valor agregado por trabajador, o conducir a resultados tangibles (inversiones adicionales para nuevos productos, introducción de nuevos servicios, adopción de una nueva tecnología).

En tanto, el Incentivo a la Investigación para Empresas (*Research Incentive Scheme for Companies –RISC-*) provee subsidios parciales para los costos resultantes de proyectos de I+D (capacitación de la mano de obra, inversiones en equipamiento, gerenciamiento de propiedad intelectual y servicios profesionales). En 2008 el presupuesto para este Programa ascendió a S\$ 2,1 millones⁹⁷ (US\$ 1,4 millones). La cofinanciación es diferente de acuerdo al tipo de costo incurrido:

- Mano de obra, incluyendo salarios de los miembros del proyecto, pasajes aéreos y costos de capacitación (50% de los costos).
- Equipamiento y materiales (30%).
- Servicios profesionales, como consultoría y subcontratación (30%).
- Derechos de propiedad intelectual (30%).

El proyecto beneficiado debe desarrollar o crear nuevas capacidades de I+D estratégicas para mejorar la competitividad de la firma, redundar en la contratación adicional y en la

⁹⁷ http://www.singaporebudget.gov.sg/expenditure_overview/mti.html

capacitación de científicos e ingenieros, generar beneficios comprobables para la economía nacional y derivar en incrementos significativos en los gastos de I+D en un período especificado. Si bien no existe un monto de subsidio máximo “oficial”, de acuerdo a Mani (2000, pág. 30), éste depende en la práctica del sector de actividad, la naturaleza de la tecnología utilizada y el grado en el que el proyecto contribuye al cumplimiento de los objetivos establecidos para distintos sectores de la economía.

Asimismo, la Desgravación para Acuerdos de Repartición de Costos (*Writing Down Allowance for Cost Sharing Agreement -S19C-*) consiste en un incentivo fiscal que les permite a las firmas deducir los pagos por actividades de I+D compartidas. El acuerdo debe ser formal y aprobado por el EDB. En tanto, la Deducción Extra para Gastos en I+D (*Further Deduction for R&D Expenses -S14E-*) le permite a las firmas del sector manufacturero y de servicios deducir por segunda vez los gastos incurridos por sus actividades en I+D (además de la deducción automática permitida). El Programa cubre la I+D realizada internamente y aquella desarrollada por una organización dedicada a actividades de innovación, y excluye los gastos de capital en plantas, maquinaria, terrenos o edificios (Mani, 2000, pág. 35). Las actividades de I+D deben ser realizadas en Singapur y los criterios de elegibilidad dependen, de acuerdo a Mani (2000, pág. 35), de i) la sofisticación del proyecto de I+D, ii) la calificación de los investigadores y iii) los gastos en I+D realizados.

e. Actividades de casa matriz

También con el eje en el aliento a ciertas funciones empresarias, el EDB ha apoyado el establecimiento de actividades de casa matriz fronteras adentro.

Con la mejora en los salarios, el Estado ha impulsado a las ETs a que reconfiguraran sus actividades desde una perspectiva regional⁹⁸. Como se adelantó, la meta es promover una división de las actividades entre las economías de la ASEAN: las firmas nacionales y extranjeras son alentadas a localizar (o relocalizar) su producción trabajo-intensiva en los países vecinos con bajos salarios, y a escalar y automatizar la producción, y localizar sus centros de servicios regionales y sedes centrales, en Singapur⁹⁹.

⁹⁸ Las tres agencias directamente involucradas en esta estrategia son *International Enterprise Singapore (IE Singapore)*, el EDB y el SPRING (UNCTAD, 2006). La misión de *IE Singapore* es ayudar a las firmas con base en Singapur a que crezcan y se internacionalicen exitosamente. Tanto en Singapur como en 37 centros que dispone en el exterior, provee varios servicios (tales como información de mercado y asistencia en la creación de capacidades de negocios y en la búsqueda de socios en el exterior). En tanto, la misión de SPRING ya fue mencionada con anterioridad.

⁹⁹ En este marco debe entenderse el Acuerdo de Cooperación Económica entre las repúblicas de Singapur e Indonesia para las islas de Batam, Bintan y Karimun que fue firmado en junio de 2006, y sienta las bases de la asociación entre estos dos países para establecer una zona económica especial en estas islas, de modo de constituir las en áreas de producción manufacturera a costos reducidos. El Polígono Industrial Bintan y el Parque Industrial Batamindo de la provincia indonesia de Riau atraen a jugadores globales de industrias como la ingeniería de precisión, el moldeado de plásticos, los químicos y la fabricación de prendas de vestir fundamentalmente por la disposición de abundante mano de obra de bajos salarios. También se cuenta con facilidades e infraestructura para la actividad manufacturera. Las áreas de cooperación que incluye el Acuerdo son inversión, financiamiento, impuestos, aranceles, inmigración, mano de obra y desarrollo de capacidades.

El EDB se propone constituir a Singapur en un centro internacional para el establecimiento de todo tipo de actividades de casa matriz (*headquarters*): grandes y pequeños y de todas las industrias y regiones geográficas. El Programa comenzó en 1986, y en enero de 2003 fue mejorado con la introducción del nuevo esquema: el *Regional Headquarters Award* (RHQ).

Los programas RHQ o *International Headquarters* (IHQ) consisten en paquetes de incentivos fiscales o subsidios. Las firmas beneficiadas deben encontrarse sólidamente establecidas en sus industrias, y haber alcanzado un tamaño mínimo en términos de activos, empleados y participación en el mercado. A su vez, los aplicantes deben ser el nodo en términos de la estructura gerencial para sus actividades principales, y desarrollar un nivel relevante de actividades de casa matriz en Singapur¹⁰⁰. El personal empleado para las operaciones (gerentes, profesionales, personal técnico y otro personal de apoyo) debe estar radicado en Singapur.

Las especificidades de cada uno de estos programas son las siguientes:

- a) *Regional Headquarters Award*: Ofrece una tasa impositiva reducida del 15% por 3 años sobre el ingreso imponible que califique. Si la firma aplicante satisface todos los requerimientos mínimos para el tercer año del período del incentivo, recibirá la tasa impositiva en el impuesto a las ganancias de las empresas reducida del 15% por 2 años adicionales¹⁰¹. Los requerimientos mínimos, que deben cumplirse son los siguientes:
 - a. Capital pagado de S\$ 0,2 millones y S\$ 0,5 millones para el final del primer y tercer año del período de vigencia del incentivo, respectivamente (US\$ 0,13 y US\$ 0,33 millones).
 - b. 3 servicios de casa matriz prestados a entidades de la red (subsidiarias, empresas hermanas, filiales, *joint-ventures*, oficinas de representación y franquicias) en 3 países (excluyendo Singapur) para el final del primer año.
 - c. 75% de personal calificado a lo largo del período de vigencia del incentivo.
 - d. 10 profesionales adicionales contratados en Singapur al final del tercer año.
 - e. Salario promedio por trabajador de S\$ 100.000 (US\$ 66.570) al año para las 5 posiciones ejecutivas de mayor rango hacia el final del tercer año.

¹⁰⁰ Éstas incluyen planeamiento estratégico, gerenciamiento general y administración, control de actividades de *marketing*, planeamiento y gerenciamiento de marca, gerenciamiento de la propiedad intelectual, entrenamiento corporativo y gerenciamiento de personal, I+D, testeos de nuevos componentes, servicios compartidos, consultoría y análisis económico y de inversión, y servicios de apoyo técnico, entre otros.

¹⁰¹ Fue desde febrero de 2004 que la cantidad máxima de años del incentivo se incrementó de 3 a 5.

- f. S\$ 2 millones (US\$ 1,33 millones) adicionales en gastos de negocios totales anuales¹⁰² en Singapur al final del tercer año.
 - g. S\$ 3 millones (US\$ 2 millones) adicionales en gastos de negocios totales acumulativos por los primeros tres años del período del incentivo¹⁰³.
- b) *Internacional Headquarters Award*: Para las firmas aplicantes que se comprometían a superar los requerimientos mínimos del *RHQ Award*, pueden acordarse con el EDB paquetes de incentivos a medida con menores tasas impositivas (0%; 5% ó 10%) para los ingresos que califiquen en períodos que van de 5 a 20 años.

4.1.3.3. EL IMPULSO A LOS VÍNCULOS CON LAS FIRMAS NACIONALES

El EDB incorporó un programa destinado a profundizar los vínculos entre las ETs y las firmas locales a su política de *targeting* en 1986, con el lanzamiento del Programa de Escalamiento de la Industria Local (*Local Industry Upgrading Programme* –LIUP–). Las autoridades decidieron impulsar este programa a partir de evidenciar que apenas el 18% de los materiales, partes y componentes adquiridos el año previo por parte de las ETs que operaban en Singapur había sido provisto localmente (Battat *et al*, 1996, pág. 28). Simultáneamente, el EDB estableció la Agencia para las Pequeñas Empresas y, en 1988, fue lanzado el Plan Maestro para PyMEs con el objeto de promocionar a las pequeñas y medianas empresas seleccionadas (ya sea por constituir firmas nacientes intensivas en tecnología o por contar con una masa crítica, capacidad y compromiso para innovar y crecer).

El LIUP no fue implementado como un programa aislado, sino que ha integrado la estrategia de desarrollo del país. En lugar de ofrecer incentivos generales a las PyMEs, se *utilizó* a las ETs procurando que las mismas desarrollaran relaciones de abastecimiento de largo plazo con las firmas locales y mejoraran, consecuentemente, la calidad, prestaciones y nivel tecnológico ofrecidos por éstas. Esta *utilización* encontraba terreno fértil en el hecho de que muchas ETs, especialmente de la industria de semiconductores, consideraban de su propio interés el contar con proveedores singapurenses confiables en términos de calidad y tiempos de entrega, por lo cual comenzaron a participar del Programa. Mientras en un inicio fue lanzado para la actividad electrónica, beneficiando a los proveedores de ETs del sector de semiconductores que ofrecían servicios de mantenimiento, componentes y equipamiento, a fines de la década pasada ya alcanzaba a aquellos de los productos médicos, petróleo y petroquímica, transporte y logística, educación y tecnologías de la información (Mathews, 1999, pág. 68; UNCTAD, 2001a, pág. 177).

En el marco del Programa, las ETs (llamadas *socios*) transfieren habilidades técnicas, operacionales y de gerenciamiento a sus proveedores locales de modo de asistirlos en el escalamiento de su negocio, y el EDB otorga apoyo organizacional y financiero. Un ingeniero con experiencia o gerente de la ET *socia* es secundado por el EDB para que se

¹⁰² Estos gastos surgen de los costos operativos totales menos el costo de los servicios subcontratados fuera de Singapur, regalías, y tarifas por *know-how* del exterior, materias primas, componentes y empaque.

¹⁰³ El nivel en (año 3 + año 2 + año 1) – 3x (año 0).

constituya en el gerente del proyecto LIUP por un período especificado, usualmente de 2-3 años, durante el cual el EDB afronta su salario. El gerente del proyecto selecciona, en general, entre 4 y 10 proveedores para avanzar en la asistencia focalizada. El EDB y los socios acuerdan una serie de programas de asistencia, algunos focalizados y otros de alcance más amplio (tales como cursos y talleres dictados por ETs o por consultores especializados sobre aspectos técnicos, de gerenciamiento u organizacionales) (Battat *et al*, 1996, pág. 28). La asistencia focalizada se implementa en 3 fases, las cuales pueden desarrollarse en forma secuencial o simultánea:

1. Mejora de la eficiencia operacional (planeamiento de producción, control de inventario, *lay-out* de planta, técnicas de control financiero y de gerenciamiento).
2. Introducción y transferencia de nuevos productos o procesos por parte de las ETs a sus proveedores locales.
3. Realización conjunta de actividades de I+D entre ETs y sus proveedores locales para el desarrollo de nuevos productos y procesos.

Por otro lado, los proveedores son alentados a expandirse internacionalmente, por ejemplo, cuando sus clientes ETs establecen plantas en otros países (especialmente en el sudeste asiático) (UNCTAD, 2001a, pág. 177).

Las firmas locales seleccionadas como candidatos deben cumplimentar varios prerrequisitos para participar del Programa, mostrando un compromiso con la mejora de sus operaciones, la expansión de la producción, el cumplimiento de los estándares establecidos por las ETs, un buen desempeño pasado, futuros planes de negocios acordes y habilidad para utilizar las nuevas tecnologías y para mejorar la calidad del producto o servicio manteniéndose competitivas en términos de costos. A su vez, deben encontrarse abasteciendo a ETs al momento de ingreso en el Programa (Battat *et al*, 1996, pág. 29).

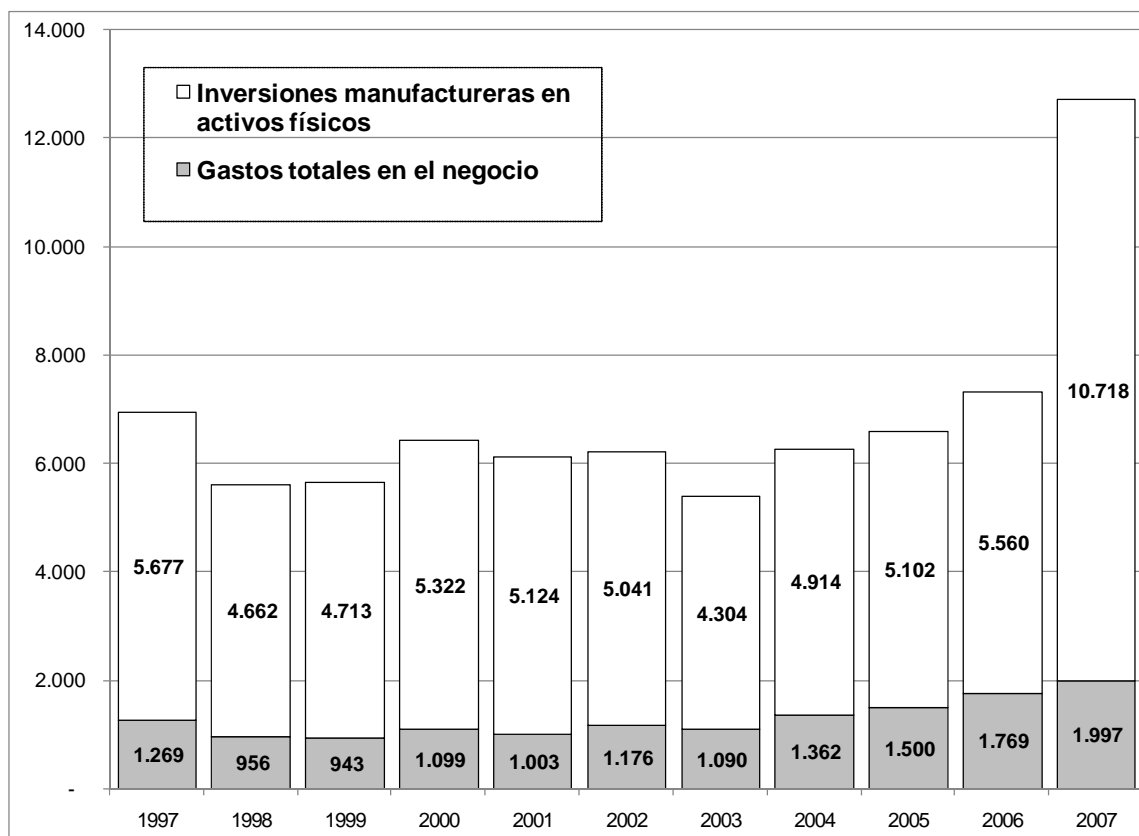
4.1.4. ALGUNOS DATOS SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA

En el caso de Singapur, existe escasa información disponible para evaluar los impactos de la estrategia del EDB. Si bien la Agencia ha realizado estudios de desempeño, los mismos son confidenciales (Charles River Associates Ltd. 2003).

Como una aproximación, en el siguiente gráfico observamos la evolución de las Inversiones manufactureras en activos físicos y de los Gastos totales en los negocios para el período 1997-2007. Las primeras se refieren a las inversiones de capital en instalaciones, equipamiento y maquinaria, realizadas una vez que el proyecto manufacturero se encuentra completamente implementado. En tanto, los segundos se integran con los gastos incrementales anuales en el negocio realizados por las firmas cuando el proyecto de servicios se encuentra, también, completamente implementado. Como vemos, el grueso de los desembolsos se concentra en manufacturas, aunque el crecimiento en servicios ha sido importante (Gráfico 4.1.1). A su vez, la participación del producto manufacturero de firmas con estatus *pionero* creció del 7% en 1961 al 51,1% en

1971 y al 69% en 1996 (Velde, 2001a, pág. 44). Hacia 2000 esta participación era del 74%.

Gráfico 4.1.1. Inversiones manufactureras en activos físicos y Gastos totales en el negocio, 1997-2007, millones de US\$

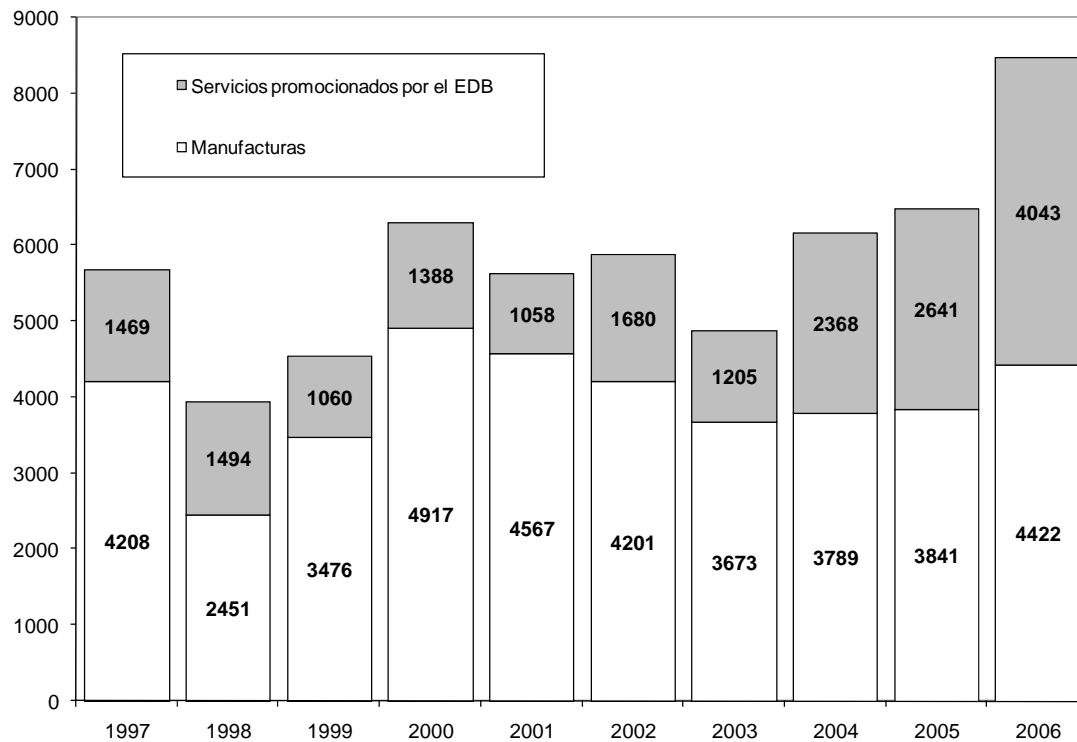


Fuente: Elaboración propia en base a datos del EDB y de la Autoridad Monetaria de Singapur.

En tanto, la evolución del valor agregado¹⁰⁴ por las nuevas inversiones resultó también favorable en los últimos años. Como vemos, la importancia de los servicios se ha ido incrementando a través del tiempo, para alcanzar prácticamente a la mitad del valor agregado por las inversiones (Gráfico 4.1.2.).

¹⁰⁴ Se refiere a la contribución directa anual al PBI de Singapur realizada por los proyectos comprometidos una vez que los mismos se encuentran completamente implementados.

Gráfico 4.1.2. Valor Agregado total a ser generado por las inversiones aseguradas, 1997-2006, millones de US\$



Fuente: Elaboración propia en base a datos del EDB y de la Autoridad Monetaria de Singapur

En el Cuadro 4.1.1 se presentan el valor agregado y las Inversiones manufactureras en activos físicos (en el caso de manufacturas) o los Gastos totales en el negocio (para los servicios), en los últimos tres años disponibles.

Cuadro 4.1.1. Inversiones manufactureras en activos físicos, Gastos totales en el negocio y Valor Agregado total, 2004-2006, millones de US\$ y %

ACTIVIDAD	2004	2005	2006	2004-06	% en manuf.
Manufacturas biomédicas					
Inversiones manufactureras en activos físicos (IMAF)	474	516	570	1.560	10%
Valor Agregado total (VA)	888	1.542	1.279	3.710	31%
Electrónica					
IMAF	2.723	2.613	2.739	8.076	52%
VA	1.480	1.265	1.894	4.639	38%
Químicos					
IMAF	947	1.188	1.621	3.757	24%
VA	651	390	374	1.415	12%
Ingeniería de precisión					
IMAF	237	251	263	751	5%
VA	355	252	317	924	8%
Ingeniería de transporte					
IMAF	296	359	299	954	6%
VA	296	263	390	949	8%
Otros Industria Manufacturera					
IMAF	237	180	63	480	3%
VA	118	120	190	428	4%
Total					
IMAF	4.914	5.102	5.560	15.575	100%
VA	3.789	3.841	4.422	12.053	100%
	2004	2005	2006	2004-06	% en ss
Comunicaciones y media					
Gastos totales en el negocio (GTN)	414	439	457	1.311	28%
VA	770	1070	738	2.578	28%
Actividades de casa matriz & Ss. profesionales					
GTN	414	576	776	1.766	38%
VA	888	978	2.130	3.997	44%
Ingeniería y Ss. ambientales					
GTN	178	151	270	599	13%
VA	355	307	910	1.572	17%
Logística					
GTN	237	240	253	730	16%
VA	237	180	253	670	7%
Servicios educativos					
GTN	59	67	52	178	4%
VA	59	62	56	177	2%
Servicios médicos					
GTN	59	19	14	92	2%
VA	118	34	23	175	2%
Total					
GTN	1.362	1.500	1.769	4.631	100%
VA	2.368	2.641	4.107	9.116	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del EDB y de la Autoridad Monetaria de Singapur.

Haciendo eje en las actividades escogidas, debe decirse que la *industria electrónica* ha constituido el principal propulsor de la actividad manufacturera en la economía, tanto en

términos de producto, como de valor agregado, bienes exportados o generación de derrames tecnológicos (Wong *et al*, 2005, pág. 2). Es la principal actividad manufacturera de Singapur: en 2004-6 dio cuenta del 38% del valor agregado manufacturero y del 52% de las Inversiones manufactureras en activos físicos (Cuadro 4.1.1). El país aloja en la actualidad a 14 plantas de fabricación de obleas de silicio, 20 plantas de ensamblaje y de operaciones de testeo y cerca de 40 centros de diseño de circuitos integrados. A su vez, en el corriente año comenzarían a operar dos nuevas plantas de fabricación de obleas: Qimonda y Intel-Micron Flash (EDB, Reporte Anual, 2006-7). Asimismo, un número importante de ETs del sector (HP, Philips y Motorola) realizan actividades de I+D en ciertos productos y procesos destinadas al mercado mundial (Wong *et al*, 2005, pág. 4).

La *actividad química* es la tercera en importancia en cuanto a valor agregado manufacturero se refiere, como así también en lo que hace a inversiones comprometidas (Cuadro 4.1.1). A pesar de no disponer de recursos naturales propios, el país cuenta con una larga tradición en la industria, es el tercer mayor centro mundial en cuanto a refinación se refiere e integra los 10 principales nodos petroquímicos del mundo (en parte gracias a su ubicación geográfica en el centro de Asia). En la actualidad, la Isla Jurong aloja a más de 94 firmas líderes de los sectores del petróleo, petroquímica, especialidades químicas y empresas de apoyo.

En lo que hace a *ciencias biomédicas*, esta actividad fue la segunda en importancia en cuanto a su participación en el VA manufacturero durante 2004-6 (31%), y las Inversiones manufactureras en activos físicos fueron el 10% de las comprometidas para los mismos años. Se han construido capacidades de clase mundial a lo largo de la cadena de valor, desde I+D a manufactura en ciencias biomédicas y servicios de casa matriz para la industria. Singapur es en la actualidad sede de 6 de los 10 mayores conglomerados farmacéuticos, constituyendo un área clave para la manufactura. Además del fuerte crecimiento en el valor agregado del sector, el país ha desarrollado nuevos productos y obtenido patentes en esta actividad. Las ETs han contribuido al desarrollo del *cluster* gracias a la realización de actividades de I+D básica y de desarrollos clínicos (UNCTAD, 2005).

Algunos ejemplos de los primeros logros en la atracción de actividades de I+D por parte de ETs farmacéuticas son los casos de *S*Bio*, *Merlion* y *Lilly Systems Biology*. La primera fue establecida como un *joint-venture* entre *Chiron* (utilizando su plataforma tecnológica) y el EDB para el desarrollo de productos destinados a la atención del cáncer y enfermedades infecciosas. *Merlion* se originó también como un *joint-venture* entre *Glaxo* y el EDB para realizar actividades de descubrimiento de drogas y el seguimiento de muestras naturales. Luego de la fusión que formó GSK, esta unidad se constituyó en un ente independiente y fue privatizada. Finalmente, *Lilly Systems Biology* se instaló en el país en 2002 con incentivos financieros generosos del EDB otorgados por varios años. En lo que hace a análisis clínicos, se han atraído a firmas como *Pharmacia*, *Novo Nordisk* y a algunas de los principales centros de investigación (Wong *et al*, 2005, pág. 6).

Sin embargo, de acuerdo a Wong *et al* (2005), y aunque es pronto para evaluar el éxito de esta estrategia, la misma ha mostrado límites. Aún son pocos los ensayos clínicos que están siendo realizados en el país, y fueron atraídas escasas firmas nacientes del sector.

*S*Bio*, por ejemplo, no cuenta con ningún derecho de propiedad intelectual distintivo, topándose con dificultades para la contratación de recursos de alta calificación mediante la asociación con centros de investigación o con otras firmas. SurroMed, en tanto, es una firma estadounidense especializada en tecnología de código de barras molecular que abrió su centro de I+D con una inversión de US\$ 25 millones en 2001, gracias a un desembolso directo del EDB y con una importante difusión mediática. Sin embargo, dos años más tarde la subsidiaria había cesado sus operaciones, los científicos fueron incorporados al Instituto de Bioingeniería y la tecnología devuelta a la casa matriz. Como muestran los autores, esto evidencia las dificultades de una estrategia que se propone descansar en las ETs para el desarrollo de la industria de biotecnología en base a la investigación (Wong *et al*, 2005, pág. 6).

Aunque sólo un puñado de firmas nacientes dedicadas al descubrimiento de drogas y a los dispositivos biomédicos ha emergido hasta el momento, los progresos son más promisorios en el área de células madre y de bioinformática. Una combinación de la política estadounidense contraria a las líneas de investigación en base a estas células, y de las capacidades de la universidad local en esta materia, le abrieron al país una ventana de oportunidad para atraer a una masa crítica de proyectos en estas actividades, mientras que las sinergias generadas con las capacidades locales en TICs alentaron el ingreso temprano de Singapur en bioinformática (Wong *et al*, 2005, pág. 6).

En cuanto a las *actividades de I+D*, 636 proyectos de innovación por S\$ 2.100 millones (US\$ 1.170 millones) se habían implementado hacia 2000 (último dato disponible) con subsidios del programa IDS, beneficiando a 490 empresas. Un 73,5% de las mismas eran nacionales (IDA Singapore)¹⁰⁵. Hacia 1998, el 30% de los proyectos beneficiados correspondieron a la Agencia Nacional de Informática (*National Computer Board*), un 20% a emprendimientos locales prometedores, un 14% a electrónica, y el resto se distribuyó entre servicios (11%), ingeniería (11%), química y ciencias de la vida (4%) y otros (10%) (Mani, 2000, pág. 31). Respecto de los programas S14E, S19C y RISC, no se ha encontrado información disponible sobre las firmas beneficiadas con los mismos.

Desde mediados de los 90s, más de 100 ETs, incluyendo a *Rolls Royce, Motorola, Philips, GE, Delphi, Eli Lilly, Hewlett-Packard, Matsushita, Sony, 3M* y *DaimlerChrysler* localizaron laboratorios de I+D en Singapur (Toh, 2005, pág. 11-12, citado en UNCTAD, 2005). El país constituye un caso atípico, ya que, como discutimos previamente, las ETs suelen realizar en el país actividades de I+D, que raramente desenvuelven por fuera de sus naciones de origen (Amsden *et al*, 2001). Apoyándose en el desarrollo local de capacidades en electrónica, TICs y químicos, el gobierno logró que las ETs líderes de estas industrias constituyeran una base significativa y creciente de actividades de I+D en el país (Wong *et al*, 2005, pág. 2).

Sin embargo, Amsden *et al* (2001) mencionan que las mismas no alcanzaban, a inicios de la década, el nivel de investigación aplicada, sino que se encontraban vinculadas a la producción (especialmente del sector manufacturero), y procuraban la mejora de procesos

¹⁰⁵ Información de Infocomm Development Authority of Singapore (<http://www.ida.gov.sg/News%20and%20Events/20061221102153.aspx?getPagetype=21>).

o del diseño de productos de modo de reducir costos. El grueso de estas actividades eran respuestas “inducidas” por el mercado (externalidades), con resultados evaluados de acuerdo a la mejora de la rentabilidad, y no a la creación de propiedad intelectual.

A pesar de esto, los autores encontraron que las ETs estaban avanzando en ese momento en el desarrollo de ciertas actividades de I+D más complejas (desarrollo exploratorio e investigación aplicada), no como externalidades, sino a partir de ser “extraídas” por medio de las políticas públicas. La mayoría de las ETs entrevistadas para la realización de ese estudio manifestaron su intención de continuar las actividades de investigación y desarrollo a pesar de encontrarse trasladando la producción manufacturera a países con menores salarios. La instrumentación de subsidios, sumada al establecimiento de un sistema nacional de innovación, crearon las capacidades (especialmente, la disponibilidad del personal experimentado) que constituyen un prerrequisito para el escalamiento realizado por las ETs.

De acuerdo a los autores, resultó clave en este sentido la existencia de un gran número de laboratorios de I+D estatales que han realizado proyectos conjuntos de investigación aplicada con ETs, o actúan de forma autónoma. Las ETs entrevistadas fueron unánimes en asegurar que habían avanzado en actividades más complejas debido al apoyo estatal en este sentido (provisión de servicios de los laboratorios estatales, incentivos y la política de propiedad intelectual¹⁰⁶). De acuerdo a autoridades del NSTB, por cada dólar en I+D invertido por una ET entre 1991 y 1999, el gobierno había desembolsado US\$ 0,30, y más de la mitad de los subsidios a la investigación se destinaron a la capacitación de personal.

El apoyo gubernamental ha resultado exitoso, de acuerdo a Amsden *et al* (2001), porque se dirigió a atender problemas operativos enfrentados por las ETs en los países de industrialización tardía: los subsidios se orientaron a paliar la escasez de personal calificado (asociado en parte a la escasa población), y los servicios respondieron a los problemas vinculados con las mejoras incrementales de diseño-manufactura de productos maduros. Estas necesidades no podían ser abordadas por los investigadores de los laboratorios corporativos de las casas matrices, ni encontrar respuesta en las actividades de I+D que realizaban las ETs en el país con anterioridad (destinadas a resolver necesidades inmediatas de la dinámica manufacturera), sino que fueron atendidas en proyectos conjuntos con los institutos gubernamentales (a partir de lo cual estos últimos avanzaron en actividades de investigación aplicada).

En tanto, los programas destinados a alentar el establecimiento de *casas matrices* han resultado exitosos. Muchas ETs localizaron sus actividades de *marketing*, distribución y servicios en el país, de modo de atender a la región de Asia y el Pacífico: de las 7.000 ETs que se encuentran en Singapur, más del 60% cuentan en la actualidad con responsabilidades regionales (Liu, 2007, pág. 520). Las casas matrices establecidas bajo el Programa representan a varias industrias, aunque el grueso de las mismas pertenecen al sector de electrónica, ingeniería de precisión y a ciertos servicios (UNCTAD, 2004). Entre 1994 y 2001, los gastos anuales de estas oficinas se habían multiplicado por diez, para exceder los S\$ 7.500 millones (US\$ 4.178 millones). Para ese entonces, de cualquier

¹⁰⁶ Singapur ha desarrollado uno de los regímenes de propiedad intelectual más fuertes de Asia.

manera, no eran muchas las firmas que establecieron estas actividades por medio de los esquemas de promoción: 220 empresas habían obtenido los *headquarters awards*. En tanto, el EDB esperaba hacia 2003 haber atraído a otras 280 oficinas regionales e internacionales hacia 2010 (Charles River Associates Ltd., 2003, pág. 5).

En lo que hace a *desarrollo de proveedores*, se han establecido un gran número de contratos entre ETs y firmas locales, lo cual ha redundado en importantes transferencias de tecnología (Chew y Yeung, 2001, citado en UNCTAD, 2001a). Hacia mediados de los 90s, los proveedores que habían participado del Programa incrementaron su productividad en promedio un 17%, y el valor agregado por trabajador en un 14% (EDB, citado en Battat *et al*, 1996, pág. 28). Algunas firmas locales, como *Advanced Systems Automation* y *Manufacturing Integrated Technology* han evolucionado desde actuar como proveedores locales de las ETs hasta constituirse en firmas internacionales que desarrollan funciones de alta complejidad técnica, y que son proveedores globales de las firmas transnacionales (Mathews, 1999).

Diversos estudios (Wong, 1999a; Soon y Tan, 1993) han mostrado que el Estado ha jugado un rol efectivo en facilitar los vínculos tecnológicos entre las ETs y sus industrias locales de apoyo. Por ejemplo, Wong (1999a) mostró que el LIUP contribuyó a un rápido desarrollo tecnológico de las firmas locales de ingeniería de precisión que proveían a las principales ETs productoras de discos duros: todas estas firmas extranjeras participaron en el LIUP. A su vez, a partir del enfoque de *clusters* que ha adoptado el EDB, se ha facilitado la formación de *joint-ventures* y de alianzas estratégicas tecnológicas entre firmas locales y las principales ETs en ciertas industrias de alta tecnología, incluyendo la producción de obleas y los químicos (Wong, 2001). En un ejemplo más reciente, por medio del LIUP, *Honeywell Avionics* avanzó en vínculos con proveedores locales y los asistió a mejorar sus capacidades técnicas y operacionales. A inicios de esta década, las ETs participantes ascendían a 118, y las firmas locales ya eran 1.000 (datos de EDB).

4.1.5. LECCIONES DEL CASO PARA LA ARGENTINA

- El éxito en la *utilización* de las ETs que ha venido realizando Singapur se explica en parte por **la eficiencia de su API** en lo que hace a políticas de *targeting*, y al *poder* de que dispuso para impulsar y coordinar políticas de otras áreas de gobierno.
- Una constante en la historia del EDB ha sido, más allá de los sectores escogidos, el **diseño de una estrategia a partir del establecimiento de ciertas prioridades**.
- Sin embargo, la definición de estas prioridades, emanadas de las máximas autoridades del país, **no ha implicado el establecimiento de “planes rígidos”** inmodificables en el tiempo. Los ejes han ido cambiando conforme el desarrollo del país: de la creación de empleo al impulso de actividades de alto valor agregado e intensivas en tecnología.

- Los cambios en los sectores y actividades escogidos fueron acompañados de políticas acordes de **capacitación de los trabajadores** y de generación de **infraestructura**. Es decir, el gobierno no descansó en la estrategia de focalización, sino que se propuso también un impulso “autónomo” de las capacidades de absorción.
- La **estrategia de focalización** implementada se ha orientado tanto a ciertas **funciones** (casa matriz, I+D), como así también a algunos **sectores**. Al interior de estos últimos, el EDB ha avanzado hacia la definición de actividades, buscando concentrar los esfuerzos de *targeting*. A su vez, ha existido también focalización a nivel de la **firma** (Oman, 2000, pág. 48). Por ejemplo, la atracción de la empresa *Texas Instruments* a fines de los años 60 generó impactos significativos a nivel sectorial, ya que funcionó como punta de lanza derivando en **procesos de imitación**¹⁰⁷ por parte de otras ETs.
- El país ha avanzado en un **enfoque de clusters** que procura el desarrollo de entramados productivos aguas arriba y abajo de las actividades manufactureras con mayor arraigo en la economía.
- En general, **las actividades escogidas han implicado un escalamiento que acompaña las capacidades acumuladas a través del tiempo**. Las actividades elegidas al interior de los sectores se fueron complejizando cuando las autoridades evidenciaron el incremento de los activos locales para atraer a los inversores extranjeros.
- En este proceso, el EDB fue avanzando en políticas de focalización, ampliando a su vez los **requisitos de desempeño**. En los programas implementados, éstos incluyen la contratación de **mano de obra calificada radicada en el país**, la generación de **capacidades** y la inversión en **actividades de I+D** fronteras adentro.
- Con la recesión de mitad de los años 80s, la institución reconoció la vulnerabilidad que le había provocado su excesiva dependencia en las ETs, avanzando en el **desarrollo de proveedores** como forma de fortalecer el entramado productivo doméstico.
- La **política de desarrollo de proveedores** integró la estrategia general de desarrollo del país, y partió también de un enfoque de *targeting*. A su vez, se caracterizó por contar con una fuerte cooperación entre el sector público y las ETs, destinada a alentar a las firmas locales.

¹⁰⁷ Más en general, los gobiernos del este asiático apuntaron a atraer a determinadas ETs, ofreciéndoles una serie de privilegios (“distorsiones”) o “más que trato nacional” con el objeto de que su ingreso trajera a otras empresas en condiciones menos privilegiadas. Luego, en sectores complementarios a los de estas ETs, discriminaron contra las firmas extranjeras de modo de alentar a las firmas locales nacientes (del lado de la oferta o de la demanda) (Wade, 2006, pág. 42).

- La implementación de políticas de focalización, que implican una mayor sofisticación que aquellas generales, requiere la creación de importantes **capacidades institucionales**.
- El EDB ha contado con importantes grados de **discrecionalidad** en la instrumentación de sus políticas de focalización.
- Los programas suelen ser impulsados por el EDB, aunque en **asociación con otras instancias de gobierno** involucradas en las distintas actividades. Una de las principales fortalezas de la estrategia se encuentra en la integración efectiva de distintas agencias para el diseño y la ejecución de las políticas (posiblemente vinculada al pequeño tamaño de la economía).
- No es posible derivar las inversiones de los últimos años de la estrategia de focalización realizada recientemente, ya que **el país ha implementado una política industrial coherente y continua por 40 años**.

4.2. LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE MALASIA: LA MALAYSIAN INDUSTRIAL DEVELOPMENT AUTHORITY (MIDA)¹⁰⁸

4.2.1. INTRODUCCIÓN

Desde su independencia en 1957, Malasia le ha otorgado a la IED un rol importante en el desarrollo de la nación. Se encuentra junto a Singapur entre los PED con la mayor participación extranjera en las ventas manufactureras (UNCTAD, 2002), contando en la actualidad con más de 4.000 ETs provenientes de 50 países. Los flujos de inversión extranjera directa recibidos pasaron de un promedio anual de US\$ 2.836 millones en 1988-1992, a US\$ 5.951 millones en 1993-1997 y US\$ 5.103 millones en 2003-2007. En tanto, esos ingresos en relación a la formación bruta de capital fijo no mostraron importantes variaciones entre estos períodos: 18%; 17% y 16%; respectivamente. Finalmente, el stock de IED en relación al PBI alcanzó el 29% en 1992, el 42% en 1997, y el 41% el año pasado (Anexo 8.4).

Sin embargo, a diferencia de Singapur (y también de Irlanda), la IED no ha constituido el eje a partir del cual se han diseñado el resto de las políticas públicas, sino que ésta contribuyó al impulso de sectores considerados de importancia estratégica en el plan de desarrollo productivo del país (inicialmente, la industria electrónica de exportación). Las políticas no han sido tan “ambiciosas” y sofisticadas como en Singapur, sino que resultaron más focalizadas (CEPAL, 2007, pág. 75/79). Es decir, si bien el caso “extremo” de Singapur podría indicar que la instrumentación de una estrategia activa y focalizada hacia la IED es adecuada en países en donde la misma se constituye en el eje del modelo de desarrollo, la experiencia malaya nos muestra en cambio que es posible avanzar en un enfoque de este tipo para el logro de objetivos puntuales. En este sentido, las lecciones para La Argentina son de importancia.

Además, su política activa e integrada en la política industrial se ha conformado no sólo por un sistema de incentivos basado fundamentalmente en medidas fiscales orientadas a objetivos claramente definidos, sino también por un esquema de restricciones y barreras en el marco regulatorio (limitaciones a la participación en la propiedad de las empresas u obligatoriedad de presentar los proyectos de inversión a evaluación previa de las autoridades competentes)¹⁰⁹ (Gligo, 2007, pág. 75).

Estas restricciones no son exclusivas de Malasia. Existe una serie de limitaciones a la IED que son comunes a Tailandia, Indonesia, Filipinas y el país analizado en el presente apartado (ASEAN4): i) seguimiento de proyectos a través de una agencia de inversiones (para promover aquellas que se encuentran en línea con las estrategias nacionales y monitorear a la IED); ii) límites a la participación extranjera en la propiedad de empresas

¹⁰⁸ A no ser que se indique lo contrario, la fuente de información utilizada es el sitio web de MIDA y los documentos publicados por la Agencia.

¹⁰⁹ “La característica prominente del régimen de IED de Malasia es que se encuentra fuertemente monitoreado y controlado, de modo de asegurar que los ingresos de IED contribuyan al cumplimiento de metas domésticas económicas y sociales. Este seguimiento caso por caso de los proyectos de inversión ha sido posible por la ausencia de una ley general de inversión, lo que le permite a la administración gozar de máxima discrecionalidad” (IISD, 2004, traducción propia).

locales (que varían con el país y el sector)¹¹⁰; iii) listas de exclusión que, si bien se han ido reduciendo con el tiempo, siguen vigentes en Indonesia, Tailandia y Filipinas; y iv) restricciones a la propiedad de terrenos (Gligo, 2007, pág. 76, basado en Thomsen, 1999).

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

El grueso de la IED, incluso en la actualidad, se ha concentrado en la actividad de electrónica y productos eléctricos para exportación. Originalmente, las ETs dedicadas a este rubro desarrollaron en el país actividades de ensamblaje trabajo-intensivas, de modo de aprovechar la disponibilidad de mano de obra semi-calificada y de habla inglesa a bajos salarios, la buena infraestructura y los incentivos ofrecidos. Las actividades se desarrollaban entonces como enclaves, con escaso aprovisionamiento doméstico y pobres vínculos tecnológicos (Lall, 1999).

Con la mejora en los salarios que devino de las tensiones generadas en el mercado de trabajo, el gobierno se propuso aumentar el contenido local de la producción y profundizar el desarrollo tecnológico. Las ETs respondieron automatizando procesos de ensamblaje (Hobday, 1996; Rasiah, 1995). A su vez, invirtieron en mejorar las calificaciones de los trabajadores y capacitaron en el exterior a aquellos de mayor rango, al tiempo que alentaron a sus proveedores internacionales a que instalaran filiales en Malasia, y ayudaron a las firmas locales a que desarrollaran su capacidad de oferta. El contenido tecnológico de las actividades de las filiales se incrementó con la realización de ciertas actividades de innovación de procesos y productos. Al mismo tiempo, los inversores extranjeros y los grandes productores locales dedicados a actividades de bajo contenido tecnológico (por ejemplo, prendas de vestir), comenzaron a reducir sus operaciones en respuesta al incremento de los salarios, redireccionando sus actividades trabajo-intensivas a países vecinos de bajos costos laborales (como Vietnam) (UNCTAD, 1999).

¹¹⁰“...las fusiones y adquisiciones están haciendo a las grandes corporaciones aún más grandes. En la actualidad muchas de estas corporaciones son financieramente más poderosas que países de tamaño mediano. Mientras nosotros somos receptivos a su colaboración con nuestras firmas nacionales, tememos que, si les permitimos ingresar sin condiciones en nuestros países, puedan devorarse todos nuestros negocios” (Palabras del Primer Ministro de Malasia en un discurso en la UNCTAD realizado en febrero de 2000, Mahathir, 2000, p. 6 citado en UNCTAD, 2000a).

4.2.2. HISTORIA, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DISEÑO INSTITUCIONAL

Malasia ha contado con una política hacia la IED integrada en sus planes de desarrollo, los cuales son el Plan de Perspectivas (*Outline Perspective Plan –OPP-*); el Plan de Malasia (*Malaysia Plan –MP-*); el Plan Industrial Maestro (*Industrial Master Plan –IMP-*) y los presupuestos anuales¹¹¹.

En la política malaya hacia la IED pueden distinguirse tres períodos (Oman, 2000, pág. 41):

- i) **1957-1968:** En el período de industrialización por sustitución de importaciones se utilizaron barreras arancelarias e incentivos fiscales en forma relativamente exitosa para atraer a IED manufacturera orientada a la producción de bienes de consumo para el mercado interno.

Las primeras leyes destinadas a alentar el ingreso de IED a Malasia datan de 1958, cuando se implementó la Ordenanza de Industrias Pioneras (*Pioneer Industries Ordinance*). La ley otorgaba entre 2 y 5 años de exención tributaria a proyectos manufactureros de industrias sustitutivas de importaciones que producían bienes de consumo y basados en recursos naturales (alimentos, bebidas y tabaco; impresiones y publicaciones; materiales de construcción; químicos y plásticos) (UNCTAD, 2002). Posteriormente, se introdujeron nuevos incentivos para ampliar el beneficio a otros tipos de proyectos, tanto de empresas no “pioneras” como intensivos en mano de obra (Gligo, 2007, pág. 75).

Con el objetivo de coordinar y promover el desarrollo industrial del país, en 1967 fue creada la Autoridad Malaya de Desarrollo Industrial (*Malaysian Industrial Development Authority –MIDA-*)¹¹², y, al año siguiente, la Ley de Incentivos a la Inversión (*Investment Incentives Act –IIA-*) reemplazó a la Ordenanza de Industrias Pioneras. Fueron introducidos nuevos incentivos de modo de alentar la creación de empleo y la dispersión geográfica de las actividades industriales. Los incentivos provistos fueron el Estatus Pionero (*Pioneer Status –PS-*), la Ayuda para la Utilización de Trabajo -*Labour Utilization Relief-* (que ofrecía desgravaciones fiscales por entre 2 y 5 años, de acuerdo a los empleos creados), el Crédito Fiscal a la Inversión -*Investment Tax Credit-* (créditos fiscales que iban desde el 25% al 40% de los gastos de capital, que luego se denominaría Desgravación Fiscal a la Inversión (*Investment Tax Allowance*), e incentivos para alentar a los proyectos a situarse en ciertas regiones.

¹¹¹ Los MP son planes de mediano plazo (5 años), formulados en el marco de un OPP a partir de los insumos brindados por varias agencias de gobierno, que establecen *targets* sobre las tasas de crecimiento de variables macroeconómicas, y magnitud y asignación de los programas de desarrollo sectoriales. Cubren también temas tales como el desarrollo social y las necesidades de infraestructura. En tanto, los IMP son planes de largo plazo diseñados en la órbita del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI), que se concentran en la dinámica del sector manufacturero.

¹¹² Inicialmente, su nombre fue Autoridad Federal de Desarrollo Industrial (*Federal Industrial Development Authority*).

- ii) **1968-1982:** Con el objeto de promover la creación de empleo y las inversiones en las zonas menos favorecidas, se observa en este período un mayor énfasis en la atracción de proyectos manufactureros para la exportación. Son ofrecidos importantes incentivos fiscales destinados a atraer industrias inexistentes en el país (en especial, la electrónica), y se multiplicaron las zonas francas.

En los años 70s, la promoción de la IED continuó haciendo eje en las industrias intensivas en trabajo, en este caso orientadas a la exportación. En lugar de concentrarse en actividades de creación de imagen “generales”, la Agencia avanzó ya en este período en la generación de inversiones focalizadas, mediante la realización de misiones específicas: MIDA contactó a determinadas firmas (y a ciertos ejecutivos) del sector de semiconductores en EE.UU. (Wells y Wint 1991/2000, pág. 40).

En 1971 fue promulgada la Ley sobre Zonas de Libre Comercio (*Free Trade Zone Act*), que permitía la creación de áreas libres de impuestos aduaneros. El gobierno estableció entonces 10 zonas francas¹¹³, de modo de atraer a inversiones extranjeras que procuraran territorios con bajos costos para las actividades de ensamblaje y exportación de productos electrónicos y textiles. Estas zonas ofrecían infraestructura subsidiada, facilitación en los trámites aduaneros y exención en los derechos de importación e impuestos de exportación¹¹⁴.

En el mismo año, y con el objetivo de beneficiar a los nativos malayos, fue lanzada la Nueva Política Económica (que se extendió hasta 1990). Se estableció, entre otras medidas, que los extranjeros podrían contar con hasta un 30% de la propiedad de las empresas (Gligo, 2007, pág. 75/6).

La primera ola de IED orientada a la exportación se situó fundamentalmente en las zonas francas y en las LMW a partir de 1972. Las industrias eléctrica, electrónica y textil, dominadas por ETs, se convirtieron en esta década en los rubros centrales. Los inversores estadounidenses (en la industria de componentes electrónicos) y japoneses (en esta actividad y en la industria textil) pasaron a ser entonces los de mayor importancia (Rasiah, 1999).

En línea con la Nueva Política Económica, en 1974 fueron establecidas las directrices del Comité de Inversión Extranjera (*Foreign Investment Committee –FIC-¹¹⁵*), de modo de regular las fusiones y adquisiciones (FyA) de firmas y negocios. El objetivo del gobierno consistía en reducir los desbalances en la distribución de los activos y alentar a aquellas empresas que, se consideraba, podían contribuir al desarrollo del país¹¹⁶. Con el objeto de

¹¹³ En la actualidad, existen en el país más de 200 zonas industriales y 13 zonas francas.

¹¹⁴ En 1975, el Programa *Licensed Manufacture Warehouse* (LMW) extendió este tratamiento a fábricas instaladas por fuera de estas zonas. En áreas donde no existen zonas francas, las firmas pueden establecer LMW con facilidades similares.

¹¹⁵ El FIC cuenta en la actualidad con representantes de la oficina del Primer Ministro, el Ministerio de Finanzas, el Banco Central, el MITI, la MIDA y otras agencias, y monitorea las adquisiciones, reestructuraciones y FyA que implican transferencias de propiedad o control. A su vez, el MITI y la MIDA son los encargados de aprobar las transferencias de tecnología, incluyendo *joint-ventures*, contratos de asistencia técnica y licenciamiento (Deloitte&Touche, 2005).

¹¹⁶ Se estableció que las FyA debían i) redundar en una participación malaya más balanceada en la propiedad y el control; ii) generar beneficios económicos netos en cuestiones tales como participación malaya

cumplimentar estas exigencias, en la Ley de Coordinación Industrial (*Industrial Coordination Act –ICA-*) de 1975 se estableció que las empresas manufactureras de cierto tamaño¹¹⁷ debían solicitar una licencia para operar al MITI, a través de MIDA. Esta exigencia continúa vigente, no sólo para operar, sino también para expandir o diversificar la capacidad de producción (Gligo, 2007, pág. 75).

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

Con la recesión de mediados de los 80s, Malasia modificó su política hacia la IED, con el otorgamiento de un trato más laxo en lo que hace a límites a la propiedad extranjera (especialmente en las industrias de exportación) (UNCTAD, 2003b, pág. 137). En 1986 fue lanzado el Primer Plan Industrial Maestro (*Industrial Master Plan*), con la definición de los lineamientos estratégicos para los siguientes 10 años y los *targets* detallados en materia de transferencia de tecnología y contenido local. Con el objeto de alentar la inversión privada, en el Plan se incluía la relajación de algunas de las condiciones establecidas para la entrega de licencias. Fue introducida la Desgravación para Reinversiones (*Reinvestment Allowance –RA-*).

También en 1986 fue promulgada la Ley de Promoción de las Inversiones (*Promotion Investment Act*), en reemplazó de la legislación vigente desde 1968. Se introdujeron nuevos incentivos para alentar a las inversiones en proyectos intensivos en capital y tecnología, aquellos de los sectores turismo e infraestructura, los encadenamientos industriales con firmas locales y las actividades de capacitación e I+D, entre otras. A su vez, el grueso de la maquinaria y el equipo requeridos por los proyectos de inversión, y no producidos localmente, se encontraban exentos de aranceles (Oman, 2000, pág. 43). Se incorporó un nuevo set de exenciones impositivas para las actividades que gozaran del *Pioneer Status*, y el nivel de exportaciones comenzó a constituir el indicador a partir del cual establecer la participación extranjera máxima en la propiedad de proyectos manufactureros: si al menos un 80% de la producción era exportada, se permitía hasta el 100% de propiedad; con exportaciones del 20-79% de las ventas, la participación extranjera podía ascender al 79%; el resto de las firmas podían contar con capital foráneo por hasta un 30% (UNCTAD, 2002).

(particularmente *bumiputra*), control y gerenciamiento, distribución del ingreso, crecimiento, empleo, exportaciones, calidad, variedad de productos y servicios, procesamiento y mejora de la oferta local de materias primas, capacitación, eficiencia e I+D; y iii) no generar consecuencias negativas en aspectos clave de la política nacional, tales como defensa, protección del medioambiente y desarrollo regional (UNCTAD, 2000a).

¹¹⁷ Los proyectos manufactureros que originalmente debían solicitar licencias eran aquellos que involucraban un monto superior a los RM 250.000 y que empleaban como mínimo a 25 personas. En 1986, el capital mínimo requerido para solicitar licencias se incrementó a RM 2,5 millones (aproximadamente US\$ 658 mil) y la cantidad de empleados a 75 (UNCTAD, 2003b, pág. 171).

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

Sin embargo, mientras que los primeros inversores llegados al país para instalar plataformas de exportación requerían escasas calificaciones en los trabajadores, aquellos que ingresaron desde mediados de los 80s demandaban en forma creciente una fuerza de trabajo con mayor formación. Esto exigía la realización de inversiones en el área de recursos humanos, las cuales fueron impulsadas por el gobierno con el establecimiento de programas e instituciones de capacitación¹¹⁸.

En 1989 fue lanzado el Centro de Desarrollo de Capacidades de Penang (*Penang Skills Development Centre* –PSDC-) en respuesta a la escasez de trabajadores calificados para la realización de tareas complejas requeridas en las zonas francas y en los polígonos industriales de Penang. Esta iniciativa es considerada una de las más exitosas en materia de colaboración público-privada para la formación (Velde 2001b, pág. 25): el financiamiento fue inicialmente tanto público (becas, materiales de capacitación, equipamiento y salarios docentes) como de ciertas ETs y firmas locales (donaciones, equipamiento en préstamo, instalaciones), al tiempo que se contó con la participación de la universidad local. En la actualidad, el PSDC diseña un abanico de programas de capacitación (de acuerdo a las necesidades y el equipamiento de las firmas), los cuales han sido mejorados y adaptados siguiendo los cambios en las necesidades de formación (y gracias al vínculo que existe con el sector privado). El Centro se autofinancia ofreciendo cursos en materias técnicas y gerenciales y en educación superior a costos competitivos, que son afrontados por las empresas¹¹⁹.

El estado de Penang cuenta en la actualidad con una concentración relevante de grandes ETs dedicadas a la actividad electrónica de exportación. Las transferencias de tecnología han sido de importancia, ya que firmas locales de industrias de apoyo lograron absorber y adaptarse a las exigencias de calidad y los estándares establecidos por las ETs (Rasiah, 1995 y 1999). Como resultado, estas firmas producen en la actualidad componentes, maquinaria y equipo no sólo para ETs ubicadas en Malasia, sino también en otros países (UNCTAD, 2003b)¹²⁰.

¹¹⁸ La implementación de programas de capacitación que cuentan con la activa participación de ETs de modo de mejorar la calidad de los productos y la productividad de las firmas locales fueron introducidos por la mayor parte de los países que han avanzado en la instrumentación de políticas de focalización: Malasia, Irlanda, Singapur, Gales e Indonesia (UNCTAD, 2002).

¹¹⁹ El Estado ha establecido varios programas de capacitación, centros de entrenamiento y laboratorios para formaciones prácticas. Si bien el Penang fue el primero en su tipo, en la actualidad el grueso de los estados cuenta con una institución similar para capacitar a los trabajadores de planta.

¹²⁰ Con el objeto de financiar los cursos, en 1993 fue lanzado el Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos (*Human Resources Development Fund* –HRDF-), destinado a alentar la participación directa del

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

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

A partir de 1995, con las nuevas tensiones surgidas en el mercado laboral ante la escasez relativa de trabajadores, el gobierno dejó de promover las inversiones intensivas en mano de obra: los únicos proyectos que podrían acceder a licencias de manufacturas y a incentivos a partir de ese momento eran aquellos con un *ratio* de inversión por empleado superior a RM 55.000 (aproximadamente, US\$ 14.474). Las excepciones incluyen aquellos casos en los que se cumple al menos uno de los siguientes criterios: i) el valor agregado es mayor al 30%; ii) el personal gerencial, técnico y de supervisión supera al 15%, iii) los proyectos integran la lista de actividades o productos manufactureros de alta tecnología promovidos por el gobierno (Lista de Actividades y Productos Promovidos–Empresas de Alta Tecnología¹²¹) y iv) los proyectos se desarrollan en las zonas promovidas¹²², o pertenecen a firmas existentes que se encuentran eximidas o gozan de una licencia manufacturera.

En 1996 fue lanzado el Segundo Plan Industrial Maestro (*Industrial Master Plan*) para el período 1996-2005, en el cual se plasmaba el reconocimiento de la profundización de la competencia en el contexto internacional, caracterizada por un crecimiento en la cantidad de países que instrumentaban estrategias de desarrollo basadas en el impulso exportador y la IED, con los reducidos salarios como ventaja competitiva. El gobierno procuró alentar

sector privado en el desarrollo de capacidades, contar con una mano de obra mejor entrenada, productiva y eficiente y procurar que el nivel de capacitación se encuentre en línea con el desarrollo tecnológico de las firmas. Ha operado como un sistema de contribuciones y subvenciones: las firmas manufactureras de entre 10 y 50 empleados deben aportar al Fondo mensualmente con un porcentaje del 0,5%-1% de la nómina salarial, de acuerdo a su capital. A su vez, los empleadores califican para subvenciones destinadas a la capacitación de sus trabajadores malayos, que cubren hasta el 100%.

¹²¹ Ver en el Anexo 8.6 la lista de estas actividades.

¹²² Los estados de Perlis, el “Corredor del Este” (estados de Kelantan, Terengganu, Pahang y el distrito de Mersing en el estado de Johor), Sabah y Sarawak.

al sector manufacturero a escalar, concentrándose en actividades de mayor valor agregado en la cadena de producción y aumentando su productividad. Un objetivo relacionado consistía en apoyar la evolución de *clusters* internacionalmente competitivos, integrados por las principales firmas manufactureras junto con sus proveedores de materias primas y servicios vinculados. Las industrias que recibieron apoyo en este Plan fueron la eléctrica y electrónica, la química, la petroquímica, la farmacéutica, la textil, la de transporte, la automotriz y la aeroespacial, como así también los *clusters* basados en los recursos naturales (madera y productos agroalimentarios) (UNCTAD, 2001a).

También se flexibilizó el marco regulatorio para la IED manufacturera. En 1998, con la crisis asiática, y una consecuente mayor importancia de la IED como fuente de divisas, se estableció que los extranjeros podrían contar con hasta el 100% de la propiedad en aquellos proyectos presentados hasta diciembre de 2003 (independientemente del nivel de exportaciones), excepto en los sectores de productos de papel, plástico y acero, reservados para las PyMEs locales. Sin embargo, en 2003 esta liberalización pasa a ser permanente: a partir de entonces los inversores extranjeros pueden contar con el 100% de la propiedad en nuevos proyectos manufactureros, establecimientos regionales y ciertos servicios relacionados con las manufacturas, y en la expansión o diversificación de proyectos de empresas existentes (excepto en las actividades mencionadas)¹²³. A su vez, se han flexibilizado los requisitos para la contratación temporal de trabajadores extranjeros cuando existe carencia local del personal calificado que las empresas requieren, al tiempo que se definió que las firmas podían disponer de cierta cantidad de puestos clave cubiertos por extranjeros en forma permanente.

En el período 2000-2002 fueron introducidos nuevos incentivos y modificados en parte los existentes. La RA fue extendida de 5 a 15 años, se crearon paquetes estandarizados o a medida para inversiones consideradas de alta calidad (bajo la forma de incentivos fiscales y financieros) y se introdujeron beneficios adicionales para promover a los sectores escogidos (como la producción de alimentos, maquinaria y equipo y las industrias basadas en los recursos naturales) (UNCTAD, 2002).

En agosto de 2006 fue lanzado el Tercer Plan Industrial Maestro para los siguientes 15 años (2006-2020), en el cual la IED mantiene un papel preponderante, aunque con eje en la necesidad de instrumentar una aproximación aún más focalizada para atraer inversiones en actividades de alto valor agregado. El objetivo es que hacia el año 2020 el país disponga de un sector manufacturero maduro. Los servicios no necesariamente relacionados con la manufactura integran los pilares del Plan, y son los últimos sectores incorporados al sistema de incentivos (Gligo, 2007). Fueron escogidos 8 subsectores: 1) servicios de negocios y profesionales, 2) servicios integrados de logística, 3) TICs, 4) distribución, 5) construcción, 6) educación y capacitación, 7) salud y 8) turismo.

MIDA cuenta en la actualidad con 16 oficinas en el exterior (5 en EE.UU., 5 en Europa, 5 en Asia y una en Australia) y 12 oficinas en diferentes regiones del país. Sus funciones

¹²³ Si bien las condiciones en lo que hace a propiedad y exportaciones impuestas a las firmas existentes con anterioridad a 2003 continúan vigentes, éstas pueden solicitar su remoción, lo cual se otorga discrecionalmente en base a los méritos considerados en cada caso.

atañen a la promoción de la inversión local y extranjera en manufacturas y servicios, la planificación y elaboración de propuestas de políticas y de estrategias para el desarrollo industrial (que se presentan al MITI), la evaluación de las postulaciones realizadas por los inversores (en cuanto a licencias de manufactura, cupos para empleados extranjeros, incentivos tributarios y exenciones aduaneras), el apoyo a las empresas en lo que hace a implementación y operación de proyectos, y la facilitación y coordinación del intercambio de información entre las instituciones relacionadas con el desarrollo industrial¹²⁴.

Al igual que otras agencias del sudeste asiático, MIDA fue complejizando sus actividades: mientras inicialmente contaba con una función eminentemente fiscalizadora, desde 1988 avanzó en la promoción de la IED y el desarrollo de actividades de “ventanilla única”. Sin embargo, su rol de evaluador continúa presente, ya que administra los sistemas de incentivos a los cuales postulan los inversores, estudiando los proyectos y siguiendo el cumplimiento de los objetivos. Una parte importante de sus aproximadamente 500 empleados se dedica a la evaluación de las postulaciones y al monitoreo de los proyectos (Gligo 2007, pág. 78/9)¹²⁵.

4.2.3. LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN

4.2.3.1. RASGOS GENERALES

Como ya se mencionó, más allá de los incentivos otorgados, en Malasia existen restricciones al ingreso de IED en ciertas actividades. El gobierno mantiene límites a la participación extranjera en algunas áreas de la economía, especialmente en el sector terciario¹²⁶. Como se verá en el Cuadro 4.2.4, la inversión extranjera cuenta con escasa incidencia en el grueso de los sectores de servicios de la economía.

¹²⁴ MIDA cuenta en su sede central con representantes de los Ministerios de Finanzas y de Recursos Humanos, el Departamento de Inmigración, la Aduana, el Departamento de Medioambiente, el de Seguridad Ocupacional y Salud, *Tenaga Nasional Berhad* y *Telekom Malaysia Berhad* (principales proveedores de energía y de TICs, respectivamente), que asesoran a los inversores sobre las diversas políticas públicas vigentes.

¹²⁵ Sin embargo, se ha reconocido que la institución no cuenta ni con la cantidad de empleados ni con la capacidad técnica suficientes para monitorear a los inversores y hacer cumplir las provisiones establecidas por los esquemas de incentivos. Esta debilidad ha adquirido mayor importancia a partir del momento en que el régimen de política se corrió desde un esquema general a la promoción focalizada de industrias y *clusters* de alta tecnología (UNCTAD, 2003b, pág. 165). A su vez, las actividades de monitoreo de varios requerimientos se han ido relajando con el paso del tiempo. Mientras durante los 70s y hasta inicios de los 80s (en el marco de la Nueva Política Económica) el cumplimiento de las restricciones era fiscalizado de forma exhaustiva, desde los 90s este control ha menguado, concentrándose fundamentalmente en el momento de la solicitud de renovación de un beneficio o de realización de nuevas aplicaciones. Aún más, los incentivos raramente fueron discontinuados debido al incumplimiento de requisitos de *joint-venture*, siendo en cambio extendido el tiempo ofrecido a los inversores para que cumplimentaran las exigencias. Debido a la crisis asiática de 1997-8, las condiciones fueron relajadas más aún (UNCTAD, 2003b, pág. 165).

¹²⁶ En diciembre de 2004 fueron introducidas nuevas Directrices en lo que hace a inversión extranjera en comercio y distribución. Luego del ingreso de importantes jugadores (Carrefour y Makro), que amenazó la supervivencia de los pequeños comercios, se determinaron restricciones para el establecimiento de hipermercados. Las empresas de distribución con participación extranjera deben ser autorizadas a operar, contar con directivos *bumiputra*, incrementar el uso de los aeropuertos y puertos locales en las actividades de importación y exportación, y contratar a firmas nacionales en lo que hace a servicios profesionales disponibles localmente.

Los principales incentivos utilizados por el Estado son tributarios: el Estatus Pionero (*Pioneer Status –PS-*) y la Desgravación Fiscal a la Inversión (*Investment Tax Allowance –ITA-*)¹²⁷.

Como ya mencionamos, en la actualidad los únicos proyectos aplicables para recibir licencias (e incentivos) en la actividad manufacturera son aquellos con un *ratio* de inversión por empleado superior a US\$ 14.474. Se realizan excepciones en los casos en los que al menos uno de los siguientes criterios es cumplimentado: i) el valor agregado es mayor al 30%; ii) el personal gerencial, técnico y de supervisión supera al 15%, iii) los proyectos integran la lista de actividades o productos manufactureros de alta tecnología promovidos por el gobierno y iv) los proyectos se desarrollan en las zonas promovidas, o pertenecen a firmas existentes que se encuentran eximidas o gozan de una licencia manufacturera.

Una firma beneficiada con el PS goza de una desgravación parcial en el impuesto a las ganancias empresarias¹²⁸ por 5-10 años, que va del 70% al 100% del ingreso imponible¹²⁹. Como alternativa al PS, una firma puede aplicar a la ITA, que consiste en una deducción del 60% al 100% de los gastos de capital de la empresa que califiquen en un período de 5-10 años (plantas, maquinaria y otros equipos utilizados en el proyecto aprobado). La empresa puede descontarlo del 70%-100% de su ingreso imponible en cada año. Las asignaciones no utilizadas pueden ser trasladadas a los años subsiguientes hasta su agotamiento.

Existen a su vez paquetes de incentivos (estandarizados o a medida) que incluyen tanto incentivos fiscales como financieros, los cuales son negociados con las firmas a partir de solicitudes de éstas, y de acuerdo a los méritos de cada caso (Kadir, 2007).

4.2.3.2. LAS ACTIVIDADES ESCOGIDAS EN LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN¹³⁰

Los incentivos ofrecidos a las distintas actividades escogidas son los siguientes¹³¹:

¹²⁷ Ambos incentivos benefician a los sectores de industria, agricultura y servicios.

¹²⁸ La tasa del impuesto a las ganancias empresarias actual es del 27%.

¹²⁹ El ingreso imponible se deriva de deducir del ingreso bruto los gastos corrientes y las amortizaciones.

¹³⁰ Se han considerado los incentivos fundamentales, excluyendo aquellos destinados únicamente a firmas nacionales, y los que no implican políticas de focalización.

¹³¹ Mientras parte de las actividades seleccionadas se presentan en el cuerpo del trabajo, dado el gran número de las mismas (y la relativa similitud de los esquemas), el resto de éstas se encuentran en el Anexo 8.7. A su vez, debe mencionarse que existen otros incentivos (deducciones para construcciones industriales, obras de infraestructura, en impuestos a la importación y a las ventas de maquinaria e insumos), que no se detallan por constituir incentivos generales aplicables para todos los sectores escogidos (manufacturas, agricultura, turismo, gestión ambiental, I+D, capacitación, TICs, proyectos de servicios aprobados y servicios relacionados con las manufacturas).

a. Manufactura¹³²

Alcance general: Empresas con actividades y productos promovidos por el gobierno

La Lista General de Actividades y Productos Promovidos (ver Anexo 8.6), integrada por 242 categorías, se establece considerando criterios como el valor agregado, la tecnología utilizada y los encadenamientos con la industria local para definir los proyectos que pueden ser apoyados bajo el Estatus Pionero (PS) o la Desgravación Fiscal a la Inversión (ITA).

- PS: 70% de desgravación por 5 años.
- ITA: deducción del 60% de los gastos de capital que califiquen incurridos en 5 años, que puede ser descontado del 70% del ingreso imponible de cada año.

Empresas de alta tecnología

Estas actividades o productos promovidos integran la lista de Actividades y Productos Promovidos-Empresas de Alta Tecnología (conformada por 34 categorías) –ver Anexo 8.6-. A su vez, además de integrar esta lista, para ser considerada de alta tecnología, un firma debe realizar un gasto en I+D en relación a las ventas superior al 1% (disponiendo de 3 años a partir de su entrada en funcionamiento para cumplimentar este requisito); y contar con un 7% de empleados científicos o técnicos acreditados con 5 años de experiencia en temas afines.

- PS: exención completa por 5 años.
- ITA: deducción del 60% (100% en áreas promovidas) del gasto de capital que califique por 5 años, que puede ser descontado del 100% de su ingreso imponible en cada año.

Empresas dedicadas a proyectos considerados estratégicos

Son proyectos considerados de relevancia nacional, que en general involucran grandes hundimientos de capital, largos períodos de gestación y altos niveles de tecnología, al tiempo que son generadores de importantes encadenamientos con impactos relevantes para la economía.

- PS: exención completa por 10 años.
- ITA: deducción completa del gasto de capital que califique en 5 años, que puede ser descontado del 100% del ingreso imponible en cada año.

¹³² Otros incentivos para la industria manufacturera, además del PS y la ITA, se presentan en el Anexo 8.8.

Empresas que se relocalizan en las áreas promovidas (estados de Perlis, el “Corredor del Este” -estados de Kelantan, Terengganu, Pahang y el distrito de Mersing en el estado de Johor-, Sabah y Sarawak)

- PS: las aplicaciones de las firmas sitas en estas regiones gozan de una exención completa sobre su ingreso imponible durante un período de 5 años.
- ITA: deducción completa de los gastos de capital de la empresa que califiquen en un período de 5 años, que puede ser descontada de hasta el 100% de su ingreso imponible en cada año.

b. Agricultura¹³³

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

c. I+D

Empresas contratistas de I+D (proveen servicios de I+D en Malasia para firmas no relacionadas) son elegibles para:

- PS: exención completa por 5 años.
- ITA: deducción completa del gasto de capital incurrido en 10 años, que puede ser descontado del 70% del ingreso imponible.

Empresas de I+D (proveen servicios de I+D en Malasia para firmas relacionadas o no relacionadas)

- ITA: deducción completa del gasto de capital incurrido en 10 años, que puede ser descontado del 70% del ingreso imponible. En lugar de la empresa de I+D, las firmas relacionadas pueden gozar de una deducción doble para los pagos realizados a la empresa de I+D por servicios prestados.

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

¹³³ Otros incentivos para el sector agropecuario se presentan en el Anexo 8.8.

- Investigación interna a la empresa: ITA del 50% del gasto de capital que califique incurrido en 10 años, que puede ser descontado del 70% del ingreso imponible.
- Segunda ronda de incentivos: A partir del 21/05/03, las empresas y actividades de I+D mencionados son elegibles para una segunda ronda del PS por otros 5 años, o una ITA por otros 10 años¹³⁴.

d. Incentivos para actividades basadas en el conocimiento

Con el objeto de alentar a las firmas a invertir en actividades intensivas en conocimiento, ciertas empresas que califiquen serán beneficiadas con el Estatus Basadas en Conocimiento Estratégico (*Strategic-Knowledge-based Status*). Estas firmas deben contar con las siguientes características: i) potencial para generar contenido de conocimiento; ii) operaciones de alto valor agregado; iii) utilización de alta tecnología; iv) un gran número de trabajadores realizando actividades intensivas en conocimiento y v) un plan corporativo basado en el conocimiento. Las firmas con este estatus son elegibles para:

- PS: exención completa por 5 años.
- ITA: deducción de 60% (100% en áreas promocionadas) del gasto de capital que califique incurrido en 5 años, para ser descontado del 100% del ingreso imponible.

e. Incentivos para actividades de casa matriz

En 1990, y en línea con lo observado en Hong Kong, Corea y Singapur, los incentivos fiscales se extendieron a las casas matrices regionales que proveían servicios de gerenciamiento, logística y coordinación a ETs en la región (UNCTAD, 2004). Los criterios de elegibilidad para ser beneficiada con el Estatus de Casa Matriz Operacional (*Operational Headquarter Status*), y ser considerada para los incentivos fiscales e instalaciones brindados por el gobierno, se refieren a capital mínimo, nivel de gastos corrientes, personal calificado y firmas atendidas en el exterior, entre otros. A su vez, se encuentran especificados aquellos servicios que califican. Las firmas adjudicadas con este estatus pueden contar con un 100% de propiedad extranjera.

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

¹³⁴ Además, las empresas pueden gozar de una deducción doble en sus gastos corrientes en investigación aprobados por el Ministerio de Finanzas. Los gastos en actividades de I+D realizadas en el exterior, incluyendo la capacitación de trabajadores malayos, serán considerados caso por caso. Las presentaciones se realizan en el Inland Revenue Board (IRB).

f. Centros de abastecimiento internacional y de distribución regional

Existen criterios para gozar de este estatus, referidos a aspectos tales como capital, gastos corrientes y ventas mínimos, y participación máxima de ventas en el mercado interno. Las firmas que gozan de este estatus pueden contar con un 100% de propiedad extranjera.

- Exención completa en el impuesto a las ganancias empresarias por 10 años.
- Los dividendos pagados del ingreso exento están exentos de impuestos en manos de sus accionistas.

Las firmas con el estatus gozan también de permisos para la contratación de trabajadores extranjeros y facilidades para la disposición de moneda extranjera.

Aunque para ser beneficiadas con los esquemas presentados a continuación las firmas deben aplicar en instituciones específicas (y no en la MIDA), los programas que alientan las actividades de biotecnología y a aquellas de TICs realizadas en el Súper Corredor Multimedia (*Multimedia Super Corridor*) serán caracterizadas a continuación, dada su relevancia:

Industria de biotecnología

El *Noveno Plan de Malasia* (2006-2020) tiene por objetivo que la biotecnología se constituya en un nuevo impulsor del crecimiento económico, haciendo eje en su utilización en agricultura, salud, actividades industriales y en la bio-informática¹³⁵. Con este objetivo, los ejes son la mejora del marco regulatorio, la creación de la infraestructura necesaria, el acceso a financiamiento y la calificación de trabajadores para esta actividad.

En abril de 2005 fue lanzada la Política Nacional de Biotecnología, que traza los lineamientos centrales en este sendero identificando tres frases: i) construcción de capacidad (2005-2010); ii) creación de negocios a partir del desarrollo científico (2011-2015) y iii) constitución de Malasia en un jugador global (2016-2020), con la disposición de al menos 20 firmas nacionales dedicadas a esta actividad para ese entonces.

Una firma que realiza actividades de biotecnología y que ha sido beneficiada con el estatus BioNexus por la Corporación Malaya de Biotecnología (*Malaysian Biotechnology Corporation Sdn Bhd*) -establecida en 2005- es elegible para los siguientes incentivos:

- Exención completa en el impuesto a las ganancias empresarias por 10 años.

¹³⁵ La Bio-informática es la rama de las Ciencias de la Computación que aborda los sistemas de cómputo y tratamiento de la información para el análisis de datos experimentales (fundamentalmente, de nivel molecular) de sistemas biológicos y la simulación de los mismos.

- ITA del 100% del gasto de capital incurrido en 5 años, que puede ser descontado del 100% del ingreso imponible. Las firmas se benefician con una tasa impositiva reducida del 20% sobre los ingresos de aquellas actividades que califiquen por 10 años, una vez expirado el período de la exención.
- Exención impositiva sobre los dividendos distribuidos.
- Exención en los impuestos de importación y a las ventas sobre las materias primas, componentes, maquinaria y equipo.
- Deducción doble sobre los gastos en I+D
- Deducción doble en los gastos incurridos para la promoción de exportaciones.
- Elegibilidad para la Desgravación para Construcciones Industriales (*Industrial Building Allowance*¹³⁶) por 10 años en aquellos edificios utilizados exclusivamente para actividades de biotecnología.

Incentivos para invertir en una empresa con estatus BioNexus.

Casa matriz que invierte en su subsidiaria con estatus BioNexus, es elegible para una deducción impositiva equivalente a la inversión realizada en la subsidiaria, siempre que la firma inversora posea al menos el 70% de la misma.

Empresa o individuo que invierte en una empresa con estatus BioNexus son elegibles para una deducción fiscal equivalente al total de la inversión realizada en capital semilla y financiamiento para las primeras etapas de desarrollo.

Incentivos fiscales para fusiones y adquisiciones con una empresa de biotecnología: Una empresa con estatus BioNexus que se fusiona con una firma de biotecnología es elegible para una exención en el impuesto a los sellos y al impuesto a las ganancias por propiedades por un período de 5 años.

Incentivos para el Súper Corredor Multimedia

El gobierno creó el plan de largo plazo (1996-2020) *Súper Corredor Multimedia (Multimedia Super Corridor –MSC-)*¹³⁷. El objetivo es atraer inversiones extranjeras para que realicen actividades de investigación, desarrollo y producción en esta región, constituyéndola en una base para la exportación (Gligo, 2007, pág. 83).

El plan fue estructurado en tres etapas: mientras en la primera (1996-2003) fue conformada la franja, en la segunda etapa (2004-2010) se espera extender el proyecto a otras ciudades y conectar a éstas entre sí. Finalmente, el objetivo es en la tercera etapa (2011-2020) constituir a todo el territorio nacional en un corredor multimedia.

¹³⁶ Se otorga a firmas que incurren en gastos de capital para la construcción o compra de un edificio utilizado para propósitos específicos. Estas firmas son elegibles para una amortización inicial del 10% y una anual del 3% (el gasto puede descontarse en 30 años).

¹³⁷ En la actualidad el Corredor cubre una franja de 15Km por 50Km ubicada al sur de Kuala Lumpur.

La Corporación para el Desarrollo de Multimedia (*Multimedia Development Corporation – MDeC-*) es la agencia encargada de administrar, promover y funcionar como “ventanilla única” en la asistencia de las empresas que procuran instalarse en el MSC; como así también de promover las áreas de gobierno electrónico, tarjetas multipropósito, telemedicina, colegios inteligentes, *cluster* de I+D y comercio electrónico. Aquellas ETs interesadas en participar fueron invitadas a integrar un panel de asesores de modo de asistir en el desarrollo de una ciber-legislación nacional (Felker, 2003, pág. 266).

El gobierno diseñó un conjunto de incentivos y de compromisos. Existe en esta franja la posibilidad de contratación de empleados locales y extranjeros sin límites, como así también libertad en cuanto a la propiedad de las empresas (sin requisitos de participación local) y para la realización de transacciones financieras internacionales (sin necesidad de aprobación previa). A su vez, se provee infraestructura física y de telecomunicaciones adecuada, al tiempo que se aplicaron incentivos fiscales especiales para las empresas a las que se les adjudica el *MSC-status*. Este estatus es otorgado por la MDeC a aquellas compañías que realizan actividades de TICs en el Corredor.

- PS: exención completa por 10 años.
- ITA: deducción del 100% del gasto de capital incurrido en 5 años, para ser descontado del 100% del ingreso imponible.

Incentivos adicionales:

- Exención de impuestos a la importación de equipos de multimedia.
- Protección de la propiedad intelectual y marco normativo de ciber-leyes.
- Ausencia de restricciones en lo que hace al acceso a Internet.
- Tarifas de telecomunicaciones y servicios competitivas.
- Infraestructura física y de tecnologías de la información de clase mundial.
- Consultoría y asistencia por parte de la MDeC a las firmas del corredor.
- Instalaciones de I+D.

En tanto, las firmas seleccionadas que realicen actividades de TICs y multimedia por fuera de las ciber-ciudades son elegibles para los siguientes incentivos:

- PS: 50% de desgravación por 5 años.
- ITA: deducción de 50% del gasto de capital que califique incurrido en 5 años, para ser descontado del 50% del ingreso imponible.

4.2.3.3. EL IMPULSO A LOS VINCULOS CON LAS FIRMAS NACIONALES

El Programa de Encadenamientos Industriales (*Industrial Linkages Programme –ILP-*), lanzado por la Corporación de las Pequeñas y Medianas Empresas (*Small and Medium*

Industries Corporation), ofrece distintos incentivos para profundizar los encadenamientos productivos. Las grandes empresas que participan pueden gozar de deducciones impositivas por los gastos incurridos para el desarrollo de proveedores, tales como capacitación, mejora de productos y testeo, o control en la fábrica para asegurar la calidad.

Los proveedores (incluyendo PyMEs) que se proponen dedicarse a los productos y actividades promovidos en el ILP son elegibles para los siguientes incentivos:

- PS: exención completa del ingreso imponible por 5 años.
- ITA: 60% (100% en áreas promovidas) en los gastos de capital que califiquen por 5 años que puede ser descontado de hasta el 100% del ingreso imponible.

Con el objeto de alentar a los proveedores a que produzcan los bienes promovidos o participen en actividades para el mercado mundial, aquellos que cuentan con ILP aprobados y logren alcanzar los estándares de clase mundial en lo que hace a calidad y precio, son elegibles para un PS del 100% por 10 años o una ITA del 100% de los gastos de capital que califiquen por 5 años, que puede ser descontado de hasta el 100% del ingreso imponible.

Este programa cuenta también con una perspectiva de focalización, ya que se orienta exclusivamente a actividades promovidas (34 categorías) (Lista de Actividades y Productos Promovidos - *Industrial Linkage Programme* –ver Anexo 8.6-)¹³⁸. Un Fondo para Asistencia Técnica Industrial (*Industrial Technical Assistance Fund*) les provee subsidios a aquellas pequeñas y medianas empresas que producen los bienes promovidos o participan en el ILP, destinados a la mejora de productos y procesos, de productividad y calidad (y certificación), desarrollo de negocios y planeamiento.

4.2.4. ALGUNOS DATOS SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA

Al igual que en el caso de Singapur, debe decirse que la intervención realizada por la agencia de inversiones nacional hizo base en ciertas condiciones del contexto internacional para instrumentar sus estrategias de focalización. Esto explica el fuerte crecimiento en las exportaciones manufactureras malayas, las cuales pasaron de representar el 21% de las ventas al exterior en 1980 al 75% en 2007. En tanto, aquellas de productos eléctricos y electrónicos llegaron a explicar al 44% de las exportaciones en ese año, seguidas a gran distancia por los químicos y productos químicos (5,5%)¹³⁹.

El impacto de los incentivos ofrecidos por MIDA es, de acuerdo a distintas fuentes, difícil de evaluar. Si bien se afirma que los mismos han resultado un elemento importante para la atracción de las ETs, algunos estudios sugieren que el Estado no ha contado con las

¹³⁸ En un esfuerzo realizado en la misma línea, en 1999 se lanzó el Programa Global de Proveedores (*Global Supplier Programme*), con el objeto de incrementar la competitividad de las PyMEs malayas para que se constituyan tanto en proveedoras de las ETs instaladas en el país, como así también en oferentes globales (UNCTAD, 2001a).

¹³⁹ Datos de MIDA.

capacidades necesarias para monitorear el desempeño efectivo de las firmas en lo que hace al cumplimiento de las condiciones relativas a la tecnología utilizada, establecidas para la promoción de la inversión (Felker, 2001). Otros aseguran que los ingresos sacrificados a fines de los 80s alcanzaban el 10% del valor agregado manufacturero (ó 1,7% del PBI), por lo que si bien los incentivos fueron efectivos en atraer inversiones destinadas a la exportación y en crear empleo, algunos pueden haber resultado excesivos, e incluso redundantes (Doraisami y Rasiah, 2001; citado en UNCTAD, 2002).

La instrumentación de requisitos de desempeño atados a los incentivos otorgados tuvo resultados dispares (UNCTAD, 2003b). En lo que hace a *exportaciones*, la creación de zonas francas y el otorgamiento de otros beneficios se sumaron a una variedad de factores (es decir, bajos salarios, infraestructura acorde, estabilidad política) para redundar en los logros del país como plataforma de exportaciones manufactureras. Los requisitos de exportación tuvieron un mayor impacto en los sectores de electrónica y textil. En parte gracias a los incentivos que propiciaban la dispersión geográfica, los proyectos de inversión vinculados a exportaciones manufactureras fueron localizándose más allá de las zonas francas (pág. 142).

En lo que hace al *empleo*, la Ayuda para la Utilización de Trabajo alcanzó apenas al 1% de los proyectos aprobados entre 1972 y 1986. Como los planes de inversión podían beneficiarse en forma excluyente o con este incentivo o con el PS, solían escoger a este último, ya que implicaba una deducción impositiva mayor. En cuanto a *capacitación*, el impacto resultó limitado, por fallas tanto en su concepción como en la implementación. A su vez, el incentivo no se otorgaba a firmas beneficiadas con el PS. En cambio, el HRDF mostró mejores resultados. En sus primeros tres años de vida, había alcanzado al 5% de la fuerza laboral (Velde, 2001b, pág. 24), y ha mantenido esa proporción hasta la actualidad: hacia 2007 se habían aprobado asistencias financieras por RM 331,15 millones (US\$ 96 millones), y el número de trabajadores capacitados ascendía a cerca de 691.000 (6% de la fuerza laboral) (PSMB Reporte Anual, 2007).

En cuanto a los requisitos de *propiedad*, como el grueso de las inversiones realizadas en los años 70s y 80s consistían en proyectos de exportación atraídos fundamentalmente por los bajos salarios, podían fácilmente cumplimentar la exigencia de contar con un *ratio* exportaciones-ventas del 80%, y ser, por lo tanto, 100% extranjeras (UNCTAD 2003b, pág. 151).

En lo que hace a requisitos de *I+D*, el uso de estos incentivos fue bajo. En entrevistas, los empresarios manifestaron que las condiciones les resultaron demasiado “rígidas” y “vagas”. El Súper Corredor Multimedia resultó más exitoso. Hacia 2006, la cantidad de empresas en el sector de tecnologías de la información pasó en la primera etapa del Programa de 300 a 3.400, 1.447 de las cuales cuentan con el MSC-status (Gligo, 2007, pág. 84). A marzo de 2008, 2.006 firmas contaban con el estatus, generando más 63.000 puestos de trabajo basados en el conocimiento. Estas empresas han realizado inversiones en I+D por RM 814 millones (US\$ 250 millones)¹⁴⁰. El país se encuentra entre

¹⁴⁰ Sitio web de MSC (<http://www.mscomalaysia.my>).

las principales ubicaciones para la externalización de servicios tales como centros de llamados y servicios compartidos (Gligo, 2007, pág. 84).

En general, los grandes inversores extranjeros fueron beneficiados con el PS, el incentivo más importante, y la mayoría lograron renovarlo luego de los 5 primeros años por una mejora en el mix de productos. El PS se ha encontrado sesgado hacia grandes proyectos capital-intensivos y realizados por parte de ETs (UNIDO, 2000, en UNCTAD, 2003b).

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

Cuadro 4.2.1. Proyectos manufactureros aprobados, 2001-2008

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

Fuente: MIDA y Banco Negara de Malasia.

Como vemos en el Cuadro 4.2.2, los nuevos proyectos de inversión han explicado el grueso en número, empleo potencial y la inversión de capital propuesta. A su vez, mientras las inversiones *greenfield* constituyen la mayor parte de los desembolsos nacionales, lo contrario ocurre en el caso de aquellos foráneos: más de la mitad se refieren a expansiones y diversificaciones.

Cuadro 4.2.2. Proyectos manufactureros aprobados por tipo de inversión, promedio 2006-2007

Valores	Nueva	Exp./ Div.*	TOTAL
Número	639	374	1.013
Empleo potencial	59.505	33.808	93.313
Inversión de capital propuesta (millones de US\$)	8.526	6.451	14.977
<i>Local (millones de US\$)</i>	4.763	2.600	7.363
<i>Extranjera (millones de US\$)</i>	3.764	3.850	7.614
%	Nueva	Exp./ Div.*	TOTAL
Número	63%	37%	100%
Empleo potencial	64%	36%	100%
Inversión de capital propuesta	57%	43%	100%
<i>Local</i>	65%	35%	100%
<i>Extranjera</i>	49%	51%	100%

*Exp./Div.: Expansión/Diversificación
Fuente: MIDA

En el Cuadro 4.2.3 se presentan las inversiones de capital en los proyectos manufactureros en los últimos años. Se observa que el principal rubro ha sido el de Electrónica y productos de electrónica (27%), seguido por Productos de petróleo (incluido petroquímica) y Productos de metales básicos (con un 15% de los desembolsos cada uno).

Cuadro 4.2.3. Inversiones de capital en los proyectos manufactureros aprobados por industria, 2003-2007, millones de US\$

Industria	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%
Electrónica y productos de electrónica	1.310	2.270	3.642	2.734	4.399	14.354	27
Productos de petróleo (incluido petroquímica)	117	501	194	3.119	4.026	7.957	15
Productos de metales básicos	2.292	507	846	743	3.543	7.931	15
Químicos y productos químicos	251	792	454	2.494	1.106	5.098	10
Equipamiento de transporte	1.837	348	374	395	348	3.302	6
Papel, impresión y publicaciones	67	1.243	252	188	844	2.593	5
Alimentos	284	294	385	442	694	2.098	4
Productos fabricados de metal	341	314	200	362	191	1.408	3
Maquinaria y equipo	168	107	271	346	514	1.406	3
Productos de plástico	231	180	312	310	313	1.345	3
Productos de minerales no metálicos	119	204	243	318	379	1.263	2
Madera y productos de madera	285	236	95	268	166	1.051	2
Textiles y productos textiles	77	217	99	224	408	1.024	2
Equipamiento científico y de medición	122	22	377	213	108	841	2
Productos de caucho	56	101	204	195	149	704	1
Muebles e instalaciones	82	91	135	112	90	510	1
Varios	25	42	89	65	136	357	1
Bebidas y tabaco	4	99	25	17	29	175	0
Cuero y productos de cuero	1	5	2	0	1	10	0
TOTAL	7.670	7.572	8.200	12.543	17.444	53.429	100

Fuente: MIDA y Banco Negara de Malasia.

En el Cuadro que se presenta a continuación (4.2.4) puede observarse cómo la participación extranjera en el sector servicios es en general baja, excepto en actividades como el comercio de distribución (64%), los establecimientos regionales (59%) y, en menor medida, las empresas con estatus MSC (34%). En los sectores de energía y telecomunicaciones no existe participación extranjera.

Cuadro 4.2.4. Proyectos aprobados en el sector servicios, promedio 2006-2007, millones de US\$ y %

Sector	millones de US\$			%		
	Inversión nacional	Inversión extranjera	Total	Inversión nacional	Inversión extranjera	Total
Bienes raíces	5.255	345	5.600	94%	6%	100%
Transporte	3.294	717	4.010	82%	18%	100%
Servicios de apoyo	918	24	942	97%	3%	100%
Energía	1.431	-	1.431	100%	0%	100%
Telecomunicaciones	1.225	-	1.225	100%	0%	100%
Firmas con estatus MSC	616	319	935	66%	34%	100%
Comercio de distribución	279	507	786	36%	64%	100%
Hotel/Turismo	495	27	522	95%	5%	100%
Servicios financieros	847	293	1.140	74%	26%	100%
Servicios de salud (clínicas privadas)	166	2	168	99%	1%	100%
Establecimientos regionales	94	137	231	41%	59%	100%
Servicios de educación	52	9	61	85%	15%	100%
Otros	19	3	22	87%	13%	100%
TOTAL	14.690	2.384	17.074	86%	14%	100%

Fuente: MIDA

A continuación vemos la participación nacional y extranjera en las inversiones realizadas en 2006-2007. Como se puede observar, el sector de Electrónica y productos de electrónica es el que cuenta con una mayor concentración foránea, seguido por Productos de minerales no metálicos¹⁴¹.

¹⁴¹ El caso de Cuero y productos de cuero presenta la particularidad de que en este sector (marginal en el total) no se observaron proyectos nacionales en estos dos años.

Cuadro 4.2.5. Proyectos industriales manufactureros por industria y propiedad, promedio 2006-2007, millones de US\$ y %

Sector	2006-2007	nacional	extranjera	Total
Electrónica y productos de electrónica	3.562	11%	89%	100%
Productos de petróleo (incluido petroquímica)	3.569	76%	24%	100%
Productos de metales básicos	2.141	52%	48%	100%
Químicos y productos químicos	1.798	64%	36%	100%
Papel, impresión y publicaciones	515	46%	54%	100%
Alimentos	567	69%	31%	100%
Maquinaria y equipo	429	38%	62%	100%
Textiles y productos textiles	316	34%	66%	100%
Productos de minerales no metálicos	348	20%	80%	100%
Equipamiento de transporte	371	80%	20%	100%
Productos de plástico	311	40%	60%	100%
Productos fabricados de metal	276	57%	43%	100%
Madera y productos de madera	217	63%	37%	100%
Productos de caucho	172	59%	41%	100%
Equipamiento científico y de medición	161	28%	72%	100%
Muebles e instalaciones	101	78%	22%	100%
Bebidas y tabaco	23	85%	15%	100%
Cuero y productos de cuero	1	0%	100%	100%
Varios	100	67%	33%	100%
TOTAL	14.977	49%	51%	100%

Fuente: MIDA

El Cuadro 4.2.6 muestra la importancia de los distintos esquemas de incentivos en los últimos años. Como vemos, si bien la mayor cantidad de proyectos y el empleo creado por éstos no recibieron incentivos, en el caso de la inversión propuesta, la mayor parte ha sido beneficiada con algún esquema, especialmente con el PS. Por lo tanto, esto muestra que los proyectos de inversión de mayor envergadura han sido alentados por parte del Estado.

Cuadro 4.2.6. Aprobaciones otorgadas para el establecimiento de proyectos manufactureros por tipo de incentivo, 2003-2007

Año	PS	ITA	Sin incentivos fiscales	TOTAL
Número				
2003	264	38	663	965
2004	358	54	689	1.101
2005	374	39	614	1.027
2006	453	37	587	1.077
2007	382	26	541	949
Promedio 2003-2007	366	39	619	1.024
%	36%	4%	60%	100%
Empleo potencial				
2003	19.286	4.736	53.160	77.182
2004	27.051	7.354	54.229	88.634
2005	39.262	4.514	71.180	114.956
2006	30.637	3.140	55.175	88.952
2007	36.503	2.143	59.027	97.673
Promedio 2003-2007	30.548	4.377	58.554	93.479
%	33%	5%	63%	100%
Inversión total propuesta (millones de US\$)				
2003	2.684	418	4.568	7.670
2004	3.280	802	3.490	7.572
2005	4.966	946	2.289	8.200
2006	8.002	658	3.882	12.543
2007	11.178	346	5.920	17.444
Promedio 2003-2007	6.022	634	4.030	10.686
%	56%	6%	38%	100%

Fuente: MIDA y Banco Negara de Malasia.

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

4.2.5. LECCIONES DEL CASO PARA LA ARGENTINA

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

- Al igual que lo observado en otros países del sudeste asiático, el modelo malayo ha combinado **restricciones a la IED** -control, límites en la participación extranjera, listas de exclusión- junto con **incentivos** fiscales.
- En lo que hace a las restricciones, las **fusiones y adquisiciones** son estudiadas para su aprobación, y el comité que las analiza se encuentra conformado por representantes de distintas áreas de gobierno.
- En el mismo sentido, aún en la actualidad **los proyectos manufactureros requieren de licencias previas** para ser iniciados y ampliados. Malasia se ha alejado de la perspectiva que considera que la mejor manera de alentar la inversión es disminuir al mínimo la cantidad de trámites a realizar, haciendo eje en la rentabilidad obtenida por los proyectos.
- La IED ha sido atraída en forma **selectiva** de acuerdo a planes de desarrollo industrial establecidos con horizontes de mediano y largo plazo.
- También en este caso, al igual que en Singapur, **las estrategias se han ido modificando** a partir de evaluaciones del contexto interno e internacional, y esto ha redundado en cambios institucionales: cuando fue detectado que el país perdía competitividad como plataforma de exportación, resultado de la mejora en los salarios (y del surgimiento de nuevos destinos para esta actividad), Malasia optó por focalizarse en actividades de mayor complejidad (en general realizadas por las mismas firmas).
- **La modificación en las estrategias no se ha debido siempre a un cambio en los objetivos**, sino a evaluaciones a partir de las cuales se reconocía que la mejor manera de cumplimentar las mismas metas era modificar el plan de acción. Con iguales objetivos que la orientó en su estrategia de sustitución de importaciones (creación de empleo y dispersión geográfica de las actividades productivas), el reconocimiento de la oportunidad que se abría para avanzar en una estrategia de exportación orientó a las autoridades a modificar la forma de intervención.
- En este sentido, se observa por parte de las autoridades una mirada atenta respecto del surgimiento (y desaparición) de ciertas **oportunidades derivadas del contexto internacional**. Así fue que se optó por el desarrollo de actividades de exportación a mediados de los 80s, al tiempo que fue reconocida la necesidad de una modificación en la estrategia a mediados de los 90s.
- También acompañan a los cambios en las estrategias **diferentes parámetros para evaluar desempeños**: cuando en los 70s y 80s la política industrial se orientaba al desarrollo exportador, el desempeño en esta materia determinaba las restricciones de propiedad impuestas. Como consecuencia de esta política, las firmas extranjeras se encontraban confinadas a las industrias de exportación. A su vez, cuando a partir de mediados de los 90s comenzaron a reconocerse restricciones de oferta en el mercado laboral, se definió que los únicos proyectos que podrían acceder a licencias serían aquellos con un determinado *ratio* capital-

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

- En cuanto a la **elección de las actividades**, y al igual que Singapur, Malasia ha avanzado en un enfoque de *clusters* que procura desarrollar las actividades y servicios conexos a partir de los sectores manufactureros en los que dispone de experiencia y tradición.
- A su vez, en estos sectores se cuentan también **actividades tradicionales**, tales como la producción agropecuaria, petroquímicos, hierro y acero, productos de plástico, y servicios como el turismo. En este sentido, las lecciones de este caso para La Argentina parten de una mayor “cercanía” que la experiencia de Singapur.
- La estrategia del país se ha caracterizado por procurar una **diversificación de la estructura productiva, en lugar de incrementar la especialización**. Como vimos en los anexos con las distintas actividades alentadas, éstas abarcan prácticamente a la totalidad de las ramas. Al interior de las mismas, son ciertos ítems los cuales son elegibles para los distintos tipos de incentivos.
- A pesar de los cambios en las estrategias de focalización de la IED, Malasia no ha abandonado sus **objetivos de mejora en la distribución del ingreso**. La creación de empleo, la localización geográfica y la participación de trabajadores *bumiputras* continúan siendo parámetros analizados por las autoridades al momento de otorgar beneficios. Aún más, en la actualidad sigue vigente la reserva de ciertas actividades para las PyMEs nacionales.
- Las autoridades de Malasia no descansaron en una estrategia de focalización sin avanzar en el desarrollo de ciertas **capacidades domésticas**. Cuando fue detectada la escasez de trabajadores con cierto grado de calificación para el desarrollo por parte de las ETs de actividades de mayor valor agregado y componente tecnológico, el Estado realizó fuertes inversiones en la conformación de centros de calificación (en general, estatales), cofinanciados con las firmas.
- Reconociendo la importancia de no descansar en la actividad de las ETs y fortalecer al entramado doméstico, y al igual que Singapur, Malasia le ha otorgado una gran importancia al **desarrollo de proveedores** como forma de impulsar la participación de las ETs instaladas en el país en este escalamiento. Esta actividad ha contado también con un enfoque de focalización.
- En la misma línea, en tiempos recientes el gobierno reconoció la necesidad de incrementar la importancia de la inversión doméstica en el total de desembolsos en el sector manufacturero, proponiéndose que su incidencia ascienda al 60% (Reportaje a D. R. Karunakaran, ex Director General de MIDA en Building&Investment -2006-).

- Con el tiempo, los esquemas se volvieron **menos generosos y más focalizados**, buscando alcanzar objetivos específicos.
- El esquema de incentivos utilizado es sumamente **simple**: son **pocos los incentivos**, variando fundamentalmente el porcentaje de desgravación y los plazos otorgados.
- **El régimen de políticas de inversión flexible**, gracias a funcionar por medio de directrices, le ha permitido al gobierno adaptar las regulaciones e incentivos de acuerdo a modificaciones en su estrategia.
- Existe margen para la **discrecionalidad** en cuanto a los beneficios otorgados. Este elemento, clave en las políticas de focalización que suelen implicar paquetes a medida de ciertos inversores y negociaciones con los mismos es, sin embargo, el más difícil de conocer. La forma en la que se alcanzan estos acuerdos suele ser informal.
- La política hacia la IED se encuentra integrada a la política industrial, siendo que es una **única agencia** la encargada de la planificación del desarrollo. Esto no se condice con las generalmente mencionadas “mejores prácticas” en cuanto a la autonomía de las API para su mejor desempeño.
- A partir de críticas realizadas por parte del sector privado, el gobierno procuró mejorar la **comunicación con las empresas**. Ha instaurado un mecanismo de consultas anuales entre el MITI y el sector privado, en las cuales las firmas presentan sus trabas, preocupaciones y sugerencias (Aun, 2002, pág. 10).
- A su vez, se observa una fuerte **coordinación de actividades con otras instancias de gobierno** en la implementación de las políticas. Incluso, representantes de otras áreas del Estado se desempeñan en MIDA.

4.3. LA AGENCIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES DE LA REPÚBLICA CHECA: CZECHINVEST (CI)¹⁴²

4.3.1. INTRODUCCIÓN

A partir del quiebre estructural que la República Checa sufrió con la disolución de la URSS a inicios de los 90s, y el abandono de la planificación centralizada, el país recibió un fuerte ingreso de IED. Los flujos pasaron de US\$ 1.363 millones en 1993-1997, a US\$ 5.830 en 1998-2002, y a US\$ 6.774 en 2003-2007. En los mismos años, estos flujos en relación a la formación bruta de capital fijo se incrementaron del 7%, al 33% y el 21%. Finalmente, el stock de IED en relación al PBI pasó del 9% en 1993, al 16% en 1997; y el 58% en 2007 (Anexo 8.4).

Como consecuencia, la extranjerización de la economía se ha profundizado notablemente. En la actualidad, las ETs manufactureras emplean al 42% de la fuerza laboral en la industria (473.700 personas) y explican el 59% de las ventas y el 68% de las exportaciones en esta actividad. Si bien la participación de las ETs en las actividades privadas de I+D realizadas en el país no alcanza los niveles de Irlanda, Hungría o Singapur, esta incidencia se encuentra entre las más altas del mundo: 47%. En general, las actividades de innovación realizadas en el país están asociadas a la producción manufacturera, fundamentalmente del sector automotriz, aunque en tiempos recientes ciertas ETs que no contaban con trayectoria de producción local, han comenzado a realizar actividades de I+D destinadas a mercados regionales o globales (UNCTAD, 2005).

La calidad de sus recursos humanos e infraestructura de I+D ha resultado clave para avanzar en este sendero: como herencia de la importancia otorgada al desarrollo de estas áreas por la planificación centralizada, el país muestra una de las mayores participaciones del mundo de graduados en ciencia y tecnología (CyT) en el total¹⁴³. A su vez, los vínculos entre las universidades y el sector privado son habituales¹⁴⁴. Las instituciones públicas de investigación y desarrollo son las que realizan el grueso de la investigación básica. En los últimos años, se ha observado un rápido crecimiento en el establecimiento de centros de investigación privados, especialmente en investigación aplicada y desarrollo, en los sectores clave definidos por la Política Nacional de Innovación para 2005-2010.

Otro rasgo específico de este caso, además de la transición reciente a una economía de mercado, lo constituyen los abundantes recursos con que ha contado la Agencia gracias al aporte de la UE. Por medio del Programa *Phare*, el país recibió no sólo asistencia

¹⁴² A no ser que se indique lo contrario, la fuente de información utilizada es el sitio web de CzechInvest y los documentos publicados por la Agencia.

¹⁴³ El porcentaje de graduados universitarios en campos relacionados con las ciencias fue del 28,7% en 2004-5, con 9.000 graduados de estas carreras ingresando al mercado laboral cada año (6.000 de los cuales se desempeñan en los campos de ingeniería y tecnologías de la información). Los estudiantes de educación superior son 300.000 en la actualidad, 73.000 de los cuales se dedican a actividades relacionados con la ciencia o la técnica.

¹⁴⁴ Por ejemplo, en la Universidad Técnica Checa en Praga, la firma *Rockwell Automation* opera un laboratorio para el desarrollo de *software* de control, mientras que *STROM telecom* dispone de dos centros de I+D.

técnica por parte de expertos, sino también ingentes fondos para el desarrollo de sus actividades. *Phare* cofinanció el Programa de Desarrollo de Proveedores (que analizaremos luego) hasta 2004, y en total aportó a la Agencia 14 millones de euros en 1993-2002 destinados fundamentalmente a gastos en *marketing* e investigación, contratación de consultores internacionales y financiamiento de la red de oficinas de promoción en el exterior (MIGA-FIAS, 2005). En esa etapa, CzechInvest afrontó exclusivamente los gastos de personal. Los fondos de la UE financiaron también proyectos como la Base de Datos de Propiedades Industriales en la República Checa.

Desde que la República accedió a la UE en 2004, CzechInvest se ha encargado de la administración de los fondos estructurales. Por medio de Programas Operacionales Industria y Empresa (*Operational Programmes Industry and Enterprise*¹⁴⁵) y Desarrollo de Recursos Humanos (*Human Resources Development*¹⁴⁶), en 2004-2006 se asistió a distintas firmas con cientos de millones de euros para introducir innovaciones, tecnologías y productos, alentar la cooperación del sector industrial con el de I+D y mejorar la infraestructura de negocios. A su vez, más de US\$ 4.400 millones¹⁴⁷ de subsidios del Nuevo Programa Operacional Empresa e Innovación (*Operational Programme Enterprise and Innovation –OPEI-*) para 2007-2013 comenzaron a ser asignados¹⁴⁸. Las tres áreas básicas a las que se dirigen estos fondos, materializados en 15 programas de apoyo, son: i) empresas e innovación; ii) recursos humanos y empleo e iii) I+D. Si bien los instrumentos se destinan fundamentalmente a las PyMEs, también pueden presentarse ETs y grandes firmas nacionales.

4.3.2. HISTORIA, ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y DISEÑO INSTITUCIONAL

Luego de la disolución de la USRR a inicios de los años 90, y con el abandono de la planificación centralizada y la división en los dos nuevos estados de Eslovaquia y la República Checa en 1993, el país inició un proceso de fuertes transformaciones políticas y económicas (CEPAL, 2007, pág. 82-3). El nuevo gobierno creó entonces, a través del Ministerio de Industria y Comercio, la agencia de inversiones y desarrollo de negocios CzechInvest. La nueva institución fue concebida originalmente como una agencia de *marketing* destinada a promocionar al país a nivel internacional, disponiendo de reducido presupuesto y una dotación de 14 empleados. El gobierno procuraba que sus servicios y programas de desarrollo contribuyeran a la atracción de IED al país y al desarrollo de las empresas checas de modo de avanzar en la reestructuración industrial.

¹⁴⁵ Estos programas consisten en 9 instrumentos para emprendedores, 6 de los cuales fueron administrados por CzechInvest. Estos programas son Prosperity (incubadoras, parques tecnológicos y centros de transferencia tecnológica), Bienes Raíces, Centros de Capacitación, Clusters, *Marketing*, Desarrollo, Innovations II, Fuentes Renovables de Energía y Ahorro de Agua. El 86% de los proyectos aprobados beneficiaron a PyMEs.

¹⁴⁶ En el caso de este Programa, CzechInvest administra exclusivamente el instrumento Profesionales.

¹⁴⁷ Para la conversión de coronas checas a dólares se utilizó en todos los casos en este apartado el tipo de cambio publicado por el Banco Central de la República Checa.

¹⁴⁸ Mientras en 2004-2006 los proyectos se financiaron en un 25% con recursos nacionales y un 75% de la UE, en 2007-2013 la relación es 15% -85%.

Con el tiempo, nuevos programas y servicios se fueron incorporando en forma progresiva, y CzechInvest pasó de ser un ente de promoción a constituirse en una agencia de desarrollo¹⁴⁹ (Gligo 2007, pág. 67). En este sendero, la Agencia logró aprovechar en forma simultánea las ventajas de ser un organismo dependiente del Estado -con fuertes vínculos con las máximas autoridades del país- (MIGA-FIAS, 2005), y contar con relativa autonomía para implementar un abordaje profesional y “vinculado a los negocios” en lo que hace a políticas hacia la IED.

La estructura actual de CI parte de la fusión de tres entidades realizada en 2003 (y efectiva desde 2004): i) CzechInvest (promoción de la IED); ii) Agencia de Desarrollo de Negocios -*Business Development Agency*- (PyMEs) y iii) CzechIndustry (desarrollo industrial). El hecho de pasar a compartir el espacio físico no sólo facilitó la coordinación de proyectos, sino que también incrementó sus capacidades de negociación¹⁵⁰. Sin embargo, aún luego de la fusión, el grueso de los recursos continuaron destinándose fundamentalmente a la política hacia la IED¹⁵¹ (Gligo, 2007, pág. 67).

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

La Agencia ofrece diversos servicios que responden a las distintas etapas del proyecto de inversión:

1) Desarrollo de inversión: Este área constituye el primer contacto con el potencial inversor, a quien se provee de información general y, en caso de que el proyecto involucre a alguno de los sectores escogidos, el especialista dedicado a la actividad facilita información específica. Una de las prioridades de la Agencia es procurar que, de acuerdo al tipo de proyecto, los inversores escojan localizaciones con alto desempleo. Aquellos planes considerados relevantes¹⁵² son acompañados por un gerente de proyecto, en forma coordinada con las áreas de incentivos, proveedores y propiedades industriales, hasta su concreción (Gligo, 2007, pág. 72).

2) Gestión del proyecto: Los servicios ofrecidos en esta instancia incluyen la selección de la zona de localización; la gestión de incentivos a la inversión, la identificación de proveedores y de posibilidades de *joint-ventures*; el establecimiento de vínculos con cuerpos de gobierno nacionales y municipales, con inversores establecidos y con firmas

¹⁴⁹ Este camino sería inverso al realizado por Irlanda, país en el que su agencia de desarrollo pasó posteriormente a constituirse en un organismo de inversión (Gligo, 2007).

¹⁵⁰ Entrevista realizada al entonces Director de la Agencia Martin Jahn (CEBRE, 2003).

¹⁵¹ En 2004, el 45,8% de los gastos de CI se destinaron a las actividades vinculadas con la IED (Gligo, 2007, pág. 69).

¹⁵² Con el objeto de definir los proyectos relevantes, se consideran el monto de la inversión, el tipo de proyecto, la demanda aproximada de empleo, la localización y el cronograma de desarrollo del proyecto (MIGA-FIAS 2005).

de servicios (representadas por la Asociación para la Inversión Extranjera (*Association for Foreign Investment –AFI-*)¹⁵³.

3) Post-inversión (*after-care*): En esta etapa se ofrecen servicios de acuerdo a la especificidad de las distintas firmas instaladas en el país. Entre las formas más habituales de apoyo se encuentran la búsqueda de zonas industriales y propiedades adecuadas para la expansión; la provisión de servicios de consultoría para proyectos de cofinanciamiento de los fondos estructurales de la UE; el apoyo en el área de recursos humanos y para la obtención de visas; el desarrollo de actividades de cooperación entre inversores y universidades y centros de formación profesional; y la mediación en las negociaciones con las autoridades locales, la administración estatal e instituciones públicas. A su vez, se procura mantener un contacto fluido con inversores individuales, asociaciones de comercio y negocios, y consultores (por medio de la realización de encuestas y visitas regulares a las firmas).

Respecto de la operatoria de la Agencia en el exterior, si bien inicialmente CzechInvest desarrollaba su actividad en terceros mercados por medio de sus embajadas, con el tiempo fue reconocida la necesidad de contar con una red de oficinas propias (Gligo, 2007, pág. 71), la cual fue establecida en 2004. En la actualidad, CzechInvest dispone de 9 oficinas en el extranjero (financiadas con recursos de la UE): Bélgica (con dos sedes, una de las cuales se aboca a los contactos con los cuerpos de la UE), Gran Bretaña (que concentra las actividades para Gran Bretaña e Irlanda), Francia, Hong Kong (para el Sudeste Asiático), Japón, Alemania (con dos sedes) y Estados Unidos. Estas oficinas se dedican fundamentalmente a la implementación de los programas financiados por la UE, aunque también realizan actividades destinadas a la atracción de IED. Cada oficina cuenta con un único empleado permanente, aunque en caso de eventos extraordinarios son asistidos por personal de la casa central en Praga.

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

¹⁵³ La AFI representa a un grupo de empresas de servicios profesionales que alientan el ingreso de inversores extranjeros a la República Checa (<http://www.afi.cz/en>). En 1996, CzechInvest impulsó la creación de esta Asociación como un cuerpo que representaría los intereses de los inversores ante el gobierno. En la actualidad, la AFI provee el 5-10% del presupuesto de la Agencia (MIGA-FIAS, 2005).

4.3.3. LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN

4.3.3.1. RASGOS GENERALES

Si bien la República Checa no cuenta con restricciones para el ingreso de IED en lo que hace a sector, país de origen, propiedad o nivel de inversión, autoridades de CI han considerado que el tamaño del país¹⁵⁴ instaba a concentrar esfuerzos en aquellas actividades con potencial significativo para el desarrollo del país. El objetivo en la actualidad es alentar la producción en la industria manufacturera, los servicios de apoyo a los negocios (*business support services*), las actividades de I+D y los centros de tecnología.

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

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

En línea con los compromisos asumidos en lo que hace a trato nacional, tanto las empresas nacionales como las extranjeras han podido aplicar al paquete de incentivos. Sin embargo, aquéllas foráneas se encontraban inicialmente en mejores condiciones de postularse, dado el requisito de inversión mínima de US\$ 25 millones. El esquema de incentivos fue perfeccionado en el año 2000. Mientras hasta ese momento sólo podían beneficiarse las empresas que se establecían por primera vez en el país, a partir de entonces los proyectos de expansión pueden también obtener incentivos. Por otro lado, como fue reducida de US\$ 25 millones a US\$ 10 millones la inversión mínima necesaria para que el proyecto sea beneficiado, se facilitó la participación de firmas nacionales¹⁵⁵.

A partir del año 2000, CzechInvest modificó también su estrategia en cuanto a la atracción de IED. Las autoridades comenzaron a observar que la industria nacional no se encontraba ya en condiciones de competir sobre la base de mano de obra barata: como

¹⁵⁴ La población de la República Checa es de 10,3 millones de habitantes.

¹⁵⁵ En tanto, en 2002, este mínimo se redujo a US\$ 3 millones en ciertas regiones del país, al tiempo que, como veremos, se aprobaron los programas para apoyar a los servicios estratégicos y a los centros tecnológicos (MIGA-FIAS, 2005).

consecuencia del proceso de crecimiento, los salarios habían evidenciado una mejora¹⁵⁶. A partir de este diagnóstico, y no optar por una política de flexibilización laboral que implicara continuar compitiendo por bajos salarios, CI procuró atraer inversiones que se encontraban en línea con las nuevas potencialidades que mostraba el país¹⁵⁷. El parámetro para la evaluación de la calidad de las inversiones se trasladó desde la creación de empleo al valor agregado y la complejidad tecnológica (excepto para las regiones con mayor desocupación). Como consecuencia, el foco fue modificado: las manufacturas sensibles a los costos laborales dejaron paso a los servicios de apoyo a los negocios y a los centros tecnológicos.

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

El apoyo a las actividades de I+D resultó importante en este sendero. La Agencia ha trabajado en forma coordinada con el Ministerio de Industria y Comercio en el diseño e implementación de programas destinados específicamente a alentar la innovación¹⁵⁸. Las instituciones gubernamentales apoyan estas actividades por medio de herramientas tales como deducciones en los costos de I+D, subsidios para el Programa Nacional de Investigación (que apoya proyectos hasta la fase del prototipo), incentivos a la inversión para alentar a las firmas a que instalen o expandan centros de tecnología y de I+D industrial, y subsidios de la UE (que cubren el desarrollo de sistemas educativos para investigación y desarrollo, la mejora de la infraestructura de estas actividades, y la realización de proyectos de innovación por parte de PyMEs).

La estrategia de focalización se realiza de la siguiente manera: a partir de la operatoria de sus oficinas nacionales e internacionales, como así también de estudios prospectivos realizados por consultores contratados a tal fin, la Agencia detecta oportunidades de inversión (Kotek, 2006)¹⁵⁹. Una vez identificados los posibles *targets* (ETs con actividades de I+D móviles y proyectos tecnológicamente avanzados), CzechInvest prepara los

¹⁵⁶ Si bien el desempleo se redujo (siendo en la actualidad del 6%), existen diferencias regionales. Mientras en Praga la desocupación es reducida, en otras regiones alcanza niveles importantes. La Agencia procura salvar esta dificultad instando a que los proyectos se desarrollen en las regiones consideradas convenientes, y diferenciando los incentivos de acuerdo a la localización, como veremos luego.

¹⁵⁷ *“Básicamente nos estamos volviendo menos competitivos para las producciones de baja tecnología. Si usted está buscando realizar actividades de ensamblaje, existen mejores países. Nuestra tarea no es retener a estas actividades, sino asegurarnos de que el ingreso de inversiones de alto valor agregado sea suficiente para cubrir las pérdidas de empleos en las industrias de baja tecnología”* (Tomás Hruša, gerente de CzechInvest, en Creighton (2006), traducción propia).

¹⁵⁸ El órgano responsable de las políticas nacionales de I+D es el Consejo para la Investigación y Desarrollo, compuesto por representantes del gobierno, universidades, institutos de investigación y la industria.

¹⁵⁹ Para la realización de esta actividad se utiliza también información estadística, monitoreo de prensa y de la web, estudios (IBM Plant Location, E&Y, Loco Monitor, entre otros) y bases de datos (Kompas, Hoover, Bloomberg).

proyectos y se contacta con los tomadores de decisiones de estas firmas de modo de que presenten al país como un destino apto para la realización del proyecto ante la casa matriz, como así también para ofrecer los servicios brindados por la Agencia (Zanatta *et al*, 2008, pág. 6).

Es a partir de este vínculo con los inversores que los “productos” ofrecidos por la Agencia son diseñados y, posteriormente y de ser necesario, adaptados. Martin Jahn¹⁶⁰ menciona que fue así como se detectaron las debilidades que presentaba el país en cuanto a la disponibilidad de áreas apropiadas para el desarrollo de la actividad productiva, como así también en lo que hace a capacidades y límites de oferta de las firmas locales para proveer adecuadamente a las ETs (MIGA-FIAS pág. 17).

4.3.3.2. LAS ACTIVIDADES ESCOGIDAS EN LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN

CzechInvest es la encargada de presentar las solicitudes de las firmas para obtener incentivos a la inversión a los órganos de gobierno competentes, y prepara ofertas preliminares para el otorgamiento de los mismos. Recibe la postulación y, en un plazo máximo de un mes (en el que realiza la evaluación del proyecto), lo somete a los ministerios que correspondan, para que en 2-3 meses determinen el otorgamiento del incentivo. Por lo tanto, a los 3-4 meses de presentada la solicitud es realizada una oferta al inversor, quien en un lapso máximo de 3 meses debe decidir si la acepta, y en ese caso, se procede con los contratos sobre los incentivos.

a. Sector manufacturero de alta tecnología

La Ley de Incentivos a la Inversión les ofrece los siguientes estímulos a los inversores locales y extranjeros que inician proyectos o incrementan su capacidad productiva:

1. Desgravación fiscal en el impuesto a las ganancias empresarias

Las desgravaciones ofrecidas en este impuesto, que es en la actualidad del 21%, son las siguientes:

- Desgravación completa por hasta 5 años para nuevas firmas.
- Desgravación parcial por hasta 5 años para firmas existentes que se expanden.

2. Subsidios para la creación de empleos

- CZK 50.000 (aproximadamente, US\$ 3.150) por puesto creado, exclusivamente en las regiones más afectadas por el desempleo (especificadas –A en el Mapa 4.3.1-)

¹⁶⁰ Como mencionamos, Jahn era el Director de la Agencia en ese entonces (2003) (CEBRE, 2003).

3. Subsidios para capacitación y recapitación

- 35% de los costos de capacitación y recapitación, exclusivamente en las regiones más afectadas por el desempleo (especificadas –A en el Mapa 4.3.1-)

4. Provisión de terrenos o infraestructura a bajo costo (analizado posteriormente)

El monto total de los incentivos (con la excepción de los subsidios a capacitación y recapitación) no debe superar las siguientes participaciones de la inversión total realizada (en activos tangibles e intangibles) (Cuadro 4.3.1.):

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

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

Fuente: CzechInvest

En los proyectos de inversión en los cuales los costos deducibles no exceden los 50 millones de euros, la ayuda estatal se incrementa en 20 p.p. en el caso de las firmas pequeñas y en 10 p.p. en el de las medianas. Para los grandes proyectos de inversión con costos elegibles que exceden los 50 millones de euros, la ayuda estatal se encuentra sujeta a ajustes de acuerdo a las Directrices de Apoyo Regional (*Regional Support Guidelines*) para 2007-2013. Los subsidios para capacitación y recapitación no deben exceder el 35% de los costos elegibles (45% en el caso de las PyMEs).

Los proyectos de inversión en los sectores i) química y farmacia; ii) manufactura de maquinaria y equipo, iii) manufactura de equipamiento eléctrico y óptico y iv) manufactura de equipamiento de transporte, pueden gozar del 100% del máximo de ayuda estatal establecido para su región, mientras que el resto de las industrias gozan de hasta el 75% de dicho máximo. Los incentivos no se otorgan a firmas de los sectores de producción de acero y de fibra sintética, como así tampoco a empresas que se encuentran en dificultades económicas. Los criterios de elegibilidad divergen de acuerdo a la región (Mapa 4.3.1), y son los siguientes (Cuadro 4.3.2):

Cuadro 4.3.2. Criterios de elegibilidad para el sector manufacturero

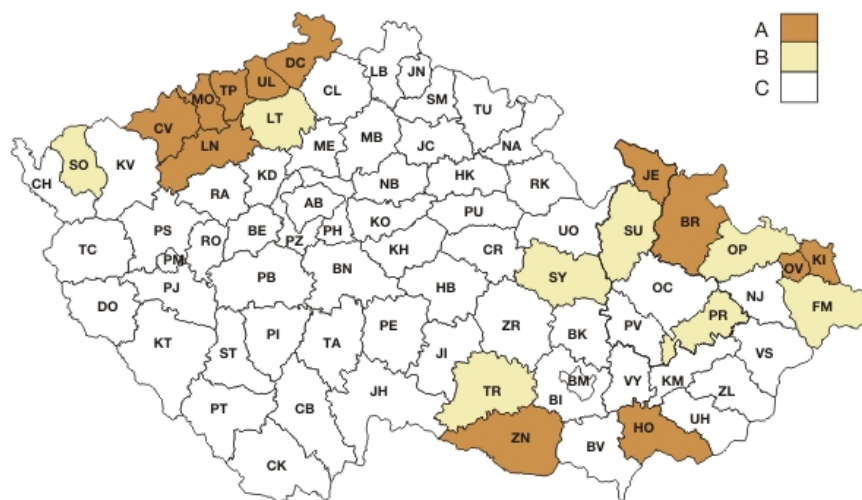
Zona	A	B	C
Inversión mínima en activos tangibles e intangibles (millones de CZK / millones de US\$)	50 / 3,1	60 / 3,8	100 / 6,3
Cobertura mínima con capital propio (millones de CZK / millones de US\$)	25 / 1,6	30 / 1,9	50 / 3,1
Participación mínima de maquinaria* en la inversión total (%)	60	60	60

*La maquinaria debe ser nueva

Fuente: CzechInvest

Estas condiciones deben ser cumplidas dentro de los 3 años de otorgados los subsidios. A su vez, el beneficiario debe continuar el proyecto por al menos 5 años. En este sentido, es importante mencionar que CI realiza un monitoreo del cumplimiento de estos requisitos. Un ejemplo de esto lo constituye el caso de *LG Philips Displays*. La firma, productora de tubos de rayos catódicos para televisión y monitores, recibió varios subsidios por parte del Estado para abrir una planta en Hranice en 2001. Cuando el mercado mundial de este producto comenzó a mostrar una contracción como resultado de los cambios en los patrones de consumo (que viraron hacia las unidades de pantalla plana), esta producción perdió rentabilidad. En enero de 2006, la firma decidió cerrar varias de sus plantas ubicadas en distintos países europeos. Sin embargo, la ET debió comprometerse a mantener en funcionamiento su fábrica en la República Checa hasta fines de 2007, caso contrario, debería devolver parte de los subsidios recibidos (Zanatta *et al*, 2006).

Mapa 4.3.1. Diferenciación de acceso a incentivos y criterios de elegibilidad según zona



Fuente: CzechInvest

Los sectores manufactureros escogidos en la estrategia de focalización son la industria automotriz, la aeroespacial¹⁶¹, la electrónica y microelectrónica, la ingeniería de alta tecnología y la biotecnología, farmacia e instrumental médico¹⁶², aunque profundizaremos en la primera de estas actividades dada su importancia.

¹⁶¹ Al igual que la industria automotriz, esta actividad cuenta con una importante tradición en el país. La disponibilidad de trabajadores calificados, comparativamente bajos salarios, infraestructura e incentivos a la inversión competitivos para manufactura, mantenimiento, reparación y centros de diseño e I+D, y un programa de desarrollo de proveedores (que describiremos luego), han impulsado a la actividad.

¹⁶² El Centro de Innovación South Moravian junto con CzechInvest lanzaron el Proyecto gate2biotech, que consiste en un sitio-web que concentra la información disponible sobre las organizaciones y posibilidades del sector de biotecnología en la República Checa. Se busca que las firmas e instituciones nacionales y extranjeras puedan encontrar socios para actividades manufactureras o de I+D, trabajadores calificados, o simplemente estar al tanto de las novedades del sector.

La Industria automotriz

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

El sector automotriz constituye el núcleo de la industria y las exportaciones checas, explicando el 20% del producto industrial y el 25% de las ventas al exterior, y empleando a 130.000 personas. Gracias a la tradición con la que cuenta la ingeniería mecánica en Europa Central, la República Checa se beneficia en la actualidad de una arraigada experiencia, como así también de su disponibilidad de ingenieros formados. Más allá de las inversiones extranjeras realizadas por parte de fabricantes de equipos originales (OEM) (*Volkswagen, Toyota-Peugeot-Citroen, Iveco*), el país alberga a cientos de proveedores de la industria.

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

El desempeño de CzechInvest fue reconocido como clave para la obtención de este proyecto (MIGA-FIAS, 2005), que recibió incentivos a la inversión por CZK 3.500 millones (US\$ 172 millones); CZK 2.500 millones (US\$ 123 millones) para la preparación de áreas apropiadas (en parte financiado por la ciudad de Kolín) (Žížalová, 2007). En la actualidad, la planta se provee localmente del 80% de sus componentes¹⁶³.

Sin embargo, mientras en el pasado la Agencia alentó activamente al sector, con la concreción de los proyectos TPCA y *Hyundai* (sumados a sus proveedores) se llegó a la conclusión de que la actividad se encontraba en riesgo de entrar en un nivel de saturación, por lo que no era deseable continuar alentando la realización de inversiones

¹⁶³ El productor *Skoda Auto* (filial de *Volkswagen*) ha impulsado el desarrollo de una red de proveedores en el país que lo abastecen: más del 50% de los proveedores líderes cuentan con facilidades en la República Checa. Aunque PSA y Toyota se abastecían en Europa Occidental en actividades avanzadas no intensivas en trabajo, pudieron descansar en la provisión local, en parte gracias a esta tradición (UNCTAD, 2002).

adicionales en actividades de producción¹⁶⁴. A partir de la tradición del país en el sector, y de la disponibilidad de personal técnico calificado, el Estado ha procurado consolidar a la República como centro europeo líder en las actividades relacionadas con el diseño y la I+D en la industria automotriz.

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

Los Centros de Tecnología realizan actividades de innovación en productos y procesos vinculadas con la producción (aeroespacial, equipamiento de oficina y computación, electrónica y microelectrónica, telecomunicaciones, farmacéutica, instrumental científico y equipamiento profesional, vehículos, maquinaria industrial eléctrica, productos químicos, motores y maquinaria agrícola). En tanto, los Servicios de Apoyo a los Negocios incluyen centros de desarrollo de *software*, solución de expertos en TICs, reparaciones de productos de alta tecnología, servicios compartidos (incluyendo actividades de casa matriz regionales) y apoyo a los clientes (como *call-centers*).

En este caso, las formas de apoyo son:

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

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

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

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

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

¹⁶⁴ Tomás Hruša, gerente de CzechInvest, en Creighton (2006).

Estas condiciones deben cumplimentarse dentro de los tres años de otorgado el beneficio, al tiempo que la inversión y los empleos creados deben preservarse por un mínimo de 5 años¹⁶⁵.

El desarrollo de instalaciones industriales

Los programas de desarrollo de instalaciones industriales pueden utilizarse exclusivamente para los sectores de industria de procesamiento, servicios estratégicos e I+D, por lo cual integran la política de *targeting*. Los servicios de CzechInvest consisten en la asistencia para obtener subsidios estatales y de la UE, la provisión de información, la preparación de ofertas sobre propiedades de acuerdo a requisitos de los inversores (a partir de una base de datos de propiedades para la industria y los negocios¹⁶⁶), la concertación de contactos con propietarios, cuerpos estatales y autoridades locales, la organización de visitas a áreas recomendadas, el ofrecimiento de propiedades no utilizadas como oportunidades de inversión y la asistencia en la preparación y financiamiento de proyectos estratégicos (zonas industriales).

CzechInvest implementó el Programa de Desarrollo de Zonas Industriales (*Industrial Zone Development Programme –IZDP-*) en 1998 al identificar que los inversores manufactureros *greenfield* requerían la existencia de cierta infraestructura previa al momento de desarrollar proyectos. En ese entonces, se asignaron recursos para el impulso de cuatro *zonas industriales estratégicas* en regiones con alto desempleo. Estas áreas se definen como aquellas con más de 200 has¹⁶⁷ destinadas a albergar operaciones manufactureras que requieran una inversión mínima de US\$ 300 millones y redunden en la creación de al menos 2.000 empleos. La preparación de las zonas se realiza en cooperación con el Ministerio de Industria y Comercio y con autoridades locales. En 1999, el gobierno aprobó un sistema para alentar la creación de áreas adicionales, proveyendo incentivos para los inversores y apoyo financiero a las comunidades (incluyendo la transferencia preferencial de propiedades públicas) (MIGA-FIAS, 2005, pág. 24). En la actualidad, existen varias zonas en el país, al tiempo que recientemente comenzó a implementarse la regeneración del proyecto estratégico de Škoda Plzen¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Además, el Programa *Potencial* de la UE otorga subsidios para actividades de I+D de CZK 1-75 millones (hasta US\$ 4,7 millones) y por hasta el 60% de los costos elegibles (activos tangibles e intangibles) a proyectos implementados en el país, a excepción de en Praga. Los criterios de elegibilidad específicos son estipulados en los distintos llamados. En tanto, también de la UE, el Programa *ICT and Business Support Services* brinda subsidios de CZK 1-100 millones (hasta US\$ 6,3 millones) y por hasta el 60% de los costos elegibles a proyectos implementados en el país, también a excepción de en Praga. También en este caso, los criterios de elegibilidad son estipulados en los llamados específicos.

¹⁶⁶ A partir de 2006, esta base comenzó a ser extendida con la inclusión de una lista de *brownfields* (terrenos y edificios abandonados).

¹⁶⁷ ó 100 has cuando se ubican en un área urbanizada pero no utilizada.

¹⁶⁸ Como ejemplo de algunos de estos proyectos estratégicos podemos mencionar a Triangle, una base militar inutilizada que fue demolida y acondicionada. Cubriendo 360 has, es la mayor zona estratégica en el país, donde se encuentran las japonesas *Hitachi* e *IPS Alpha*. Estas firmas invirtieron CZK 4.000 millones (US\$ 177 millones), creando más de 4.000 nuevos empleos (CI Reporte Anual, 2006). En tanto, la preparación de la zona Nošovice (260 has) se realizó como respuesta al interés de un inversor estratégico de la industria automotriz: Hyundai. Para sus proveedores, se acondicionan las zonas en Mošnov y Holešov. Škoda Plzen (180 has) es un proyecto estratégico caracterizado por su conexión con la ciudad, y por consistir en la regeneración de un edificio de 140 años. Este espacio es atractivo para inversiones en la industria liviana.

En 2006, el nuevo Programa de Apoyo para Infraestructura y Propiedades para Empresas (*Business Properties and Infrastructure Support Programme –BPISP-*) fue aprobado, gracias al cual pudo continuarse el apoyo a la construcción y desarrollo de propiedades para negocios (especialmente proyectos de infraestructura estratégicos), y a la regeneración de *brownfields* (terrenos y edificios abandonados). Los inversores que se localizan en las zonas industriales municipales reciben las áreas en condiciones de uso a precios subsidiados, al tiempo que aquellos proyectos que cumplen los requisitos de elegibilidad pueden recibir los incentivos a la inversión antes caracterizados.

En tanto, el objetivo de la Estrategia Nacional de Regeneración de *Brownfields* es reutilizar la mayor cantidad posible de estos espacios en el país, y garantizar la creación de un ambiente propicio para estos proyectos. En este sentido, se mapean e identifican localizaciones apropiadas para la implementación de proyectos en las distintas regiones del país (registrándose aproximadamente 3.000 hasta 2006), se asiste con financiamiento por hasta el 100% de los gastos de demolición y se media y asiste en negociaciones con cuerpos administrativos estatales y municipales. A su vez, es provista información sobre los programas de apoyo para la regeneración de *brownfields* financiados con recursos estatales (PPPNI) y con fondos estructurales de la UE (Programa de Propiedades - *Real Estate Programme*).

4.3.3.3. EL IMPULSO A LOS VINCULOS CON LAS FIRMAS NACIONALES

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

1. **Recolección y distribución de información** sobre los productos y capacidades de los potenciales proveedores domésticos de modo que las ETs puedan confeccionar sus “listas cortas”. La Agencia ofrece también asistencia a los inversores extranjeros para encontrar socios locales para *joint-ventures*. La principal herramienta para esta tarea ha sido la confección de bases de datos. En el año 2000 fue lanzada la *Base de Datos de Proveedores en la Industria Manufacturera*, la cual, luego de ser renovada en 2007, incluye en la actualidad a cerca de 2.000 perfiles verificados de proveedores de los sectores automotriz, ingeniería, electrónica, aeroespacial, materiales plásticos, químicos, equipamiento médico y empaque. Esta base permite buscar proveedores por nombre, región, sector, tecnología e interés en el establecimiento de un *joint-venture*, como así también utilizar motores de búsqueda por texto completo. A su vez, en 2006 fueron creadas dos bases de datos especializadas: una de proveedores de la industria automotriz y otra para aquellos de la aeroespacial. La *Base de Datos de la Industria Automotriz* incluye a 506 productores de componentes, permitiendo realizar búsquedas por niveles 1-2-3, módulos, localización, o por texto completo. La *Base de Datos de la Industria Aeroespacial*, en tanto, permite buscar por especialidad,

módulos, localización o también texto completo. En la actualidad están siendo desarrolladas bases para los sectores de electrónica y TI. Todas se encuentran disponibles sin cargo en el sitio web de CzechInvest.

2. **Actividades de contacto (*matchmaking*):** La Agencia realiza eventos llamados Días de Proveedores (*Supplier Days*), seminarios y exhibiciones destinados a propiciar encuentros entre ETs y potenciales oferentes locales, los cuales son generados a partir de la detección por parte de la Agencia de los componentes y servicios que las ETs se encuentran procurando y que podrían ser provistos por firmas locales. CzechInvest facilita el establecimiento de contactos con firmas checas, la concertación de visitas, la organización de itinerarios de viajes de negocios y el acompañamiento por un gerente de proyecto, de modo de vincular a los inversores extranjeros con potenciales proveedores.
3. **Desarrollo de proveedores locales seleccionados:** De modo de impulsar el escalamiento de los proveedores locales (fundamentalmente, de PyMEs manufactureras), CzechInvest ofrece servicios de consultoría por medio del *Programa Twinning*. Este Programa de dos años, cofinanciado entre la UE y el Estado checo, fue lanzado en 2001 como una experiencia piloto en el sector de electrónica -que era el de mayor crecimiento de la economía y el segundo en cuanto a recepción de flujos de IED, luego del automotriz-. Fueron entonces seleccionadas 45 empresas consideradas con potencial, que identificaron las áreas de mejora requeridas. Recibieron capacitación por parte de expertos checos e internacionales para que cumplieran con los niveles técnicos requeridos por las ETs, y lograran ganar un mayor número de contratos (y de mayor valor agregado). Luego de 7 meses, las firmas fueron re-evaluadas, y las 20 mejores se seleccionaron para participar en la segunda fase del programa, que consistía en asistencia personalizada. Finalmente, 4 de las iniciales 45 firmas mostraron mejoras considerables en sus capacidades (MIGA-FIAS, 2005, pág. 19).

En 2003, y a partir de los buenos resultados obtenidos¹⁶⁹, fue lanzada la segunda fase del programa (MIGA-FIAS, 2005, pág. 19). La tercera fase comenzó en el año 2005¹⁷⁰, mientras que la cuarta fue lanzada en octubre de 2008. Los sectores seleccionados para el programa de desarrollo de proveedores fueron distintos a través del tiempo. Mientras en 2001-2 el foco se encontraba en la electrónica y la microelectrónica, hacia 2003-4 el acento fue colocado en los componentes de las industrias automotriz, aeroespacial y farmacéutica y biotecnología. En 2005-6, en tanto, los *targets* fueron la ingeniería de precisión y la industria automotriz.

Por medio del Programa se proveen subsidios de CZK 75.000-2 millones (US\$ 4.720- US\$ 125.865), o de hasta el 50% de los costos elegibles del proyecto. Éstos incluyen servicios de consultoría (especialmente la evaluación de las firmas en base al modelo

¹⁶⁹ 15 proveedores habían obtenido nuevos contratos renovables por más de US\$ 46 millones en 2000-2003 (MIGA-FIAS, 2005, pág. 19).

¹⁷⁰ En esta tercera fase (2005-7), 11 firmas de las 48 participantes obtuvieron a 2007 nuevos contratos por 4,2 millones de euros.

de excelencia EFQM¹⁷¹), la determinación de áreas clave de mejora y la formulación e implementación de un plan de acción. Los tópicos cubiertos incluyen utilización de tecnología, gerenciamiento, *marketing*, finanzas y calidad, entre otros. A lo largo de este proceso las ETs son consultadas como potenciales clientes, de modo de asegurarse que sus prioridades y demandas se encuentren reflejadas. Una vez que han completado el programa de capacitación, las firmas son asistidas en su presentación al sistema bancario, para acompañarlas en la obtención de financiamiento.

CzechInvest no provee más este tipo de ayuda, que venía ofreciéndola desde el año 2000. Mientras en 2001-4 este programa fue financiado en un 50% con fondos Phare y en un 50% a partir del presupuesto estatal, en 2005-2007 el financiamiento estuvo exclusivamente a cargo del presupuesto estatal. En 2007-2013, en cambio, los recursos provienen de los fondos de la UE. A partir de 2007, el Programa de Desarrollo de Proveedores pasó a integrar otro programa del Ministerio de Industria y Comercio, con idénticos objetivos, estructura y contenidos.

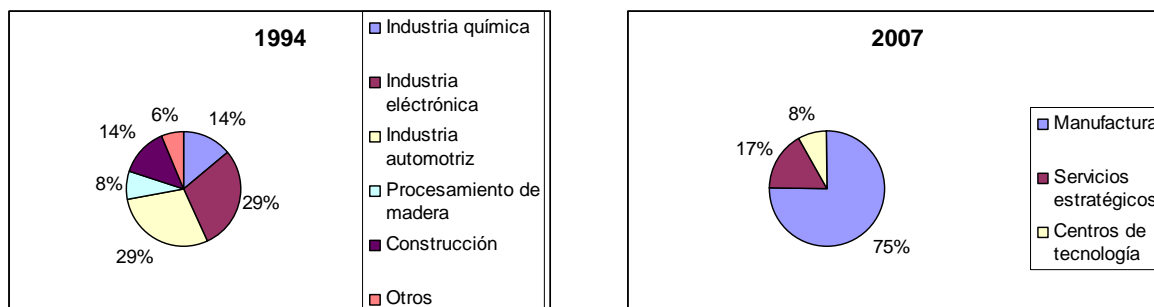
4.3.4. ALGUNOS DATOS SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA

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

A su vez, el cambio en la estrategia de la Agencia que hemos reseñado, ha comenzado a mostrar resultados: los proyectos de IED mediados por CI fueron canalizándose en mayor medida desde la manufactura a los servicios, y, al interior de éstos, a los servicios de apoyo a los negocios (Gráfico 4.3.1).

¹⁷¹ En base al modelo de la Fundación Europea para la Excelencia en la Calidad (*European Foundation for Quality Excellence* –EFQM–), se utiliza como punto de referencia a firmas competidoras de la UE, lo que permite la generación de planes de mejora.

Gráfico 4.3.1. Estructura de los proyectos de IED mediados por CzechInvest, 1994 y 2007



Fuente: CzechInvest

Las industrias automotriz y de ingeniería fueron también moviéndose hacia producciones más especializadas, con un creciente número de proyectos de I+D (Trník, 2007). Desde 2002, CzechInvest ha mediado en más de 110 proyectos de I+D, 17 de los cuales son del sector automotriz y 38 de ingeniería de precisión.

Las automotrices han creado hasta el momento 4.000 empleos en I+D. En la actualidad, la República Checa es el cuarto destino en lo que hace a cantidad de proyectos de I+D en el sector automotriz. Las actividades desarrolladas por las empresas extranjeras en este sector han redundado en una importante acumulación de capacidades domésticas, a diferencia de lo que se ha observado en la electrónica. Mientras en el caso de la industria automotriz las ETs han contribuido a la creación de un sofisticado sistema de innovación, entablando vínculos con universidades y laboratorios de I+D y avanzando en actividades de patentamiento, en el caso de la electrónica las inversiones han sido atraídas fundamentalmente por ventajas de costos, consistiendo en manufactura por contrato con escasas inversiones en innovación. De hecho, en esta actividad la intensidad en las actividades de I+D es mayor en las empresas nacionales que en las extranjeras (Srholec, 2005 citado en UNCTAD, 2005).

Mientras que el grueso de las actividades de I+D surgieron a partir de proyectos previos de manufactura, se establecido cierto número de centros por parte de firmas que no cuentan con plantas en el país: de los centros de tecnología instalados con el apoyo de CzechInvest entre 2003 y 2006, el 34% corresponde a firmas checas, el 54% a subsidiarias de ETs con tradición manufacturera en el país, y el 12% son de ETs sin inversiones previas en estas actividades en la República Checa. Buscando concentrarse en sus activos clave y reducir costos, numerosas ETs han establecido centros de servicios compartidos y de apoyo a clientes globales y europeos en la República Checa. Gracias a sus relativamente bajos salarios, su marco regulatorio y proximidad a Europa Occidental y disponibilidad de mano de obra calificada, el país constituye un importante destino para la tercerización de actividades (UNCTAD, 2004).

Los centros de reparación de alta tecnología y de servicios de apoyo a los negocios constituyen una de las actividades de mayor crecimiento de la economía en los últimos

cinco años. A su vez, mientras inicialmente se concentraban fundamentalmente en Praga, se han ido extendiendo a otras áreas, en especial a aquellas con tradición académica (que ofrecen una buena oferta de trabajadores de alto nivel de calificación y escasa competencia con otros negocios en su atracción).

Sin embargo, el “éxito” de esta estrategia no se ha traducido en un mayor flujo de IED, ya que los servicios intensivos en conocimiento requieren en general de pequeñas inversiones de capital, inferiores a los flujos recibidos a inicios de los 2000 con la concreción de las principales privatizaciones (UNCTAD, 2003a). Esto muestra los errores que pueden cometerse al evaluar el éxito de una estrategia de focalización por la cantidad de flujos recibidos.

En cuanto a los proyectos que han recibido incentivos, Mallya *et al* (2004) muestran que los mismos han resultado de gran envergadura, contaron con una mayor probabilidad de ser *greenfield*, con orientación exportadora, planes de reinvertir y pertenencia a industrias intensivas en tecnología. Los autores encuentran que las actividades de pre-selección realizadas por el Estado al otorgar los incentivos resultaron exitosas para mejorar la calidad de la IED en ciertos aspectos: las firmas que se beneficiaron (en relación a aquellas que se postularon) tuvieron también una mayor probabilidad de iniciar proyectos *greenfield* y de encontrarse motivadas por factores no relacionados con los costos laborales y operativos.

Hacia 2006, se habían creado un importante número de empleos a partir de proyectos de manufactureros, centros de tecnología y servicios de apoyo a los negocios que recibieron incentivos por parte de la Agencia. A su vez, como se observa, gran parte de aquellos creados en los centros de tecnología y de servicios de apoyo a los negocios corresponden a graduados universitarios (Cuadro 4.3.4).

Cuadro 4.3.4. Proyectos de inversión beneficiados con incentivos a 2006

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

Fuente: CzechInvest

En tanto, el Programa de Desarrollo de Proveedores ha apoyado a más de 150 PyMEs por 4.000 millones de coronas checas (US\$ 197 millones) (Trnik, 2007, pág. 61-2). Con la ayuda de estos instrumentos, CzechInvest medió contratos de provisión por US\$ 250 millones desde 2001, fundamentalmente en las actividades de plásticos (US\$ 80,8 millones), aires acondicionados (US\$ 58,4 millones), ingeniería (US\$ 56,1 millones),

electrónica (US\$ 25,5 millones) y la industria automotriz (US\$ 21,5 millones). Entre 2003 y 2005, las firmas checas que participaron del Programa incrementaron su productividad laboral en un 10%, sus ventas en un 15% y sus exportaciones en un 40%.

En cuanto a las áreas industriales, en 1998-2006, el presupuesto nacional apoyó a 102 zonas por CZK 7.200 millones (US\$ 318 millones). 568 has del Fondo de Tierras (*Land Fund*) fueron transferidas, y se crearon las condiciones adecuadas para el desarrollo de 4.154 has de nuevas zonas industriales. Además, cerca de 3.000 has fueron preparadas, y se localizaron plantas de 398 firmas y negocios que habrán realizado inversiones por CZK 162.000 millones (US\$ 10.195 millones) para 2008, creando 92.000 nuevos puestos de trabajo. A su vez, debe mencionarse que el grueso de estas zonas se encuentran completamente ocupadas, con un promedio del 78% (CI, Reporte Anual 2006).

4.3.5. LECCIONES DEL CASO PARA LA ARGENTINA

- Se **integraron las actividades** de tres agencias, por lo que CI concentra las políticas hacia el desarrollo industrial, la IED y las pequeñas y medianas empresas. El objetivo de esta unificación fue lograr la coordinación de los proyectos y ganar poder de negociación frente a los inversores.
- Las **prioridades establecidas por la Agencia fueron modificadas con el tiempo**, los cambios en el contexto internacional y en la estructura económica nacional, partiendo de un reconocimiento de los activos clave de que disponía el país y de una definición estratégica respecto de cómo aprovecharlos. Mientras en el marco del proceso de transformación estructural la creación de puestos de trabajo resultaba prioritaria, con el tiempo y la generación de ventajas competitivas dinámicas, las actividades escogidas fueron involucrando un mayor valor agregado y complejidad tecnológica.
- Sin embargo, más allá de la modificación en cuanto a las definiciones estratégicas, esto **no implicó un giro radical en lo que hace a los sectores escogidos, sino en las actividades**. Gracias al desarrollo logrado en rubros manufactureros, tales como el automotriz y la ingeniería, se procuró que los inversores escalaran hacia una mayor intensidad de I+D y diseño.
- Los cambios en las estrategias fueron acompañados **de modificaciones acordes en los esquemas de incentivos**.
- La focalización realizada hace eje en las **disparidades regionales**. Por ejemplo, los beneficios en lo que hace a la creación de puestos de trabajo y calificación, se circunscriben a las áreas con mayor desempleo, mientras que los criterios de elegibilidad son también dispares para los distintos territorios.
- La descentralización de actividades a las oficinas regionales fue acompañada de la creación de **capacidades institucionales**, ya que CI se encargó, por ejemplo, de la capacitación de empleados de los gobiernos locales.

- El **contacto con los inversores** resultó clave en el diseño y posterior escalamiento del producto ofrecido por la Agencia. Así, se reconoció la necesidad de avanzar en el desarrollo de instalaciones para los negocios y de vínculo con proveedores locales.
- **CzechInvest ha instrumentado un seguimiento de los proyectos que recibieron apoyo.** Un ejemplo de esto lo constituye el caso de *LG Philips Displays*.
- Su **vínculo con otras instancias de gobierno** le permitió un mejor diseño del esquema de incentivos.
- La Agencia **media en la postulación de los proyectos de inversión** a los esquemas de incentivos, preparando ofertas preliminares que son posteriormente evaluadas por distintas áreas de gobierno. Esto muestra el rol central que cumple CzechInvest, y la forma concreta de materialización de los vínculos con el resto del Estado.
- CI cuenta para su estrategia de focalización con **recursos humanos formados** y especializados en los sectores escogidos.
- Más allá de la eficiencia en el diseño de un sistema de incentivos, **la disponibilidad de recursos monetarios suficientes es clave.** Los fondos y la experiencia y el conocimiento brindados por la UE son seguramente fundamentales en explicar el éxito de la Agencia.
- Además de las actividades de CI, como vimos, el país ha resultado en un destino atractivo gracias a sus bajos costos laborales relativos y a la posibilidad que brindaba de saltar la tarifa de la UE.

5. LA AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO DE INVERSIONES PROSPERAR¹⁷²

5.1. INTRODUCCIÓN

En nuestro país, la estrategia de las ETs se caracterizó en la década pasada por el aprovechamiento de oportunidades de inversión generadas por las nuevas “reglas del juego”: la liberalización de la economía, la desregulación de los mercados y la privatización de empresas públicas. Los significativos ingresos de IED tuvieron una escasa incidencia en la mejora de las capacidades productivas locales: i) el grueso de los flujos se explicó por la adquisición de activos existentes, ii) la reinversión de utilidades dio cuenta de una parte exigua de las inversiones, iii) la mayor parte de la renta fue remitida a los países de origen, iv) el abastecimiento de insumos y bienes de capital provino fundamentalmente del exterior (lo que redundó en la generación de escasos encadenamientos locales y en el desmantelamiento del grueso de la estructura de proveedores existente fronteras adentro), y v) el patrón de exportaciones no sufrió modificaciones sustanciales (Chudnovsky y López, 2001; Kulfas *et al*, 2002; Basualdo, 2000, entre otros)

Con la profunda crisis social, institucional y económica atravesada por La Argentina, las firmas extranjeras redujeron fuertemente sus inversiones en 2001-2003 (dada la notable remisión de utilidades obtenidas y la cancelación de deudas con sus firmas relacionadas). Acompañando la recuperación del crecimiento económico, la IED inició en 2004 una sensible recuperación, aunque la última información disponible no parece dar cuenta de una mejora en la calidad de estos ingresos (Bonvecchi *et al*, 2008; Sacroisky, 2006).

En este contexto, la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones ProsperAr comenzó sus operaciones. Si bien las actividades se iniciaron en 2007, aún no terminó de conformarse su estructura, ni fue lanzado ningún programa propio: aquellos instrumentos diseñados hasta el momento, que procuran fundamentalmente salvar las dificultades de acceso al financiamiento destinado a las PyMEs y alentar a los *pioneros* (ver más adelante), no fueron implementados aún. Por lo tanto, una evaluación de su desempeño es más que apresurada: gran parte del sentido que ha tomado la institución hasta el momento se explica, probablemente, por el hecho de que la misma se encuentre realizando sus primeros pasos.

Aún más, como se indicó en los casos analizados, las estrategias de focalización de la IED se enmarcan en estrategias de desarrollo generales de las economías. En este sentido, debe decirse que las modificaciones en el modelo macroeconómico argentino han establecido ciertas condiciones *necesarias* para avanzar en un proceso de desarrollo económico integrado (y para alentar el impulso de actividades industriales desarticuladas por prácticamente tres décadas), aunque la recuperación ha evidenciado los límites de la macroeconomía para modificar el patrón productivo nacional (Bugna y Porta, 2007). El diseño e instrumentación de una estrategia de desarrollo es una tarea compleja, que

¹⁷² A no ser que se indique lo contrario, la fuente de información utilizada es el sitio web de ProsperAr, y los documentos publicados por la Agencia.

implica considerar diversas variables en lo que hace a la dinámica interna (real y potencial) de las actividades productivas, las perspectivas globales esperadas, los costos y beneficios sociales vinculados, los tiempos necesarios para alcanzar los inciertos efectos esperados -y su adecuación a los ciclos de vida de los productos-, el marco institucional disponible -o posible, en el mejor de los casos- y la respuesta de los actores involucrados, entre otros aspectos. La complejidad de la tarea, la cual exige la realización de estudios específicos por rubro de actividad y la reconstrucción de una burocracia jerarquizada, instaba a iniciarla varios años atrás (Briner *et al*, 2007). Dado que La Argentina ha avanzado poco en este sentido, hilo conductor de cualquier estrategia de focalización de la IED, posiblemente no pueda atribuirse a debilidades de la Agencia la ausencia de un avance en este sentido. Por lo tanto, el objetivo del presente apartado es caracterizar las tareas iniciales realizadas por ProsperAr, y los rasgos centrales de su diseño institucional.

Las principales actividades a las que se ha abocado ProsperAr hasta el momento, y de forma relativamente exitosa, son i) brindar información sobre sectores y localizaciones en el país, actuando como punto de contacto centralizado para inversores nacionales y extranjeros; ii) facilitar las distintas etapas del proceso inversor, detectando y procurando eliminar obstáculos; iii) realizar actividades de creación de *marca-país*, difundiendo los recientes logros económicos de La Argentina y iv) avanzar en la construcción institucional de la Agencia, con la conformación del Consejo Consultivo.

El objetivo de ProsperAr es instalar a La Argentina como un país atractivo para las inversiones en general: la Agencia no cuenta en la actualidad con una estrategia de focalización a nivel de sectores, actividades, o firmas. La perspectiva vertical ha consistido hasta el momento en la realización de seis informes sectoriales (que abordan las actividades de biocombustibles, *software* y servicios informáticos, alimentos y bebidas, industrias creativas, industria automotriz y biotecnología); y en el inicio de reuniones de discusión del Consejo Consultivo por actividades económicas. Si bien La Argentina cuenta con ciertos programas focalizados, ProsperAr (a diferencia de los casos analizados) no ha diseñado ninguno de ellos ni participa en la asignación de los beneficios¹⁷³.

5.2. DISEÑO INSTITUCIONAL

ProsperAr fue creada a fines de 2006 con el objetivo de impulsar la inversión nacional y extranjera, como así también de contribuir en la internacionalización de las firmas locales. Mientras con anterioridad, existía una agencia de inversiones, dependiente de la Secretaría de Industria¹⁷⁴, en septiembre de 2006 se publicó en el Boletín Oficial el decreto en el que ProsperAr era creada: se le otorgaba autonomía y elevaba su jerarquía.

¹⁷³ Ejemplos de estos instrumentos son, entre los verticales, aquellos que benefician a los sectores de *software*, minería, turismo, biocombustibles, biotecnología, actividades forestales, automotriz y nanotecnología. En cuanto a los regionales, se cuentan los esquemas de promoción provinciales de inversión y estímulo a las actividades de infraestructura. Para un análisis de los regímenes regionales y sectoriales, véase Gaggero y Libman (2007).

¹⁷⁴ La primera agencia de inversiones fue lanzada en los años 90s por el ex Ministro de Economía Domingo Cavallo. Desde ese momento, existieron distintas instituciones abocadas a la promoción de las inversiones. Sin embargo, las actividades realizadas por las mismas consistieron únicamente en la provisión de

En su diseño institucional actual se procuró garantizar (Decreto 1225/2006):

- **Autonomía**, al establecer a la Agencia como organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, con autarquía económico-financiera, personería jurídica, actuación en el ámbito del derecho público y privado, y capacidad para enviar representantes al interior y exterior del país.
- **Estabilidad**, al determinar que el Directorio, designado por el Poder Ejecutivo Nacional, contará con mandatos de cuatro años y posibilidad de reelección. El Presidente del Directorio goza del rango de Secretario de Estado y, los vocales, de Subsecretarios. Se establece que el Directorio alcanza *quórum* con dos de sus miembros, y que sus resoluciones serán adoptadas por mayoría simple. A su vez, se determina que el mismo será asistido por gerentes con carácter extra-escalafonario.
- **Coordinación y colaboración público-privado**, contando con un modelo de gobierno que involucra la participación de consejos consultivos integrados por el sector privado, académico y por especialistas internacionales.
- **Transparencia**, por medio de la rendición anual de cuentas.

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

Su misión consiste en “*i) apoyar el posicionamiento de la República Argentina como plaza de alto atractivo para la inversión nacional y extranjera, actuando operativamente en materias relacionadas con la promoción, coordinación y seguimiento de las políticas de inversión directa; ii) entender en la planificación y ejecución de los instrumentos para la promoción de inversiones nacionales y extranjeras en el país con destino a sectores de desarrollo, proponiendo los mecanismos de incentivo pertinentes, así como también efectuar el seguimiento y coordinación de las políticas de inversión directa de calidad; iii) participar en la formulación de instrumentos para la expansión del comercio exterior y la internacionalización de las empresas locales y iv) participar en las negociaciones con el Mercosur y en otras negociaciones comerciales internacionales, en lo inherente a su temática*” (Decreto 1225/2006, subrayado propio).

En tanto, las funciones especificadas en el Artículo 3º del decreto que lanza a la Agencia (subrayado propio) son:

“a) Proponer las estrategias y políticas de desarrollo de la inversión local y captación de la inversión extranjera directa.

b) Diseñar, proponer y ejecutar instrumentos para la promoción de inversiones en el país y la expansión internacional de empresas locales.

información y en la realización de misiones al exterior. Con funciones más amplias, ProsperAr fue recreada por completo en 2006.

c) *Asesorar respecto de las estrategias y políticas comerciales externas que inciden en el clima de inversión.*

d) *Promocionar, en el país y en el exterior, las estrategias y políticas de incentivo de las inversiones.*

e) *Actuar como ventanilla única ante los inversores extranjeros.*

f) *Prestar servicios de asesoría e información sobre marco jurídico e incentivos a la inversión.*

g) *Facilitar la gestión de los proyectos de inversión, coordinando su accionar con las áreas competentes, brindando asistencia directa al inversor.*

h) *Promover, a través de las inversiones, la innovación, investigación y avance tecnológicos e impulsar la competitividad, la calidad y el diseño industrial.*

i) *Participar en la estructuración de ayudas financieras externas para proyectos nacionales, en conexión con las administraciones e interlocutores territoriales.*

j) *Coordinar su accionar con los distintos organismos de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia.*

k) *Articular con las provincias y municipios el fomento de inversiones, con miras a su equitativa distribución territorial.*

l) *Promover alianzas estratégicas entre las compañías locales y extranjeras”.*

A su vez, como vemos, se establece entre estas funciones la coordinación con otras áreas de gobierno, y con las provincias y municipios, en el diseño y la implementación de programas destinados a alentar la inversión. Estas atribuciones podrían, potencialmente, otorgarle a la Agencia un rol de catalizador estratégico.

Sin embargo, hasta el momento ProsperAr no cuenta con oficinas regionales (y tampoco internacionales): la Red Federal, que caracterizaremos luego, podría constituirse en un vehículo tendiente a establecer estos vínculos. En cuanto a la articulación con otras instancias de gobierno involucradas en el diseño e implementación de políticas industriales y de competitividad, existe, de acuerdo a personal de la Agencia, contacto informal, aunque no injerencia. ProsperAr asiste a los inversores, brindando información sobre los programas y los requisitos, pero no incide en el diseño, la implementación ni la asignación de beneficios: su función es de facilitador.

En cuanto a los recursos operativos de la Agencia, se establece que los mismos pueden integrarse con las partidas presupuestarias asignadas, los fondos provenientes de servicios prestados a terceros, donaciones, aportes no reembolsables y legados que reciba y acepte, intereses y beneficios resultantes de la gestión de sus propios fondos y/o activos, y todo otro ingreso no previsto en los incisos anteriores, provenientes de la gestión del Organismo. Sin embargo, hasta el momento el total de sus recursos ha

provenido de las partidas presupuestarias. En 2007, su presupuesto operativo fue de aproximadamente AR\$ 15 millones, y de AR\$ 120 millones para programas de apoyo y promoción de la inversión privada.

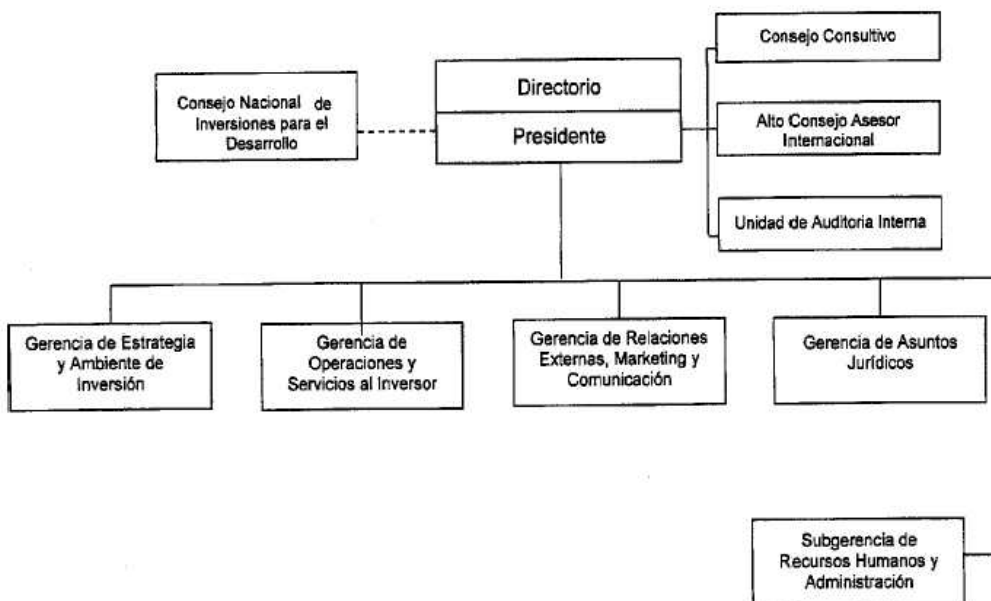
Respecto de la política de personal, el Artículo 15 del Decreto 1225/2006 faculta a su Presidente para realizar las designaciones que considere oportunas. Las condiciones laborales de su personal son superiores a las de gran parte de la gestión pública, lo cual constituye una condición necesaria, si bien no suficiente, para atraer y retener a personal calificado.

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

La carencia de especialistas por sector se alinea con el hecho de que la Agencia no haya contado con una estrategia de *targeting* por rubros hasta el momento: disponer de especialistas para todos los sectores de actividad implicaría contar con una estructura de gran tamaño. Sin embargo, si se avanzara en la elección de ciertas actividades prioritarias, la incorporación de especialistas de estos sectores a la institución seguramente resultaría necesaria.

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

Diagrama 5.1. La Estructura de ProsperAr



Directorio: Integrado por un Presidente (Beatriz Nofal, cuyo mandato expira en octubre de 2010, aunque se encuentra en condiciones de ser renovado) y dos vocales. Dispone a su vez de un staff de 2 personas.

Consejo Nacional de Inversiones para el Desarrollo: Integrado por el Jefe de Gabinete, el Ministro de Economía y Producción y el de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, fue lanzado en febrero de 2007. Sus funciones consisten en ordenar los planes vigentes en las diferentes áreas de la administración orientadas a impulsar la actividad de las firmas. En el Decreto 1225/2006, que define la creación de la Agencia y de este consejo, se menciona que el mismo será el encargado de presentar la *Estrategia Nacional de Desarrollo de Inversiones*.

Consejo Consultivo: Integrado por representantes del sector privado, este consejo asesor fue lanzado en octubre de 2007. En el Decreto de constitución de la Agencia se establece que el mismo debe ser convocado al menos una vez cada tres meses, y que sus integrantes se desempeñarán de forma *ad-honoren*.

En las *Reuniones Plenarias Anuales* del consejo completo (integrado por aproximadamente 50 representantes de distintas empresas) se procurará alcanzar consensos en relación con los objetivos generales, el cronograma a cumplir y el plan de trabajo de la Agencia. A su vez, se presentará el estado de avance de las actividades, y se consensuarían los pasos a seguir. En tanto, las *Reuniones Funcionales* son lideradas por un miembro del Consejo y cuentan con la participación tanto de otros miembros como de invitados. En estas reuniones se discutirán estrategias de mediano y largo plazo.

Los grupos de trabajo del Consejo por *áreas funcionales* (que comenzaron a reunirse a inicios de este año) son:

- *Financiamiento y acceso al capital*
- *Desarrollo de Inversión Extranjera Directa:* Se concentraron en tres ejes: i) reinversión de utilidades, ii) atracción de nuevas empresas medianas de los países tradicionalmente inversores, y iii) atracción de nuevas inversiones de países emergentes, tanto de América Latina (Brasil, Chile y México) como de fuera de la región (China o India).
- *Crecimiento e internacionalización:* Comenzaron a trabajar en la detección de obstáculos para la internacionalización, y en las posibles iniciativas público-privadas para removerlos.
- *Innovación y creación de nuevas empresas:* La primera reunión fue el 26/2/08.

Los grupos por actividades económicas, que comenzaron a reunirse en febrero de este año, son:

- *Productos naturales y alimenticios de alta calidad y Bioenergías.*
- *Manufacturas diferenciadas.*

- *Biotecnología y Biociencias.*
- *Industrias tecnológicas.*
- *Servicios profesionales de alto valor agregado.*
- *Turismo e industrias culturales y deportivas.*

Alto Consejo Asesor Internacional: Debería reunirse al menos una vez al año, aunque hasta el momento no ha terminado de ser constituido.

Unidad de Auditoría Interna (1 integrante): Es la responsable de verificar el sistema de control interno, participando en la definición de normas y procedimientos y efectuando su seguimiento. Actúa coordinadamente con la Sindicatura General de la Nación.

Gerencia de Estrategia y Ambiente de Inversión (7 integrantes): Es la encargada de proponer la estrategia, las políticas y los instrumentos necesarios para impulsar la inversión nacional y atraer IED. Debe evaluar las actividades y los territorios en los cuales las inversiones resultan prioritarias, *“a fin de impulsar el crecimiento sostenido y la creación de fuentes de trabajo, facilitando el asentamiento territorial en zonas de menor desarrollo relativo o de escasa densidad poblacional, la incorporación de tecnología de avanzada y la orientación exportadora”*. A su vez, es encargada de monitorear la *Estrategia Nacional de Desarrollo de Inversiones*, de evaluar sus resultados, y de realizar los estudios necesarios en cuestiones relativas a la inversión, para la participación de la Agencia en las negociaciones en el MERCOSUR y en otras negociaciones comerciales.

Gerencia de Operaciones y Servicios al Inversor (11 integrantes): Implementará los programas y operaciones de apoyo que formule la Agencia, brindando asistencia al inversor en las diferentes etapas del proyecto. Actúa como ventanilla única, prestando servicios de asesoría e información sobre el marco jurídico y fiscal, los incentivos a la inversión, y para la identificación de localizaciones apropiadas.

Si bien inicialmente el enfoque de esta tarea fue más bien reactivo, respondiendo a inquietudes realizadas por los inversores, de acuerdo a oficiales de la Agencia recientemente se ha avanzado en un acercamiento proactivo a partir del seguimiento de los proyectos. Esta tarea utiliza como insumos las bases de datos generadas por el *Observatorio de Inversión y de Empresas* (ver más adelante), sin discriminar por tamaño de empresa o sector.

Gerencia de Relaciones Externas, Marketing y Comunicación (3 integrantes): Se encarga de la promoción del país como plaza de alto atractivo para la inversión nacional y extranjera, abocándose a la difusión de los programas y resultados de la Agencia.

La Gerencias de Asuntos Jurídicos (3 integrantes directos y 2 indirectos) **y la Subgerencia de Recursos Humanos y Administración** (7 integrantes directos y 3 indirectos) se concentran en actividades de asistencia que permiten el funcionamiento de ProsperAr y el desarrollo del resto de sus actividades.

5.3. LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DE PROSPERAR

Las líneas de acción de la Agencia son las siguientes:

- **Creación de Imagen:**
 1. Promoción de Argentina en el mundo: crecimiento, sustentabilidad y atraktividad.
 2. Posicionamiento estratégico en actividades económicas de alto potencial.
- **Prestación de servicios al inversor:**
 3. Facilitación de proyectos de inversión y atención de consultas.
- **Optimización del ambiente de inversión, innovación y competitividad:**
 4. Acercamiento al Inversor

Se dirige tanto a inversores nacionales como a extranjeros, con el objetivo de identificar sus necesidades, las dificultades que enfrentan para la realización de proyectos, iniciar proyectos de colaboración y alimentar los programas de *Optimización de ambiente de inversión*.

5. Financiamiento y acceso al capital para la inversión e innovación
6. Optimización de políticas públicas para inversión e innovación.

Los objetivos consisten en inventariar la totalidad de las políticas y programas de competitividad e innovación (tanto públicas como privadas), proponer nuevos, maximizar el impacto de los mismos e integrar los programas de alto impacto al plan de trabajo de la Agencia. También se propone diseñar propuestas para reducir los obstáculos y simplificar los procedimientos necesarios para abrir y operar negocios en La Argentina. El objetivo es que los resultados se reflejen en los *rankings* internacionales y en las publicaciones de los formadores de opinión, incrementando las reinversiones y atrayendo a nuevos inversores.

- **Atracción y generación de inversiones**
 7. Identificación de oportunidades y proyectos de inversión

Procurará identificar las principales necesidades/oportunidades de inversión e innovación en actividades productivas de alto potencial y avanzar en las oportunidades de mejora en aspectos tales como recursos, capacidades, modelos de negocio y gestión, tecnología, entre otros. A su vez, se implementarán métodos de trabajo para facilitar la identificación, el consenso y el abordaje de estas oportunidades según la actividad productiva.

- **Nacimiento, crecimiento e internacionalización competitiva de empresas**

- 8. Pioneros: Impulso al crecimiento y multiplicación

Con el propósito de aumentar el volumen de negocio de las firmas exitosas y apoyar su inserción internacional, como así también de consolidar el desempeño internacional de La Argentina en las actividades consideradas de alto potencial, se diseñó el Programa Pioneros. Se dirige a:

- ✓ *Pioneros*: firmas que exportan en forma creciente y sostenida productos o servicios diferenciados, cuentan con planes de negocios definidos y relativamente consolidados, y conocen sus mercados de destino.
- ✓ *Pioneros potenciales*: empresas que han crecido sostenidamente en el mercado local, comenzaron a exportar pero sin un crecimiento sistemático -en cuanto a mercados, segmentación de clientes, volúmenes-, y cuentan con potencial para avanzar en la internacionalización (aunque requieren ciertas facultades críticas).

El Programa tiene dos objetivos: i) brindar asistencia a las firmas *pioneras* de modo de incrementar el volumen y alcance del negocio, y su grado de avance en el proceso de internacionalización y ii) transmitir las capacidades clave de estos empresarios para facilitar el surgimiento de nuevos pioneros. La Agencia se encuentra realizando pruebas piloto previas a su implementación

- 9. Asistencia a la internacionalización de las empresas

- 10. Desarrollo e integración global de clientes y proveedores

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

- 1. *Red Federal para la inversión y el apoyo al crecimiento de las empresas*

La misión de la Red se vincula con una mejora en la distribución regional del ingreso, ya que consiste en “*Contribuir a la generación, atracción, consolidación y desarrollo de inversiones en todo el ámbito de la Nación con un espíritu de equidad e integración federal para lograr el crecimiento sostenido y el desarrollo sustentable de las distintas jurisdicciones argentinas, el aumento de su competitividad, del empleo, la inclusión social, la eliminación de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de todos sus habitantes*”.

Se propone constituirse en una ventanilla que permita la articulación de las políticas y los programas que implementan ProsperAr y las provincias, como así también identificar oportunidades de inversión.

Con esta misión y este objetivo, las tareas del Programa son:

- 1. La coordinación entre las provincias y la Agencia para la comunicación de las ventajas de cada provincia.

2. La cooperación para la generación de proyectos de inversión a partir de los diagnósticos realizados en cada provincia.
3. La mejora del ambiente de inversión local a través de programas a desarrollar entre cada provincia y la Agencia.
4. La detección de inversores nacionales y extranjeros en base a las oportunidades de cada provincia.
5. La implementación de programas de extensionismo empresarial enfocados a mejorar la competitividad de las empresas locales, desarrollar capacidades del sector privado, apoyar a la actividad emprendedora y de las PyMEs.
6. La prestación de servicios de asistencia a los inversores, la generación de base de datos locales y el relevamiento de la información de cada provincia.

En cuanto a su estructura organizativa, en el *nivel directivo* se realizarán reuniones cuatrimestrales en las que participarán el Directorio de ProsperAr y los ministros o funcionarios provinciales de máximo nivel con competencia en materia de inversiones, mientras que el *nivel operativo*, por medio del cual se implementarán las acciones definidas en el primer nivel (y que trabajará de manera continua), se compondrá de corresponsales de ProsperAr en las distintas provincias y contrapartes provinciales (persona u organismo designado por cada provincia para actuar como contraparte del representante de la Agencia).

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

Esta actividad se encuentra en sus inicios. Desde que la Red Federal fue puesta en marcha en julio de 2007, se han firmado hasta el momento Convenios Marco de cooperación con los gobiernos de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Catamarca, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Juan, Tucumán y Santa Fe. Los próximos pasos serán la suscripción de convenios con el resto de las provincias, la designación del ministro o funcionario provincial de nivel directivo y de la persona/organismo de contacto para actuar como contraparte de la Agencia en cada provincia, como así también de los representantes de ProsperAr para las provincias, el trabajo conjunto en el relevamiento de las necesidades inmediatas y requerimientos de cada provincia, y el diseño conjunto de programas a aplicar.

2. Observatorio de Inversión y de Empresas

ProsperAr cuenta con dos bases de datos: una que incluye anuncios de inversión¹⁷⁵, con el objeto de seguir posteriormente los proyectos y conocer su grado de avance, detectar las necesidades y evaluar la posibilidad de asistir en las distintas etapas. A partir de esta base, la Agencia ha publicado dos informes: “*Análisis de Anuncios de Inversión 2007*” y el “*Informe Anuncios de Inversión Primer Semestre 2008*”. A su vez, de acuerdo a oficiales de ProsperAr, el seguimiento de la información de esta base funciona como puntapié inicial para contactar a los inversores. La segunda base se integra con los balances de las empresas, y se propone ser insumo para actividades de monitoreo de los procesos de inversión de las firmas. A partir de esta base, no fue publicado hasta el momento ningún informe.

En tanto, en 2008 se incorporaron AR\$ 130 millones en el proyecto de Ley de Presupuesto destinados a mejorar el acceso al crédito. ProsperAr se encuentra en proceso de implementación de sus primeros programas, destinados a atender las dificultades financieras de las PyMEs. De acuerdo a oficiales de la Agencia, se optó por enfocarse en el problema del crédito ya que se considera que constituye la principal restricción al momento de realizar inversiones. Es decir, el objetivo no es focalizar la intervención, sino alcanzar a la máxima cantidad de firmas posible. Estos programas son los siguientes:

- 1) *Programa de “seguro de tasa de interés” para estimular la inversión de la empresa mediana.*

El objetivo del Programa es alentar las inversiones de estas empresas, al mejorar las condiciones de financiamiento para la adquisición de bienes de capital. En tanto, el medio es un acotamiento parcial del riesgo en la volatilidad asociada a la tasa de interés del crédito bancario de mediano plazo.

Consiste en un seguro parcial de la tasa de interés de los préstamos otorgados por los bancos comerciales que adhieran. Son líneas de préstamos por hasta AR\$ 1.000 millones a ser ofrecidas por las entidades financieras con fondeo propio. Se bonificará el eventual excedente por sobre la tasa de referencia en pesos, con un máximo del 6% anual. Los préstamos son otorgados a empresas medianas (aquellas con ventas anuales sin IVA de hasta AR\$ 200 millones), y alcanzan hasta los AR\$ 30 millones a un plazo de hasta 5 años. La tasa de interés será fija o flotante (BADLAR^{176,177} + *spread*), y será negociada

¹⁷⁵ Esta base es similar a la que venía realizando el Centro de Estudios de Estudios para la Producción de la Subsecretaría de Industria, lo cual muestra cierta superposición de esfuerzos en el ámbito público.

¹⁷⁶ La Tasa BADLAR, informada por el BCRA, surge como resultado del relevamiento diario de las tasas de interés por depósitos a plazo fijo de más de \$ 1.000.000 a 30-35 días, pagadas por bancos privados.

¹⁷⁷ Si la tasa BADLAR superara a aquella de la Línea de Financiamiento de Inversiones de Actividades Productivas para las Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Banco Nación, será tomada como referencia ésta última.

entre los bancos y las empresas tomadoras del préstamo en función del costo y el riesgo de cada operación.

En este sentido, se procuró, de acuerdo a oficiales de la Agencia, apuntar al sector empresario que cuenta con necesidades de financiamiento no satisfechas por otros instrumentos. Mientras las firmas de mayor tamaño tienen acceso a una mayor cantidad de instrumentos de financiamiento, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional cuenta con programas de financiamiento dirigidos al universo de firmas con facturación de hasta un máximo de ventas de AR\$ 88,8 millones (en el caso de comercio, sector que cuenta con el límite máximo de facturación permitido para que la empresa sea considerada PyME). A pesar de que fue realizada la aprobación presupuestaria en diciembre del año pasado, el programa no ha sido implementado aún.

2) *Fondo de Fondos Capital Emprendedor (FCE).*

El objetivo del Programa es atraer a nuevos inversores al mercado local, incrementar el número de inversiones realizadas por los fondos existentes, aumentar la cantidad de proyectos y empresas financiadas por medio de FCE, y la probabilidad de éxito de estos proyectos. El Programa consiste en la participación de la Agencia como coinversor con dichos fondos en las empresas y proyectos por ellos evaluados y seleccionados.

La estructura jurídica consistirá en fideicomisos a ser constituidos que coinvertirán en FCE para invertir en Argentina. El monto a coinvertir es de AR\$ 40 millones, administrados por sociedades gerente con experiencia en FCE (a designar por licitación). Los FCE deberán coinvertir en una relación promedio de 1:1 con los fondos de inversión seleccionados.

Mientras la aprobación presupuestaria de este programa tuvo lugar en diciembre del año pasado, se ha trabajado en talleres con el sector entre noviembre de 2007 y el mes de febrero del corriente año. Todavía el Programa no ha sido implementado.

3) *Fondo de capital semilla para la creación de empresas*

El Programa se propone alentar a los inversores privados de capital de riesgo en la fase de capital semilla, difundiendo esta actividad, como así también el apoyo público a la creación de redes de "inversores ángeles"¹⁷⁸. Los objetivos principales consisten también en dinamizar la actividad de los operadores actuales, promover el ingreso de nuevos proveedores de fondos, capacitar a los inversores con poca experiencia y a los emprendedores (en lo referido a formulación de planes de negocio) e implementar concursos de planes de negocio y de empresas nacientes otorgados (*Premio ProsperAr a la Actividad Emprendedora*).

La estructura jurídica del Fondo de Capital Semilla será un fideicomiso constituido por ProsperAr, con un capital comprometido de AR\$ 20 millones administrado por una sociedad gerente (a designar por licitación) que tendrá la obligación de aportar un mínimo

¹⁷⁸ Los inversores ángeles se caracterizan por realizar desembolsos en empresas de alto riesgo (y altas tasas de ganancia potenciales) que se encuentran en etapas tempranas de su operación. El grueso de estos inversores no sólo contribuye con fondos, sino que aportan experiencia y acceso a su red de contactos.

del 2% del capital que ProsperAr comprometa. Este fondo se destinará a proyectos de puesta en marcha, de empresas nacientes, o en sus primeras etapas de desarrollo. En tanto, el Fondo deberá coinvertir a la par con inversores ángel en cada firma seleccionada.

5.4. LOS PRIMEROS RESULTADOS

Entre el año 2007 y el primer semestre de 2008, ProsperAr destaca los siguientes resultados:

1. Atención a más de 1.000 consultas de inversores sobre marco jurídico y fiscal, incentivos, información sectorial, localizaciones, ambiente de inversión, y coordinación con otros organismos públicos.
2. Asesoramiento y facilitación a 70 proyectos de inversión por US\$ 6.200 millones. De estos proyectos, 23 comenzaron a ser implementados, por un total de US\$ 1.425 millones.
3. Realización de 25 misiones al exterior a países como EE.UU., Italia, Francia, Alemania, Méjico, España, Brasil, Chile, Singapur, Corea, Israel, Sudáfrica, Japón, Uruguay y China, organizadas por la Cancillería.

En el primer semestre de 2008 fueron atendidas 437 consultas y asesorados 26 proyectos, de los cuales 15 se concluyeron (por US\$ 800,9 millones). Las asistencias prestadas fueron fundamentalmente de carácter general, y dirigidas en su gran mayoría a firmas nacionales, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 5.1. Asistencias prestadas por ProsperAr, primer semestre de 2008

Asistencias por tipo		Asistencias por región	
<i>Información general. Argentina y ProsperAr</i>	28%	<i>Argentina</i>	41%
<i>Marco jurídico y fiscal</i>	23%	<i>EE.UU.</i>	14%
<i>Información sectorial</i>	20%	<i>España</i>	12%
<i>Incentivos</i>	12%	<i>Brasil</i>	3%
<i>Información sobre financiamiento</i>	9%	<i>Alemania</i>	3%
<i>Acciones organismos públicos</i>	5%	<i>Gran Bretaña</i>	3%
<i>Identificar localizaciones</i>	2%	<i>Japón</i>	2%
<i>Solución de problemas</i>	2%	<i>China</i>	2%
		<i>Chile</i>	2%
		<i>Méjico</i>	2%
		<i>India</i>	2%
		<i>Holanda</i>	2%
		<i>Otros</i>	12%
Total	100%	Total	100%

Fuente: ProsperAr

6. CONCLUSIONES

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

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

En esta línea, el objetivo del presente trabajo fue analizar experiencias internacionales de agencias de desarrollo de inversiones que han implementado estrategias de focalización en lo que a IED se refiere. Si bien la instrumentación de incentivos verticales no es un fenómeno nuevo en los “anales” de la política industrial, las ADI constituyen una novedad institucional en este sentido, y especialmente reciente es la orientación de las mismas hacia el *targeting*. Sin embargo, dos de los tres casos analizados cuentan con una mayor tradición y consecuente aprendizaje institucional en esta materia. La experiencia de la República Checa, en tanto, muestra que es posible implementar una estrategia exitosa de este tipo, a pesar de carecer de una construcción institucional de larga data.

El análisis de las políticas de focalización encuentra ciertas dificultades. Estas agencias cuentan tanto con funciones de promoción como de desarrollo de inversiones. En lo que hace a las primeras, un aspecto central lo constituye la difusión de las actividades realizadas, y la creación de una *marca-país*. En este sentido, si bien los paradigmas del Consenso de Washington han comenzado a debilitarse, continúan vigentes las reservas en lo que a política industrial se refiere (y estas reservas son mayores cuanto más focalizadas las medidas) (Wade, 2006). Por lo tanto, el análisis del “discurso” de estas instituciones en sus *sitios-web* suele reflejar una intervención más liberal que la efectivamente realizada. Aún más, dado que gran parte de las actividades de focalización se refiere a negociaciones de paquetes a medida con firmas específicas, en ocasiones pueden implicar, por ejemplo, mayores “flexibilidades” en lo que hace al otorgamiento de incentivos que las establecidas en las regulaciones que fijan su funcionamiento. Estos “corrimientos”, evidentemente, no son publicitados (aunque su existencia ha surgido de la consulta a fuentes secundarias).

Los casos analizados en este trabajo presentan rasgos generales diferentes: mientras Singapur constituye un ejemplo paradigmático en cuanto a políticas hacia la IED, y ha diseñado el grueso de sus instrumentos haciendo eje en la actividad de las empresas foráneas, Malasia ha *utilizado* a la inversión extranjera para el cumplimiento de fines

específicos, y en la actualidad se concentra en ciertos ítems de una gran variedad de sectores. En tanto, la República Checa ha procurado desarrollar capacidades de innovación a partir de sectores tradicionales de la economía, y recientemente ha puesto el eje en ciertas actividades de servicios. Estas actividades son similares a aquellas en las que Argentina cuenta con relativo desarrollo (industria automotriz, servicios de alta calificación), lo cual constituye a este caso en un parámetro más cercano a nuestra economía que Singapur.

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

Tanto el EDB como la MIDA y CzechInvest, han diseñado estrategias a partir del establecimiento de prioridades, las cuales se han ido modificando conforme el desarrollo del país y los cambios contexto interno e internacional¹⁷⁹. En general, las actividades escogidas han implicado un escalamiento que acompañó a las capacidades acumuladas a través del tiempo: las variaciones en las definiciones estratégicas no se tradujeron en giros radicales respecto a los sectores escogidos. A su vez, los cambios en las estrategias fueron acompañados tanto por modificaciones institucionales acordes, como por diferentes parámetros para evaluar desempeños, y seguidos por una mirada atenta respecto de la disponibilidad de trabajadores formados y de la infraestructura necesaria para avanzar en este sentido.

Siguiendo este escalamiento, el EDB fue ampliando los requisitos de desempeño para el otorgamiento de incentivos (contratación de mano de obra calificada radicada en el país, generación de capacidades, inversión en actividades de I+D). En el mismo sentido, Malasia fue avanzando en forma progresiva en un abordaje más focalizado y menos generoso en cuanto al otorgamiento de incentivos se refiere. A su vez, tanto Malasia como la República Checa muestran ejemplos en donde a pesar de los cambios en las estrategias de focalización de la IED, los objetivos de mejora en la distribución del ingreso no fueron relegados. La creación de empleo y la localización geográfica (y la participación de trabajadores *bumiputras* en el caso de Malasia) continúan siendo parámetros analizados por las autoridades al momento de otorgar beneficios.

¹⁷⁹ "(...) lo que llamamos política industrial no debería ser visto como un conjunto fijo de incentivos, sino como un proceso diseñado para descubrir, semana a semana, año a año, dónde las acciones públicas cuentan con mayores posibilidades de hacer una diferencia en asistir a incrementar las capacidades de producir y exportar" (Wade, 2006, pág. 25, traducción propia).

El diseño de una estrategia de focalización que defina prioridades y permita evaluar adecuadamente desempeños, es una tarea de mayor sofisticación institucional que la implementación de políticas generales. Esto es así ya que involucra el establecimiento de fuertes lazos con otras instancias de gobierno para el diseño y la ejecución de las políticas y la utilización efectiva de ciertos grados de discrecionalidad. A su vez, demanda una burocracia acorde y jerarquizada, que conozca la dinámica y toma de decisiones en el sector privado y se encuentre en condiciones de negociar paquetes a medida con las ETs y evaluar desempeños. En este sentido, es necesario equilibrar “aislamiento” e integración en relación a los intereses del sector privado¹⁸⁰. Sin embargo, también debe considerarse que la burocracia va modificándose en el propio proceso de diseño e instrumentación de la política¹⁸¹.

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

En esta línea, de las experiencias analizadas surge que el “medio” de máxima, con el fin de mejorar la calidad de las actividades realizadas por las ETs localmente, es contar con una estrategia de desarrollo. Evidentemente, esto implica la disposición de ciertas capacidades institucionales en el Estado Nacional que se encuentran lejos de las actuales. Las Agencias integran entramados en lo que hace a políticas industriales y de competitividad, por lo que sus estrategias e instrumentos no pueden analizarse en forma aislada: en Argentina, como sabemos, las capacidades institucionales han sufrido un empobrecimiento y desarticulación por décadas.

Aunque el descansar en el modelo macroeconómico de tipo de cambio competitivo ha mostrado claros límites para avanzar en un proceso de desarrollo económico integrado y en el impulso de actividades industriales, La Argentina ha avanzado poco en la reconstrucción de capacidades institucionales y en el diseño de una estrategia de desarrollo (clave en cualquier estrategia de focalización de la IED). Partiendo de este

¹⁸⁰ Como menciona Evans (1996), el Estado debe contar con cierta “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*) para abordar los problemas que afectan al capital privado, la cual “es la contrapartida de la incoherente dominación absolutista del Estado predatorio y constituye la clave organizativa de la eficacia del Estado desarrollista. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante (...)” (pág. 540).

¹⁸¹ “En los tres, [Corea, Singapur y Taiwán], las capacidades de gobierno mejoraron con el paso del tiempo, con crecientes niveles de habilidad, salarios y capacidad de aislamiento, lo que les permitió a los burócratas operar eficiente y autónomamente” (Lall, 2004, pág. 21, traducción propia). “[en los 60s Corea] no tenía la necesaria capacidad institucional. La burocracia coreana era incompetente y corrupta (...). Sin embargo, estos países lograron crear el tipo correcto de burocracia y el resto de las instituciones necesarias para implementar el modelo japonés” (Singh, 1994, pág. 16, traducción propia).

diagnóstico, y hasta que se avance (potencialmente) en el diseño de una estrategia de este tipo, la intervención podría contar inicialmente con objetivos más acotados: en el corto plazo la implementación de un abordaje de *targeting* puede traducirse en políticas simples.

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

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

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

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

Si bien las normas multilaterales en el plano de la OMC han limitado los márgenes de acción en lo que hace a contenido local, vimos experiencias en que los vínculos lograron ser alentados, y muy exitosamente. En ocasiones, por ejemplo, existe cierta inercia en las decisiones de provisión de las ETs, y es posible facilitar encadenamientos con firmas nacionales sin pérdidas (insuperables) de eficiencia. Por lo tanto, resulta clave que la intervención no implique mero voluntarismo, sino que parta de detectar en qué sectores (y firmas) existen capacidades locales mínimas para *utilizar* a las ETs de modo que alienten

el escalamiento de estas empresas. Tanto Singapur como Malasia han avanzado en un enfoque de *clusters*, procurando el desarrollo de entramados productivos aguas arriba y abajo de las actividades manufactureras con mayor arraigo en la economía. En el caso de Malasia, incluso, entre estos sectores se cuentan también actividades tradicionales,

Una lección derivada de los casos analizados es el reconocimiento de que aún en las actividades de baja tecnología es posible realizar un escalamiento hacia gamas de mayor contenido de conocimiento aprovechando las capacidades acumuladas. Si bien esto no se contradice con el estímulo a ciertas actividades específicas dado su carácter estratégico y/o su potencial contribución a la generación y derrame de saberes, el objetivo no debería ser la constitución de eventuales “islas de modernidad”, sin complementariedades con la estructura productiva nacional (Bonvecchi *et al*, 2008).

Para concluir, la recientemente creada Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones ProsperAr, ha adoptado hasta el momento un enfoque basado en la creación de marca y en la facilitación del proceso inversor. En esta tarea, parece haberse desempeñado con relativa eficiencia, constituyendo a la Agencia en un punto de referencia para inversores nacionales y extranjeros de distintos tamaños y de todos los sectores de la economía. En cuanto a los instrumentos propios, si bien hasta el momento ninguno ha sido lanzado, los diseñados se orientan a salvar dificultades genéricas de las firmas, fundamentalmente en lo que hace a financiamiento para PyMEs, sin una perspectiva de focalización. Sin embargo, el diseño institucional de la Agencia le permitiría constituirse en una agencia con un rol más activo en el desarrollo de La Argentina.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

Aun, L. H. (2002), "Industrial Development and Equity Distribution in Malaysian Manufacturing: Institutional Perspectives", *CRC Working Paper 25/2002*, Centre on Regulation and Competition (CRC) Working papers, Institute for Development Policy and Management (IDPM), University of Manchester.

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

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

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

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

Blomström, M. y A. Kokko (1998), "Multinational Corporations and Spillovers," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 12, issue 3, pág. 247-77.

Bonvecchi, C.; C. Fernández Bugna; G. Lugones; F. Porta (coord.); D. Suárez y F. Vismara (2008), "El Proceso de Inversión en la K-Argentina. Componentes y Determinantes Macro, Meso y Microeconómicos", Documento elaborado en el Centro REDES (Buenos Aires) por encargo del PNUD, Proyecto FO/ARG/07/016, Componente "El Patrón de Inversión Predominante y su Impacto sobre el Crecimiento y la Distribución", enero.

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

Building & Investment Magazine (2006), "Corporate Viewpoint", Malaysia.

Cantwell, J. y S. Iammarino (2001), "EU Regions and Multinational Corporations: Change, Stability and Strengthening of Technological Comparative Advantage", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 4, No. 10, pág. 1007-1037.

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

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

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

CEPAL (2005), **La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe – 2004**, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, marzo.

CEPAL (2001), **La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe – 2004**, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, abril.

Chan, C.B. (2002), **Heart Work**, Singapore Economic Development Board y EDB Society, Singapur.

Chang, H-J y D. Green (2003), "The Northern WTO Agenda on Investment: Do as We Say, not as We Did", *South Perspectives*, South Centre/CAFOD, junio.

Charles River Associates (Asia Pacific) Ltd (2003), "Innovation Policies in Singapore, and Applicability to New Zealand", Preparado para el Ministerio de Economía y Desarrollo de Nueva Zelanda, agosto.

Charlton, A. y N. Davisy (2007), "Does Investment Promotion Work?", *Contributions to Economic Analysis & Policy*, Vol. 7, issue 1.

Chew, Y-T y H. W-C Yeung (2001), "The SME Advantage: Adding Local Touch to Foreign Transnational Corporations in Singapore", *Regional Studies*, 35, pág. 431-448.

Chudnovsky, D. y A. López (2001), **La Transnacionalización de la Economía Argentina**, EUDEBA-CENIT, Buenos Aires.

Creighton, D. (2006), "Attracting High-quality investment", *Prague Leaders magazine*, VI/2006, Prague.

Deloitte&Touche (2005), "Malaysia: International Tax and Business Guide", julio.

Doraisami, A. y R. Rasiyah (2001). "Fiscal Incentives for Promotion of Manufactured Exports in Malaysia", en K.S. Jomo (ed.), **Southeast Asia's Industrialization: Industrial Policy, Capabilities and Sustainability**, pág. 247-262, Houndmills, Basingstoke, Palgrave, Hampshire y Nueva York.

Dunning, J. H. (1993), **Multinational Enterprises and the Global Economy**, Wokingham: Addison-Wesley.

Economist Intelligence Unit –EIU- (2004), "Scattering the Seeds of Invention. The Globalization of Research and Development", Londres.

Enderwick, P. (2005), "Attracting "Desirable" FDI: Theory and Evidence", *Transnational Corporations*, Vol.14, No. 2, UNCTAD, agosto.

Evans, P. (1996), "El Estado como Problema y como Solución", *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, No. 140, IDAES, enero-marzo.

Feenstra, R.C y G.H. Hanson (1995), "Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidence from Mexico's Maquiladoras", *NBER working paper*, No. 5122.

Felker, G. B. (2003), "Southeast Asian Industrialisation and the Changing Global Production System", *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 2, pág. 255–282.

Felker, G. (2001), "The Politics of Industrial Investment Policy Reform in Malaysia and Thailand", en K.S. Jomo (ed.), **Southeast Asia's Industrialization: Industrial Policy, Capabilities and Sustainability**, Houndmills, Basingstoke, pág. 129-182, Palgrave, Hampshire y Nueva York.

Fernández Bugna, C. y F. Porta (2007), "El Crecimiento Reciente de la Industria Argentina. Nuevo Régimen sin Cambio Estructural", en B. Kosacoff (ed.), **Crisis, Recuperación y Nuevos Dilemas: la Economía Argentina 2002-2007**, CEPAL – Colección de Documentos de proyectos.

Gaggero, J. y E. Libman (2007), "La Inversión y su Promoción Fiscal (Argentina 1976-2004)", *Documento de Trabajo* No. 15, CEFID-AR, julio.

Gligo, N. (2007), "Políticas Activas para Atraer Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe", *Serie Desarrollo Productivo*, No. 175 (LC/L.2667-P), CEPAL, Santiago de Chile.

Gorg H. y D. Greenway (2004), "Much Ado About Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment?" *World Bank Research Observer*, No. 19, pág. 171-197, World Bank.

Guimón, J. (2007), "Government Strategies to Attract R&D-Intensive FDI", *The Journal of Technology Transfer*, Springer Netherlands, DOI 10.1007/s10961-008-9091-1.

Hallward-Driemeier, M. (2003), "Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a Bit...and they could bite", *Policy Research Working Papers*, No. WPS 3121, Banco Mundial, Washington, D.C.

Hanson, G. H. (2001), "Should Countries Promote Foreign Direct Investment?", *G-24 Discussion Paper Series*, No. 9, UNCTAD, febrero.

Harding, T. y B. S. Javorcik (2007), "Developing Economies and International Investors: Do Investment Promotion Agencies Bring Them Together?", *Policy Research Working Paper* 4339, The World Bank Development Research Group, agosto.

Hobday, M. G. (1996), "Innovation in South East Asia: Lessons for Europe?", *Management Decision*, Vol. 34, Issue 9, pág. 71-81.

IISD –International Institute for Sustainable Development- (2004), "Investment Regime: Malaysia", Investment Country Report, mayo.

Kadir, D. (2007), "Host Country Determinants, Measures and Policies Supporting FDI by Japanese SMEs—the case for Malaysia", *ASEAN-JAPAN Seminar on FDI: Sharing Japanese SME's Dynamism in ASEAN's Intergration*, 28 -29 de mayo.

Kotek, M. (2006), "CzechInvest --Negotiating process", Business Properties and Infrastructure Division, CzechInvest, Kiev, 1ro de junio.

Kulfas, M.; F. Porta y A. Ramos (2002), "Inversión Extranjera y Empresas Transnacionales en la Economía Argentina", *Serie Estudios y Perspectivas*, No. 10, CEPAL, Buenos Aires, septiembre.

Lall, S. (2004), "Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness", *G-24 Discussion Paper Series*, No. 28, UNCTAD, abril.

Lall, S. (2000), "Export Performance, Technological Upgrading and Foreign Direct Investment Strategies in the Asian Newly Industrializing Economies: with Special Reference to Singapore", *Serie Desarrollo Productivo*, No. 88, CEPAL, Santiago de Chile.

Lall, S. (1999), "Technology Policy and Competitiveness in Malaysia", en K. M. Jomo, G. Felker y R. Rasiah (eds.), **Industrial Technology Development in Malaysia**, Routledge, Londres.

Lall, S. y R. Narula (2006), "Foreign Direct Investment and its Role in Economic Development: Do we Need a New Agenda?", *MERIT-Infonomics Research Memorandum series, 2004-019*, Routledge, Nueva York.

Lipsey, R. E. (2002), "Home and Host Country Effects of FDI," *NBER Working Paper*, 9293.

Liu, Y. (2007), "Facing the Challenge of Rising China: Singapore's Responses", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 29, Issue 3, pág. 505-522.

Loewendahl, H.B. (2001), "A Framework for FDI Promotion", *Transnational Corporations*, Vol.10, No.1, UNCTAD, abril.

Mahathir bin M. (2000), "UNCTAD X: Statement by Malaysia. Speech Delivered at the Plenary Session of UNCTAD X", Bangkok, Tailandia, 12 de febrero, mimeo.

Mallya, T. J. S.; Z. Kukulka y C. Jensen (2004), "Are Incentives a Good Investment for the Host Country? An Empirical Evaluation of the Czech National Incentive Scheme", *Transnational Corporations*, Vol.13, No.1, UNCTAD, mayo.

Mani, S. (2000), "Policy Instruments for Stimulating R&D in the Enterprise Sector: The Contrasting Experiences of Two MNC Dominated Economies from Southeast Asia", *UNU-INTECH Discussion Papers*, United Nations University, Institute for New Technologies, diciembre.

Mathews, J. A. (1999), "A Silicon Island of the East: Creating a Semiconductor Industry in Singapore", *California Management Review*, Vol. 2, No. 41, pág. 55-78.

MIGA-FIAS (2005), "Competing for FDI: Inside the Operations of Four National Investment Promotion Agencies", *Investing in development*, MIGA-FIAS, Washington.

Morisset, J. y K. Andrews-Johnson (2004), "The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment", World Bank Publications – *Occasional Paper* No. 16, FIAS.

Mortimore, M. y L. Stanley (2006), "La Obsolescencia de la Protección de los Inversores Extranjeros después de la Crisis Argentina", *Revista de la CEPAL*, No. 88, Santiago de Chile, abril.

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

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

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

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

Palacios, G. (2003), "Latinoamérica frente a la Negociación Multilateral sobre Subvenciones", *Serie Brief*, No. 16, Latin American Trade Network, FLACSO, junio.

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

Rasiah, R. (1999), "Government-Business Coordination and the Development of Eng Hardware", en K.S. Jomo, G. Felker y R. Rasiah (eds.), **Industrial Technology Development in Malaysia**, Routledge, Londres.

Rasiah, R. (1995), **Foreign Capital and Industrialization in Malaysia**, Macmillan, Londres.

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

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

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

Singh, A. (1994), "Openness and the Market Friendly Approach to Development: Learning the Right Lessons from Development Experience", *World Development*, Vol. 22, No. 12, pág. 1811-1823.

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

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

Stanley, L. (2004), "Acuerdos Bilaterales de Inversión y Demandas ante Tribunales internacionales: la Experiencia Argentina Reciente", *Serie Desarrollo Productivo*, No. 158, CEPAL, Santiago de Chile, octubre.

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

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

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

Thomsen, S. (1999), "Southeast Asia: the Role of Foreign Direct Investment Policies in Development", Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, OCDE.

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

Trnik, M. (2007), "The Role of Investment Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment and their Impact on Economic Development in Central Europe (The Czech Republic and Slovakia in comparative perspective)", Central European University, Budapest.

Tsai, P.L (1995), "Foreign Direct Investment and Income Inequality: Further Evidence", *World Development*, No. 23, pág. 469-483.

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

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

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

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

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

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

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

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

UNCTAD (2001b), "The World of Investment Promotion at a Glance. A Survey of Investment Promotion Practices", *ASIT Advisory Studies*, No. 17.

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

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

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

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

UNIDO (2000), "Industrial Transition in the Malaysian Electronics Industry", mimeo.

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

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

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

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

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

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

Wong, P-K (2001), "From Leveraging Multinational Corporations to Fostering Technopreneurship: the Changing Role of S&T Policy in Singapore", *International Journal of Technology Management (IJTM)*, Vol. 22, Issue 5/6.

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

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

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

Zanatta, M.; E. Camillo; F. Consoni y P. Varrichio (2008), "Investment Promotion Agencies and the World Competition for Foreign Direct Investment: A Survey of Institutional Frameworks", *Global Forum on International Investment*, 27-28 de marzo, OECD.

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

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

Sitios web consultados

Economic Development Board: www.sedb.com

Malaysian Industrial Development Authority: www.mida.gov.my

CzechInvest: www.czechinvest.org

ProsperAr: www.prosperar.gov.ar/

8. ANEXOS

Anexo 8.1. Indicadores económicos básicos de los casos analizados.

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

*.:2006

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

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

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

Instrumento de política	Acuerdo que lo prohíbe
Requisitos de desempeño exportador en el sector servicios	NAFTA / Borrador del AMI / Ciertos TBI
Requisitos de desempeño exportador en el sector de bienes.	TRIMS: prohíbe requisitos de exportar un determinado volumen o valor de bienes (obligatorios o como condición para obtener un incentivo). Se permite instrumentar requisitos de exportar un determinado porcentaje de la producción independientemente de cuánto importen.
Requisitos de contenido local	TRIMS: viola el TN. No están permitidos los requisitos para productos, volúmenes o valores específicos. Vale para los requisitos obligatorios y para arreglos informales como condición para obtener una ventaja. GATS: Para servicios, cualquier requisito similar debe ser especificado en la lista de compromisos nacionales.
Requisitos de de balance comercial	TRIMS: prohibidos los límites en la importación de bienes en relación al volumen o valor de los bienes locales exportados. Vale para los requisitos obligatorios y para arreglos informales como condición para obtener una ventaja.
Establecimiento de licencias previas y requisitos de registraci3n	Ciertos TBI / Borrador del AMI

Fuente: Elaboraci3n propia en base a Chang y Green (2003) y UNCTAD (2003a, p3g. 122).

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

Singapur

- PS: Período de la desgravación impositiva de acuerdo a tipo de producto, nivel de inversión, capacidades generadas, período de gestación y tecnología utilizada.
- IA: Las firmas deben dedicarse a las actividades seleccionadas.
- IDS: los proyectos beneficiados deben generar capacidades de innovación; permitir incrementos significativos en la productividad y el VA por trabajador, o conducir a resultados tangibles (inversiones en nuevos productos y servicios, adopción de una nueva tecnología).
- RISC: El proyecto beneficiado debe desarrollar o crear nuevas capacidades de I+D estratégicas para mejorar la competitividad de la firma, redundar en la contratación adicional y en la capacitación de científicos e ingenieros, generar beneficios comprobables para la economía nacional y derivar en incrementos significativos en los gastos de I+D en un período especificado. De acuerdo a Mani (2000, pág. 30), el monto máximo del subsidio depende en la práctica del sector de actividad, la naturaleza de la tecnología y el grado en el que el proyecto contribuye al cumplimiento de los objetivos nacionales.
- S14E: Los criterios de elegibilidad dependen de la sofisticación del proyecto de I+D, de la calificación de los investigadores y de los gastos en I+D realizados.
- Casas Matrices: Para ser beneficiadas, las firmas deben encontrarse sólidamente establecidas, haber alcanzado cierto tamaño mínimo en términos de activos, empleados y participación en el mercado, ser el nodo en términos de la estructura gerencial para sus actividades principales, desarrollar un nivel relevante de actividades de casa matriz en Singapur (especificadas) y contar con personal de alto rango radicado en el país. Con posterioridad a recibir el beneficio (o en instancias intermedias de evaluación), se deben cumplimentar requisitos en términos de capital, servicios de casa matriz prestados, participación de personal calificado, contratación de profesionales adicionales en el país, salarios promedio e inversiones adicionales. Las firmas que superan estos requerimientos pueden acordar paquetes a medida con el EDB con menores tasas impositivas.
- Participación accionaria del EDB en proyectos seleccionados.
- Subsidios a firmas nacientes en áreas críticas para los *clusters* industriales.
- Programas de capacitación focalizados.
- Creación de instituciones públicas de investigación en las actividades escogidas.
- Instalación de parques industriales sectoriales (fabricación de obleas, químicos, biomedicina).
- Creación de fondos de capital de riesgo dedicados a ciertas actividades (por ejemplo, biomedicina).
- Programa de desarrollo de proveedores focalizado.

Malasia

- Los beneficios impositivos (PS/ITA) otorgados (deducción y extensión del beneficio) dependen de la actividad.
- Manufactura: deben contar con cierto *ratio* inversión/empleo. Se realizan excepciones considerando participación del VA, del personal de mayor rango, actividades de alta tecnología promovidas, zonas promovidas, pertenencia a firmas existentes eximidas o que gozan de una licencia manufacturera.
- Manufactura (alcance general): Deben integrar la Lista respectiva (de acuerdo al VA, la tecnología utilizada y los encadenamientos generados).
- Alta tecnología: además de integrar la Lista respectiva, se exige cierto nivel de gasto en I+D/ventas, y porcentaje de empleados científicos o técnicos.
- Empresas dedicadas a proyectos estratégicos: de acuerdo al hundimiento de capital, períodos de gestación y niveles de tecnología utilizada.
- Empresas de biotecnología: Paquete de beneficios fiscales y financieros.
- I+D: Se considera si la investigación es acorde a las necesidades nacionales, el ingreso de la firma derivado de actividades de I+D y el personal calificado.
- MSC: Paquetes de incentivos para las firmas de TICs instaladas en el corredor.
- Actividades basadas en el conocimiento: Los beneficiados deben contar con potencial para generar conocimiento, operaciones de alto VA, utilización de alta tecnología, un gran número de trabajadores realizando actividades intensivas en conocimiento y un plan corporativo basado en el conocimiento.
- Casas Matrices: Los criterios de elegibilidad se refieren a capital mínimo, nivel de gastos corrientes, personal calificado y firmas atendidas en el exterior, entre otros.
- Centros de abastecimiento internacional y de distribución regional: Existen criterios para beneficiarse de los beneficios fiscales, tales como capital, gastos corrientes y ventas mínimos, y participación mínima de ventas en el mercado interno.
- Programa de vínculo con proveedores focalizado, orientado exclusivamente a las actividades de la Lista respectiva.

República Checa

- Acompañamiento por un gerente a los proyectos relevantes de acuerdo a monto de la inversión, tipo de proyecto, demanda de empleo, localización y cronograma del proyecto.
- Desgravación impositiva diferenciada para proyectos manufactureros *greenfield* y ampliaciones.
- Subsidios para la creación de empleos y capacitación en el sector manufacturero exclusivamente en las áreas con alta desocupación.

- Beneficio diferenciado por tamaño de empresa en industria y servicios.
- Beneficio máximo superior para los sectores escogidos.
- Criterios de elegibilidad diferenciados para los proyectos manufactureros de acuerdo a la región (en términos de inversión, capital propio y participación de maquinaria en los desembolsos).
- Subsidios para capacitación y recapitación para ciertos servicios especificados, de acuerdo a los empleos creados.
- Diferenciación de estos beneficios por región y tamaño de empresa.
- Criterios de elegibilidad para los proyectos del sector servicios escogidos, en términos de inversión mínima y empleos creados.
- Desarrollo de instalaciones industriales para los sectores escogidos.
- Creación de bases de datos de proveedores de los sectores escogidos.
- Programa de desarrollo de proveedores de los sectores escogidos.

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

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

Fuente: World Investment Report on-line.

*Corresponde a 1990-1992

** Corresponde a 1993

***Formación Bruta de Capital Fijo

ANEXO 8.5. Otras actividades que comenzaron a ser alentadas en Singapur

En cuando a *Comunicaciones y media*, que incluye a tres subindustrias (tecnologías de la información, informática y comercio electrónico; comunicaciones y media y entretenimientos digitales), el EDB ha estado procurando en los últimos años que, en materia de medios digitales, se produzcan en el país contenidos infantiles y de entretenimientos. En la actualidad, se encuentra implementando el Programa *Script to Screen* (S2S), que se propone alentar a las producciones televisivas, apoyando el desarrollo profesional de creativos y de técnicos en producción de contenidos. Consiste en la provisión de subsidios parciales destinadas a firmas registradas y gerenciadas en Singapur que hayan completado al menos un proyecto distribuido internacionalmente. A su vez, al menos el 30% de las posiciones clave de la firma deben ser cubiertas por ciudadanos singapurenses o residentes permanentes.

Por otro lado, a pesar de que hasta el momento la *nanotecnología* se encuentra en sus primeras etapas de desarrollo en la región, y su actividad se concentra fundamentalmente en I+D, el EDB procura constituir a Singapur en un centro de aplicaciones nanotecnológicas que cierre la brecha existente entre los avances tecnológicos y las necesidades del mercado por medio de contratos para realizar actividades de I+D y desarrollo de proyectos conjuntos, de modo de mejorar el desempeño de las industrias existentes en Singapur y de abrir las puertas a nuevas actividades. La empresa *Nanofrontier PTE LTD* ha sido establecida en forma conjunta por la Universidad Tecnológica de Nanyang y el EDB, con el objeto de alentar a las firmas con base en Singapur para que desarrollen productos y servicios a partir de las posibilidades que brinda la nanotecnología. Se ofrecen recursos en materia de propiedad intelectual, infraestructura para nanotecnología y conocimientos en materia tecnológica. Nanofrontier acoge a más de 25 científicos e ingenieros dedicados a las actividades de investigación, y cuenta con acceso a más de S\$ 200 millones (US\$ 133 millones) en herramientas y equipo para nanotecnología en la Universidad. También se desarrollarán a futuro cursos de capacitación para constituir un *pool* de ingenieros y técnicos en la materia.

Asimismo, en lo que hace a *Energía limpia*, el impulso de esta actividad encuentra su origen en las dificultades que debió enfrentar Singapur en los años 60s, cuando se vio obligado a instrumentar medidas de racionamiento del agua.

Como consecuencia de esta escasez, el país ha invertido en tecnologías para desarrollar capacidades en el manejo de los recursos hídricos. A partir de estos avances, procura constituirse en un centro global en materia de agua, dando cuenta del 3-5% de la industria mundial de esta industria para el año 2015. El objetivo es que las firmas locales crezcan, alentar a más empresas e institutos de investigación a que desarrollen tecnologías de punta en materia de agua y abrir mercados de exportación, especialmente en el Medio-este y China. De este modo, se procura aprovechar las capacidades acumuladas por el país en la actividad electrónica, la ingeniería de precisión y los químicos, como así también el *know-how* disponible en automatización de procesos y la existencia de una base de proveedores importante.

En abril de 2007 se estableció en el EDB, y con la Dirección Ejecutiva de su Director General, la Oficina del Programa de Energía Limpia (*Clean Energy Programme Office – CEPO-*), un espacio de discusión entre seis agencias de gobierno¹⁸² que se propone planificar y ejecutar las estrategias para constituir a Singapur en un centro global en materia de energía limpia, e implementar y coordinar los diversos programas públicos de investigación y testeo destinados tanto a firmas nacionales como extranjeras. Sus pilares son tres: i) *Desarrollo de clusters* (que procura atraer y afianzar a grandes ETs, apoyar a las empresas locales para que se constituyan en actores globales y procurar la proliferación de firmas nacientes); ii) *Desarrollo Tecnológico* (que incluye el Programa de Investigación en Energías Limpias -*Clean Energy Research Programme* o CERP¹⁸³-), la construcción de centros de competencia en I+D, el impulso de las actividades de testeo y la adopción temprana, y la formación de recursos humanos¹⁸⁴) y iii) *Internacionalización* (impulso a la exportación de soluciones en energía limpia por parte de firmas con base en Singapur, realización de actividades de *marketing* y de instalación de la marca-país en la materia).

El Programa de Testeo e Investigación en Energía Limpia (*Clean Energy Research and Testbedding Programme –CERT-*) es el primer esquema de importancia lanzado por la CEPO. Se propone alentar la investigación en de tecnología limpia en el sector de energía, ofreciendo oportunidades a las firmas para que desarrollen aplicaciones y soluciones y las testeen en Singapur utilizando las instalaciones públicas. El gobierno ha destinado a este Programa un presupuesto de S\$ 17 millones (US\$ 11,3 millones) por un período de 5 años. El CERT involucra a tres actores clave en cada proyecto: las organizaciones de I+D (que lideran las actividades de testeo), los proveedores de tecnología (empresas privadas que proveen el equipamiento y las tecnologías necesarias para el testeo) y los implementadores (las agencias gubernamentales que brindan las instalaciones para el testeo y facilitan el proyecto). El objetivo es que las firmas con base en Singapur desarrollen capacidades y pongan a punto sus tecnologías de modo de lograr exportarlas al resto de la región.

Un total de S\$ 170 millones (US\$ 113 millones) fueron destinados en 2007 por parte del NRF para construir competencias en I+D y calificar a la mano de obra en energías limpias por los siguientes 5 años. Estos recursos, junto con fondos de otras agencias gubernamentales, sumarán un total de S\$ 350 millones (US\$ 233 millones) de recursos públicos destinados a energías limpias y agua (I+D, testeo y proyectos piloto).

¹⁸² EDB, BCA, *National Environment Agency* (NEA), *Energy Market Authority* (EMA), A*STAR, *International Enterprise* (IE) *Singapore* (antes llamado Trade Development Board) y el Ministerio de Comercio e Industria.

¹⁸³ Este Programa, abierto a las organizaciones de I+D nacionales y extranjeras con base en Singapur (incluyendo institutos de educación superior y de investigación, empresas privadas y laboratorios de investigación sin fines de lucro), se orienta tanto a proyectos de investigación básica como aplicada que se dediquen al desarrollo de ideas originales e innovativas en el ámbito de las energías limpias. Las propuestas, que se realizan por medio de llamados sobre temas específicos identificados por la CEPO, pueden provenir también de consorcios de investigación que cuenten con organizaciones internacionales como socias. A su vez, se realizan llamados con temas libres (<https://rita.nrf.gov.sg/cerp/default.aspx>).

¹⁸⁴ Entre los esquemas de la CEPO, se incluye también el otorgamiento de becas para la formación universitaria de recursos humanos en tecnologías limpias, especialmente en energía solar, de modo de que se generen capacidades de investigación en la materia fronteras adentro.

ANEXO 8.6. Actividades y productos promovidos en Malasia (elegibles para el PS y la ITA)

1) General

1. Producción agropecuaria (20 ítems)
2. Procesamiento de producción agropecuaria (14 ítems)
3. Forestación (3 ítems)
4. Manufactura de productos de caucho (8 ítems)
5. Manufactura de biomasa de palma (10 ítems)
6. Manufactura de químicos y petroquímicos (16 ítems)
7. Manufactura de productos farmacéuticos y relacionados (6 ítems)
8. Manufactura de madera y productos de madera (6 ítems)
9. Manufactura de papel, productos de papel y cartón (11 ítems)
10. Textiles y productos textiles (10 ítems)
11. Manufacturas de minerales no metálicos (34 ítems)
12. Manufacturas de hierro y acero (12 ítems)
13. Manufacturas de minerales no ferrosos y sus productos (9 ítems)
14. Maquinaria y componentes (10 ítems)
15. Equipos de transporte, componentes y accesorios (31 ítems)
16. Productos y actividades de apoyo (15 ítems)
17. Manufactura de productos eléctricos y electrónicos y partes y componentes (19 ítems)
18. Manufactura de partes y artefactos profesionales, médicos, científicos y de medición
19. Manufactura de artículos de fotografía, cinematográficos, de video y ópticos (4 ítems)
20. Manufactura de productos de plástico (7 ítems)
21. Varios (25 ítems)
22. Hotelería y turismo (6 ítems)
23. Industria cinematográfica (2 ítems)
24. Servicios relacionados con la manufactura (9 ítems)
25. Manufactura de productos basados en kenaf

2) Empresas de Alta Tecnología

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

11. Producción y procesamiento de alimentos (2 ítems)
12. Industrias y servicios de ingeniería de apoyo (3 ítems)
13. Procesamiento de madera

3) ILP

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

ANEXO 8.7. Otros incentivos focalizados a ciertas actividades en Malasia

Incentivos para proyectos aprobados de servicios (transportes, comunicaciones y otros)¹⁸⁵.

- PS: 70% de desgravación por 5 años (85% para las zonas promovidas). Aquellos de importancia nacional estratégica gozan de este beneficio por el 100% y por 10 años. Las presentaciones deben realizarse en el Ministerio de Finanzas.
- ITA: Deducción del 60% del gasto de capital incurrido en 5 años, para ser descontado del 70% del ingreso imponible, (y del 80% para ser descontado del 85% del ingreso imponible en las zonas promovidas). Aquellos de importancia nacional estratégica gozan de este beneficio por el 100% del gasto de capital incurrido en 5 años, que puede ser descontado del 100% del ingreso imponible. Las presentaciones deben realizarse en el Ministerio de Finanzas.
- Las importaciones de materias primas y componentes no disponibles localmente y utilizados directamente para prestar los servicios son elegibles para ser eximidos de los impuestos a la importación y a las ventas. Las maquinarias y equipos vendidos localmente son elegibles para ser eximidos del impuesto a las ventas y al consumo. Las firmas que proveen servicios en los sectores de transporte y telecomunicaciones, plantas nucleares y operadores portuarios pueden aplicar para exenciones en el impuesto a la importación en piezas de recambio no adquiridos localmente.

En el Cuadro 8.7.1 se presentan otras actividades alentadas por la MIDA mediante incentivos fiscales:

¹⁸⁵ Si bien las presentaciones para recibir estos beneficios deben realizarse en otras dependencias, son presentadas en el presente trabajo al consistir en los últimos sectores incorporados a la estrategia de focalización.

Cuadro 8.7.1. Otras actividades alentadas por la MIDA mediante incentivos fiscales

Empresas que	PS		ITA			Notas
	% de desgravación	años	% de deducción del gasto de capital	años	% del II* del que puede ser descontado	
diseñan, investigan y desarrollan, y producen módulos (especificados) para automóviles	100%	5	60% (100% en ZP**)	5	100%	Firmas nuevas y reinversiones
producen maquinaria y equipos especializados (especificados)	100%	10	100%	5	100%	
utilizan la biomasa de la palma para elaborar productos (tableros, pulpa, papel, etc.)	100%	10	100%	5	100%	Firmas nuevas y reinversiones
se dedican a actividades de turismo ¹⁸⁶ , incluyendo el eco-turismo y el agro-turismo ¹⁸⁷	70% (100% en ZP)	5	60% (100% en ZP)	5	70% (100% en ZP)	Firmas nuevas y reinversiones
Gestión ambiental¹⁸⁸						
realizan plantaciones forestales	100%	10	100%	5	100%	
almacenan, tratan y disponen residuos tóxicos y peligrosos	70% (100% en ZP)	5	60% (100% en ZP)	5	70%	
proveen servicios de conservación de energía	100%	10	100%	5	100%	Vigente entre el 01/10/05 y el 31/12/10.
proveen instalaciones y ss. de cadena de frío para productos alimenticios	70% (100% en ZP)	5	60% (100% en ZP)	5	70% (100% ZP)	
invierten en nuevos laboratorios de testeo de equipamiento médico	100%	5	60% (100% en ZP)	5	100%	Hasta el al 31/12/12 ITA disponible también para actividades de mejora.

¹⁸⁶ Hotelería, campos de veraneo, actividades recreacionales, centros de convenciones.

¹⁸⁷ Existen también incentivos fiscales para participar de ferias comerciales, para los operadores de turismo (extranjeros y locales), destinados a promover conferencias internacionales y exhibiciones de comercio, para presentaciones culturales en Malasia, y para las empresas de alquiler de autos.

¹⁸⁸ Otro incentivo para las actividades de gestión ambiental es la Amortización de Capital Acelerada (*Accelerated Capital Allowance*): Las empresas que reinviertan en instalaciones para las actividades de almacenamiento, tratamiento y disposición de sus propios residuos, o que realicen actividades de reciclado, se encuentran en condiciones de solicitar una amortización acelerada por 3 años: una deducción inicial del 40% y una anual del 20%. Las presentaciones se realizan en el IRB.

Capacitación ¹⁸⁹						
establecen instituciones de capacitación técnica o vocacional en ciencias que califiquen (biotecnología, cs. médicas y de la salud, biología molecular y CyT de los alimentos)	-	-	100%	10	70%	Firmas nuevas y reinversiones
TICs ¹⁹⁰						
Desarrollo de <i>software</i>	70%	5	-	-	-	Software original o modificaciones sustanciales en el existente. Criterios de elegibilidad i) el software debe ser de propósito general; ii) en caso de modificaciones, el costo de adquirir los paquetes no debe exceder el 25% del costo de modificación.
Producen servicios de valor agregado relacionados con la manufactura ¹⁹¹	70% (100% en ZP)	5	60% (100% en ZP)	5	70% (100% en ZP)	

*II: Ingreso imponible.

**ZP: zonas promovidas

Fuente: MIDA

¹⁸⁹ A su vez, se ofrece la Desgravación Especial para Construcciones Industriales (*Special Industrial Building Allowance*): Las firmas que incurran en gastos en edificios para capacitación industrial, técnica o vocacional aprobada pueden reclamar una desgravación del 10% por 10 años. Las presentaciones deben realizarse en el IRB.

¹⁹⁰ Otros beneficios otorgados para esta actividad son la ACA y una *Desgravación impositiva sobre el valor del incremento de las exportaciones*. La primera le permite a las firmas recibir una amortización acelerada por los gastos en adquirir computadoras y tecnología en 3 años, inicialmente del 20% y anual del 40%. El costo de desarrollar *sitios web* consiste en una amortización anual del 20% por 5 años. Las presentaciones deben realizarse en el IRB. En tanto, por la segunda, las firmas del sector TICs pueden postular a una desgravación en el impuesto a las ganancias empresarias del 50% del incremento en el valor de las exportaciones. Las presentaciones deben realizarse en el IRB.

¹⁹¹ Servicios integrados de logística, de apoyo a la comercialización, instalaciones centralizadas, cadena de frío.

Anexo 8.8. Otros incentivos para el sector agropecuario y la industria manufacturero en Malasia

Sector agropecuario

1. *Desgravación sobre Reinversiones (Reinvestment Allowance –RA-)*: En producciones de alimentos considerados esenciales (arroz, maíz, vegetales, tubérculos y ganado, entre otros).
2. *Amortización Acelerada (Accelerated Capital Allowance –ACA-)*: También las empresas que reinviertan en las actividades agropecuarias y productos alimenticios promovidos pueden beneficiarse con una amortización acelerada para los gastos de capital en 2 años: una inicial del 20% y una anual del 40%.
3. *Desgravación impositiva sobre el valor del incremento de las exportaciones*: Con el objeto de promover las exportaciones de frutas frescas y secas, flores frescas y secas, plantas y peces ornamentales, las empresas que venden en el exterior estos productos pueden acceder a una desgravación sobre el ingreso imputable equivalente al 10% del incremento en las exportaciones.

Industria manufacturera

- *Desgravación sobre Reinversiones (Reinvestment Allowance –RA-)*: Aquellas empresas que han operado por más de 1 año, pueden aplicar para una deducción de 60% del gasto de capital que califique para expandir, modernizar o automatizar sus actividades, o diversificarlas hacia productos relacionados. Puede ser descontado del 70% del ingreso imponible (y del 100% si se ubica en las zonas promovidas u obtiene niveles de productividad por sobre un nivel definido por el Ministerio de Finanzas para el subsector) y ser entregado por 15 años consecutivos, siempre que el proyecto que calificó continúe ejecutándose. Las presentaciones se realizan en el *Inland Revenue Board (IRB)*.
- *Amortización Acelerada (Accelerated Capital Allowance –ACA-)*: Las empresas que reinviertan en la manufactura de productos promovidos para las cuales ha expirado el beneficio anterior (luego de los 15 años en el que puede aplicarse), pueden solicitar este beneficio por 3 años: una amortización inicial del 40% y una anual del 20%. Las presentaciones se realizan en el IRB.
- *Desgravación impositiva sobre el valor del incremento de las exportaciones*: Las empresas que venden en el exterior pueden acceder a una desgravación sobre el ingreso imputable equivalente al 10% del incremento en las exportaciones (siempre que su valor agregado sea superior al 30%); o del 15% (para exportaciones con valor agregado mayor a 50%)¹⁹².

¹⁹² Estos beneficios se incrementan al 30% y 50%, respectivamente, para empresas con patrimonio malayo superior al 60%.