

CÓMO HACER VISIBLE LO INVISIBLE

LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES
Y LA PRODUCCIÓN MULTINACIONAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CHRISTIAN VOLPE MARTINCUS

REPORTE ESPECIAL
SOBRE INTEGRACIÓN Y COMERCIO

Resumen ejecutivo

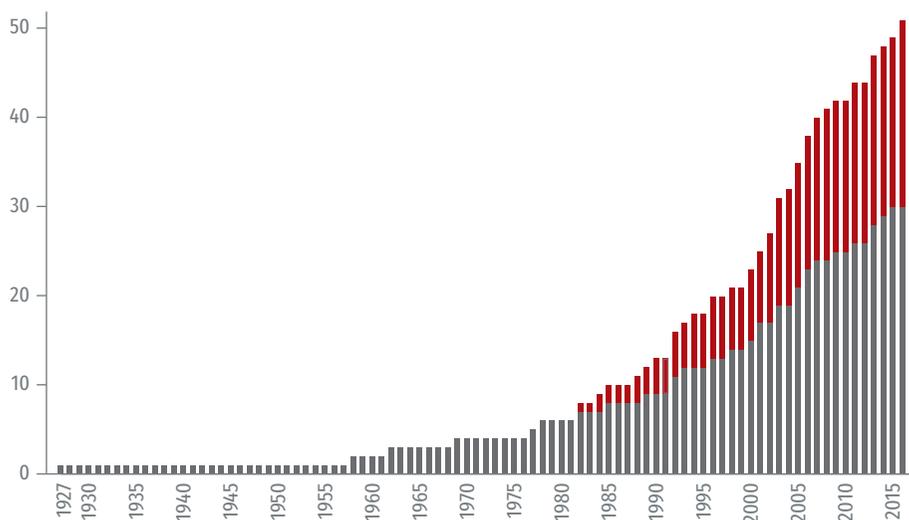
1

¿PUEDE LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES AYUDAR A LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A BENEFICIARSE DE LAS OPORTUNIDADES EMERGENTES ASOCIADAS AL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL?

El contexto y las oportunidades: El contexto mundial actual está caracterizado por diversos fenómenos concurrentes: la transformación digital, la implementación de un número creciente de intervenciones de políticas de comercio e inversión, un aumento de la demanda de puntualidad, y una mayor conciencia, a partir de la pandemia del COVID-19, de las vulnerabilidades de las cadenas globales de valor y de la consiguiente necesidad de desarrollar resiliencia. Este contexto tiene potencial para crear oportunidades para los países de América Latina y el Caribe (ALC) en calidad de destinos de las inversiones de las empresas multinacionales cuya materialización podría contribuir significativamente a la recuperación económica, el crecimiento a largo plazo y el desarrollo sostenible de la región.

La promoción de inversiones como instrumento de política para aprovechar las oportunidades potenciales: estas oportunidades, no obstante, no se harán realidad de manera automática. Las barreras a la información continúan constituyendo un obstáculo importante cuya incidencia debe reducirse a fin de que ello suceda. Casi todas las naciones del mundo, incluidas las de ALC, han establecido agencias de promoción de inversiones (API) para ayudar a visibilizar a sus respectivos países en los radares de los inversores (gráfico 1). Estas API brindan una serie de servicios tendientes a reducir las barreras que impiden el acceso a la información y, de esta manera, atraer a las empresas multinacionales a sus países.

Este informe: El presente informe comienza con una descripción de la evolución y los patrones de la participación de los países de ALC en la producción multinacional; prosigue con un análisis detallado de la organización institucional de las API y de sus

GRÁFICO 1 CANTIDAD DE PAÍSES CON API, 1925–2017

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a las API del BID y la OCDE (2017).

Nota: El gráfico muestra la cantidad de países con API nacionales. Los países de ALC se muestran en rojo, mientras que los países de la OCDE que no pertenecen a ALC se muestran en gris oscuro.

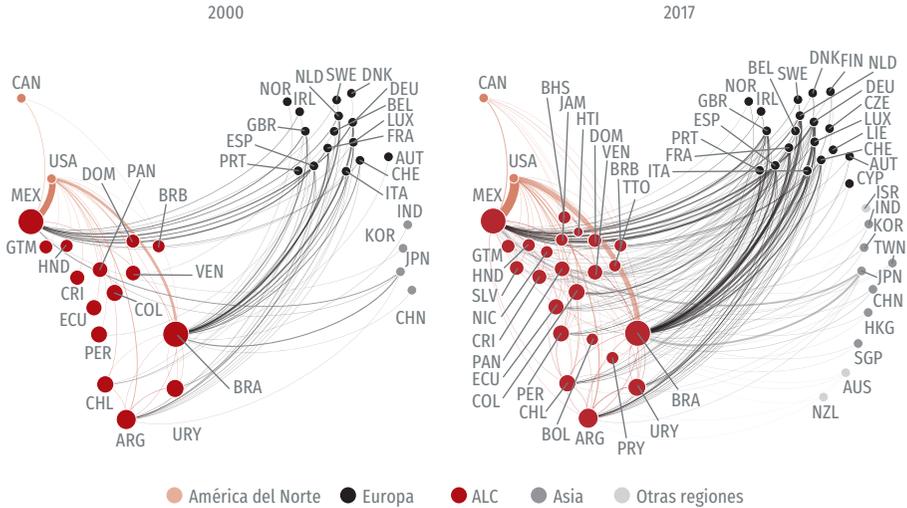
prácticas operativas; posteriormente, presenta evidencia novedosa sobre los efectos de la asistencia de las API en las decisiones de las empresas multinacionales de ingresar a un país receptor mediante el establecimiento de una primera filial extranjera (*primer establecimiento*) y/o de expandir su presencia en dicho país a través de la apertura de filiales adicionales (*reinversión*); finalmente, concluye con una serie de recomendaciones de políticas.

2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL MAPA DE LA PRODUCCIÓN MULTINACIONAL GLOBAL

Sinopsis: La cantidad de empresas multinacionales albergadas por ALC se incrementó un 88 % entre 2000 y 2017 —casi 50 puntos porcentuales (p. p.) menos que el crecimiento registrado en el resto del mundo (133 %)—. Por consiguiente, el total de empresas

GRÁFICO 2 ALC EN EL CAMBIANTE MAPA DE LA PRODUCCIÓN MULTINACIONAL GLOBAL, 2000 Y 2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de WorldBase y las API nacionales.

Nota: Los nodos representan distintos países. El tamaño del nodo refleja la cantidad de vínculos del país en términos logarítmicos. Las líneas representan la cantidad de filiales extranjeras de las empresas multinacionales con sede central en los países de origen establecidas en el país receptor, también en términos logarítmicos. Solo se representan las líneas que corresponden a cantidades de filiales extranjeras establecidas en ALC superiores a 10 y solamente se muestran los nodos con al menos una línea según este criterio.

alcanzó unas 15 000 en 2017, lo cual equivale al 7,5 % del total mundial (gráfico 2).

Países receptores: Argentina, Brasil y México, considerados en conjunto, recibieron al 57 % de las empresas multinacionales con presencia en ALC en 2017 y al 72 % de las filiales extranjeras de estas empresas.

Países y regiones de origen: Europa y América del Norte dieron cuenta de casi el 50 % y el 27 %, respectivamente, de la cantidad total de filiales extranjeras de empresas multinacionales que operaban en ALC en 2017. Asia y la misma región de ALC explicaron el 9 % de este total cada una. Los países de origen más importantes fueron Estados Unidos (25,2 %), España (8,0 %) y Alemania (7,4 %).

Sectores: Casi el 60 % de las filiales extranjeras de las empresas multinacionales establecidas en ALC operaban en los sectores manufacturero y de servicios no financieros (30 % en cada uno). Dentro de cada uno de dichos sectores, se destacan ciertos subsectores individuales: maquinaria, productos químicos y productos alimenticios, en el caso de las manufacturas; y servicios de casas matrices y de consultoría, servicios administrativos de apoyo y servicios de ingeniería, en el caso de los servicios no financieros.

Empresas multinacionales: Las empresas multinacionales presentes en ALC fueron significativamente más grandes que sus pares activas en otras regiones en términos de la cantidad total de filiales, la cantidad de países receptores en los que tienen presencia y la cantidad de sectores en los cuales desarrollan sus actividades a través de estas filiales. Cerca del 40 % de estas empresas tenía más de 50 filiales extranjeras.

3

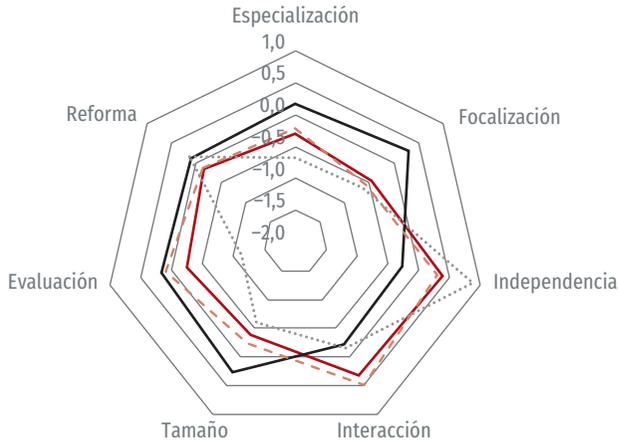
CÓMO APARECER EN LOS RADARES DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES: LA MULTIPLICIDAD DE ENFOQUES PARA PROMOVER LAS INVERSIONES

Existe una multiplicidad de enfoques que los responsables de políticas pueden utilizar en la instancia de diseño de sus estrategias de **promoción de inversiones**: Estos diversos enfoques se ven reflejados en *quiénes* son las API (su forma de organización y los aspectos institucionales), *qué* hacen (sus actividades y servicios específicos) y *cómo* lo hacen (sus formas de operar) (gráfico 3).

¿Quiénes son las agencias de promoción de inversiones?

- Las API de ALC tienen un mayor grado de independencia institucional que sus pares de la OCDE (medida a través de las funciones de la junta directiva y las fuentes de financiamiento, entre otros factores).

GRÁFICO 3 PUNTAJES GENERALES DE LAS API, AGENCIAS DE ALC VS. AGENCIAS DE LA OCDE, 2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a las API del BID y la OCDE (2017).

Nota: «ALC-Evaluado» se refiere al grupo de 12 países (de un total de 21 incluidos en el ejercicio de mapeo de las API) que participaron de la evaluación de impacto de las actividades de las API liderada por el BID. Un puntaje más alto implica una mayor distancia del promedio y, por lo tanto, un mayor grado de disimilitud respecto de la API promedio de la muestra relevante.

- Las API de ALC son significativamente más pequeñas que sus pares de la OCDE (en términos de presupuesto, personal y redes de oficinas en el exterior).

¿Qué hacen las agencias de promoción de inversiones?

- Las API de ALC se especializan menos que sus pares de la OCDE (en términos de mandatos, funciones de la promoción de inversiones y actividades).
- Las API de ALC —para las cuales se dispone de datos— brindaron apoyo a, aproximadamente, un promedio de 100 empresas multinacionales por año. La cantidad total anual alcanzó las 1500 empresas entre 2010 y 2017.
 - Cerca del 75 % de esta asistencia fue proporcionada a empresas multinacionales que aún no estaban operando en sus países en ese momento y a las que, por consiguiente, se las apoyó en el establecimiento de su primera filial extranjera en sus territorios.

- Casi dos tercios de las empresas multinacionales que recibieron asistencia de las API tenían sus sedes centrales en Europa y América del Norte (cerca de un cuarto, en Estados Unidos), alrededor del 18 %, en Asia y un 15 %, dentro de la misma región de ALC.
- Más del 60 % de las empresas multinacionales asistidas operaban en los sectores manufacturero y de servicios no financieros (aproximadamente un 30 % en cada uno).
- Casi el 50 % de las empresas multinacionales asistidas no tenían filiales extranjeras (en otras palabras, aún no eran multinacionales) o solo tenían una. Cuando ya estaban operando en el exterior, solo lo hacían en un país y en un sector.

¿Cómo promueven las inversiones estas agencias?

- Las API de ALC tienen estrategias de promoción menos focalizadas que sus pares de la OCDE.
- Las API de ALC tienen redes amplias de colaboración interinstitucional.
- Las API de ALC tienen enfoques de evaluación menos desarrollados que sus pares de la OCDE.

4

LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES EN ALC: CÓMO FUNCIONA, QUÉ FUNCIONA Y CUÁNDO FUNCIONA

- **La promoción de inversiones ha sido efectiva en la región.**
En promedio, la asistencia de las API aumenta 8,2 puntos porcentuales la probabilidad de que las empresas multinacionales abran sus primeras filiales en la región. Este impacto es económicamente relevante, dado que la probabilidad no condicionada de que lo hagan es muy baja¹. Cabe destacar que

¹ El análisis empírico considera un universo de más de 200 000 empresas multinacionales. La cantidad de dichas empresas con presencia en ALC es apenas una pequeña fracción de ese total.

el apoyo de las API nacionales ha tenido un efecto positivo significativo en los 12 países estudiados individualmente². La asistencia de las API también eleva la probabilidad de que las empresas multinacionales establezcan subsiguientemente nuevas filiales. No obstante, dicha asistencia parece afectar primordialmente la apertura de filiales adicionales en los países más grandes y solo cuando han transcurrido 10 años o más desde que las empresas en cuestión abrieron su filial anterior.

- **Quiénes son las API, qué hacen y cómo lo hacen son todos factores que determinan su efectividad.**

Las API más grandes, que están más especializadas en términos de sus mandatos y actividades, tienen estrategias de promoción más focalizadas, y tienen enfoques de evaluación más robustos tienden a ser más efectivas para atraer a las empresas multinacionales.

- **El impacto de la promoción de inversiones es mayor cuando las barreras a la información son más graves.**

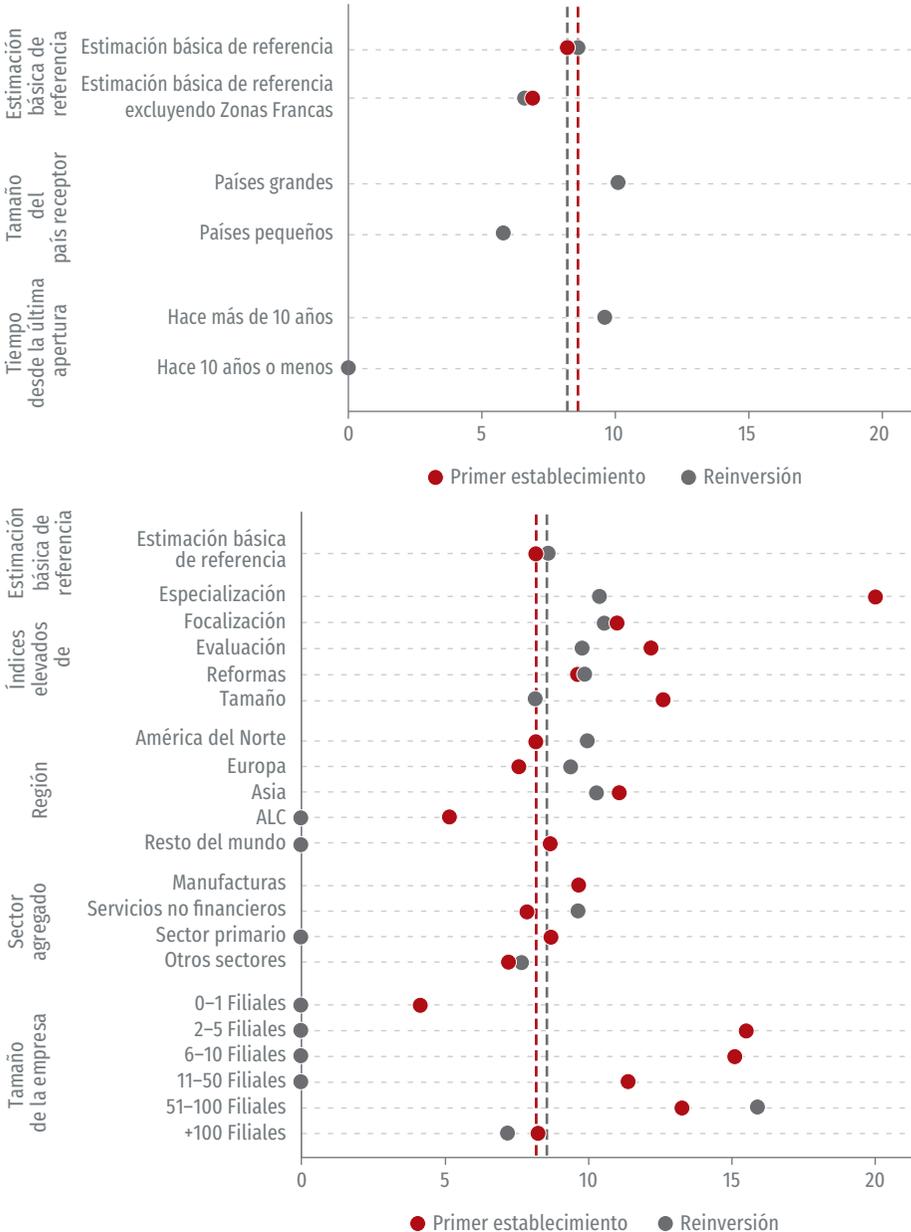
Los efectos positivos del apoyo de las API sobre las decisiones de apertura de filiales son más pronunciados cuando las empresas multinacionales tienen su sede central en Asia, América del Norte y Europa, desarrollan sus actividades en sectores de servicios no financieros y manufactureros diferenciados, son de tamaño mediano (tienen entre 2 y 10 filiales en todo el mundo, con presencia en entre 2 y 10 países y operaciones en entre 2 y 10 sectores diferentes) en el caso de los primeros establecimientos, y son más grandes y más diversificadas en el caso de las reinversiones (gráfico 4).

- **La promoción de inversiones también afecta el nivel de actividad de las empresas multinacionales en los países receptores.**

La asistencia de las API está asociada con un incremento promedio de más del 2 % en la cantidad de empleados, de casi un 6 % en las compras internas y del 6 % en las exportaciones de las filiales extranjeras de las empresas multinacionales.

² Dichos países individuales son los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay.

GRÁFICO 4 LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES EN ALC: CÓMO FUNCIONA, QUÉ FUNCIONA Y CUÁNDO FUNCIONA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de WorldBase y las API nacionales.

Los puntos muestran los efectos específicos estimados, mientras que las líneas verticales corresponden a los efectos promedio estimados de la asistencia de las API sobre los primeros establecimientos (rojo) y las reinversiones (gris oscuro).

- **La promoción de inversiones es costo-efectiva.**

Teniendo en cuenta tanto los beneficios como los costos de la promoción de inversiones, las estimaciones sugieren que cada US\$ 1 gastado en promoción de inversiones redundó en hasta US\$ 41 adicionales de IED en primeros establecimientos y US\$ 15 adicionales de IED en reinversiones, con lo que se generó un total de US\$ 56 adicionales de IED. Asimismo, con cada US\$ 10 000 asignados a la promoción de inversiones se crearon 4 puestos de trabajo más en primeros establecimientos y 1,5 puestos nuevos en reinversiones, que sumaron 5,5 puestos de trabajo nuevos en total³. Si se excluye al 10 % de los proyectos de mayor tamaño, la relación costo-beneficio es de US\$ 15 adicionales de IED por cada US\$ 1 asignado a la promoción de inversiones.

5

HACIA DÓNDE IR Y CÓMO LLEGAR ALLÍ: EL FUTURO DE LA PROMOCIÓN DE INVERSIONES

Si bien los hallazgos de este informe son alentadores, el desafío que enfrentan las API de cara al futuro es cómo seguir siendo relevantes y aumentar aún más su efectividad en el nuevo contexto mundial. A fin de lograrlo, las API deberían hacer lo siguiente:

- **Responder al creciente imperativo de digitalización.** Las API necesitan aprovechar más y de mejor manera las TIC y servirse de la disponibilidad cada vez mayor de herramientas digitales especializadas para ampliar y mejorar su oferta de servicios destinados a asistir a las empresas de manera más ágil y efectiva.

³ Es esperable que estas razones difieran de un sector a otro. Por ejemplo, los recursos financieros mencionados anteriormente pueden asociarse con más creación de empleo en los sectores de servicios que son intensivos en capital humano.

- **Incorporar la sostenibilidad y la igualdad de género en los enfoques de promoción y las estrategias de medición adoptados por las API.**
- **Mejorar las estrategias de promoción basándolas en la evidencia empírica.** Una forma natural de hacerlo sería utilizar sistemáticamente los microdatos disponibles de comercio y producción multinacional a través de la aplicación consistente de las nuevas tecnologías y métodos a fin de predecir la probabilidad de que las empresas multinacionales establezcan una primera filial o establecimientos subsiguientes en el país en cuestión.
- **Institucionalizar las prácticas de monitoreo y evaluación** y llevar a cabo evaluaciones de impacto sistemáticas y exhaustivas de los efectos directos de la promoción de inversiones así como de sus efectos indirectos sobre la economía local.
- **Coordinar los programas lo mejor posible**, como en el caso de aquellos relacionados con la promoción de las innovaciones, los encadenamientos y el comercio, dada la naturaleza altamente integrada y las fuertes complementariedades existentes entre las exportaciones, la IED y la producción multinacional, en general, y dentro de ciertas cadenas globales de valor específicas, en particular.

La atracción de inversión extranjera directa es un componente fundamental de las estrategias de desarrollo nacional. También es una herramienta potente para fomentar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas vinculándolas con tecnologías y conocimientos prácticos. Para atraer inversiones de manera exitosa, los países no solo deben estar abiertos a los negocios, sino también recibir y guiar a los inversores en el proceso de formación de alianzas. Este oportuno informe pone de relieve la función de las agencias de promoción de inversiones para cerrar brechas de información críticas y, de ese modo, atraer recursos imprescindibles para sostener la recuperación post-COVID y el crecimiento de América Latina y el Caribe a largo plazo. Analiza minuciosamente quiénes son las agencias de promoción de inversiones, qué hacen y cómo lo hacen para demostrar que logran poner a la región en los radares de las empresas multinacionales de un modo que resulta costo-efectivo. Sus recomendaciones, sumadas a medidas específicas destinadas a fomentar los vínculos con las pequeñas empresas, deberían ayudar a los responsables de políticas a canalizar las inversiones para lograr un crecimiento sostenible e inclusivo.

Pamela Coke-Hamilton

Directora ejecutiva, Centro de Comercio Internacional

La promoción de inversiones es una de las intervenciones políticas más infravaloradas, por eso realmente celebro el informe del BID sobre este tema crucial. El estudio confirma que la simple promoción de inversiones —que se centra en reducir las barreras a la información y no implica el uso de incentivos fiscales y monetarios— puede contribuir en gran medida a atraer flujos de IED. Es efectiva, relativamente económica y acarrea pocas desventajas si uno se equivoca. Mientras que, si se la implementa de manera acertada, el aumento de los flujos de IED recibidos puede redundar en buenos puestos de trabajo, potenciar las exportaciones y estimular la innovación. Este informe es de lectura obligatoria para los responsables de políticas de América Latina, el Caribe y más allá.

Beata Javorcik

Economista jefa del BERD y Profesora de Economía de la Universidad de Oxford

La verdadera importancia de la promoción de inversiones finalmente ha sido revelada. Los servicios especializados que las agencias de promoción de inversiones (API) brindan a los inversores extranjeros en América Latina aumentan la probabilidad de que las empresas multinacionales abran su primera filial en la región. Este libro realmente hace visible lo invisible: brinda un análisis detallado de la organización institucional y de las prácticas operativas de las API, así como de la implicancias que estas tienen en términos de la efectividad de sus intervenciones. Estos hallazgos constituyen insumos invaluable que mejorarán la calidad de la toma de decisiones de los Gobiernos y de todas las partes interesadas en las políticas de promoción de inversiones.

Jorge Sequeira

Director general, CINDE, Agencia de Promoción de Inversiones de Costa Rica

El apoyo que nos proporcionó la API del país fue muy positivo. Los distintos servicios que nos brindó la agencia nos ayudaron a establecer una filial y optimizar nuestras operaciones desde el principio. La asistencia que recibimos a través de la iniciativa de planes de capacitación nos permitió empezar a brindar servicios a nuestros socios comerciales con puntualidad y generó un proceso colaborativo muy valioso que continúa a lo largo de las distintas etapas del establecimiento de nuestras operaciones de servicios globales en el país.

Mike Mies

Director general, BASF Services Americas, Uruguay

