



dECON

Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Documentos de Trabajo

Políticas hacia el capital extranjero en América Latina 1990-2014

Gustavo Bittencourt

Documento No. 11/16
Noviembre 2016

ISSN 0797-7484

Políticas hacia el capital extranjero en América Latina 1990-2014

Gustavo Bittencourt (*)

Departamento de Economía (**),

Facultad de Ciencias Sociales,

Universidad de la República,

Uruguay

(*) gustavo.bittencourt@cienciassociales.edu.uy

(**) Constituyente 1502, Tel. (598) 24106400

Políticas hacia el capital extranjero en América Latina 1990-2014¹

Gustavo Bittencourt

Resumen

En este documento se sintetiza la política hacia el capital extranjero en América Latina desde 1990 a 2014, tomando una muestra de 13 países, casi todos los sudamericanos más México, Panamá y Costa Rica. Se elabora una tipología de instrumentos apoyada en clasificaciones de Dunning y de UNCTAD, en la que se disponen 4 tipos de instrumentos reguladores y 5 promocionales, cuya aplicación se examina a través de una amplia revisión bibliográfica que consta en informes de cada país. Se resumen esos informes que constan en la web del equipo de investigación y se identifican estrategias a partir de las configuraciones de instrumentos. Se constata que las estrategias se reorientan desde el predominio promocional en los 1990s hasta una mayor presencia de instrumentos regulatorios, con algunos casos de confrontación vía expropiación, pero que implican confrontaciones menores que las del pasado. Se identifican muy pocos casos que puedan caracterizarse como estrategias de desarrollo “asistidas por la IED”.

Palabras clave: IED, América Latina, Desarrollo, Política.

JEL: F23, F29

¹ Este trabajo fue realizado en el marco de un Grupo de Investigación “Trasnacionalización y desarrollo económico en América Latina”, integrado por Andrea Doneschi y Nicolás Reig, con la asistencia de Joselina Davyt y Pablo Picardo en 2014, Noemi Katzowitz y Venancio Lacurcia en 2013, y coordinado por el autor; financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, Uruguay. Se encuentran los Informes de Política hacia el capital extranjero de cada país en la web del Grupo: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodeeconomia/grupo-csic-transnacionalizacion-y-desarrollo/>

Abstract

This document synthesizes the policy towards foreign capital in Latin America from 1990 to 2014, taking a sample of 13 countries, almost all of South America plus Mexico, Panama and Costa Rica. A typology of instruments, based on Dunning and UNCTAD classifications, is developed, which includes 4 types of regulatory and 5 promotional instruments. The application of this typology is examined through a wide bibliographic review in each country's reports on the web of the research team. These reports are summarized in this paper and strategies are identified from the instrument configurations. It is found that the strategies are reoriented from the promotional dominance in the 1990s to a greater presence of regulatory instruments in the XXI century, with some cases of confrontation via expropriation, but involving less confrontation than those that were common in the early 1970s. Very few cases can be identified that can be characterized as "FDI assisted" development strategies.

Keywords: FDI, Latin America, Development, Policy.

1. Introducción

El proceso de transnacionalización (o globalización productiva) se refiere a la expansión internacional de las Empresas Transnacionales (ET) como uno de los aspectos más relevantes de la globalización de la economía mundial desde la segunda mitad del siglo XX, que subyace a las otras dos dimensiones (las financieras y comerciales) de la globalización económica². La expansión mundial de las ET tuvo una importante aceleración en los 90, con posteriores picos máximos derivados de olas de Fusiones y Adquisiciones (F&A) en 2000, 2007 y 2011, lo que determinó que el mundo actual se encuentre estructuralmente mucho más transnacionalizado que dos décadas atrás³, aunque el ritmo de expansión del proceso se enlenteció luego de la crisis de 2008-2009. Asimismo, los países en desarrollo adquieren más importancia como receptores de IED (reciben más de la mitad de los flujos mundiales desde la crisis de 2008) lo que determina que la presencia de ET alcanza ahora a la mayor parte de las economías del mundo, incluidas muchas de las más pobres, que habían estado marginalizadas de este proceso en el siglo XX. También aumenta mucho el rol de las ET originadas en países en desarrollo como agentes activos del proceso de transnacionalización mundial. No es posible comprender las políticas que los gobiernos aplican hacia el capital extranjero, su vínculo con la recepción de IED y su desempeño, sin tener en cuenta estas transformaciones del sistema económico mundial.

Una breve mirada a la historia, nos muestra que las políticas hacia el capital extranjero en el mundo, y en particular en AL, han pasado por “ciclos”. En América Latina, desde la crisis del 30, en las principales economías se manifestaron tendencias nacionalistas que implicaron cierto grado de confrontación con el capital extranjero: en el Estado Novo de Getulio Vargas en Brasil (1937-1945) fueron numerosos los conflictos por los proyectos nacionales del acero, energía y transporte; mientras que en México todavía resonaban los ecos de la nacionalización petrolera realizada por Cárdenas en 1939; en la Argentina de Perón, entre

² Las ET utilizan a la Inversión Extranjera Directa (IED) como un instrumento privilegiado para su expansión. Por lo tanto, medir la evolución y el peso de la IED en la economía mundial constituye uno de los medios principales para observar empíricamente la evolución del proceso de transnacionalización.

³ En efecto, por tomar solamente una medida, desde la crisis de 2008-2009 el stock de capital de filiales de ET se ubica en torno a la tercera parte del PIB mundial, mientras que no alcanzaba a la décima parte en 1990.

1945 y 1950, fueron nacionalizadas primero unas 40 empresas alemanas y luego las telecomunicaciones (adquiridas a ITT de EUA) y los ferrocarriles ingleses, para luego promover una reforma constitucional que declaró inalienables los recursos minerales y el petróleo. A estas reivindicaciones se añadieron las generadas por movimientos políticos en otros países de menor tamaño: Bolivia con la minería de estaño, Guatemala con las plantaciones y Venezuela con el petróleo (Lichtensztein y Trajtenberg, 1991:5).

Ya en la década del 50, la etapa que Dunning y Lundan (2008) caracterizan como de “luna de miel” entre estados y ET a escala mundial, tiene su correlato con una etapa de liberalización en la mayor parte de los países de AL: la Argentina de Frondizi (1958-1962) y Onganía (1966-1968), el Brasil de Kubistchek (1955-1960) y Castello Branco (1964-1967), el “desarrollo estabilizador” mexicano de los gobiernos López Mateos y Díaz Ordaz entre 1958 y 1970, así como la formación del mercado común centroamericano en la misma década, son ejemplos claros de esa posición favorable a la recepción de un capital transnacional que se expande rápidamente (Lichtensztein y Trajtenberg, 1991). También la etapa de confrontación entre estados y ET que se produce en el mundo entre fines de los 60 y mediados de los 70 (Dunning & Lundan, 2008:677) muestra su expresión vigorosa en América Latina a través del predominio de políticas reguladoras, expresadas en las regulaciones establecidas en el acto andino, el gobierno de Velasco Alvarado en Perú y el caso mexicano, así como la heterodoxa política de regulación aplicada por Brasil en el período.

Dunning & Lundan señalan que a este breve divorcio entre Estados y ET de inicios de 1970s, le sigue en el mundo una larga fase de reconciliación en la que todavía nos encontramos, ya en pleno siglo XXI. En América Latina, eso implicó un giro político generalizado hacia las reformas de libre mercado (iniciadas prematuramente en el Cono Sur en 1973, con Chile como su estandarte, seguido de Argentina y Uruguay) que alcanzó a casi todos los países en los 1990s. En los comienzos del siglo XXI se observa un importante cuestionamiento a estas reformas. Gallagher y Porcekansky (2008) señalan que los resultados electorales expresan esa posición: la mayoría de las elecciones celebradas en América del Sur entre 2000 y 2010 resultaron en la prevalencia de candidatos críticos al "Consenso de Washington" (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela) o en resultados tan ajustados para

políticas “continuistas” que no habilitaban mandato suficiente para profundizar las reformas implantadas en la década anterior.

En este trabajo, se indaga acerca de preguntas como las siguientes: ¿qué tipo de instrumentos se aplicaron para el tratamiento del capital extranjero en los países de América Latina desde 1990 hasta 2014?; ¿la década “progresista” implicó cambios importantes en la política hacia la IED respecto a la década “liberal”?; ¿en cuáles formas particulares las configuraciones de instrumentos aplicados se alinean con las estrategias más generales enunciadas por los gobiernos?; ¿predominan los instrumentos promocionales o restrictivos, y cómo ambos tipos de instrumentos se combinan en ambas décadas?. Específicamente, estudiando los instrumentos de política hacia la IED efectivamente aplicados: ¿se puede identificar estrategias de desarrollo “asistidas por la IED”, según las definen Narula y Dunning (2009)? O bien: ¿habría instrumentos disponibles para realinear las estrategias de desarrollo latinoamericanas en tal dirección?

La sistematización comparativa de los instrumentos que se presenta en este documento puede resultar útil para otros trabajos, por ejemplo aquellos orientados al estudio de los determinantes de la IED, o aquellos que intenten observar las relaciones entre IED, políticas y crecimiento económico, o más en general, los instrumentos para el tratamiento del capital extranjero en el contexto más amplio de las políticas de desarrollo productivo. El objeto de este trabajo puede ser, por lo tanto, un insumo de interés para el diseño de políticas de desarrollo productivo y de desarrollo en general.

Luego de esta introducción, el documento postula un marco analítico y tipología de instrumentos en su sección 2; luego describe y sintetiza los instrumentos aplicados en la década 1991-2000 y 2003-2014 (secciones 3 y 4). En la sección 5 se sintetizan las estrategias hacia el capital extranjero aplicadas por cada país en ambos períodos y se compara la evolución histórica según grupos de instrumentos y/o estrategias. Finalmente, en la sección 6 se proponen algunas conclusiones.

2. Marco analítico general de la política hacia las ET

Las políticas hacia el capital extranjero o hacia la IED se pueden definir en diferentes espacios: en primer lugar, en el ámbito nacional, cada estado o gobierno define una serie de instrumentos para el tratamiento de las inversiones que pueden disponer de capítulos específicos para las provenientes del exterior, así como también delimitan otras acciones destinadas a promover o modificar cierto tipo de comportamientos por parte de las ET. Este será el objeto principal de este documento.

En segundo lugar, importa destacar que el espacio de instrumentos posibles por parte de los estados nacionales, está también crecientemente delimitado por tratados internacionales⁴, bajo la forma de acuerdos de carácter multilateral⁵, Acuerdos Bilaterales de Inversiones⁶ o Acuerdos de Libre Comercio con cláusulas sobre inversiones⁷.

Para estudiar la forma en que los países latinoamericanos organizan sus políticas hacia las ET, se adaptará el marco analítico propuesto por Dunning y Lundan (2008), en adelante DL. Según estos autores, siguiendo la línea de reflexión establecida por Dunning en sus trabajos desde inicios de la década de 1980, el paradigma OLI (*Ownership, Localization, Internalization*) ofrece un marco de interés para entender la **formulación de las políticas en un contexto de negociación**. Este enfoque, originalmente propuesto para comprender por qué las empresas se transnacionalizan, señala que para que una empresa opte por llevar adelante producción internacional a través de la realización de inversiones productivas en otro país, deben darse simultáneamente tres condiciones: i) ventajas de propiedad, la

⁴ La multiplicidad de espacios en los que surgen y se establecen normas relativas al tratamiento del capital extranjero es un resultado del avance del proceso de transnacionalización en el mundo: la creciente presencia de ET en las relaciones económicas internacionales demanda nuevas regulaciones que en general, tienden a limitar las acciones posibles de los estados.

⁵ Algunos se registran en la Organización Mundial de Comercio (OMC) como Medidas de Comercio Relacionadas con las Inversiones (por su sigla en inglés, TRIMs), u otras también crecientemente vinculadas con la actividad de las ET, como los tratados sobre la Protección de la Propiedad Intelectual (TRIPs) o los acuerdos sobre servicios. Los intentos de reglamentar específicamente el tratamiento de la IED, como el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) se vieron frustrados por divergencia de intereses entre los países desarrollados.

⁶ Se constata la existencia de una amplia red de acuerdos bilaterales de protección de inversiones (ABPI, o Bilateral Investment Treaties, BITs) en las que suelen participar países de diferente desarrollo relativo.

⁷ Tanto en acuerdos de integración Regional (AIRs), pero especialmente en los Tratados de Libre Comercio (TLC) de carácter bilateral, se incluyen con pocas excepciones capítulos sobre Inversiones

empresa debe disponer de algún activo específico que la diferencie de sus competidoras, en general referido a tecnología, comercialización o habilidades gerenciales; ii) ventajas de localización, el país receptor debe disponer de algunos activos que hagan atractiva la inversión, que pueden ir desde características del mercado doméstico hasta dotación de recursos naturales y humanos, pasando por rasgos institucionales y políticos (incluidas las políticas específicas como las que se estudiarán en este documento); y iii) ventaja de internalización, deben existir características que hagan preferible la realización de las actividades a través de la extensión de las fronteras de la empresa, en lugar de realizar las transacciones con agentes independientes (esto es, exportar o vender licencias de producción).

La magnitud en que la ET haya desarrollado sus ventajas O, respecto a la cuantía y calidad de las ventajas L de los países receptores, pueden ser vistos como factores de poder de Gobiernos y ET, respectivamente. De la confrontación de este conjunto de condiciones podrá sobrevenir tanto un resultado en materia de esquema general de políticas, como de realización de inversiones y adaptación de comportamiento de la ET a los objetivos planteados por la estrategia de desarrollo del país o por los gobiernos. Cuanto mayores (con mayor potencial para generar valor) y únicas sean las ventajas O de las ET, mayor será su poder relativo al de los estados o gobiernos. Cuanto mayores (con mayor potencial de aportar a la generación de valor) y únicas sean las ventajas L de los países, mayor será su capacidad para obtener beneficios en un proceso de negociación. Existirán por lo tanto un conjunto de atributos de las ET y de los Gobiernos, en el marco de cierto contexto internacional que modelará los escenarios y afectará también las fortalezas relativas de cada parte, donde jugará además un papel importante cuán especiales (únicos) sean los activos que poseen ambas partes, cuyo poder relativo aumenta si pueden recurrir a otras fuentes de IED o encontrar con facilidad otras localizaciones.

i. La clasificación de Dunning

A partir de este marco propuesto para entender el proceso que termina generando la utilización de ciertos instrumentos, DL propone una clasificación de las políticas hacia la IED en cuatro grupos:

i. Condiciones de entrada o de instalación de una filial, donde ubica dos tipos de instrumentos:

- restrictivos, donde se encuentra el porcentaje permitido de propiedad extranjera sobre las empresas locales, el tipo de actividades habilitadas para la participación de ET, requisitos de financiamiento externo o no competencia con financiamiento local, o por último, la localización de la inversión de acuerdo a las prioridades de la política regional del país.
- promocionales, se refiere a todos los instrumentos dedicados a captar inversiones o condiciones que ofrecen los gobiernos a las nuevas inversiones, que pueden o no implicar ciertas contrapartidas por parte de las ET. En esta categoría, por lo tanto, incluyen una amplia gama de instrumentos que pueden formar parte tanto de la competencia por atracción de capitales vía reglas o vía incentivos, según los caracterizó Oman 1999. Ejemplos de estos instrumentos se presentan en el Recuadro 2.

RECUADRO 2

Tipos de incentivos a la IED: ejemplos (Dunning & Lundan: 2008)

Fiscales: reducción de tasa impositiva para actividades de filiales de ET, según proyectos, o sectores; exoneraciones, permitir mecanismos contables favorables tipo amortización acelerada, pasar pérdidas a compensar con ganancias futuras; exoneraciones de acuerdo a empleo contratado o localización en alguna zona prioritaria

Incentivos fiscales relacionados con comercio exterior. Pueden seleccionarse incentivos relacionados con las operaciones de: Importaciones, buscando bajar costo de insumos o de bienes de capital; exportaciones, lo que puede implicar exoneraciones de impuestos a las exportaciones de proyectos concretos o sectores, reducir impuestos directos sobre ganancias asociadas a exportaciones; importaciones para exportar: “drawbacks” aduaneros o importaciones en admisión temporaria de insumos que se incorporarán al valor exportado, etc.

Financieros: subsidios directos para ayudar a composición de capital relacionada con proyecto de inversión, préstamos subsidiados o con garantía pública, garantías públicas para crédito de exportación, seguros públicos subsidiados, etc.

Otros: infraestructura específica provista por el estado, servicios subsidiados, compras del gobierno, cierre parcial del mercado, protección de importaciones, tratamiento cambiario especial (muy importante cuando hay control de cambios)

ii. Requisitos de operación esperados o demandados a las filiales por parte de los estados. Incluyen guías o recomendaciones de compras locales de insumos, bienes de capital o servicios, prácticas de entrenamiento del personal gerencial y profesional, transferencia de tecnología, contenido local de exportaciones, porcentaje de

exportaciones en producción, realización de I+D por parte de la filial, etc. En general, estos requisitos de desempeño están prohibidos por las normas de la OMC, a ellos se refieren con especial atención los capítulos del acuerdo sobre medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIMs). También se incorpora la limitación a la utilización de estos mecanismos en los acuerdos de inversiones (AIIs), sean estos bilaterales, regionales o incorporados en acuerdos de libre comercio. (ABI/AIPI/..). Ejemplos de estos instrumentos pueden verse en el Recuadro 3.

RECUADRO 3

Categorías de requisitos de desempeño (Dunning & Lundan: 2008)

Prohibidos por acuerdo OMC-TRIMs: requisitos de contenido local, de saldo comercial balanceado, restricciones para el cambio de monedas para empresas, control de exportaciones

Prohibidos, condicionados o desaprobados por Acuerdos Internacionales de Inversiones: requisitos de establecimiento de empresas conjuntas con empresas locales, participación mínima obligatoria de capital doméstico, localización obligatoria en alguna región, empleo local, exportaciones obligatorias, restricciones para vender en alguna región o territorio, obligación de proveer de modo exclusivo algún territorio, obligación de transferir tecnología, de procesos u otros conocimientos de la empresa, obligación de realizar investigación y desarrollo localmente

No restringidos: cualquier otro tipo de requisito de desempeño

- iii. Condiciones para la salida de inversores extranjeros. Se trata de la obligación de retirarse luego de cierto plazo de operación. Se aplicó con cierta extensión en los 60 y 70, buscando que las ET operaran como tutoras de las empresas locales. DL no incluye en esta categoría a las prohibiciones o restricciones sobre repatriación del capital y utilidades, que fueron también extensamente aplicados en el pasado pero no se conocen ejemplos importantes en las últimas décadas.
- iv. Búsqueda de formas costo-efectivas para atraer IED. Si bien esta categoría no refiere a instrumentos específicos, corre en paralelo con las tres anteriores.

ii. Adaptación de la clasificación para el caso latinoamericano

Los países determinan (implícita o explícitamente) una estrategia de desarrollo que asigna cierto papel al capital extranjero, desde donde se disponen una serie de instrumentos, que implican condiciones específicas para las filiales de empresas extranjeras. Ese marco general, combinado con características particulares de cada país que determinan sus ventajas

de localización que afectan su capacidad de atraer capital, determina las diferencias entre países hacia el tratamiento de la inversión extranjera, mucho más que el vínculo específico con el país donde se origine el capital (más allá de que pueden firmarse o no tratados bilaterales de protección de inversiones).

En tal sentido, a efectos de volver operativa la clasificación propuesta por DL, parece conveniente dejar de lado las categorías iii y iv, que resultan de escasa utilidad para detectar instrumentos aplicados desde los 90 en América Latina, así como desagregar las categorías i y ii, donde se encuentra una amplia gama de instrumentos heterogéneos. Se realizará una primera gran división entre instrumentos orientados a restringir o modelar la actividad de las ET respecto a aquellos orientados especialmente a la promoción de la IED⁸. Para la tipología que se aplica en el presente trabajo, se agrupan los instrumentos “restrictivos o reguladores” en 4 tipos, los dos primeros (a y b) siguiendo la tipología propuesta por D&L, los restantes (c y d) se agregan porque constituyen instrumentos relevantes para el caso latinoamericano y que pueden derivarse del marco teórico, pero que no se encuentran diferenciados en esa clasificación:

- a. **Restricciones para la entrada de ET:** obligación de coparticipación ET-EN, Limitación a las actividades en las que las ET pueden participar, Obligatoriedad de Localización de la inversión en alguna región dentro del país. Se incluye en esta categoría los instrumentos destinados a limitar la remisión de utilidades y la repatriación de capitales, sea a través de prohibiciones, impuestos específicos, o dificultades cambiarias para acceder a las divisas para ser remitidas al exterior. Se corresponde con las políticas restrictivas incluidas en la categoría i de DL.
- b. **Requisitos de desempeño:** Contenido local u otros, puede ser a cambio de incentivos. Se corresponde con la categoría ii, propuesta por DL. Se tomará

⁸ UNCTAD publica desde el año 2009 el Investment Policy Monitor, en que clasifica y describe los instrumentos de política hacia la IED. Desde hace varios años que viene diferenciando los instrumentos en este mismo sentido, entre Liberales/Promotores vs Restrictivos/Reguladores.

en cuenta que estos requisitos impliquen contrapartidas “complejas” o “no tradicionales”⁹.

- c. **Procesos de negociación entre Estado y ET:** voluntad y acciones expresas del gobierno destinadas a obtener alguna contrapartida de desempeño por parte de la ET, sea para autorizar su giro, o para conceder algún incentivo sectorial o específico
- d. **Ambiente negativo para las ET:** expropiaciones, nacionalizaciones, preferencia explícita por empresas de capital nacional en las políticas y acciones públicas

Por su parte, la categoría ii referida a condiciones de entrada promocionales, se entiende conveniente desagregarla en cinco clases de instrumentos:

- e. **Competencia vía reglas:** preocupación y medidas tendientes a la mejora en el ambiente de negocios, incluyendo medidas fiscales, laborales, ambientales, de propiedad intelectual, aplicadas con carácter general, pero orientadas hacia la captación de inversiones. Existencia y tipo de leyes de inversión vigentes, oferta de Zonas Francas no asignadas específicamente a ciertas empresas, o normas específicas para garantizar estabilidad (como contratos de inversiones). En general este tipo de instrumentos pretenden mejorar el tratamiento de las inversiones en general, y enfatizar que las ET serán sujetas a similares condiciones y requisitos que las empresas nacionales (Tratamiento Nacional)
- f. **Competencia vía incentivos:** Zonas Francas asignadas a empresas, exoneraciones fiscales a medida, contribuciones en infraestructuras
- g. **Incentivos específicos a sectores:** por ejemplo Hidrocarburos, Minería, Alta Tecnología, Automotor, etc. Políticas sectoriales importantes que puedan actuar como condicionantes o atractores de IED

⁹ Ons (2015) y López y otros (2015) proponen una clasificación de incentivos a la IED que toma como una de las dimensiones el tipo de contrapartidas, diferenciando entre tradicionales, que son la mera realización de la inversión, exportaciones o contratación de mano de obra en cierto territorio, y no tradicionales, que implican algún tipo de compromiso de objetivos o planes de acción, como tipos de I+D, formas específicas de contratación de proveedores locales, etc.

- h. **Agencias de promoción:** existencia de institutos con el cometido de promover y realizar seguimiento de las inversiones extranjeras, funciones que cumplen estas agencias (conocidas como Investment Promotion Agencies, IPAs)
- i. **Acuerdos internacionales:** Tratados de libre comercio, Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRIIs)

3. Los instrumentos de política hacia el capital extranjero en la última década del siglo XX

Como se señaló anteriormente, entre los países del Cono Sur, fueron Argentina, Chile y Uruguay los primeros en llevar adelante profundas reformas liberalizantes desde los 70s. Paraguay prácticamente no había aplicado previamente los instrumentos de la industrialización por sustitución de importaciones, por lo tanto ya mantenía un ambiente liberal desde el punto de vista productivo. Por su parte, Brasil no siguió una trayectoria idéntica ni de similar intensidad. La constitución de 1988 en ese país, todavía no garantiza el trato nacional porque establece la figura de empresa extranjera con requisitos específicos para su actuación y una serie de limitaciones. Sin embargo, en la práctica, tales restricciones no se aplicaron por el acceso de gobiernos con perspectiva liberal desde mediados de los 1980s. Según Sabbatini (2008) se observa un proceso que, con su máxima expresión en el Gobierno de Collor de Mello en 1992, apunta a la “desreglamentación, fin de las limitaciones de operación, liberalización de las transferencias de fondos, tratamiento nacional, protección de activos (inclusive intelectuales), política de competencia y arbitraje internacional para resolución de conflictos.” Luego, con iniciativas puntuales desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y con mucha más integralidad desde el Gobierno de Lula, se van implementando programas y planes de desarrollo productivo con más énfasis en lo sectorial, buscando obtener comportamientos de las ET alineados con los objetivos de desarrollo productivo. Esto coincide con una voluntad de impulsar la presencia de capital extranjero, expresada en una enmienda constitucional de 1995 que elimina diferencias de trato respecto a las empresas nacionales. Este resulta un aspecto básico de la normativa y su aplicación: el principio de tratamiento nacional para las ET no se ve alterado en los años que corren del siglo XXI.

En los países del Pacto Andino, los resabios del régimen regulador que tuvo su hito principal en la Decisión 24 de 1970 y que todavía permanecían en la Decisión 220 de 1987, fueron eliminados por la Decisión 291 del Acuerdo de Cartagena emitida en 1990 (Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías), que promulgó varias reformas liberales en el tratamiento del capital extranjero, consagrando lo que se estaba transformando gradualmente, y con diferentes ritmos, en la tónica general inspiradora de las políticas en esos países al llegar a la última década del siglo XX.

Moviéndose hacia el norte, en el caso de México, la vigencia de la Ley de Inversiones extranjeras de 1973 (conocida como ley de mexicanización) implicaba que 142 clases económicas (según la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y de Productos) estaban totalmente restringidas al capital extranjero, algunas de ellas actividades reservadas al Estado y otras en exclusividad a ciudadanos mexicanos, mientras que para otras actividades se establecía la participación minoritaria de la IED en el capital. Con respecto a Centro América, para conformar una muestra seleccionamos para este trabajo dos casos que pueden considerarse como los más exitosos en su capacidad de captación de IED pero con trayectorias anteriores diferentes: Costa Rica y Panamá.

La aplicación de la tipología propuesta para los países mencionados durante la década de los noventa se resumen a continuación, comenzando con los cuatro instrumentos de carácter predominantemente regulador (aunque algunos de ellos puedan coexistir en regímenes cuya orientación general sea la promoción de la IED) en los literales a, b, c y d; para luego describir los cinco tipos de instrumentos promocionales principales en los literales e, f, g, h e i siguientes.

a. Restricciones para la entrada de ET:

Cono Sur: Argentina, Uruguay y Paraguay no aplican restricciones a la entrada, ni siquiera la obligatoriedad del registro en la medida en que las potenciales limitaciones a la remisión de divisas que podrían derivarse del no registro no valen porque las ET acceden a dólares en el mercado libre. Tanto Uruguay como Paraguay mantienen además monopolios públicos en actividades relevantes como la telefonía fija. Chile en general aplica tratamiento nacional, de modo que donde existen restricciones a la entrada aplican tanto para inversores locales como

extranjeros, salvo en algunos sectores, como transporte, pesca y medios de comunicación¹⁰. Asimismo, Chile aplica restricciones a la repatriación de capitales antes de ciertos plazos (hasta 1993 luego de tres años de materializada la inversión, luego de eso un año). Asimismo, la remisión de utilidades está sujeta a alícuotas adicionales de impuesto a la renta según el Decreto 600 de 1974.

Brasil eliminó restricciones a la entrada durante el gobierno de Collor de Melo al inicio de la década y posteriores estrategias de desarrollo productivo llevadas a cabo desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se propusieron alinear comportamientos de las ET pero sin afectar las condiciones de entrada. En simultáneo, la enmienda constitucional de 1995 configura entonces dos diferentes etapas de tratamiento al capital extranjero a lo largo de esta década: la primera etapa de legislación discriminatoria y la segunda de igualdad de trato, aunque todavía la IED permanece restringida para ciertos sectores¹¹.

Pacto Andino: Siguiendo la orientación de la Decisión 291 del Acuerdo de Cartagena, Colombia no aplicó restricciones significativas al ingreso de capital luego de 1993: de hecho, la nueva Constitución de 1991 eliminó restricciones a la IED y garantizó igualdad de trato entre inversores nacionales y extranjeros (Garavito y otros, 2012). Perú y Bolivia¹² fueron otros dos importantes ejemplos de aplicación acelerada de la nueva normativa andina. En Ecuador la Decisión 291 fue regulada y asumida nacionalmente en la segunda mitad de la década¹³, mediante normas que otorgaron un conjunto importante de derechos para los

¹⁰ En el transporte de superficie internacional los extranjeros tienen que estar registrados y su participación en los servicios nacionales de transporte está limitada; el transporte marítimo nacional (cabotaje); la pesca (en que el 51% del capital de los buques debe ser chileno); y la radio y los medios de comunicación impresos (en que se permite la inversión extranjera siempre que el personal directivo y el 85% del capital sean de origen chileno). Las tierras situadas dentro de una franja de 10 km desde la frontera y de 5 km desde la línea de la marea alta no pueden venderse a extranjeros (Tomado de: OMC, 1997 - Examen de las Políticas Comerciales Chile - Informe de la Secretaría: docs.wto.org/Chile_informes).

¹¹ a) telecomunicaciones, donde la IED es permitida por decreto presidencial; b) radio y televisión; c) servicios financieros, d) servicios aéreos, e) en el transporte de carga por carretera, e) servicios de salud, f) loterías, g) adquisición de tierras.

¹² Bolivia no aplicó estrictamente las normas regulatorias del Pacto Andino durante casi toda su vigencia. En 1990, el gobierno de Paz Zamora promulgó la Ley No.1182 - LEY DE INVERSIONES que garantizaba el libre acceso además del tratamiento nacional.

¹³ Mediante el Decreto Ejecutivo N° 2.501 de 1995, la Ley de Promoción y Garantía de Inversiones (Ley No. 46. RO/219) de 1997 y la modificación de su Constitución Nacional que entró en vigencia en 1998.

inversores extranjeros (López y otros, 2015, 28), las que sumadas a medidas para la modernización del estado y la apertura financiera y comercial, facilitaron el ingreso del capital. Con todo, la Ley de Promoción y Garantía de las Inversiones de 1997 permitía el trato discriminatorio entre inversionistas nacionales y extranjeros en áreas "estratégicas", incluyendo la pesca, minería e hidrocarburos (OMC 2005, Ecuador). Venezuela adoptó la Decisión 291 mediante el Decreto 2905, emitido en febrero de 1992, pero excluyó de este marco las inversiones extranjeras a las que se refiere el artículo 126 de la Constitución¹⁴ y las relacionadas con la seguridad nacional. La exclusión de algunos sectores relevantes en la igualdad de tratamiento, así como la obligación de registro en la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (SIEX), dependiente del Ministerio de Hacienda, sumado a la implantación del control de cambios y otras medidas de emergencia económica desde 1994, implicaron que Venezuela mantuvo ciertas restricciones al acceso (OMC, 1996) similares a las vigentes en el pasado en el marco de este acuerdo regional.

América Central y México. Para el caso de **Costa Rica**, el SICE¹⁵ reporta que no existe en la Legislación Nacional una ley especial de inversión extranjera. La constitución del país garantiza el tratamiento como nacional para las empresas de cualquier origen. Desde el punto de vista de las condiciones de entrada, PROCOMER es la agencia encargada de la promoción de exportaciones y otorga las autorizaciones para el acceso al régimen de Zonas Francas¹⁶. Como el régimen se autoriza solamente para algunos sectores predefinidos y sujeto al cumplimiento de ciertos parámetros, esto implica, en cierto modo, una forma especial de condiciones de acceso¹⁷. En lo respectivo a Panamá, la Constitución de 1972 y

¹⁴ El artículo 126 establece que no podrán celebrarse contratos de interés nacional sin aprobación del Congreso, salvo los necesarios para el desarrollo normal de la Administración Pública. En ningún caso podrán otorgarse concesiones de hidrocarburos, u otros recursos naturales determinados por la ley, sin autorización de las dos Cámaras del Congreso en sesión conjunta. OMC 1996

¹⁵ http://www.sice.oas.org/investment/natlegis_s.asp#Cos Sistema de información sobre Comercio Exterior, OEA

¹⁶ LEY 7210 DE 1990 (Ley del Régimen de Zona Franca) y sus reglamentaciones posteriores, mecanismo que canalizó una proporción significativa de la IED nueva recibida por el país desde esa fecha.

¹⁷ Asimismo, en Costa Rica la IED se encuentra restringida por Constitución en una serie de sectores económicos, en los que el Estado mantiene derechos exclusivos: petróleo y sus derivados, alcohol, seguros, ferrocarriles, puertos marítimos y aeropuertos, algunos servicios postales y concesiones únicas en algunos servicios de electricidad y telecomunicaciones. Algunas de estas actividades pueden ser otorgadas en concesión. (OMC, 2007).

sus posteriores reformas, prevén que los extranjeros reciban el mismo trato que los nacionales, pero faculta a las autoridades a poner condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general (Art. 20 de la Constitución Nacional), por razones de trabajo, salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional. Asimismo, existían algunas restricciones sectoriales puntuales¹⁸. **México:** Si bien el registro de inversión extranjera era obligatorio, con autorización por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), la ley de 1993 estableció que la CNIE debía resolver las solicitudes en menos de 45 días de lo contrario serían aprobadas automáticamente. A partir de la ley de 1993 se eliminaron restricciones: 606 de 704 actividades listadas en el catálogo de actividades económicas y productivas quedaron totalmente abiertas a la IED, mientras 35 actividades permitían una participación de la IED hasta 49% y solamente 37 la excluían (Vazquez, 2011). Todavía quedaban reservadas para el estado varias actividades¹⁹ y se permitía la explotación de otras ramas solo para mexicanos²⁰; mientras que se restringía la IED mediante regulaciones específicas en algunos sectores y otros requerían resolución favorable de CNIE para permitir participación mayor al 49%²¹. Dussel Peters (2007)

b. Requisitos de desempeño

En el Cono Sur tanto Argentina como Chile mantuvieron requisitos de desempeño para la industria automotriz²². Brasil aplicó este tipo de instrumentos en su política automotriz y en

¹⁸ Por ejemplo, el Estado panameño se reserva el derecho monopólico sobre juegos de azar, correo, telégrafo y transmisión de energía eléctrica, y se limita la IED en el transporte aéreo y en servicios marítimos (OMC, 2014).

¹⁹ Petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, Generación de Energía Nuclear y Minerales radioactivos, Emisión de billetes y acuñación de monedas, Telégrafos y radiotelegrafía, Control, supervisión y vigilancia de aeropuertos y helipuertos, correos

²⁰ Transporte, comercio de combustibles, Perforación de pozos petroleros y de gas, Uniones de crédito, Instituciones de banca de desarrollo.

²¹ Telefonía celular, exploración de petróleo y transporte por ductos, actividades portuarias, etc.

²² Argentina, desde el Decreto N° 2672 de 1991, impone un máximo para el contenido importado y un sistema de intercambio compensado por empresa, régimen que se mantiene aún en vigencia del Mercosur dado que el sector fue eximido de la liberalización comercial, y se extendió en 1996 a las autopartes (Arza y López, 2008). Chile también mantuvo un régimen especial para esta industria con prescripciones en materia de contenido nacional y de exportación (OMC, 1997), suprimido luego del año 1998. En el caso de Paraguay no se encuentran instrumentos que podamos calificar como requisitos de desempeño, y tampoco en el caso uruguayo, donde el régimen automotriz establece beneficios para la importación y subsidio a la exportación, pero no condiciona contenido local obligatorio.

otras actividades manufactureras durante esta década, también en su política petrolera²³ desde 1986. Entre los países del Pacto Andino, solamente Venezuela aplicó este tipo de requisitos en los 90. Si bien la política industrial (y en consecuencia la política de inversiones), no se planteaba la utilización de estos instrumentos con carácter general, éstos estaban presentes en algunos regímenes sectoriales, como el automotriz²⁴ y el petrolero²⁵. En México algunos sectores productivos requerían de la autorización de la CNIE para la IED, para los que la Ley de 1993 establecía criterios de evaluación²⁶ de las solicitudes que podrían haberse configurado como requisitos de desempeño, pero en la búsqueda bibliográfica no se encuentran referencias a que hayan sido utilizados en esa dirección. Por su parte, en Panamá, desde su creación en 1992, la normativa para Zonas Procesadoras para la exportación planteaba algunas condiciones o requisitos para permitir la instalación, relativos a la contratación de personal panameño o montos de inversión mínima, aunque tampoco se encuentran referencias a que éstos hayan sido utilizados como requisitos de desempeño para autorizar las inversiones. En contraste, parecen haber sido muy relevantes los requisitos establecidos por Costa Rica para su régimen de Zonas Francas, tales como: informar detalladamente sobre las operaciones de la empresa, monto mínimo de inversión, nivel mínimo de empleo local y establecer un valor agregado nacional²⁷.

c. Procesos de negociación entre Estado y ET:

En los países del Cono Sur predomina la idea de que la liberalización y apertura unilaterales (complementadas por los procesos de integración regional) constituyen la mejor política y en

²³ Las primeras iniciativas de promoción de contenido local en el sector petrolero se remontan a 1986 con el Programa de Innovación Tecnológica y Desarrollo Avanzado en Aguas Profundas y Ultraprofundas (PROCAP), y luego de la apertura del mercado concesionario al sector privado mediante rondas de licitación desde 1997, en sucesivas versiones del PROCAP luego de la segunda ronda, comenzó a exigirse contenido nacional como requisito puntuable dentro de las licitaciones.

²⁴ OMC 1996 reporta que el gobierno venezolano debe ser notificado por contravenir el acuerdo TRIMS en este sentido.

²⁵ "Local content is considered to be very high in Venezuela although there are no local content laws. A 1992 decree established over 20% local participation requirement." Ngoasong (2014)

²⁶ Esos criterios eran: a) "El impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores. b) La contribución tecnológica", y "d) En general, la aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país." (Dussel Peters, 1997).

²⁷ Según la legislación de 1990, para la aprobación de la entrada al régimen de ZF, la empresa interesada debía presentar la Proyección del Valor Agregado Nacional que se comprometía a mantener en su proceso productivo. La norma establece precisamente cuáles serán los mecanismos de medición.

ese contexto no detectamos procesos de negociación llevados adelante entre los gobiernos y las ET durante los 90.

En Brasil la liberalización del mercado y la descentralización fiscal impulsada en el período, modificaron las formas de negociación porque, a la vez que otorgaron poder a los gobernadores al permitirles disponer del uso de los recursos para la atracción de IED, los debilitaron porque ya no pudieron resguardarse en el gobierno federal como freno a la competencia por la IED. De ese modo, se perdieron posibilidades de plantear ciertos desempeños para transformarse en una competencia entre estados que, con ventajas de localización similares, pretendían obtener las inversiones en base a concesiones tributarias con muy escasas contrapartidas. Varios trabajos señalan que durante este período casi no se aplican políticas sectoriales (con la excepción automotriz) que implicaran el intercambio de contrapartidas “complejas” o “no tradicionales” (es decir que fueran más allá de la realización de inversiones, exportaciones o contratación de mano de obra local), dado que es un período de retracción y pérdida de legitimidad de las políticas industriales (Peres, 2006; Ferraz y otros, 2014)

Entre los países del Pacto Andino, se reportan procesos de negociación entre Estados y ET solamente para los casos de Colombia y Perú. En Colombia se trató de renegociación de contratos mineros por vencimiento, por lo tanto no califican para ser incluidos en esta categoría. Sin embargo, en Perú la falta de acuerdos con las ET implicó la postergación de varios megaproyectos extractivos. El caso paradigmático fue el del yacimiento de gas de Camisea²⁸, descubierto en 1984 y en negociación con Shell desde 1987 y con Shell-Mobil desde 1995, hasta que este consorcio se retiró y el gobierno estableció nuevos mecanismos para licitar a fines de los 90. Recién en 2001 comenzó a producirse gas natural en esta región.

²⁸ Uno de los proyectos más importantes en el área de hidrocarburos para Perú y uno de los más grandes en América del Sur. En 1987-1988 Shell negoció un contrato de explotación con el gobierno que no prosperó por desacuerdos de índole técnica y política. En 1993 se reanudaron las negociaciones entre Shell y el gobierno peruano. Esta empresa formó en 1995 un consorcio con Mobil para la explotación del gas en Camisea. En 1996 se promulgó el Decreto Legislativo No. 818, que dio incentivos a la inversión en recursos naturales a través de megaproyectos, vinculado a este proyecto (Campodónico, 1999). Entre el gobierno y el consorcio se presentaron grandes diferencias que impidieron la continuación del contrato (Campodónico, 2004).

En el caso de México, la ley minera de 1993 abrió este sector al capital extranjero en áreas anteriormente reservadas al capital nacional, pero no hemos identificado bibliografía sobre procesos de negociación entre ET y los aparatos gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal, respecto a las condiciones para la explotación de esos recursos. Reportes de prensa se referían a cierto papel de los gobiernos sub-nacionales en la búsqueda de inversores internacionales, pero sin referencias sobre discusiones acerca de contrapartidas. Tampoco en el caso de Panamá se reportan procesos de negociación con las ET durante el período, quizás porque este período se caracteriza por un énfasis en promociones unilaterales, como el lanzamiento de zonas francas y privatizaciones. En contraste, el caso de Costa Rica muestra una política activa en la búsqueda de inversores, con instrumentos que favorecían la negociación formalmente y la búsqueda de contrapartidas en sectores seleccionados. Con este tipo de mecanismos, se logró la instalación de Intel en 1996, entre otras empresas de alta tecnología.

d. Ambiente negativo para las ET:

En los países del Cono Sur durante los 90 predominó una visión positiva sobre el aporte del capital extranjero al crecimiento que se materializó, en general, a través de regímenes tendientes a la liberalización de mercados y a la apertura al comercio y a la IED. En ese contexto no hubo expropiaciones de importancia. Algo similar tendió a ocurrir en los restantes países latinoamericanos, aunque con matices en cuanto al ritmo y alcances de la liberalización, por lo que no se reportan expropiaciones relevantes en el período y es general la tendencia a tratar al capital extranjero como nacional. Con todo, en el Pacto Andino quedan algunos resabios de la preferencia implícita por el capital nacional que estaba presente en la normativa previa originada en la Decisión 24²⁹. Por su parte, Venezuela recién consagra plenamente la igualdad de tratamiento en la Constitución de 1999.

²⁹ Por ejemplo, el Art. 58 de la Constitución colombiana de 1991 permitía la expropiación (por razones de equidad) determinada por el legislativo sin pago de indemnización, opción que no fue utilizada, pero motivó que la Corte Constitucional declarara inexecutable parcialmente a los Acuerdos de Promoción de Inversiones firmados por el país. A partir de 1999 se modificó esta norma constitucional, en el sentido de estimular la IED, y se garantizó indemnización plena en caso de expropiación.

e. Competencia vía reglas:

En esta década, los países del Cono Sur llevan adelante un proceso de apertura a la IED acompañado de liberalización de mercados y privatizaciones, continuando las experiencias liberales de los 70, y siguiendo el caso de Chile que fue quien más avanzó prematuramente. La mayor parte de la IED en Chile se canalizó a través del Decreto 600 puesto en vigencia en 1974 y que todavía permanece como una pieza clave del andamiaje de tratamiento del capital extranjero. Argentina fue uno de los casos de reformas liberales más aceleradas durante el gobierno del Presidente Menem a partir de 1989, por lo que varios reportes señalan la importancia del cambio en las reglas de juego³⁰ como determinante de la nueva inserción del país en el circuito de inversiones internacionales. También fueron muy relevantes las privatizaciones en el marco de la reforma del rol del estado en la economía. Uruguay también inició la década con reformas liberales, que implicaron, entre otras, una significativa apertura comercial³¹ y cambios en el ambiente laboral eliminando la negociación colectiva por ramas. Posteriormente, la Ley 16.906 de 1998 – Ley de Inversiones, en su capítulo 1 garantizó la igualdad de tratamiento (que ya era la moneda corriente en el funcionamiento de los instrumentos de promoción) y estableció una serie de incentivos fiscales. En Paraguay, la Ley N° 117 de 1992 estableció el régimen sobre inversiones nacionales o extranjeras, buscando estimular y garantizar un marco de total igualdad para ambos tipos de inversiones, en la promoción del desarrollo económico y social del país. Si bien este país mantuvo históricamente un régimen muy liberal en materia de

³⁰ “En los años noventa, se podría afirmar que Argentina siguió una política de atracción de inversiones extranjeras basada en la competencia vía reglas. El potencial de crecimiento de la economía, la estabilidad en las reglas de juego, un ambiente de negocios favorable y las garantías sobre los derechos de propiedad fueron los elementos clave de una estrategia que buscó aprovechar el boom de inversiones extranjeras hacia algunos países en desarrollo.” Cepal, 2002.

“Una parte importante de la competencia vía reglas consistió en profundizar el proceso de liberalización del régimen legal relacionado con la IED, que ya había sido ampliamente desregulado durante la dictadura militar que gobernó al país entre 1976 y 1981. Así, la actual legislación no establece requisitos, plazos ni condiciones para la remisión de dividendos y la repatriación de capitales ni existen restricciones a la participación del capital extranjero en ningún sector de la economía. Asimismo, la administración Menem mejoró las garantías en materia de transferencia de tecnología para las firmas extranjeras.” Chudnovsky y López (2001)

³¹ La apertura comercial tuvo un componente unilateral por rebaja de protección arancelaria a lo que se sumó el ingreso al Mercosur durante el gobierno del Presidente Lacalle, iniciado en 1990. En la década debe contarse, además, la desregulación del mercados de seguros, de la telefonía celular y posteriormente de la generación eléctrica, pero con poco avance de las privatizaciones.

comercio y flujos de capital, diversos reportes señalan a la corrupción y otras dificultades en el vínculo con el sector público, como problemas en el marco de la competencia vía reglas.

Brasil no vivió un proceso de liberalización tan vigoroso como los otros países del Cono Sur, pero los lineamientos aperturistas de los 90 implicaron una serie de medidas para favorecer el ingreso de IED³². En particular, las privatizaciones fueron muy importantes en la segunda mitad de la década como medio para reducir el papel del estado en la economía abriendo muchos sectores a la presencia de capital extranjero.

Los países del Pacto Andino también vivieron procesos profundos de liberalización. Quizás Perú fue el más intenso: a través de sucesivos decretos, a partir de 1991 se impulsó una rápida apertura, masivas privatizaciones y contratos de estabilidad jurídica para la IED. Bolivia, que ya era muy liberal y nunca aplicó a cabalidad la Decisión 24, realizó una segunda fase de profundización de las reformas hasta 1993³³. Colombia también se abrió a la IED con la Ley 9 de 1991, que estableció la apertura de varios sectores hasta entonces vedados. También desde inicios de la década estableció la reforma y flexibilización laboral, para luego lanzar las privatizaciones en el año 1995 por la Ley 226. En los años 90 Ecuador inició un proceso de privatización en sectores clave como telecomunicaciones, petróleo o electricidad y hacia fines de la década promulgó la Ley de Promoción y Garantía de las Inversiones en 1997³⁴, que fue convalidada por reforma constitucional de 1998 consagrando

³² Entre 1990 y 1992 fueron eliminadas diversas restricciones al ingreso de IED, apertura que luego permanece durante toda la década: a) Inicio de concesión de financiamiento del BNDES para ET a partir de 1991, b) Reducción del poder regulatorio del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI) responsable por la aprobación de acuerdos de transferencia de tecnología, c) Fin de la ley de informática en 1992 terminando con el ciclo iniciado en 1984 que apuntaba a generar una industria informática nacional, d) Autorización para que las ET pasaran a usar lucros financieros para constituir aumento del capital registrado en 1991, e) Permiso de pago de royalties de las empresas transnacionales a sus matrices, f) Reducción del impuesto a la renta sobre las remesas, g) Autorización de remesas de dividendo asociadas al capital aún en vías de registro en el Banco Central del Brasil.

³³ Esta fase incluyó: Ley de inversiones favoreciendo la IED, Ley de Privatizaciones, Ley para búsqueda de eficiencia del sector público, Nuevo Código Tributario, acuerdos con el FMI, medidas que todavía se profundizan aún más entre 1994 y 1996, en lo que Barja (1999) denominó reformas de segunda generación. Luego de 1994 el proceso privatizador se aceleró y se promulgó la Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) con las posteriores leyes de telecomunicaciones, electricidad e hidrocarburos que regularon los mercados privatizados.

³⁴ Esta ley otorgó al inversionista en Ecuador tres tipos de beneficios: libertades (de actuación, de producción, de empresa, de competencia), garantías (estabilidad jurídica y tributaria, trato igualitario, giro de utilidades,

una visión positiva hacia la IED y un marco general favorable. Por su parte, Venezuela tuvo un proceso de liberalización en apariencia más lento, con su ley de inversiones recién en 1999 y no reglamentada hasta el año 2002.

En México, mediante reglamento promulgado en 1989, se adecuó la interpretación de la ley de 1973 a la política de apertura de la economía (Dussel Peters, 2007). La nueva ley de 1993 profundizó la desregulación y flexibilización administrativa, amplió la apertura sectorial, así como ratificó el principio de otorgar seguridad jurídica a las inversiones extranjeras y confirmó la obligación de la CNIE de aprobar solicitudes en menos de 45 días. (Máttar y Peres, 1997). Luego de la estabilización política, Panamá comenzó un proceso de liberalización económica de envergadura³⁵, con privatizaciones y apertura comercial que se intensificaron en la segunda mitad de la década de los 90. La legislación panameña otorgó formalmente el trato nacional a los inversionistas extranjeros desde la Ley 54 de 1998. En Costa Rica no se llevó adelante una ley específica sobre inversiones en esta década, si bien la Constitución establecía la igualdad de tratamiento entre extranjeros y nacionales (OMC, IS, 2007). El régimen de Zonas Francas, si bien fue un instrumento destinado a empresas tanto extranjeras como nacionales, que realizaran inversiones nuevas en el país siempre y cuando cumplieran con los requisitos y obligaciones establecidas en la Ley No. 7210 de 1990, fue el principal mecanismo para canalizar IED, por lo tanto se considerará más como incentivo específico que como mejora del clima de negocios.

f. Competencia vía incentivos

Se clasificaron como incentivos, por la extensión de la aplicación en esta década entre los países latinoamericanos y por su orientación específica para la atracción de IED, básicamente tres tipos de instrumentos: las privatizaciones, las Zonas Francas (o Zonas de

acceso mercado cambiario, acceso a mecanismos de promoción) y derechos (arbitraje internacional, de propiedad, cumplimiento de contratos).

³⁵ Se aceleró el ritmo de las reformas económicas durante el gobierno de Ernesto Pérez Balladares en 1994-1999.

Procesamiento de Exportaciones) y los beneficios otorgados por gobiernos sub-nacionales (estatales o provinciales). También hubo otros regímenes que otorgaron incentivos fiscales o financieros orientados a captar IED complementarios a los anteriores, como capitalización de deuda externa (Perú), facilitación de importaciones de bienes de capital e insumos (Argentina, Paraguay, Uruguay), recuperación anticipada de impuestos (Perú), etc.

Varios países realizaron privatizaciones masivas durante este período, que implicaron que el estado abandonó las actividades industriales que realizaba previamente y la mayor parte de los servicios públicos, desde telecomunicaciones hasta electricidad; destacándose en ese sentido los casos de Argentina, Brasil³⁶, Perú, Bolivia y México. Chile había privatizado una amplia gama de empresas previamente, como se señaló antes fue el país que adelantó estas medidas en décadas anteriores. También fueron importantes, aunque no del mismo alcance, las privatizaciones que llevaron a cabo Ecuador³⁷, Colombia³⁸, Venezuela³⁹ y Panamá⁴⁰; mientras que, por su parte, en Paraguay, Uruguay y Costa Rica las privatizaciones fueron irrelevantes o prácticamente inexistentes.

Un segundo tipo de incentivos aplicados como factor común en casi todos los países fueron las Zonas Francas o Zonas de Procesamiento de Exportaciones, áreas geográficas delimitadas donde rigen exoneraciones fiscales amplias y extraterritorialidad aduanera, dirigidos especialmente a captar capital extranjero. Argentina, Chile y Brasil utilizaron este tipo de regímenes como mecanismo de desarrollo territorial en zonas con rezago relativo, por lo que no resultaron especialmente relevantes para la atracción de IED, por lo menos en esta década. Paraguay y Uruguay dispusieron de regímenes de este tipo⁴¹ pero como quedaron fuera de la liberalización comercial dentro del Mercosur no fueron exitosos en

³⁶ Brasil no privatizó explotación de Petróleo y derivados.

³⁷ En la década pasaron a manos del sector privado, con IED: las telecomunicaciones, electricidad, derivados del petróleo y gestión de puertos.

³⁸ Colombia privatizó energía y minería, por Ley 226 de 1995 (Cubillos y Navas, 2000: 23)

³⁹ Venezuela privatizó Telecomunicaciones y solo algunas empresas de electricidad, una siderúrgica y una minera.

⁴⁰ Telecomunicaciones se privatizó en 1997 y casinos en 1998, siguiendo a las concesiones de terminales portuarias de 1994. Las Zonas Procesadoras para la Exportación fueron creadas mediante la Ley No. 25 de 1992.

⁴¹ Paraguay adicionó legislación sobre Maquilas en el año 1997.

captación de IED orientada a la exportación de manufacturas, y tampoco fueron relevantes en esta década para atraer capital extranjero en otras actividades económicas. Perú y Bolivia generaron varias zonas de este tipo en los 90, mientras que Ecuador, Colombia y Venezuela lo hicieron en menor grado, al punto que en Colombia se redefinió el marco normativo en la segunda mitad de la década. Estos mecanismos fueron más relevantes en el caso de los países centroamericanos, incluyendo a México, donde el régimen de maquiladoras vigente desde la segunda mitad de los 60, jugó un rol muy significativo en la captación de IED de este país en las décadas posteriores. Por su parte, fue el régimen principal en el caso de Costa Rica, orientado a sectores de alta tecnología y con programas complementarios (como Costa Rica Provee) dirigidos a atraer redes de proveedores dentro de la misma zona, y a escalar cadenas de valor de tal forma. También Panamá dispuso de regímenes similares, el de Colón desde mediados del siglo XX, la Ciudad del Saber desde 1998 y varias zonas para la provisión de servicios relacionados con logística cercana al canal.

Una tercera categoría de incentivos, puede referirse a las contribuciones realizadas a nivel sub-nacional (estados o provincias) para captar IED, que se reportan en los casos de Brasil y México. En Brasil la descentralización fiscal permitió aumentar la competencia entre los estados por atraer fabricantes de Automóviles⁴², lo que fue considerada como uno de los casos paradigmáticos de “guerra de incentivos” planteados en los trabajos de Oman, según Giglo (2007).

g. Incentivos específicos a sectores:

La consideración en detalle del conjunto de las políticas sectoriales aplicadas en el período por parte de estos países excede ampliamente los límites del presente estudio⁴³. Se

⁴² Según Charlton 2003 (citado en Giglo 2007) fueron muy famosos en los 90 los casos de Estados de Paraná, Minas Gerais y Río Grande otorgando terrenos, infraestructuras y exenciones por montos de varios cientos de millones; a Renault, Mercedes Benz y General Motors + Ford, respectivamente, entre los años 1995 y 1997.

⁴³ Tampoco hemos encontrado revisiones sistemáticas que atiendan a los instrumentos de las políticas para el desarrollo productivo aplicados en todos o en un número mayoritario de países de la región. Los trabajos de Peres para CEPAL constituyen una excepción, pero en ellos se enfatiza lo ocurrido en los mayores países, lo que no siempre permite entender los casos de los países de menor tamaño.

mencionarán por lo tanto aquellos regímenes que fueron relevantes dentro del conjunto de las políticas destinadas al tratamiento de la IED.

Pese al sentido general liberal y por lo tanto con expectativas de “neutralidad”, de las políticas imperantes en el Cono Sur, en estos países hubo apuestas sectoriales importantes durante el período⁴⁴. En Argentina, por lo menos tres sectores recibieron fuertes incentivos para la inversión, particularmente la extranjera: Petróleo, a través de privatización de YPF y posterior adquisición por parte de REPSOL; minería, con una ley de 1993 concediendo contratos por 30 años y condiciones muy favorables en materia fiscal y de estabilidad jurídica; y la política automotriz, que resguardó esta industria de la liberalización del Mercosur ofreciendo condiciones de protección arancelaria y para arancelaria, sujetas a ciertas condiciones. También pueden destacarse tres sectores para el caso de Chile: minería donde CODELCO la empresa estatal ocupó un lugar muy significativo pero la apertura impulsada en la década anterior generó una gran participación de ET; forestal-celulosa que mediante subsidios y otros instrumentos aplicados desde los 70, impulsó la formación de un gran sector exportador consolidado en los 90; y servicios financieros, en que la apertura e impulso de la transnacionalización bancaria fue significativa en esta década. Paraguay y Uruguay dispusieron de regímenes automotrices⁴⁵ y forestales. En el caso uruguayo fue también significativa la promoción de inversiones en turismo en esta década⁴⁶.

Brasil fue un caso de simultaneidad en la apertura y liberalización de sectores con algunas políticas activas de desarrollo productivo. Por una parte, la enmienda constitucional n° 9 de 1995 permitió el acceso de capitales privados a las actividades de hidrocarburos, culminando el monopolio de Petrobras en 1997⁴⁷, lo que implicó, según Campodónico (2004), que la apertura petrolera se efectuó exponiendo a Petrobras a la competencia y a su vez respetando

⁴⁴ Como lo advirtió también Peres (2006).

⁴⁵ Que no generó inversiones en la década en el caso paraguayo y con importancia relativa menor en el caso uruguayo, donde generó una pequeña industria orientada hacia la exportación a los países vecinos.

⁴⁶ El régimen de promoción de turismo fue reafirmado en la Ley de inversiones de 1996.

⁴⁷ La nueva ley de petróleo (Ley 9478: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm) abrió la exploración y explotación al capital nacional y extranjero. También se creó un órgano regulador, la Agencia Nacional de Petróleo (ANP), que realizó las rondas de licitación, entre otros cometidos.

su poder⁴⁸. Por la otra parte, según Bonelli y Veiga (2004), en los 90 ningún otro sector industrial tuvo incentivos tan extensos y una política tan explícita como el automotor, destacándose dos políticas de incentivos específicos: los derivados de los acuerdos de las cámaras sectoriales (1992-1993) y el nuevo régimen automotriz (1996 a 1999).

En el Pacto Andino pueden resumirse dos situaciones diferentes en materia de regímenes sectoriales. Por un lado los casos de Perú y Bolivia, donde predominó lo relacionado con las privatizaciones⁴⁹ por lo tanto no lo calificamos dentro de esta categoría de instrumentos; por otro lado, los restantes países, que en ausencia de privatizaciones masivas, intentaron establecer otras formas de políticas sectoriales. En Colombia, se sucedieron privatizaciones (contratos de compra-venta de acciones) en el sector eléctrico⁵⁰ que dieron lugar a fuerte participación de IED en generación y distribución, así como Petróleo y gas se abrió paulatinamente en mejores condiciones recién luego de 1998. Venezuela, por su parte, según lo señalaba su gobierno en su informe a la OMC (1996), intentó “fomentar importantes inversiones privadas nacionales y extranjeras en ‘grupos líderes de actividad’”, lo que generó el rediseño de las políticas en los sectores de petróleo, otras industrias extractivas, industrias básicas y turismo. En dos casos implicaron intentos realizados recién avanzada la segunda mitad de la década y con muy escasa implementación. Por último, quizás el único país entre los del Pacto Andino que se propuso incentivos sectoriales fue Ecuador, donde se fomentó el ingreso de empresas en hidrocarburos y petroquímica⁵¹, y también en la minería,

⁴⁸ Otro caso de apertura fue el minero, donde si bien se eliminaron las restricciones al capital extranjero en este período, no se registraron ingresos de IED, de modo que la explotación creciente en la segunda mitad de los 90 fue realizada por empresas preexistentes (entre ellas, la de capital nacional que adquirió la privatizada Vale do Rio Doce).

⁴⁹ Entre 1991 y 1994 se privatizaron todas las empresas públicas de Telecomunicaciones, Electricidad, Petróleo y Minería, que controlaban estos negocios antes de 1990. En el caso peruano se establecieron marcos regulatorios para los sectores privatizados, que fijaron nuevas condiciones para la inversión y atrajeron capital extranjero en el período, y también existió un régimen sectorial para el fomento de inversiones en la producción agrícola.

⁵⁰ En el marco de las leyes 142 de servicios públicos y 143 (ley eléctrica) de 1994.

⁵¹ Las empresas podían importar equipo y maquinaria para exploración y explotación, así como instrumentos y materiales libres de impuestos, siempre que no se produzcan en el país, durante toda la fase de exploración y por diez años durante la fase de explotación. Se ofrecieron beneficios fiscales similares para la petroquímica hasta cinco años después del comienzo de las operaciones.

incentivos éstos no promovieron ingresos de IED por falta de seguridad jurídica (UNCTAD, 2002).

Según Abelenda et al. (2011), en el caso de México se implementaron instrumentos para apoyar encadenamientos productivos desde mediados de los noventa, en sectores como el automotriz, electrónico, biotecnología, tecnologías de información y aeroespacial, a veces dentro de planes regionales⁵². La ley minera de 1993 abrió el sector minero al capital extranjero. Los bancos habían sido nacionalizados en México a raíz de la crisis de 1982, pero la reforma constitucional de 1990 permitió la propiedad privada. El programa de industrialización fronteriza (industria maquiladora de exportación, IME) nació por la necesidad de implementar un programa de empleo para los deportados de EE.UU, aprobándose oficialmente en 1965. En 1983, un nuevo decreto permite la instalación de las plantas maquiladoras en casi todo el territorio mexicano. A mediados de los 90 la IME comienza a tributar impuesto a la renta. Por su parte, el régimen de Zonas Francas de Costa Rica permite mejores condiciones a empresas que pertenezcan a sectores estratégicos, entre los que se encuentran desde los 90 los de alta tecnología, como electrónica, informática, farmacéutica o investigación científico-tecnológica. Otros programas, como Costa Rica Provee, se destinaron desde mediados de esa década a la promoción de cadenas de valor radicadas en esas mismas zonas, atrayendo proveedores de las empresas de esos sectores. En Panamá, dos tipos de incentivos sectoriales pueden identificarse, además de los regímenes de zonas francas, que también conceden formas de extraterritorialidad beneficiando las operaciones off shore: la legislación bancaria, cuyo perfil liberal desde 1970 impulsó la creación de un fuerte centro financiero; y las zonas libres de petróleo, que favorecen el procesamiento y venta de combustibles relacionado con la actividad portuaria y del canal.

h. Agencias de promoción

En los países relevados, son muy pocos los casos de agencias con los cometidos -específicos y exclusivos- de promover y realizar seguimiento de las inversiones extranjeras, es decir las

⁵² Por ejemplo, en Chihuahua se realizaron esfuerzos para consolidar un clúster electrónico, incluidos en el plan estatal de desarrollo 1992-1998.

conocidas en el mundo como Investment Promotion Agencies (IPAs). Quizás los casos excepcionales puedan ser los de Chile, que creó su Comité de Inversiones Extranjeras en 1954 en la órbita pública y gradualmente fue asumiendo atribuciones de IPA, entre otras, administrando el Decreto Ley 600; la Corporación Invertir en Colombia (COINVERTIR) creada en 1992, entidad paraestatal con participación público-privada pero con escaso volumen hasta 2002⁵³; y Costa Rica que, si bien sin una IPA, contó con una combinación de instituciones que cubrieron esa función, desde 1996 la Promotora de Comercio Exterior PROCOMER⁵⁴ y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)⁵⁵, la que parece ser uno de los casos más interesantes de agencia promotora de IED en América Latina. Pese a la crucial importancia que tuvo la IED en el desarrollo de México durante los 90, las dependencias federales como la Secretaría de Economía, la CNIE y la Secretaría de Relaciones Exteriores, no disponían de una estructura sólida y definida para la actividad de promoción de inversión extranjera (Vázquez, 2011). Los restantes países, o bien no tenían definidas instituciones es este tipo (como Brasil, Paraguay, Perú, Ecuador, Venezuela⁵⁶ y Panamá), o bien definieron en el período la formación de agencias que alcanzaron escasa dimensión y/o con cometidos cruzados con la promoción de exportaciones (como Argentina⁵⁷, Uruguay⁵⁸ y Bolivia⁵⁹).

⁵³ Cuando inicia el programa PROINVEST financiado por el BID.

⁵⁴ PROCOMER absorbió las dos instituciones que se vinculaban con el tema anteriormente en la órbita pública, el Centro para la Promoción de Exportaciones e Inversiones (CENPRO) creado en 1968 y el Consejo Nacional de Inversiones.

⁵⁵ CINDE es una agencia privada fundada en 1984 y declarada de interés nacional en los 90, que tiene un vínculo muy estrecho con PROCOMER, entidad que administra, entre otros, los regímenes de Zonas Francas y de Maquiladoras (denominado legalmente de Perfeccionamiento Activo).

⁵⁶ En la órbita privada, existe en Venezuela el Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (CONAPRI) desde el año 1990.

⁵⁷ Se creó la Fundación Invert-Ar en 1993, orientada hacia funciones de IPA, pero con poca dimensión y proactividad.

⁵⁸ El instituto de promoción de exportaciones e IED conocido como Uruguay XXI fue creado en 1996, pero dispuso de muy pocos recursos hasta el año 2009 (Ons, 2015: 96)

⁵⁹ Centro para la Promoción de Bolivia (CEPROBOL) fue creado en 1998, junta los cometidos de promover exportaciones e IED.

i. Acuerdos internacionales:

En esta sección se pondrá énfasis en la frecuencia con que los países utilizan el instrumento Acuerdos Bilaterales de Inversiones (ABI), también conocidos como Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI), durante el período. Este tipo de acuerdo suele incluirse como un capítulo en los Tratados de Libre Comercio o en otros tipos de acuerdos comerciales, pero esto sucedió excepcionalmente para los países latinoamericanos en los 90. Se pueden diferenciar dos grandes categorías, unos países o gobiernos para los que la gestión de este tipo de acuerdos fue prioridad en la política de inserción internacional, frente a otros que no jerarquizaron este instrumento. Entre los primeros, a su vez, se encuentran los que firmaron muchos acuerdos antes del año 2000, como Argentina, Chile, Uruguay y Perú, que pusieron en vigor 41, 25, 22 y 21 ABIs respectivamente; y los que firmaron un número más limitado (porque fueron menos exitosos o porque no asignaron importancia al instrumento) entre los que se encuentra a Bolivia, Paraguay, Ecuador, Venezuela y Panamá, que pusieron en vigencia (mediante aprobación parlamentaria) las cantidades de 14, 14, 11, 15 y 10 acuerdos respectivamente. Parece bastante claro que para los restantes países este no fue un instrumento prioritario, desde los casos de México, con solamente 3 ABI (más el NAFTA en 1994), Colombia con un acuerdo incluido en un TLC con México y Costa Rica, que puso en vigor solamente 4 ABI en el período; hasta el extremo de la política explícita de Brasil en contra de este tipo de acuerdos que implicó que no firmara ninguno.

CUADRO 1.

RESUMEN DE INSTRUMENTOS DE POLITICA HACIA LAS ET EN AL 1991-2000

	E Restric- ciones de entrada	D Requisi- -tos de desemp eño	N Proceso s de negocia ción	Ah Ambien te hostil	R Compet encia vía reglas	I Compete ncia vía incentivo s	S Incent ivos sector iales	A Agenci a de promoc ión	T Tratados internaci onales
Argentina	0	1	0	0	1	1	1	0	1
Bolivia	0	0	0	0	1	1	0	0	1
Brasil	1	1	0	0	1	1	1	0	0
Chile	1	1	0	0	1	0	1	1	1
Colombia	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Costa Rica	1	1	1	0	0	1	1	1	0
Ecuador	1	0	0	0	1	1	1	0	1
México	1	0	0	0	1	1	1	0	0
Panamá	0	0	0	0	1	1	0	0	1
Paraguay	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Perú	0	0	1	0	1	1	0	0	1
Uruguay	0	0	0	0	1	0	1	0	1
Venezuela	1	1	0	1?	0	0	0	0	1

4. Los instrumentos de política hacia el capital extranjero en el siglo XXI

El siglo XXI implicó un cambio de signo en la línea política de la mayor parte de los gobiernos de los países de América del Sur, algunos de ellos autodefinidos como socialistas, pero casi todos podrían aceptar pertenecer a una categoría más amplia: el “progresismo”. A la asunción del Presidente Chávez en Venezuela en 1998, le sucedió el movimiento de la Concertación chilena hacia la izquierda con el Presidente Lagos en 2000 y las elecciones de los Presidentes Kirchner y Lula en 2003 en Argentina y Brasil. En la segunda mitad de la década siguieron las asunciones de los gobiernos de los Presidentes: Vázquez en Uruguay 2005, Evo Morales en Bolivia 2006, Correa en Ecuador 2007, Lugo en Paraguay 2008 y Humala en Perú 2011. Se exceptuaron de esta tendencia los países centroamericanos y México, así como Colombia. Si bien la orientación de estos gobiernos está lejos de ser

uniforme en cuanto a la profundidad de las transformaciones que se proponen, así como la duración y continuidad de los mandatos de las fuerzas políticas que representan, resulta de interés indagar acerca de los nuevos instrumentos que pueden haberse implementado para el tratamiento del capital extranjero y de la IED, en el contexto de estos importantes cambios políticos.

En las páginas que siguen se presenta un resumen de los instrumentos aplicados de acuerdo a la misma tipología utilizada para la década anterior.

a. Restricciones de entrada

A diferencia de lo ocurrido en el ciclo de políticas reguladoras de fines de los sesenta y principios de los setenta, como regla general, en el siglo XXI los países latinoamericanos no establecen restricciones muy significativas a la entrada de IED, que involucren obligación de coparticipación con el capital nacional, transferencia tecnológica, obligación de no girar capital/utilidades en plazos predeterminados o con impuestos específicos u otros instrumentos orientados a modificar las conductas de las filiales por normas administrativas que regulen las autorizaciones de establecimiento. Un primer grupo de excepciones, lo constituyen los casos de Chile, Costa Rica y México⁶⁰, en que permanecen algunas condiciones restrictivas a la entrada (puntuales o aisladas), que estaban vigentes en la década anterior. El segundo grupo de excepciones, lo forman países donde, en el marco de cambios en la estrategia de desarrollo derivados del advenimiento de gobiernos “progresistas”, las intervenciones públicas van generando limitaciones a la entrada de mayor impacto. Estas restricciones se observan en algunos sectores, como en el caso de Bolivia luego del plebiscito por los hidrocarburos de 2004⁶¹, o en limitaciones a la remisión de divisas

⁶⁰ Dussel (2007) indica que pese a la contemporánea apertura hacia la IED, México es visto como uno de los países con mayores restricciones sectoriales, las que quedaron establecidas en la ley de 1993 y se mantuvieron hasta 2012. A partir de las reformas iniciadas en 2013, que se analizan en Vargas (2014), se ha liberalizado a la inversión extranjera algunos sectores estratégicos, como las telecomunicaciones e hidrocarburos.

⁶¹ En 2005 el gobierno promulga la ley 3058 que obliga a las ET operando en los mercados bolivianos de petróleo y gas, a firmar contratos en una nueva modalidad, aumenta los impuestos y obliga a comercializar con YPF. La constitución de 2009 consagra la propiedad pública de los hidrocarburos y su gestión por parte de YPF.

ocasionadas por la aplicación de mecanismos de control de cambio en Venezuela⁶². Restricciones sectoriales también se observan en Ecuador⁶³ y también se limita la remisión de divisas más tarde en Argentina⁶⁴, pero en ambos casos con menor intensidad o por períodos más breves.

b. Requisitos de desempeño

Identificamos solamente tres casos de países que aplican requisitos de desempeño que impliquen contrapartidas “complejas” o “no tradicionales” a efectos de autorizar o conceder beneficios a las ET que se instalan: Argentina, mediante su régimen automotriz que en esencia continúa el vigente la década de los 90, a lo que se agrega el manejo administrativo del otorgamiento de licencias de importación siempre que se cumplan objetivos de exportación por parte de las empresas (requisito “informal” pero vigente, de balance comercial equilibrado por empresa) aplicado a un conjunto amplio de sectores manufactureros; Brasil, a través de la aplicación de políticas sectoriales con incentivos fuertes, que en el período se establecen en los sucesivos lanzamientos de estrategias de desarrollo productivo⁶⁵; y, como se señaló anteriormente, Costa Rica incluye este tipo de requisitos en los contratos de radicación en Zonas Francas realizados desde inicios de la

⁶² Desde 2003, y notoriamente desde 2007, las condiciones de entrada de la IED en Venezuela se fueron endureciendo. Informes de OMC y del US Department of State no reportan dificultades en materia de registro y autorización, lo que implica que parece cumplirse la igualdad de tratamiento para el capital extranjero y nacional, tomando en cuenta las actividades reservadas para el estado por el artículo 302 de la nueva constitución (petróleo y otros sectores estratégicos). Sin embargo, se presentan crecientemente otras restricciones. A modo de ejemplo, varias fuentes señalan que desde 2008 no se autorizaron compras de dólares para transferir utilidades o repatriar capitales.

⁶³ La constitución ecuatoriana del año 2008 establece que no habrá restricciones al capital extranjero salvo en aquellos sectores “estratégicos” como electricidad, petróleo y telecomunicaciones, así como en otras actividades específicas (como la pesca, medios de comunicación, explotaciones cercanas a las fronteras, etc.), que constituyen restricciones comúnmente aplicadas por muchos países en el mundo.

⁶⁴ Desde el año 2011 se reportan problemas para remitir utilidades y repatriar capitales originadas en el control cambiario (OMC 2013, Informe sobre políticas comerciales en Argentina)

⁶⁵ A fines de 2003 se lanzó la “Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior (PITCE)” que involucró políticas transversales y sectoriales, seguidas luego por las leyes de promoción de la ciencia y la tecnología de 2004 y 2005, que otorgaban beneficios fiscales por realización actividades de desarrollo tecnológico. La PITCE fue sustituida en 2008 por la Política de Desarrollo Productivo (PDP), buscando dar mayor articulación y cobertura de la política industrial, de forma de incorporar otros instrumentos. En 2011 se lanzó el Plan Brasil Maior, con más rasgos defensivos que promotores de la expansión y diversificación productiva, pero que incluyó programas sectoriales con nuevos requisitos de contenido local, como el automotor y el petrolero, éste último con impactos en la industria naval.

década anterior. Una línea similar a la de Brasil parece ser la que se intenta seguir en el caso de Ecuador desde la consolidación del Gobierno del Presidente Correa⁶⁶, aunque los regímenes sectoriales no se asocian a requisitos de desempeño.

c. Procesos de negociación

En el período se identifican procesos de negociación entre ET y gobiernos en todos los países sudamericanos con importantes sectores extractivos (hidrocarburos y minería) donde se verificaba la presencia de ET, originadas en renegociación asociada a vencimiento de contratos como en los casos de Chile⁶⁷ y Colombia⁶⁸; o por cambios en las políticas que implicaron nacionalizaciones o nuevos contratos de servicios por la centralización de las actividades en las empresas públicas, como se observó en Bolivia⁶⁹, Ecuador⁷⁰, Venezuela y más tarde, también en Perú⁷¹. En el caso venezolano, además de la renegociación de contratos petroleros en la Faja de Orinoco, las negociaciones fueron intensas con motivo de los pagos por expropiaciones de todas las empresas privatizadas en los 90 y otras nacionalizaciones, como las cementeras. También Argentina tuvo procesos de negociación de las tarifas de servicios públicos privatizados en los 90, a efectos de que se realizaran las inversiones suficientes para el mantenimiento adecuado de dichos servicios y para indemnizaciones por reestatización de YPF y de la seguridad social. Por último, los casos

⁶⁶ Luego de asumir el Presidente Correa, se elaboró el primer “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”, el cual sería sucedido por los planes nacionales “para el Buen Vivir 2009-2013” y “2013-2017”. Desde el plan de 2009 se explicita que la promoción de la IED está subordinada a los objetivos nacionales de desarrollo, siendo considerada como “complementaria” de la inversión nacional.

⁶⁷ Chile mantiene una disputa con Exxon por la actividad de la mina Disputada la escondida, en la que la ET no aportó ingresos fiscales aduciendo insuficientes beneficios, pero luego vendió la mina, fuera de Chile, por 1.300 millones de dólares. El estado chileno disputó y obtuvo por vía extrajudicial poco más del 10% de lo que reclamaba por impuestos impagos.

⁶⁸ En el caso colombiano la renegociación involucró contratos petroleros pero no mineros.

⁶⁹ Luego de la ley de hidrocarburos, en Bolivia se renegociaron los contratos de explotación de las ET para adaptarlos al nuevo rol que la legislación asignó a Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB).

⁷⁰ Desde 2009, en Ecuador se renegociaron contratos de explotación petroleros pasando a modalidad de prestación de servicios, aceptados por las ET en 15 de 24, casos. Los restantes pasarían a ser gestionados por las estatales Petroecuador y Petroamazonas.

⁷¹ En 2009, con motivo de instalar industrias petroquímicas en áreas previamente asignadas a la explotación minera para Shougang Hierro Perú SA, empresa china que adquirió la privatizada Hierro Perú en 1992, se instaló una importante negociación que culminó con relativo éxito para las pretensiones gubernamentales. Si bien este es un caso interesante, esta negociación aislada no califica a Perú como con una actitud general negociadora frente al capital extranjero.

que resultan de mayor interés para la dimensión que se intenta analizar son los que muestran procesos sistemáticos de negociación con las ET para obtener ciertas contrapartidas, tanto antes de conceder autorizaciones de funcionamiento, como para otorgar beneficios. Entre estos, corresponde contar a las negociaciones llevadas adelante por México para atraer algunas empresas de media y alta tecnología (como Bombardier), las llevadas adelante por Costa Rica para obtener numerosas instalaciones en sus zonas francas y las de Brasil, cuyos sucesivos programas sectoriales van involucrando cada vez más contrapartidas no tradicionales, que involucran intercambio de propuestas entre las ET y la agencias a efectos de considerar satisfechos los requisitos de entrada en los programas. Algo similar ocurre con el acceso al financiamiento de BNDES (Ferraz y otros, 2014).

d. Ambiente hostil

Tres países llevan adelante procesos de expropiación que en algún momento durante la década pueden calificarse como “hostiles”, en la medida que imponen precios o valuaciones del capital de las empresas que se estatizan que, según lo reportan varios informes, estarían por debajo de las condiciones de mercado: Argentina⁷², en especial durante 2007 y 2008 con las nacionalizaciones del sistema previsional y de YPF; Bolivia⁷³ y Venezuela⁷⁴, especialmente luego de 2007. En los tres casos, en general, se terminó acordando el pago por el capital de las empresas expropiadas.

⁷² Argentina, asimismo, recibió varias denuncias ante el CIADI, en general relacionadas con los procesos de fijación de precios en servicios públicos previamente privatizados.

⁷³ Desde 2006, el gobierno boliviano nacionalizó la mayoría de las empresas que fueron privatizadas en la década de 1990: todas las de hidrocarburos y la mayoría del transporte y del sector eléctrico, la mayor empresa de telecomunicaciones, una fundición y una planta de cemento. Para ello se obligó a las entidades privadas para vender acciones al gobierno, a menudo a precios inferiores al mercado. Hasta 2015 todavía existían algunos arbitrajes pendientes por alguno de estos casos. Aunque la ley de inversiones 2014 no prohíbe la estatización de empresas, el presidente Morales ha señalado en la prensa que la nueva ley va a frenar nacionalizaciones futuras. US Department of Commerce, Bolivia (2015)

⁷⁴ La asociación de comercio venezolana Conindustria estima que desde 1998 el gobierno del PSUV ha expropiado más de 1400 negocios privados, en agroindustrias, químicos, construcción, energía y minería, finanzas, alimentos, TICs, metalúrgicas, puertos, inmobiliarias y transporte. El gobierno explicó estas expropiaciones citando razones de precios abusivos, soberanía económica, beneficios excesivos, seguridad alimentaria, comportamiento oligopólico y utilidad pública (US Department of State Venezuela, 2015). Pero fue desde 2007 que se impulsó el proceso de estatizaciones, destacándose los casos de la telefónica CANTV, Electricidad de Caracas, cementeras y una siderúrgica en 2008. Venezuela negoció con Verizon, AES y CMS (ET de EUA) y las tres empresas acordaron transferir sus activos al gobierno, según UNCTAD (2007).

e. Competencia vía reglas

La mayoría de los países intentan mejorar el ambiente de negocios a través de diversas medidas que, según la tipología aplicada, podemos ubicar dentro del concepto de competencia para captar IED vía reglas. En el Cono Sur, Chile⁷⁵, Uruguay⁷⁶ y Paraguay llevan adelante varias medidas y aprobación de normas para favorecer el clima de negocios. En Argentina y Brasil por su parte, si bien sigue operando el trato nacional en su normativa, o bien se emiten algunas normas que dificultan el clima⁷⁷ o no se reportan avances en la materia respecto a lo realizado en la década anterior. En el Pacto Andino, también el panorama es mixto en cuanto a esta categoría. Por un lado, en Perú y Colombia⁷⁸ se observan varios movimientos en favor de mejorar la facilidad de acceso de las ET, pero se perciben movimientos en dirección contraria - con matices - en Venezuela, Bolivia y Ecuador. Por último, en lo referente a Centro América, se realizaron programas para ofrecer reglas más favorables a la IED en Panamá⁷⁹ y Costa Rica⁸⁰, adecuando sus regímenes de zona francas a los requerimientos de la OMC, por lo que se dejaría de vincular la concesión del régimen contra metas de exportaciones. México también realiza programas en esta dirección, acompañando el impulso a la firma de acuerdos de comercio que incluyen cláusulas de inversión, con varias medidas para atraer IED en el período 2001-2006 y en el programa del Presidente Calderón de 2007-2012.

⁷⁵ Por Ley 19840 de 2002 se fomenta la utilización de Chile como plataforma regional para las ET, por la Ley 20026 de 2006 se eliminan algunas condiciones que dificultaban el acceso al Decreto Ley 600, entre otras medidas.

⁷⁶ En Uruguay fueron relevantes la reglamentación de la Ley de Inversiones realizada en 2008, que facilitó el acceso a los beneficios fiscales; así como numerosas reformas en materia de trámites públicos, como en registros de empresas y procedimientos de aduanas.

⁷⁷ En especial en el caso argentino, relacionadas con el régimen cambiario, donde se establece el registro obligatorio en el Banco Central a partir de 2005, u otras dificultades de acceso a las divisas posteriormente.

⁷⁸ Por ejemplo, el gobierno colombiano emite en 2000 y 2003 decretos que facilitan los trámites administrativos para la inscripción de empresas (especialmente para las extranjeras), y en el año 2005 se establecen normas que promueven los contratos de estabilidad jurídica (Ley 936).

⁷⁹ En Panamá se promulgó en 2007 la Ley de Sedes, que promueve la instalación de centros que suministran servicios dentro de red de las ET, mediante exoneraciones fiscales.

⁸⁰ Se lanzó el Programa Impulso en el año 2001, orientado a la mejora del clima de negocios, además de promulgar una Ley de Competencia, y promover las concesiones de obra pública, mediante Ley de 1998 que fue modificada para mejorar el acceso en el año 2008.

f. Competencia vía incentivos

Algunos países disponen de legislación específica de protección al capital extranjero que a su vez, asigna algún tipo de beneficio extra a las filiales de ET, lo que calificamos como competencia vía incentivos. Entre los países del Cono Sur, Argentina y Chile, si bien disponen de regímenes de zonas francas o de incentivos para zonas de bajo desarrollo (o extremas territorialmente), y otros incentivos a la importación de bienes de capital⁸¹, no están orientados especialmente para la captación de IED. Uruguay y Paraguay amplían la utilización de Zonas Francas en el período y otros incentivos orientados especialmente a la IED⁸².

Brasil, si bien lanza en el período varios programas para el desarrollo tecnológico con carácter transversal, que por lo tanto no entrarían en esta categoría, se puede calificar como competencia por incentivos a la creciente utilización de la Zona Franca de Manaus por parte de las ET, así como los beneficios estatales que se siguen asignando para captar IED en especial en el sector automotor.

En el Pacto Andino solamente Colombia aplicó medidas que se puedan incorporar dentro de esta categoría en lo que va del siglo XXI. Desde 2001 aplica un régimen de Zonas Especiales Económicas de Exportación, que junto al nuevo reglamento de Zonas Francas aprobado en 2005, amplían beneficios, inclusive admitiendo la posibilidad de zona franca especial asignada a una sola empresa. Los restantes países o bien no aumentan los beneficios otorgados⁸³, o bien los reducen significativamente⁸⁴.

⁸¹ En Argentina, la Ley 25924 de 2004 para la Promoción de Inversión en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura otorga varios beneficios fiscales a la adquisición de estos bienes, convalidando y ampliando lo que se otorgaba desde 2000 como exoneraciones fiscales a la importación de bienes de capital para grandes proyectos.

⁸² Mientras que Uruguay otorga el régimen de ZF a varios grandes proyectos individuales e intenta asignar mayores beneficios a grandes proyectos mediante Decreto de 2008 que reglamenta la ley de inversiones de 1998, Paraguay pretende captar IED regional y extrarregional mediante su normativa de zonas francas dictada en 1995, que explícitamente exonera de impuestos a la contratación de servicios en el exterior, así como su régimen de 1997 para promover la maquila.

⁸³ En Perú las zonas especiales se ponen en discusión (por ejemplo se cambia la categoría de la zona franca de Tacna) y se intenta ordenar el sistema por decreto en 2007, luego declarado inconstitucional. En Ecuador el

Los tres países más al norte aplican incentivos significativos en el período. México, además de continuar con la utilización de su sistema de maquiladoras, otorga una serie de incentivos en una veintena de Estados, incluidos en sus leyes de fomento, planes de desarrollo y en varios casos, en políticas explícitas hacia la captación de IED (Giglo, 2007). Panamá impulsa vigorosamente su Área Económica Especial Panamá Pacífico desde el año 2004, otorgando amplias exoneraciones fiscales y libertad de movimiento (de bienes, capital y personas), mientras que Costa Rica continúa apoyándose fuertemente en sus sistemas de zonas francas y maquila para la captación de IED.

g. Incentivos sectoriales

Algunos países disponen de políticas de promoción sectoriales que son usadas ampliamente por las filiales de ET. Son los casos de Argentina⁸⁵, Uruguay⁸⁶ y Brasil⁸⁷, que muestran

Código de Producción (COPCI) de 2010 establece el sistema de Zonas Especiales de Desarrollo (ZEDE) con incentivos inferiores a los otorgados por el régimen de Zonas Francas que sustituyó.

⁸⁴ En Bolivia y Venezuela no se generan regímenes adicionales, y se cancelan algunos otorgados previamente, como en el caso de la Zona Franca de Cochabamba, intervenida por el gobierno boliviano en 2008 y clausurada en 2010.

⁸⁵ Argentina provee diversos tipos de beneficios fiscales y/o aportes no reintegrables (ANR) para promover la inversión, producción, innovación y competitividad en sectores específicos: la agricultura y el sector forestal; la industria de bienes de capital, informática y telecomunicaciones; la industria automotriz, de motocicletas y partes; la industria del petróleo, gas y biocombustibles; la industria minera; la industria naval; el sector de la biotecnología y el sector del turismo.

⁸⁶ Desde 1992 y vigente en 2000s, régimen Automotriz, subsidio equivalente al 10% del valor FOB de las exportaciones de vehículos o autopartes; desde 2003 Proyectos turísticos, hoteles y similares con exoneración de IVA a importaciones de insumos y activo fijo más amortización acelerada; desde 2007 promoción del Software mediante exoneración de impuesta a la renta; y desde 2008 se apoya a diversos sectores con exoneraciones transitorias y decrecientes de impuesto a la renta: Centros de atención a distancia, Maquinaria y equipo agrícola, Industria naval (con algunas exigencias de contrapartidas), Industria electro-electrónica y Energías renovables.

⁸⁷ Resalta la política automotriz como el sector que más incentivos mantuvo durante esta década. En el marco del plan Brasil Maior fue el programa Innovar- auto (Programa de incentivo a la innovación tecnológica y consolidación de la cadena productiva de vehículos automotores). Sobre fines de la década, se pueden observar una amplia gama de programas sectoriales con énfasis en la participación de IED: PADIS – Programa para el desarrollo de la industria de semiconductores y displays, PADTV – Programa para el desarrollo tecnológico de la industria de equipamientos para TV digital, RECAP – Régimen impositivo especial para la adquisición de bienes de capital para empresas exportadoras y astilleros, REIDI – Régimen de incentivo especial para el desarrollo de infraestructura, REMICEX – Régimen impositivo especial para embalaje de exportación, REPENEC – Régimen de incentivo especial para el desarrollo de infraestructura de la industria petrolera en el norte, nordeste y centro-oeste de Brasil, REPES – Régimen de incentivo especial para la exportación de servicios de tecnologías de información, REPORTO – Regimiento de impuestos con incentivos para modernizar y amplificar la estructura de los puertos brasileros, REPETRO – Régimen aduanero especial de

diversos programas sectoriales orientados a la captación de IED, mientras que Chile muestra programas de promoción más transversales y Paraguay no provee regímenes adicionales respecto a la década pasada. En el Pacto Andino, muestran incentivos sectoriales relevantes Colombia⁸⁸ y Ecuador⁸⁹ (en este caso tardíamente en la primera década del siglo XXI) y en menor medida en Perú⁹⁰; mientras que Bolivia y Venezuela no amplían los beneficios sectoriales aplicados previamente sino que en el intento de reenfoarlos, termina por limitar su alcance y montos. México⁹¹ no utiliza políticas sectoriales en la década, y tampoco Panamá, que dispone de incentivos muy genéricos con la excepción de un par de sectores⁹². Costa Rica marca una clara orientación de su política de IED hacia sectores de alta tecnología, entre ellos farmacéutica y electrónica⁹³.

importaciones y exportaciones dirigido a la exploración y producción de petróleo y gas, RETAERO – Régimen especial para la industria aeronáutica brasilera. Véase:

<http://www2.apexbrasil.com.br/en/invest-in-brazil/how-to-invest-inbrazil/incentives-to-foreign-direct-investment>.

⁸⁸ Se creó en 2004 la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), encargada de la regulación del sector, modificando el rol de Ecopetrol que pasa a ser una empresa más en la exploración y producción. (Garavito et al, 2010). En el marco de políticas sectoriales, se otorgan exoneraciones fiscales por más de una década o por montos significativos, a varias actividades: Sector Turismo y Ecoturismo, Cultivos de tardo rendimiento, Forestal, Nuevos productos medicinales, Software, Energía alternativa, Transporte fluvial de pequeña escala, Investigación y desarrollo tecnológico y Cine

⁸⁹ A partir de los ejes de los planes de desarrollo postulados desde 2007, para la transformación productiva del Ecuador se identificaron 14 sectores productivos prioritarios: Alimentos frescos y procesados; Biotecnología (bioquímica y biomedicina); Confecciones y calzado; Energías renovables; Industria farmacéutica; Metalmecánica; Petroquímica; Productos forestales de madera; Servicios ambientales; Tecnología (software, hardware y servicios informáticos); Vehículos, automotores, carrocerías y partes; Construcción; Transporte y logística y Turismo; así como 5 industrias estratégicas (con detalle de proyectos específicos): Refinerías, Astilleros, Petroquímica, Metalurgia (cobre) y Siderurgia (SENPLADES, 2012, citado en López y otros, 2015). La promoción sectorial se realiza considerando un papel de la IED complementario de la inversión nacional.

⁹⁰ Perú lleva adelante una política consistente en hidrocarburos y su extensión hacia la petroquímica, promoviendo la formación de tres polos según Ley 29163 de 2007. Sin embargo, en la minería luego de 2001 se reducen los beneficios otorgados previamente, así como en la forestación también se producen cambios de régimen revisando los beneficios.

⁹¹ Giglo (2007) ubica a México como un ejemplo de país que no realiza focalización sectorial en su actividad de promoción de la IED, lo que coincide con posiciones críticas de diversos autores respecto a la falta de políticas industriales en este país, por ejemplo Ros (2015)

⁹² Se otorgan certificados para beneficios fiscales genéricamente a las manufacturas de exportación y las agroindustrias, pero solo se encuentran beneficios específicos sectoriales para *call centers* y para la producción cinematográfica.

⁹³ Desde 2001, por ejemplo, se creó la Comisión Asesora de Alta Tecnología de Costa Rica (CAATEC) integrada por varias ET y el sector público, con el objeto de asesorar respecto a los requisitos y necesidades para la atracción de este tipo de empresas.

h. Agencia de promoción

Casi todos los países crearon agencias que incluyen entre sus cometidos a la promoción de la IED, pero muy pocas de estas agencias cumplieron con las actividades que fueron muy útiles en casos exitosos como los de Irlanda o Singapur. Solo Costa Rica⁹⁴, México⁹⁵ y Chile⁹⁶ dispusieron de agencias específicas para la promoción de la IED durante la mayor parte del período, con recursos humanos y materiales suficientes como para intentar cumplir con las funciones que en general se asignan a las IPAs de países exitosos. Perú creó una agencia con cierto poder, pero muy concentrada en administrar las privatizaciones y concesiones de obras⁹⁷. En los restantes casos o bien son agencias muy recientes (como PROINVEX de Panamá⁹⁸) o tienen escasos recursos y cometidos compartidos con la promoción de exportaciones, lo que suele generar que se asignen más recursos a esta segunda tarea, como

⁹⁴ La Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), agencia privada fundada en 1984, asume las funciones de promoción de la IED y seguimiento (*after care*) de los inversionistas, en relación estrecha con PROCOMER, que desde 1996 regula y autoriza el otorgamiento de regímenes promocionales, como el de Zonas Francas.

⁹⁵ PROMEXICO ProMéxico nació en 2007 con el objetivo de fortalecer la participación de México en la economía internacional, apoyando la actividad exportadora y la atracción de inversión extranjera directa (incluyendo objetivos concretos de montos de IED anuales). El estatuto de ProMéxico se estableció sus funciones: - optimizar la red de acuerdos internacionales y de inversión, -impulsar un sistema multilateral de comercio que aumente el desempeño comercial y la inversión extranjera directa - incrementar los flujos de inversión extranjera directa. Según Vázquez (2011), México no tuvo una estrategia clara de promoción de IED hasta la creación de esta agencia: “las estrategias que ha tenido ProMéxico desde su operación están planteadas en su Plan Estratégico de Atracción de IED”

⁹⁶ Luego del año 2000 el Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) asumió más activamente las tareas de promoción de la IED, con un esfuerzo importante para recopilar, generar y difundir información sobre el país que sea relevante para los inversionistas extranjeros (CEPAL, 2007). Para ello, su presupuesto y personal se ubicaba para el año 2007 entre los más destacados en América Latina. Asimismo, la Corporación de la Producción y el Comercio (CORFO), organismo de desarrollo económico, sumó a sus labores de fomento productivo la promoción de inversiones, que organizó en torno a “programas de promoción”, en un esfuerzo focalizado geográficamente y sectorialmente.

⁹⁷ PROINVERSIÓN - Agencia de Promoción de la Inversión Privada del Perú, fue creada en 2002 mediante la fusión de tres organismos legados de la administración de Fujimori, cuyo cometido era básicamente administrar las privatizaciones. CEPAL (2005) señala que la principal función llevada a cabo por esta agencia fueron la de administrar el proceso de concesiones públicas, de forma no muy proactiva pero con presupuesto alto, comparado con otros países de América Latina.

⁹⁸ PROINVEX es la agencia para la atracción de Inversiones y promoción de Exportaciones en Panamá, adscrita al Ministerio de Comercio e Industrias (MICI). Fue creada en 2010 como parte importante del Plan estratégico del gobierno 2010-2014. Administra un Sistema Integrado de información One Stop Shop (ventanilla única) que permite a los inversionistas identificar fácilmente todos los instrumentos que dispone el Gobierno Nacional para la Atracción de la Inversión Extranjera Directa en Panamá.

en Uruguay⁹⁹, Paraguay¹⁰⁰, Colombia¹⁰¹, Ecuador¹⁰² y Bolivia¹⁰³. Argentina¹⁰⁴ y Brasil¹⁰⁵ dispusieron de agencias con el objetivo específico de promover la IED pero durante lapsos breves en este período, dado que fueron objeto de varias reestructuras que alteraron la continuidad de las funciones. Por último, Venezuela dispone de una agencia privada con el cometido de impulsar el desarrollo de la inversión, pero que ha desarrollado poco la promoción de la IED¹⁰⁶.

⁹⁹ Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios, conocido como Uruguay XXI, creado por la Ley 16.736 de 1996. Durante 2002-2008 tuvo escasa actividad debido a restricciones presupuestales, pero luego de 2009 se triplicaron sus recursos y se ha reposicionado como el referente en materia promocional para públicos y privados. La promoción de inversiones estuvo tradicionalmente relegada, subordinada a la prioridad otorgada a las actividades de promoción de exportaciones, aspecto que se ha subsanado parcialmente en los últimos años. Ons (2015)

¹⁰⁰ Rediex (Red de inversiones y exportaciones) instituto de fomento, inició sus tareas en 2005, pero recién adquirió ciertas dimensiones luego de 2008, siempre con la prioridad colocada sobre la promoción de exportaciones.

¹⁰¹ COINVERTIR agencia específica para la promoción de IED fue absorbida por Proexport en 2004, pasando por lo tanto a compartir ambas formas de promoción en una misma dependencia.

¹⁰² En 2010 se creó PRO ECUADOR, Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ministerio de Comercio Exterior, con un área de inversiones que brinda asesoría especializada a las empresas interesadas en invertir en el país. Estas funciones antes eran desarrolladas por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI), creada en 1998, una organización privada que siguió funcionando.

¹⁰³ PROMUEVE Bolivia fue creada mediante Decreto Supremo N° 29727/2008 como entidad pública desconcentrada, con el objetivo de promover las exportaciones y el turismo, pero no se incluyó a la IED entre sus cometidos, a diferencia de su antecesor Centro para la Promoción de Bolivia (CEPROBOL), creado en 1998, que incluía ambas tareas, aunque con modestos recursos.

¹⁰⁴ En 2006 se creó la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, agencia autónoma bajo la órbita del Ministerio de Finanzas, que pasa a reportar al Ministerio de la Producción cuando éste fue creado en 2008. Por cambios en la política, la agencia fue absorbida por la Secretaría de Comercio y Relaciones Internacionales desde 2010.

¹⁰⁵ En el año 2000 fue constituida la agencia Investe Brasil de asociación público-privada, para la promoción y atracción de inversiones directas. Fue cerrada oficialmente en 2004, cuando se creó la Comisión de Incentivo a las Inversiones Productivas Privadas en Brasil, conocida como Sala de Incentivos, en la órbita del Poder Ejecutivo. En el mismo año se crea APEX (Agencia de promoción de exportaciones de Brasil), que deberá de trabajar en conjunto con la comisión mencionada, y en el contexto de nuevos planes de desarrollo productivo, también la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), con cometidos de articulación de las diversas políticas transversales y sectoriales.

¹⁰⁶ Según Giglio (2007), el Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (CONAPRI) "...ya tiene casi 15 años de operación (pero) los esfuerzos para focalizar la promoción de inversiones son recientes. En sus inicios la actividad de CONAPRI estaba fuertemente orientada a promover al país en su conjunto el exterior. Recién a partir del año 2003 comenzó un trabajo más focalizado y fue quedando atrás la estrategia anterior."

i. Acuerdos internacionales

Algunos países mostraron gran predisposición a firmar AIIIs en el período: en primer lugar México (con 26 ABI y 10 TLC), seguido por Chile (12 ABI y 12 TLC) y Costa Rica (8 ABI y 10 TLC). Un segundo grupo entre los más activos se puede conformar con: Panamá, que ratificó 11 ABI distribuidos en el período, Colombia con 9 ABI aprobados (más una docena en negociación o suscritos pero pendientes de ratificación parlamentaria) y Uruguay que ratificó 9 acuerdos en el período.

Los restantes países muestran poca orientación a utilizar este tipo de instrumentos. Brasil continúa con su política contraria y por lo tanto no firmó acuerdo alguno. Un segundo subgrupo dentro de los poco activos en esta materia, lo forman los países que pusieron en vigor muy pocos acuerdos de inversiones (en general hasta principios de la década) ratificando gestiones realizadas en la década anterior, como los casos de: Argentina (9, último en 2002), Paraguay (7, último en 2013 pero firmado una década antes) y Perú que ratificó solamente 3 ABI en el período (con Chile, Colombia y Canadá). Por último, entre los poco activos en esta materia podemos contar a Ecuador, Venezuela y Bolivia, que firmaron un par de acuerdos a principios de la década, pero sus reformas constitucionales obligaron a revisar y renegociar los tratados firmados anteriormente, en especial por la no aceptación de jurisdicción y arbitraje externos.

Los resultados de la utilización de la tipología propuesta, para el análisis de las políticas nacionales llevadas adelante en el siglo XXI por esta muestra de países latinoamericanos, se resumen en el cuadro 2.

Cuadro 2.

RESUMEN DE INSTRUMENTOS DE POLITICA HACIA LAS ET EN AL 2004-2014

	E Restricciones de entrada	D Requisitos de desempeño	N Procesos de negociación	Ah Ambiente hostil	R Competencia vía reglas	I Competencia vía incentivos	S Incentivos sectoriales	A Agencia de promoción	T Acuerdos internacionales
Argentina	0	1	1	1	0	0	1	0	0
Bolivia	1	0	1	1	0	0	0	0	0
Brasil	0	1	1	0	0	1	1	0	0
Chile	1	0	0	0	1	0	0	1	1
Colombia	0	0	0	0	1	1	1	0	1
Costa Rica	1	1	1	0	1	1	1	1	1
Ecuador	0	0	1	0	0	0	1	0	0
México	1	0	0	0	1	1	0	1	1
Panamá	0	0	0	0	1	1	0	0	1
Paraguay	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Perú	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Uruguay	0	0	0	0	1	1	1	0	1
Venezuela	1	0	1	1	0	0	0	0	0

5. Orientación general de las estrategias hacia el capital extranjero de los países latinoamericanos entre 1990 y 2014

i. Una clasificación general imponiendo estrategias en el espacio de los instrumentos

A partir de esta tipología de instrumentos, en trabajos anteriores donde se utilizó esta tipología para discutir la posibilidad de una estrategia conjunta hacia la IED China (Bittencourt 2016 a, 2016b), se clasificaron las estrategias de los países según orientación general hacia el capital extranjero. Narula y Dunning (2009)¹⁰⁷ distinguieron tres grandes

¹⁰⁷ Para esto se apoyaron en trabajos de Lall (1992 y 2000, entre otros) que analizaron el rol de las políticas para lograr que la presencia de ET mejorara las capacidades tecnológicas de los países receptores. Por ejemplo, Lall (2000), explicando los casos relativamente exitosos en su desarrollo exportador, diferenciaba cuatro

aproximaciones estratégicas al rol de la IED en el proceso de desarrollo, que denominaron Autónoma de la IED, apoyada en IED-Pasiva y apoyada en IED- Estratégica. En estas tres categorías, aunque no necesariamente coincidentes, subyacen tres visiones alternativas respecto al grado de confianza en el impacto del papel de las inversiones extranjeras en el proceso de desarrollo:

- que el CAPITAL EXTRANJERO sea visto como motor principal del desarrollo, lo que suele coincidir con una visión muy positiva acerca del rol de la IED, “toda IED es bienvenida”. Puede haber variantes más liberales, que suponen que el capital extranjero es “neutral”, con efectos similares a cualquier otra inversión; o variantes más promocionales, que al suponer que el capital extranjero puede generar externalidades positivas, justifica la utilización de subsidios. Esta categoría incluye la que Lall, Narula y Dunning denominaron estrategia IED-Pasiva, pero también alguna variante con mirada más estratégica en caso de orientar el otorgamiento de incentivos a objetivos de desarrollo.

- que la IED puede colaborar con el desarrollo como apoyo a las empresas nacionales y al esfuerzo local, pero también se pueden apropiar de recursos para su beneficio sin aportes al desarrollo. Para que el aporte potencial se haga efectivo, se requieren políticas que no solamente apunten a maximizar el rol positivo sino también a tratar de neutralizar o reducir sus costos. Como esta visión implica que el estado debe intervenir, se la denominará como posición “reguladora”. Esta categoría incluye la opción que Lall, Narula y Dunning denominaron como IED-Estratégica, pero también variantes de lo que ellos considerarían estrategia Autónoma.

- que la presencia de IED contribuye, en general, con el desarrollo nacional. Se presume que las filiales de ET tenderán a aumentar las distorsiones competitivas a efectos de extraer más beneficios, que su remisión de divisas podrá terminar siendo superior al capital aportado; que no será posible apropiar localmente tecnología que las ET utilicen en sus

categorías de estrategias: Autónoma respecto a la IED; Dependiente de IED pasiva; Dependiente de IED estratégica; y Reestructuradora de industrialización sustitutiva de importaciones.

filiales, etc. Este tipo de argumento puede dar lugar a posiciones de confrontación y hasta de expropiación forzosa de las ET. Se corresponde con variantes de la estrategia autónoma según las categorías de Lall retomadas por Narula y Dunning.

La mención de estas opciones implica que la estrategia hacia el capital extranjero y la IED es una función del rol que se le asigna a ese capital en la estrategia de desarrollo. Asimismo, tanto la estrategia de desarrollo, como el rol de capital extranjero, pueden ser explícitos o implícitos. En todo caso, en trabajos anteriores se intentó deducir este tipo de visiones a partir de interpretar la orientación general de los instrumentos aplicados, sin dejar de tomar en cuenta los objetivos generales que aparecen en documentos públicos de planificación del desarrollo en aquellos casos donde existe este tipo de documentos.

A su vez, si se cruzan las tres posibles posiciones estratégicas planteadas, con una variable dicotómica que marca la existencia (o inexistencia) de procesos de negociación entre Estados y ET a efectos de intentar alinear las acciones de estas empresas hacia los objetivos del desarrollo, se pueden establecer seis tipos generales de estrategias hacia el capital extranjero que se muestran en el cuadro 3.

Cuadro 3. Tipología orientación general de la política hacia el capital extranjero

Grado de confianza en el capital extranjero Búsqueda de acuerdos y negociación	Liberal/promotor	Regulador	Expropiador/Confrontación con ET
Negociador (en general, predominio de competencia vía incentivos o regulaciones y expropiaciones negociadas)	2. Promotor con contrapartidas	3. Regulador con garantías, trato nacional para ET	5. Expropiador dentro del sistema (no anti ET)
No negociador (en general, competencia vía reglas o regulación-confrontación según decisiones unilaterales)	1. Promotor /liberal sin contrapartidas	4. Regulador unilateral, no acepta trato nacional	6. Expropiador (dos variantes anti –ET: nacionalista o anti-sistémico)

Sobre la base de la aplicación de esta tipología al estudio de instrumentos aplicados por los países seleccionados de AL durante la primera década del siglo XXI, se deduce que pese a que varios gobiernos se expresaron con frecuencia con discursos fuertemente “antiimperialistas”, no existen regímenes aplicados en la realidad, que puedan calificarse como de carácter Expropiador Nacionalista o anti-sistémico, salvo por la existencia de

algunas acciones puntuales¹⁰⁸. Tampoco se observan versiones menos radicales como las que eran bastante generalizadas en AL durante la primera mitad de los setentas, calificables como Regulador unilateral, que no aceptan el tratamiento nacional al capital extranjero. Por estas razones, se consigna en el Cuadro 4, los casilleros 6 y 4 se encuentran vacíos para todo el período estudiado. En la década de los 90 también se muestra vacío el casillero 5, dado que no se encuentran países con acciones de expropiación relevantes.

Cuadro 4. Contraste de orientación general en los dos períodos según clasificación basada en Lall cruzada con negociación/contrapartidas

	Liberalización en los 90	Auge “progresista” siglo XXI
1. Promotor /liberal sin contrapartidas (predomina competencia vía reglas incluyendo ABIs)	Argentina(*), Ecuador, Perú, México, Panamá, Uruguay, Bolivia, Paraguay, Colombia	Chile, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú, México, Uruguay
2. Promotor con negociación y/o contrapartidas. Orientación a competencia por incentivos y políticas sectoriales	Costa Rica, Brasil**, Chile**	Costa Rica
3. Regulador con garantías, trato nacional para ET. No vía reglas: incentivos, requisitos de desempeño y políticas sectoriales	Venezuela	Brasil, Ecuador
4. Regulador unilateral, no acepta trato nacional (no negocia)		
5. Expropiador dentro del sistema (negocia compensaciones aceptadas por ET)		Argentina, Bolivia, Venezuela
6. Expropiador NACIONALISTA o anti-sistémico (no negocia o negocia con salida conflictiva)		

¹⁰⁸ Resulta importante señalar que fueron estudiados los instrumentos aplicados por estos países hasta el año 2013. Desde esa fecha, se han radicalizado algunas posiciones de confrontación como en el caso de Venezuela, así como existieron reversiones de políticas como en el caso argentino con un resultado electoral reciente que implica un muy importante viraje de orientación de políticas.

En los trabajos anteriores se utilizaron estas 6 categorías para clasificar estrategias generales en el siglo XXI, lo que permite resultados razonables tanto para diferenciar casos como para encontrar casos más o menos cercanos dentro de cada categoría. El presente documento incorpora un estudio más sistemático de lo ocurrido en el siglo XXI, y agrega además el análisis de los instrumentos aplicados en los 90. Estas 6 clases no parecen de similar utilidad para resumir lo ocurrido en esa década. Por ejemplo, si bien todos los países identificados con la estrategia predominantemente liberal/promocional pueden caracterizarse como tales a grandes rasgos, los casos de Argentina, Ecuador, Perú y México aplican algún instrumento regulador en el período. Argentina aplica requisitos de desempeño en especial en el sector automotor, aunque no hay duda respecto a la orientación de franca apertura hacia la IED de todo el resto de su régimen. Algo similar estaría ocurriendo con Perú, donde predomina un régimen liberal, pero con alguna presencia de negociación con compañías mineras. En rigor, tanto los requisitos de desempeño como la negociación, podrían acompañar regímenes básicamente promocionales, dado que constituyen instrumentos que pueden acompañar el otorgamiento de beneficios. Por su parte, México, cuyo régimen presenta restricciones sectoriales bastante disímiles respecto a otros con mayor tradición liberal como los de Uruguay, Panamá, Bolivia y Paraguay, quizás merezca una categoría diferenciada en los 90. En la categoría promotora con contrapartidas, el modelo de Brasil resulta históricamente muy diferente al de Chile, como para compartir la misma categoría. En general, las 6 categorías planteadas dejan varios casilleros vacíos y una acumulación muy grande de casos en el casillero 1. Por este motivo, se propone una caracterización más ajustada a los resultados obtenidos en el estudio de las configuraciones de instrumentos. Es necesaria disponer de una tipología que pueda dar cuenta de la ocurrencia simultánea de instrumentos de promoción y de regulación.

ii. Una tipología basada en las configuraciones de instrumentos

La idea básica para rediseñar la tipología, es usar la posibilidad de sumar y operar con la variación en los instrumentos de política, una vez que hemos definido como 1 la aplicación del instrumento y como 0 la no verificación de la presencia del mismo. Esto se ajusta a la lógica de conjuntos estrictos (*Crispy sets*) según los explica Ragin (2009) por oposición a los conjuntos difusos (*Fuzzy sets*) que son los que considera más apropiados para utilizar en la investigación social y política comparativa. El resumen de la definición de instrumentos de

acuerdo a las configuraciones posibles de instrumentos reguladores EDNAh (entrada, desempeño, negociación, ambiente hostil) y promocionales RISAT (reglas, incentivos, sectoriales, agencia, tratados) en los dos períodos, se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 5. Configuraciones de instrumentos en los dos períodos

País	1990-2000	2004-2013
Argentina	D.RIST	DNAh.S
Bolivia	RIT	ENAh
Brasil	ED.RIS	DN.IS
Chile	ED.RSAT	E.RAT
Colombia	RA	RIST
Costa Rica	EDN.ISA	EDN.RISAT
Ecuador	E.RIST	N.S
Mexico	E.RIS	E.RIAT
Panamá	RIT	RIT
Paraguay	ST	RI
Perú	N.RIT	R
Uruguay	RST	RIST
Venezuela	ED.ST	ENAh

Aparecen por lo tanto un gran número de variantes en las configuraciones, al punto en que no es posible identificar casos comunes entre países. Tampoco es posible identificar repetición de la misma configuración entre períodos, con la excepción del caso de Panamá. Mantienen cierta continuidad, sosteniendo la mayor parte de los instrumentos aplicados en los 90, los casos de Uruguay, México, Costa Rica, Chile y Brasil, pero mientras los cuatro primeros acentúan instrumentos característicos de la competencia por la IED vía reglas (en general, lo que incluye la firma de tratados internacionales) hacia la segunda década, Brasil parece orientarse hacia un esquema con más peso de incentivos en especial con orientación sectorial. El resto de los países cambian bastante su estrategia general, dos de ellos también pasando a esquemas donde predomina el cambio en las reglas de juego intentando atraer IED, Paraguay y Perú, mientras que los cuatro últimos casos pasan de regímenes promotores hacia un régimen sectorial con negociación (Ecuador) o hacia regímenes más restrictivos

que incluyeron la expropiación de empresas que habían sido privatizadas en los noventa (y alguna más): Argentina, Venezuela y Bolivia. Es importante señalar que estos cuatro países declaran, a través de expresiones públicas de sus gobiernos o en estrategias de desarrollo explícitas, que el rol de capital extranjero debe ser complementario de la acumulación realizada por agentes nacionales¹⁰⁹.

Cuadro 6. Resumen de instrumentos aplicados en 1990s y siglo XXI

	Total 1990	Total 2000	Mercosur 1990	Mercosur 2000	CAN 1990	CAN 2000	Mex+CA 1990	Mex+CA 2000
Restricciones de Entrada	6	5	1	0	2	2	2	2
Requis. de Desempeño	5	3	2	2	1	0	1	1
Procesos de Negociación	2	6	0	2	1	3	1	1
Ambiente hostil	0	3	0	1	0	2	0	0
Competencia vía Reglas	10	8	3	2	4	2	2	3
Comp. vía Incentivos	8	7	2	3	3	1	3	3
Incentivos Sectoriales	9	6	4	3	2	2	2	1
Agencia de promoción	3	3	0	0	1	0	1	2
Tratados internacionales	9	6	3	1	4	1	1	3
Reguladores (E+D+N+Ah)	13/ 25%	17/ 32.7%	3	5	4	7	4	4
Promocionales (R+I+S+A+T)	39/ 60%	30/ 46%	12	9	14	6	9	12
Via reglas (R+A+T)	22	17	6	3	9	3	4	8
Via incentivos (I+S)	17	13	6	6	5	3	5	4

Más allá de cuáles fueron los países que aplicaron los instrumentos, el cuadro 6 muestra cómo la definición de instrumentos con valores, nos permite resumir las grandes orientaciones del conjunto y de subregiones. Parece claro que las estrategias hacia el capital extranjero de la región como conjunto se mueven desde el fuerte predominio de los instrumentos promocionales (eran 39 situaciones de las $13 \times 5 = 65$ posibles, un 60%) hacia un predominio más débil este tipo de instrumentos (30 situaciones, menos de la mitad de las posibles), lo que tiene su correlato en el aumento del peso de los instrumentos reguladores

¹⁰⁹ Esto es muy nítido en los documentos de estrategias de desarrollo definidas por Venezuela, Ecuador y Bolivia, que además también se expresaron en reformas constitucionales que redefinieron las instituciones estatales. En el caso argentino el cambio parece ubicarse más en la definición de los instrumentos de política que en las instituciones.

(desde la cuarta hacia la tercera parte de los posibles). La reducción es generalizada para la aplicación de instrumentos promocionales, sean estos vía reglas o incentivos, mientras que el aumento de los reguladores se da especialmente porque aumenta el número de casos de negociación y de ambiente hostil, especialmente porque menos países aplican requisitos de desempeño en los 2000 que en los 1990. Cuando se mira por subregiones, pueden identificarse dos patrones diferenciados: Mercosur (4 países) y Comunidad Andina (5 países) aumentan el peso de los instrumentos reguladores y reducen el peso promocional, mientras que México y los centroamericanos aumentan la aplicación de medidas promocionales. Tanto cuando disminuye la orientación promocional como cuando aumenta, se da en especial en instrumentos que pueden catalogarse como de competencia por la IED vía reglas, dado que la proporción de incentivos se mantiene.

A través de la suma de instrumentos promocionales y de instrumentos reguladores de cada período, separando entre que realicen negociación y tengan o no expropiaciones, se puede definir la siguiente tipología:

Cuadro 7. Tipología basada en configuraciones de instrumentos
(R= suma de instrumentos reguladores; P= suma de instrumentos promocionales)

	A Promotor activo R>=1 P>=3	B Promotor liberal R=0 P>=3	C Liberal R=0 P<3	D Regulador R>=1 P<3	E Expropiador
Negociación	2	No vale	No vale	5	7
No negociación	1	3	4	6	8

Fuente: elaboración propia

Que aplicada a los países de la muestra en los dos períodos considerados resulta en la siguiente clasificación de estrategias efectivamente aplicadas por los países latinoamericanos:

Cuadro 7. Tipología basada en configuraciones de instrumentos aplicada a América Latina 1990-2014

	1990-2000	2003-2014
1. Promotor activo, 3 o más promocionales con alguna regulación	Argentina, Ecuador, México, Brasil, Chile	Chile, México
2. Promotor con negociación	Costa Rica, Perú	Costa Rica
3. Promotor liberal	Panamá, Uruguay, Bolivia	Colombia, Panamá, Uruguay
4. Liberal neutral /sin contrapartidas	Paraguay, Colombia	Paraguay, Perú
5. Regulador con garantías, trato nacional para ET	Venezuela	Brasil, Ecuador
6. Regulador unilateral, no acepta trato nacional		
7. Expropiador dentro del sistema (negociador)		Argentina, Bolivia, Venezuela
8. Expropiador NACIONALISTA o anti-sistémico (no negociador)		

6. Conclusiones preliminares

Se entiende que el trabajo realizado muestra que la aplicación de tipologías de instrumentos para el análisis de las políticas hacia el capital extranjero, un recurso analítico poco utilizado en la literatura, resulta de utilidad para caracterizar diferentes situaciones y sus matices. En particular, la asignación de valores numéricos a la definición de instrumentos permite resumir las grandes orientaciones del conjunto y de subregiones.

Parece claro que las estrategias hacia el capital extranjero de la región como conjunto se mueven desde el fuerte predominio de los instrumentos promocionales hacia un predominio más débil este tipo de instrumentos, lo que tiene su correlato en el aumento del peso de los instrumentos reguladores, que eran la cuarta parte en los 1990s y luego de 2003 constituyen un tercio de las situaciones posibles. La reducción del peso de los instrumentos promocionales aplicados es generalizada, sean éstos de tipo reglas o incentivos. Por su parte, el aumento de las restricciones se da especialmente mediante casos de negociación y de expropiación, dado que los requisitos de desempeño son menos frecuentes en el período reciente que en los 1990s.

Pueden identificarse dos patrones diferenciados por subregiones: mientras que Mercosur Comunidad Andina son más “reguladores” y menos “promocionales” recientemente que en la década anterior, México y los centroamericanos, van en dirección contraria, aumentando

la aplicación de medidas promocionales. Chile también se mueve en dirección de mayor promoción y menor regulación, aunque sorprendentemente, sostiene varios requisitos para la IED que ni siquiera se discuten en otros países de la región. Los cambios principales en la orientación promocional se observan en instrumentos que pueden catalogarse como de competencia por la IED vía reglas, dado que la proporción de incentivos aplicados se mantiene.

Si bien se percibe un aumento de estrategias con importante componente regulador, cuando se contrastan con las estrategias “posibles”, pueden destacarse dos conclusiones de interés:

- i. El casillero de régimen anti-ET está vacío en ambos períodos: el fuerte discurso anti-imperialista de algunos gobiernos no se expresó en instrumentos de gran confrontación, por lo menos hasta 2013. Solo Argentina, Bolivia y Venezuela en el siglo XXI llevaron adelante expropiaciones (principal expresión de “ambiente hostil”) y, por lo general, terminaron negociando compensaciones más o menos satisfactorias para las ET.
- ii. El casillero de régimen regulador unilateral (sin negociación) también está vacío en ambos períodos, lo que, con una mirada más estructural, resulta una interesante señal de un cambio de “fase” o de “era”: en ese casillero entraban las políticas hacia el capital extranjero de la mayoría de los países de la región a inicios de la décadas de 1970. La Decisión 24 del Pacto Andino, la Ley de Mexicanización, y la más amigable (pero similarmente heterodoxa) política del milagro brasileño desde 1965 a 1978, pueden ser buenos ejemplos de esta afirmación.

En la década de 1990 la categoría más general es la de promotor con alguna regulación, lo que probablemente sea el efecto de la coexistencia de la voluntad aperturista con la inercia del modelo anterior de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Esta coexistencia de orientaciones generales de política con situaciones inerciales, señalada con preocupación por Narula y Dunning (2009), explica la aparente inconsistencia de los regímenes que más fuertemente se orientan al “Consenso de Washington” en ese período, notoriamente en los casos de Argentina y Chile.

El predominio de las categorías que implican regímenes promotores se expresa en que la mayor parte de los países entran en esas categorías durante los dos períodos, aunque el número total se reduce en siglo XXI y se abren variantes. En efecto, las primeras cuatro

categorías que implican bajo componente regulador agrupaban a 12 de los trece países en los 1990s, 5 de ellos considerados como promotores activos (con alguna regulación) lo que conformaba por lo tanto la mayoría relativa de los países de la muestra: México, Chile, Brasil, Argentina y Ecuador. De ellos solamente los dos primeros permanecen en esta categoría en el siglo XXI, los restantes migran hacia regímenes más reguladores. Las políticas de Brasil y Ecuador las clasificamos como reguladoras y negociadores en el siglo XXI, con matices, pero en ambos casos con garantías para el capital extranjero, categoría poco usual en que se ubica con exclusividad a Venezuela en la década anterior. Resulta bastante nítida la orientación de Brasil hacia políticas de desarrollo productivo sectoriales que incluyen incentivos fuertes y que enmarcan la política hacia la IED. La síntesis para la estrategia de Ecuador sugiere una intención similar en el diseño de los instrumentos, quedan dudas sobre la implementación. En ambos casos se verifica tratamiento nacional para las ET, aunque con una explícita colocación del capital extranjero como complementario en Ecuador, idea que fue retirada de la constitución brasileña. Solamente Costa Rica calificaba claramente como promotor activo con negociación en todo el período: ello se debe a la búsqueda de inversores en sectores predefinidos, en general con alto contenido tecnológico, otorgando Zonas Francas con fórmulas que implicaban contenido local, en un régimen que permaneció en el tiempo con ajustes importantes impuestos por la OMC, pero que todavía puede ser calificado como buscador de contrapartidas.

En resumen, puede observarse que el giro hacia la izquierda que resultó de las opciones electorales en la mayor parte de los países de América del Sur, como regla general no implicó virajes hacia estrategias que puedan calificarse como “Asistidas por la IED” o con “IED alineada con los objetivos de desarrollo”, salvo en los casos de Costa Rica, Brasil y Ecuador, aunque este último caso la calificación no resulta tan clara dado que en la realidad, recibe muy poca IED¹¹⁰ y por lo tanto no puede contrastarse la hipótesis de que se propone una estrategia como esta.

¹¹⁰ En este caso, podría ser interesante buscar formas para contrastar la hipótesis de que cambios institucionales, asociados quizás a la asignación de un rol complementario de la IED en el proceso de desarrollo, impliquen un factor determinante de la IED, comparado con restricciones de tamaño, nivel de

La ubicación de las estrategias dentro de algunas casillas podría variar (y ganar en matices) si se siguiera la recomendación de Ragin y se ajustaran las categorías en una lógica de Conjuntos difusos que asigne atributos con mayor precisión. A modo de ejemplo, es claro que las condiciones de entrada o los requisitos de desempeño en Chile o la negociación en Perú de los 1990s, implican restricciones diferentes que en Brasil o Venezuela, y juegan también un lugar diferente dentro de la estrategia general hacia el capital extranjero¹¹¹.

ingreso, y hasta de políticas restrictivas aplicadas, entre otras condiciones de localización que diferencian el caso ecuatoriano de los de Brasil o Costa Rica.

¹¹¹ Esto implica que si esa categoría vale 1 en Brasil debería valer algo menor que 1 para Chile, digamos 0.5 o el valor que se pueda fundamentar como conveniente para calificar la aplicación del instrumento.

Referencias Bibliográficas

- Abelenda, L., Buenrostro, E., Casalet, M., Oliver, R. y Stezano, F. (2011). Evolución y complejidad en el desarrollo de encadenamientos productivos en México: Los desafíos de la construcción del cluster aeroespacial en Querétaro. Cepal.
- Barja (1999). Bolivian structural reforms and their impact on investment.
- CEPAL (2002) - Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina.
- Bittencourt, G. (2016). “Estrategia de América Latina hacia la IED buscando Complementación Productiva con China” en Bartesaghi (coord.) *Explorando espacios para la integración productiva entre América Latina y Asia Pacífico*. Observatorio América Latina - Asia Pacífico ISBN 978-9974-8520-2-0, Montevideo
- Bonelli, R. y Motta Veiga, P. (2004). A Dinâmica das Políticas Setoriais no Brasil na Década de 1990: Continuidade e Mudança. Cepal. Santiago de Chile, Chile.
- Campodónico, Humberto (1999). Las reformas estructurales en el sector minero peruano y las características de la inversión 1992-2008. Serie reformas económicas n° 24. CEPAL
- Campodónico, Humberto (2004). Reforma e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL.
- Chudnovsky y López (2001) – El boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur. El caso argentino. Serie Red Mercosur N°1 (redmercosur.org/el-boom-de-IED-en-el-Mercosur).
- Cubillos, M. y Navas, V. (2000). Inversión Extranjera Directa en Colombia: Características y Tendencias. Inversión Extranjera. Boletines de divulgación económica. Unidad de Análisis Macroeconómico-Departamento Nacional de Planeación. Santa Fe, Bogotá.
- Dunning, John H. and Sarianna M. Lundan (2008). Multinational Enterprises and the Global Economy, Second Edition. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Dussel Peters, Enrique (coordinador), (2007). Inversión extranjera directa en México: desempeño y potencial. Una perspectiva macro, meso, micro y territorial. México Siglo XXI editores, Unam-Facultad de Economía, Secretaría de Economía.
- Dussel Peters, Enrique (2000). La inversión extranjera en México. Serie Desarrollo Productivo n°80. CEPAL.
- Ferraz, João Carlos; David Kupfer y Felipe Silveira Marques (2014). Chapter 10. Industrial policy as an effective development tool: Lessons from Brazil. Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development. ILO/OIT. 978-92-2-128565-6 [ISBN].
- Garavito, A., Iregui, A., Ramírez, M.T. (2012). Inversión Extranjera Directa en Colombia: Evolución reciente y marco normativo. Borradores de Economía n°713. Banco de la República de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Gligo S., Nicolo (2007). Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, Serie Desarrollo Productivo N°175, CEPAL, Santiago de Chile.
- Lall, Sanjaya (1992). Technological Capabilities and Industrialization. World Development, Vol. 20, No. 2, pp. 165-186. Pergamon Press plc.
- Lall, Sanjaya (2000). The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998. QEH Working Paper Series #44, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Lichtensztejn, S. y R. Trajtenberg (1991). La liberalización de la política económica hacia las empresas transnacionales en América Latina: décadas del 50 y 60, Documento de Trabajo Decon No. 13/91 Diciembre, 1991
- López, Andrés y Valeria Arza (2008) - La industria automotriz en el Mercosur. El caso argentino. Serie Red Mercosur N°10 (redmercosur.org/la-industria-automotriz-en-el-Mercosur).
- López, Andrés; Verónica Gutman y Daniela Ramos (2015). Análisis de los mecanismos de regulación y promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Ecuador Versión Final para Discusión Interna, BID, Washington DC, Agosto 2015

- Máttar, J. y Wilson Peres (1997). La política industrial y el comercio exterior en México. En Peres, W. (coord), *Políticas de competitividad industrial: América Latina y el Caribe en los años noventa* (pp 219-261).
- Narula, Rajneesh and John H. Dunning (2009) *Multinational enterprises, development and globalisation: Some clarifications and a research agenda ONU Merit Working Paper Series #2009-023*
- Ngoason, Michael Zisuh (2014). How international oil and gas companies respond to local content policies in petroleum-producing developing countries: A narrative enquiry. *Energy Policy*, 2014, vol. 73, issue C, pages 471-479
- Oman, Charles, 2000. Policy competition for foreign direct investment: A study of competition among governments to attract FDI. Development Centre Studies. OECD.
- Ons, Alvaro (2015). Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones el caso de Uruguay. Versión Preliminar para Discusión Interna. Estudio regional sobre mecanismos de promoción de la IED en América Latina, Unidad de Comercio e Inversiones del BID. Washington DC.
- Peres, Wilson (2006). El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL, N° 88, 2006, págs. 71-88, ISSN-e 1682-0908.
- OMC (Varios años). Examen de las Políticas Comerciales: Chile 1997; Panamá, 2014;
- Ragin, Charles (2009). Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA). En **Configurational Comparative Methods**.
- Vargas, José (2014). Las reformas del gobierno de Peña Nieto y la dimensión de las exigencias de la economía mexicana. Revista crítica de investigación y análisis económico, vol. 1, n°1.
- UNCTAD (2009 a 2016): Investment Policy Monitor
- Sabbatini, Rodrigo Coelho (2008). Investimento direto estrangeiro: reflexões sobre políticas de apoio e seus determinantes. (Tesis doctoral) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economía.
- Ros Bosch, Jaime (2015): ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?, El Colegio de México y UNAM
- US Department of Commerce (2015). Investment Climate Statement: Argentina.
----- (2015). Idem Venezuela, Ecuador, Bolivia, Colombia, Uruguay, México y Costa Rica.
- Vázquez, Jesús, 2011. La promoción de la inversión extranjera directa (IED), desde una perspectiva comparada entre los casos de México y Chile. Tesis Maestría. Flacso. México.