

# ¿Cómo apoyar la internacionalización productiva en América Latina?:

## Efectividad de las políticas, requerimientos de capacidades y necesidad de rebalanceo<sup>1</sup>

Juan Carlos Hallak y Andrés López<sup>2</sup>

Junio, 2022

### Resumen

A pesar de que la agenda de políticas vinculada a la internacionalización productiva cobra cada vez mayor relevancia, la experiencia de los países de América Latina en la implementación de las mismas ha sido mixta. Una de las razones que explica la gran cantidad de intervenciones fallidas o trucas es la falta de evaluación previa sobre la disponibilidad de capacidades estatales requeridas para cada política, así como de los costos y riesgos asociados. Sin embargo, no existe un marco conceptual que facilite el abordaje de dicha evaluación. Este trabajo realiza una contribución en ese sentido. Construimos una taxonomía de políticas de apoyo a la internacionalización productiva en términos de sus requerimientos de capacidades estatales, costos y riesgos. Luego, evaluamos la evidencia disponible sobre utilización e impactos de cada tipo de políticas en América Latina y su relación con las capacidades estatales disponibles en los países de la región. Sobre esta base, concluimos que es necesario rebalancear el portafolio de políticas vigentes hacia instrumentos que requieren capacidades más complejas (particularmente en la fase de su ciclo de vida que denominamos “operativa”), por lo que dicho rebalanceo debe ir de la mano de un esfuerzo por construir aquellas capacidades.

---

<sup>1</sup> Agradecemos enormemente la valiosa asistencia técnica de Patricia Iannuzzi en este proyecto. También agradecemos la colaboración de Belén Bentivegna, las conversaciones con Rodrigo Contreras, Queila Delgado Ojeda, José Francisco Demichelis, Karla Flores, Piero Ghezzi, Daniel Gómez Gaviria, Mikael Larsson, Mónica Maday y Christian Volpe Martincus, y los comentarios de Juan Blyde, Miguel Braun, Pablo García y otros participantes de un seminario interno organizado por el BID.

<sup>2</sup> Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP). Universidad de Buenos Aires-CONICET. Buenos Aires, Argentina

## Contenido

<b>I.</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Taxonomía de Políticas de Apoyo a la Internacionalización Productiva .....</b>	<b>6</b>
<b>1.</b>	<b>Regímenes de incentivos fiscales y financieros.....</b>	<b>7</b>
	Regímenes fiscales de apoyo a la exportación.....	9
	Regímenes impositivos y financieros para atraer inversiones.....	12
<b>2.</b>	<b>Programas de apoyo a la internacionalización productiva .....</b>	<b>21</b>
	Agencias de Promoción de Exportaciones .....	24
	Agencias de Promoción de Inversiones.....	28
	Financiamiento para la exportación.....	32
<b>3.</b>	<b>Infraestructura operativa, legal y física: provisión de bienes públicos y bienes club que reducen costos de exportar e invertir .....</b>	<b>36</b>
<b>4.</b>	<b>Coordinación de políticas de apoyo a la internacionalización productiva (“coordinación”).</b>	<b>43</b>
<b>III.</b>	<b>Capacidades requeridas y riesgos asociados.....</b>	<b>49</b>
<b>1.</b>	<b>Capacidades estatales requeridas.....</b>	<b>49</b>
	Capacidades para la adopción (decisión, diseño y puesta en marcha).....	51
	Capacidades para la operación (administración, gestión y/o mantenimiento) .....	53
	Capacidades para la evaluación (monitoreo, rediseño y eventual terminación).....	57
<b>2.</b>	<b>Riesgos asociados .....</b>	<b>59</b>
<b>IV.</b>	<b>Lecciones y sugerencias de política: un balance .....</b>	<b>63</b>
	<b>Referencias .....</b>	<b>70</b>
	<b>ANEXO. Tabla Resumen.....</b>	<b>77</b>

## I. Introducción

En las últimas décadas la agenda de políticas vinculada a la internacionalización productiva ha ganado creciente espacio. La gran mayoría de los países busca promover activamente una mayor integración en la economía global, tanto a través de mecanismos de facilitación y estímulo al comercio, como de atracción de inversión extranjera directa (IED). La racionalidad detrás de este objetivo es que la integración puede generar ganancias de productividad para las economías, a través del acceso y difusión de tecnologías y conocimientos y de una mejor asignación de recursos, tanto inter como intra-sectorial. De este modo, se promovería el crecimiento y, por tanto, la creación de empleos. En un escenario signado por los procesos de fragmentación geográfica de la producción y de expansión de las cadenas globales y regionales de valor, la relevancia de la agenda de políticas en torno a la internacionalización productiva gana aún más relevancia.

Los países de América Latina muestran, en mayor o menor medida, un persistente rezago en materia de diversificación exportadora e inserción en las cadenas globales de valor. Con el propósito de mejorar sus perfiles de integración en la economía global, han puesto en marcha en décadas recientes una gran cantidad de políticas de apoyo a la internacionalización productiva. Estas experiencias han sido exitosas en muchos casos, pero también existe una gran cantidad de intervenciones fallidas o trucas. Asimismo, no ha sido inusual que se mantengan políticas de dudosos efectos concretos y/o con altos costos que no son compensados por los beneficios obtenidos. En otras palabras, las políticas de apoyo a la internacionalización no siempre han sido capaces de contribuir de modo efectivo al objetivo de mejorar la integración de América Latina en los mercados internacionales.

Numerosos argumentos de orden conceptual justifican las distintas políticas de apoyo a la internacionalización productiva. Sin embargo, los potenciales beneficios que ellas conllevan solo pueden concretarse en presencia de las capacidades estatales que son requeridas, en forma heterogénea, por cada una de ellas. Por ejemplo, no se necesita el mismo tipo de capacidades para administrar un mecanismo de exención arancelaria para importaciones temporales que para implementar una ventanilla única de comercio exterior o atraer inversiones de empresas extranjeras. Por ello, es crucial tener en cuenta cuáles son dichos requerimientos al evaluar la eventual adopción de una determinada política, ya que la estructura del Estado podría carecer de las capacidades necesarias. Asimismo, la evaluación de la correspondencia entre capacidades requeridas y capacidades disponibles permite identificar las necesidades de construcción de capacidades estatales cuando ellas no existen o se encuentran insuficientemente desarrolladas.

Las políticas de apoyo a la internacionalización productiva también difieren en cuanto a los costos y potenciales riesgos asociados a su adopción. Si una iniciativa de promoción de marca país tiene poco éxito, probablemente resulte fácil de remover, con pérdidas limitadas. En cambio, la creación de zonas económicas especiales o la implementación de incentivos fiscales sectoriales suelen abrir más espacio para la captura y las conductas buscadoras de rentas que

perpetúan estos regímenes, aun a costa de sacrificios fiscales elevados, incentivos potencialmente redundantes, y un balance costo-beneficio negativo.

Todo esto hace que el proceso de adopción, operación y evaluación de las políticas de apoyo a la internacionalización sea complejo y lleva a que en muchas ocasiones no se obtengan los beneficios esperados o se generen experiencias truncas o fallidas. Los gobiernos deben ser capaces de identificar adecuadamente los problemas y los mejores instrumentos para abordarlos y luego deben poseer las habilidades técnicas y las estructuras organizacionales requeridas para implementar las políticas de forma eficiente. Asimismo, deben introducir mecanismos de monitoreo que permitan detectar desvíos respecto de los objetivos iniciales, de modo de introducir las correcciones necesarias, o bien remover la intervención. Finalmente, se deben asegurar los recursos necesarios para la puesta en marcha de las políticas y el compromiso con su estabilidad en el tiempo, al menos hasta que las evaluaciones de impacto indiquen la conveniencia de modificarlas o removerlas. Sin embargo, muchas veces se adoptan estas políticas sin una evaluación de la disponibilidad de capacidades estatales para realizar adecuadamente todas estas actividades, así como de sus costos y riesgos. De esta manera, como se dijo antes, los beneficios esperados muchas veces no se terminan concretando o las políticas son discontinuadas.

Lamentablemente, existen pocas herramientas disponibles para llevar a cabo una evaluación de este tipo. En particular, en ausencia de categorías analíticas que permitan agrupar a las distintas políticas según características similares en términos de capacidades requeridas y riesgos, es fácil quedar prontamente abrumado por la enorme variedad de políticas existentes sin una guía conceptual que ayude a conducir un análisis provechoso. Esto es un problema potencialmente severo, ya que los tomadores de decisión deben ser conscientes de las limitaciones que pueden tener para adoptar e implementar cada tipo de políticas, así como para evaluar el portafolio de políticas vigentes e identificar prioridades de remoción y revisión de las mismas.

En este escenario, el presente trabajo apunta a llenar este vacío y así contribuir a informar el debate y el proceso de toma de decisiones en torno a las políticas de internacionalización productiva en América Latina. A tal fin, elaboramos una taxonomía para clasificarlas en base no a sus objetivos –como serían, por ejemplo, la atracción de inversiones o, en el caso de las exportaciones, abaratar su costo, facilitar su procesamiento burocrático, o brindar a las empresas apoyo comercial en el exterior–, sino a la forma en que se ejecutan. Esto nos permite analizar las capacidades y riesgos asociados a cada tipo de políticas, así como diferenciar esas capacidades y riesgos según las fases de su ciclo de vida. Luego, dentro de cada grupo de políticas, evaluamos la evidencia disponible en torno a su utilización en América Latina y, en la medida en que existe información disponible, respecto de sus impactos. Sobre la base de estos antecedentes, extraemos algunas conclusiones sobre el portafolio de políticas existentes y sobre su correspondencia con una adecuada consideración de capacidades, costos y riesgos. Del análisis surge como conclusión principal la necesidad de rebalancear dicho portafolio.

La taxonomía de políticas de apoyo a la internacionalización productiva propuesta en este trabajo comprende, en primer lugar, a lo que aquí llamamos “regímenes de incentivos fiscales y

financieros” destinados a promover las exportaciones y las inversiones. Aquí se incluyen diversos tipos de instrumentos, desde las políticas que buscan neutralizar o reducir la carga impositiva sobre las exportaciones (e.g. devolución o exención de impuestos y aranceles, zonas especiales, etc.), hasta el otorgamiento de subsidios, exenciones y diferimientos impositivos y créditos preferenciales para los inversores.

En segundo lugar, tenemos los “programas de apoyo a la internacionalización productiva”. Estos programas, en general, apuntan a resolver fallas de mercado que obstaculizan el desarrollo exportador y la atracción de inversiones (e.g. información incompleta o asimétrica), así como a mejorar la imagen y/o la reputación del país a nivel internacional (por ejemplo, a través de la creación de “marcas”). Las políticas incluidas en este grupo están a cargo de agencias especializadas en promover exportaciones e inversiones y de instituciones financieras que proveen créditos y garantías para los exportadores.

En tercer lugar, aparecen los instrumentos aquí agrupados bajo la categoría “políticas de infraestructura operativa, legal y física”. Estas políticas incluyen a aquellas iniciativas que tienden a reducir los costos y tiempos de las operaciones comerciales. Aquí podemos encontrar tanto proyectos de infraestructura física y de telecomunicaciones, como instrumentos asociados a la infraestructura “blanda” (e.g. medidas de facilitación del comercio, ventanillas únicas, etc.). También se encuentran en esta categoría los compromisos internacionales que firman los países para facilitar el movimiento de bienes, capitales y personas (tratados de libre comercio y de protección de inversiones, acuerdos de doble tributación, de armonización y/o reconocimiento de estándares y de movilidad de personas, etc.).

Finalmente, agrupamos a un conjunto de iniciativas cuyo objetivo es generar una visión integrada y sistémica en torno al diseño e implementación de las estrategias de internacionalización productiva, a través de la introducción de mecanismos de coordinación que pueden tener diferentes alcances y competencias (aquí hablamos de “coordinación de políticas de apoyo a la internacionalización”). Estas incluyen, por ejemplo, los planes exportadores, consejos, mesas y otros esquemas en los que participan representantes de diversos organismos del sector público y, en muchas ocasiones, también del sector privado, en búsqueda de favorecer la circulación de información, la identificación de bienes públicos cuya provisión no resuelve el mercado y la generación de consensos en torno a los objetivos e instrumentos de las políticas de internacionalización así como a su implementación coherente<sup>3</sup>.

Para caracterizar las capacidades estatales requeridas por cada uno de estos tipos de política, utilizamos la clasificación propuesta por Cornick et al. (2018), quienes las dividen en capacidades de tipo *técnico*, *organizacional* y *político*. A la vez, en nuestro análisis distinguimos a los requerimientos de capacidades a lo largo de tres etapas en el ciclo de vida de las políticas: *adopción*, *operación* y *evaluación*. Encontramos que los cuatro tipos de políticas difieren en cuanto a sus requerimientos de capacidades estatales, pero lo hacen particularmente en la

---

<sup>3</sup> Cabe aclarar que las iniciativas que incluimos aquí no solo están destinadas a resolver fallas de mercado, sino también a coordinar acciones de política que se llevan adelante en diferentes agencias estatales.

etapa de operación, siendo los programas y las políticas de coordinación aquellos que requieren en esta etapa capacidades más complejas y difíciles de construir. Por el contrario, los regímenes y una porción importante de los diversos componentes de la infraestructura operativa, legal y física tienen menores demandas de capacidades durante esta etapa, lo cual favorece la supervivencia y predominio de estos últimos tipos de políticas, aun en ausencia de las capacidades requeridas para llevar a cabo adecuadamente las dos fases restantes. Como resultado de ello, argumentamos que, teniendo en cuenta en forma integral beneficios esperados, costos y riesgos, el portafolio de políticas en los países de América Latina tiende a estar desbalanceado hacia la adopción de regímenes y en desmedro de un mayor predominio de programas y ámbitos de coordinación; asimismo, no siempre se ha priorizado la construcción del tipo de infraestructura requerida para facilitar las exportaciones y la atracción de inversiones.

Luego de esta introducción, el documento se estructura como sigue. En la sección II presentamos la taxonomía de las políticas de apoyo a la internacionalización productiva, y analizamos la situación de los países de América Latina dentro de cada categoría de política. Aquí también se incluye evidencia respecto de impactos y de mejores prácticas en la medida en que existe información disponible. La sección III discute las diferentes capacidades y riesgos asociados a las distintas políticas examinadas. Finalmente, la sección IV concluye y presenta algunas sugerencias tendientes a mejorar el proceso de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas de apoyo a la internacionalización productiva en la región. En un Anexo al final del documento se incluye una tabla resumen con los principales objetivos y características de cada grupo de políticas, así como de los respectivos requerimientos de capacidades –distinguiendo según las etapas del ciclo de vida- y riesgos asociados.

## II. Taxonomía de Políticas de Apoyo a la Internacionalización Productiva

A pesar de la enorme variedad de políticas de apoyo al desarrollo exportador y a la promoción de inversiones, para los objetivos de nuestro análisis en el presente estudio creemos relevante distinguirlas en las siguientes cuatro grandes categorías, que estructuran la descripción y el relevamiento de estas políticas que hacemos en esta sección:

- a) Regímenes de incentivos fiscales y financieros
- b) Programas de apoyo a la internacionalización productiva
- c) Infraestructura operativa, legal y física: provisión de bienes públicos y bienes club que reducen costos de exportar e invertir
- d) Coordinación de políticas de apoyo a la internacionalización

Nuestra taxonomía no distingue a las políticas por sus objetivos (la forma más usual de categorizarlas), sino por las diferentes formas a través de las cuales se gestiona su ciclo de vida, ya que a partir de entender esas diferencias podremos identificar los diversos tipos de

capacidades requeridas para su eficiente implementación (y los respectivos riesgos asociados). En otras palabras, nuestra hipótesis de trabajo es que la identificación de capacidades y riesgos es contingente a cómo se adoptan, se operan y se evalúan las políticas; así, las capacidades requeridas para el funcionamiento eficaz de una agencia de promoción de exportaciones o una agencia de promoción de inversiones son muy parecidas entre sí, mientras que, a pesar de que persiguen objetivos similares, hay grandes diferencias entre las capacidades demandadas en una agencia de inversión vis a vis las que exige un régimen de incentivos a la inversión.

Más aún, los requerimientos de capacidades difieren para cada una de las distintas etapas en el ciclo de vida de las políticas. Agrupamos estas etapas en tres grandes “fases”. Una primera fase es la *adopción* de la política. Incluye, en primer lugar, la decisión de implementarla (por decisión ejecutiva, consenso parlamentario u otra vía). Luego comprende la elaboración de su diseño, en donde se definen, entre otros aspectos, sus características básicas, beneficiarios y objetivos. Finalmente, abarca su “puesta en marcha” o primera implementación. Una vez en marcha, el ciclo de vida de las políticas entra en una segunda fase, de *operación*, en la cual las empresas reciben sus beneficios. Según el tipo de política, en esta fase decimos que la misma se “administra” (en el caso de un régimen), se “gestiona” (en el caso de un programa y de la coordinación), o se “mantiene” (en el caso de la infraestructura). Finalmente, una última fase de *evaluación* consiste en el continuo monitoreo de la política y la realización de acciones específicas de evaluación de impacto, con eventuales decisiones de rediseño o de terminación. De nuevo, los riesgos asociados también son diferentes a lo largo de estas tres fases.

Analizamos a continuación cada uno de estos tipos de política destacando sus elementos centrales, en general y en cada fase de su implementación (ver tabla resumen en el Anexo), así como la prevalencia que tiene la aplicación de cada una de ellas en América Latina y la evidencia –cuando la hubiera– sobre su funcionamiento.

## 1. Regímenes de incentivos fiscales y financieros

Un amplio conjunto de políticas tiene como característica central su implementación en forma de “régimen”. Los regímenes son mecanismos de intervención basados en proveer apoyos directos a empresas para los fines buscados (en nuestro caso exportaciones y/o atracción de IED), usualmente a través de reembolsos, deducciones, diferimientos y/o exenciones a tasas e impuestos o aportes directos. Suelen estar basados en un marco normativo de alto rango (ley o decreto) que establece reglas y parámetros usualmente bien definidos (aunque, como veremos más abajo, en ocasiones dan lugar a discrecionalidades que generan potencial de captura y búsqueda de rentas) para acceder a algún tipo de beneficio fiscal, financiero y/o tratamiento regulatorio especial. Una vez establecido, el régimen se “administra”, consistiendo la administración en el aseguramiento de la correcta aplicación de los beneficios a cada empresa que los solicita y/o usufructúa. La administración del régimen puede seguir dos procedimientos básicos: (i) se establece un procedimiento de aplicación, evaluación y eventual aprobación; (ii) los beneficios del régimen se aplican automáticamente sin necesidad de aprobación.

Consideramos en esta sección dos tipos de regímenes. El primero son los regímenes fiscales de apoyo a la exportación, constituido principalmente por aquellos que restituyen, devuelven o eximen a la importación del pago de aranceles y/o de impuestos internos cuando los bienes importados son reexportados o son utilizados como insumo para producir bienes exportados. El segundo son los regímenes de inversión cuyo componente más relevante son los incentivos a la inversión. En línea general, estos incentivos se pueden definir como cualquier ventaja cuantificable otorgada a empresas específicas o categorías de empresas con el objetivo de estimular que se comporten de una determinada manera (UNCTAD, 2000) –e.g. que inviertan en un determinado territorio/sector/actividad, o cumplan determinadas metas de desempeño–.

Los regímenes de apoyo a la exportación suelen ser amplios en alcance y de cobertura nacional. Suelen incluir a toda empresa exportadora sin discriminación –incluso si además de exportar vende al mercado local–, como es el caso de la admisión temporaria de importaciones, aunque a veces se excluyen algunos sectores (por ejemplo, exportaciones tradicionales en el caso de reintegros de impuestos indirectos). De cualquier forma, es común que se requiera seguir un procedimiento administrativo para certificar el cumplimiento de las condiciones del beneficio. Los regímenes de apoyo a la exportación son administrados, según el caso, por los ministerios de comercio, las aduanas o las autoridades impositivas. Los regímenes de incentivo a la inversión son administrados, según el tipo de régimen y el país en cuestión, por los ministerios de hacienda, economía, comercio y/o industria, o por ministerios especializados en el caso de los regímenes de alcance sectorial. En el caso de los incentivos a la inversión, a diferencia de lo que ocurre con los de exportación, es usual que existan criterios de selectividad, sea por sector/actividad, tipo o tamaño de proyecto o región de destino. A la vez, puede ocurrir que estos incentivos se otorguen a cambio de ciertas contrapartidas (e.g. capacitación de mano de obra local, desarrollo de actividades de I+D, etc.). Los contratos de estabilidad tributaria también suelen otorgarse a cierto tipo de proyectos (generalmente por arriba de cierto umbral de inversión), mientras que los contratos de PPP aplican usualmente a obras de infraestructura.

Una característica común a los regímenes es que los mismos conllevan un costo fiscal compuesto principalmente por el incentivo que se otorga, en contraposición a un bajo costo de administración. A su vez, es usual que ese costo fiscal sea de considerable magnitud (implícito –sacrificio fiscal– o explícito –subsidios directos– según el caso), al menos en relación con el costo de los otros tipos de políticas analizados más abajo. Por ejemplo, según datos de CEPAL/OXFAM Internacional (2019), el costo fiscal de las exoneraciones tributarias vigentes en las zonas francas asciende a 0,43% del Producto Bruto Interno (PBI) en Uruguay, 0,49% en El Salvador, 0,57% en República Dominicana y 0,93% en Costa Rica.

En tanto, a pesar de que insumen usualmente un costo fiscal alto, los resultados o beneficios de los regímenes, por distintos motivos que se discutirán más adelante, raramente son evaluados de forma rigurosa. En cambio, los criterios de éxito del régimen se suelen medir a través de estadísticas descriptivas sobre montos de inversión o de exportación, empresas atendidas o empleos creados. Esta métrica puede ser engañosa, ya que los incentivos podrían ser redundantes, particularmente por terminar aplicándose a exportaciones o inversiones que se hubieran realizado de cualquier forma. Asimismo, raramente se compara el retorno social del

costo fiscal de los regímenes con el de aplicaciones alternativas de los mismos recursos (e.g. mejora del capital humano o la infraestructura). También es usual que sea difícil estimar las externalidades que se pretende promover con el uso de incentivos a la inversión (García et al., 2021). Finalmente, varias de estas políticas podrían dar lugar a “*races to the bottom*” en donde los países compiten unos con otros por otorgar incentivos de mayor volumen (OECD, 1998; Oman, 1999).

## Regímenes fiscales de apoyo a la exportación

La posibilidad de otorgar incentivos fiscales a la exportación se ha visto fuertemente restringida en los últimos años. En particular, fueron prohibidos por el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC)* de la Organización Mundial del Comercio (OMC) aquellos cuyo otorgamiento estaba supeditado a: i) el logro de determinados resultados de exportación; ii) la utilización de insumos nacionales con preferencia de los importados. A pesar de que este acuerdo entró en vigencia en 1995, recién en diciembre de 2015 venció el plazo máximo de transición otorgado a los países en desarrollo por el ASMC para eliminar progresivamente las subvenciones prohibidas. La prohibición fue eficaz en forzar a los miembros de la OMC a modificar sus esquemas para hacerlos compatibles con la normativa multilateral. Por este motivo, este tipo de incentivos –si caen bajo las condiciones prohibidas– ya no pueden constituir un componente central de una política de promoción de exportaciones.

De todas formas, existe aún un margen de implementación permitido para este tipo de políticas a través de regímenes sustentados en el principio tributario de “no exportar impuestos” presente en la normativa del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), hoy administrado por la OMC. Estos regímenes, por un lado, eximen o devuelven aranceles o tasas aplicables a la importación de productos que luego son reexportados o utilizados en la producción de bienes exportados. Entre ellos se encuentran regímenes como la *admisión temporaria*, el *drawback*, y el *Carnet ATA*. Por otro lado, reintegran impuestos indirectos pagados sobre bienes y servicios utilizados en la producción de mercancías destinadas a la exportación, como el impuesto al valor agregado y a las ventas; estos reintegros solo están permitidos por la reglamentación de la OMC siempre y cuando no excedan los impuestos efectivamente pagados durante la producción y distribución de productos similares al bien exportable cuando éste se vende en el mercado interno. La justificación de estos regímenes reside en la neutralización de la carga tributaria sobre los productos exportables para ser concentrada en su totalidad en el país de destino del consumo.

A pesar de que la noción de no cargar tributos a la exportación es simple, los países exhiben una amplia heterogeneidad en la forma de implementación de este principio. El tipo de régimen más extendido es el de *admisión temporaria*, que exige a la importación de bienes de impuestos y tasas si los mismos son exportados luego de ser transformados, elaborados o reparados en el país. Todos los países de América Latina tienen en vigencia un régimen de este tipo, que es explícitamente autorizado bajo el *Acuerdo de Facilitación de Comercio (AFC)*

de la OMC. Los regímenes de admisión temporaria pueden diferir en el tipo de productos cubiertos por el beneficio (por ej., en Chile los combustibles no entran en el régimen), los plazos máximos (por ej., en Ecuador el plazo máximo para exportar el bien es de 180 días desde la importación del insumo), los montos mínimos de exportación (por ej., en México pueden acogerse al régimen empresas que exporten más de USD 500.000 o más del 10% de su producción) o los requisitos para documentar la veracidad del proceso productivo llevado adelante localmente (por ej., en Argentina se requiere la verificación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, mientras que en México se exige la de un notario público). En cualquier caso, en todos ellos se requiere seguir un proceso burocrático administrado por áreas del sector público como las aduanas o las autoridades encargadas de la política comercial.

Otros regímenes similares son el *drawback* y el carnet ATA. El primero es muy similar a la admisión temporaria, aunque en vez de eximir ex-ante la carga tributaria sobre la importación los impuestos abonados se devuelven ex-post luego de realizada la exportación. Similarmente a la admisión temporaria, casi todos los países relevados tienen en vigencia un régimen de este tipo, aunque encontramos como excepción el caso de Nicaragua -que no lo tiene-, República Dominicana -en donde no está implementado y Honduras -donde ha caído en desuso<sup>4</sup>. El carnet ATA, por otro lado, es un documento internacional que permite la importación temporal de bienes sin pagar aranceles para su uso como muestras comerciales, la participación en ferias o eventos comerciales y la organización de eventos artísticos y deportivos, entre otros. A este régimen internacional simplificado han adherido solo algunos países de la región, como Brasil, Chile, México y Perú (en trámite).

Además de la exención o devolución de aranceles y tasas a la importación de bienes que serán procesados y re-exportados, bajo el principio de no exportar impuestos la OMC también permite la devolución de impuestos internos pagados sobre los insumos utilizados para elaborar bienes destinados a la exportación. En el caso de los insumos importados, todos los países de la región tienen algún tipo de régimen para el reintegro de impuestos indirectos pagados sobre los mismos. Algunos de ellos, como Chile o México, limitan estos beneficios a los insumos importados, por lo que los mismos están enmarcados en los regímenes existentes de admisión temporaria o *drawback*. Otros países, como Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, extienden la devolución de impuestos indirectos –principalmente el impuesto al valor agregado, aunque a veces también otros, como el impuesto a las ventas– a aquellos pagados sobre insumos nacionales. En estos otros casos, es común que los beneficios se instrumenten a través de regímenes específicamente diseñados a tal fin.

Con fines de simplificación administrativa, es común que los países que devuelven impuestos indirectos sobre todos los insumos utilizados para la producción y distribución del bien exportable –no solo los insumos importados– no devuelvan siempre los gravámenes según lo estrictamente pagado, sino que se establezcan importes máximos o tasas de devolución por

---

<sup>4</sup> A priori, al menos para empresas ya establecidas y con procesos productivos estandarizados, la admisión temporaria es preferible al *drawback* por simplicidad en la tramitación y menor costo financiero, lo cual puede explicar, junto a otros factores, el poco uso de este último instrumento en países como Honduras.

producto con base en diversas consideraciones relacionadas, por ejemplo, con restricciones fiscales u objetivos de promover cierto tipo de actividades económicas. Por ejemplo, en Argentina la alícuota del reintegro está fijada según ítem arancelario -en función del valor agregado al producto exportado- y como máximo puede llegar a un 10% del valor agregado localmente. En Chile, el reintegro tiene una alícuota única del 3% (sobre valores FOB de exportación excluidos gastos deducibles) y se exige al menos un 50% de insumos importados o una transformación tal que les confiera una nueva posición arancelaria diferente a la del o los componentes importados. En Uruguay, el porcentaje de devolución ha aumentado del 2% en 2012 al 6% en 2017 (siempre del valor FOB de exportación), en simultáneo con la ampliación del grado de cobertura sobre el número de líneas arancelarias incluidas, que subieron de 217 ítems en 2012 a 1.531 ítems en 2017. En Brasil, el Programa Reintegra fija una tasa máxima de devolución del 3% de los ingresos brutos de exportación.

Más allá de los detalles de implementación que cada país elige para este tipo de regímenes, es importante destacar que, a pesar de su costo fiscal, los mismos tienen la ventaja de estar directamente orientados a la exportación; debido a ello, sería esperable que su impacto por unidad monetaria erogada sea mayor al de regímenes de impacto indirecto en la internacionalización productiva, como los aplicables a la inversión. A su vez, también exhiben la ventaja de responder a un principio aceptado globalmente como es el de no exportar impuestos. Por ello, solo ayudan a nivelar entre países el componente impositivo como factor de competitividad y no son susceptibles de objeción internacional. Sin embargo, aún sujetos a dichas ventajas, es razonable siempre ponderar los beneficios esperables de estos regímenes con respecto al costo fiscal que ellos implican, más aún en países en donde el costo de oportunidad de los recursos fiscales es muy elevado.

A la vez, cualquiera sea la elección óptima sobre cobertura y cuantía de los beneficios, es esencial que estos regímenes provean un marco de certidumbre para que el incentivo fiscal impacte en forma plena en las decisiones empresariales. En este sentido, es común que por necesidades fiscales los países cambien los términos de los mismos o demoren los pagos devengados, generando ex-ante incertidumbre sobre la concreción del beneficio, y licuando así el impacto esperado del régimen, sin necesariamente ahorrar en porcentajes significativos los pagos finalmente realizados. También es crucial que la implementación sea transparente, garantizando el acceso a los beneficios en igualdad de condiciones a empresas de distinto tamaño o localización geográfica. Por ejemplo, un estudio llevado a cabo en Colombia (DNP, 2002) halló que el Certificado de Reembolso Tributario (CERT) había perdido efectividad debido a dos problemas principales: 1) los certificados estaban concentrados en pocos productos tradicionales (entre 1997 y 2001, apenas 10 productos tenían una participación del 41,6% en los beneficios del régimen) y 2) los pagos de los CERT a los exportadores presentaban retrasos debido a restricciones fiscales que provocaban que los recursos necesarios para su reconocimiento no fueran contemplados en el presupuesto nacional. En Argentina, en reiteradas ocasiones (2017, 2009, 2007) el sector privado hizo reclamos por

demoras de hasta seis meses más que lo estipulado en el pago de reintegros y devoluciones<sup>5</sup>. En México se han denunciado demoras similares, solicitando al gobierno que compense a las empresas con intereses por los atrasos incurridos<sup>6</sup>. Por estas razones, es imprescindible que los gobiernos analicen en profundidad la capacidad y sostenibilidad fiscal del instrumento con anterioridad a decidir la adopción y cobertura de regímenes de este tipo.

Cabe mencionar, por último, los regímenes especiales que, con diversas denominaciones, Zonas Francas (ZF), Zonas Económicas Especiales (ZEE) o Zonas Procesadoras de Exportaciones (ZPE) u otras similares, apuntan a garantizar, dentro de espacios delimitados geográficamente, condiciones de libre comercio, infraestructura dedicada y facilidades aduaneras a las empresas que se localizan dentro de aquellas zonas. Dado que en décadas recientes estos regímenes han evolucionado en muchos países en desarrollo (incluidos varios de América Latina) hacia esquemas que incluyen otros beneficios fiscales y regulatorios destinados a atraer inversiones (manteniendo de todos modos las ventajas originales antes mencionadas), discutiremos sus características, utilización e impactos en la sección siguiente.

## Regímenes impositivos y financieros para atraer inversiones

Desde hace varias décadas muchos países (y estados subnacionales) vienen haciendo un intenso uso de incentivos fiscales (e.g. reducción/exoneración de tasas, deducciones y créditos tributarios, depreciación acelerada) –que se aplican mayormente sobre el impuesto a la renta corporativa- o financieros (e.g. subsidios directos –*grants*-, créditos/garantías/seguros preferenciales, subsidio de tasa) para atraer inversiones. Estos incentivos pueden ser de carácter general, orientarse a un sector/región o tener un objetivo específico. Asimismo, pueden otorgarse de forma automática o mediante evaluación individual de los impactos potenciales de cada inversión<sup>7</sup>. Aunque hasta donde conocemos muy raramente los incentivos discriminan entre empresas locales y extranjeras, en la práctica usualmente funcionan como parte de los paquetes de ventajas/atractivos que los países ofrecen a estas últimas para radicarse o ampliar su presencia en sus respectivos territorios.

Cabe recordar que, a diferencia del caso de los subsidios a la exportación, no hay reglas multilaterales que limiten o regulen el uso de incentivos a la inversión<sup>8</sup>, salvo aquellos que imponen condiciones de desempeño en materia de exportaciones o contenido nacional (los

---

<sup>5</sup> Véanse <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/alertan-por-la-vuelta-de-las-demoras-en-la-devolucion-del-iva-en-los-granos-nid1987061/>, <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-uia-reclamo-por-los-pagos-atrasados-de-reintegros-y-devoluciones-nid1130010/> y <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/lenta-devolucion-del-iva-y-de-reintegros-nid965048/>, recuperados [9.12.2021].

<sup>6</sup> Véase <https://www.efe.com/efe/america/mexico/patronal-mexicana-pide-a-gobierno-pagar-intereses-si-demora-retorno-impuestos/50000545-4056944>, recuperado [9.12.2021].

<sup>7</sup> Ver García et al. (2021) para una discusión sobre ventajas y desventajas de distintos tipos de incentivos a la inversión.

<sup>8</sup> Ciertos acuerdos regionales imponen criterios para el uso de incentivos y ayudas a la inversión; es el caso de la Unión Europea, en donde esos criterios se vinculan con los niveles de desempleo y de ingreso per cápita de las diversas regiones en las que pueden dividirse los países del bloque.

cuales están prohibidos en el marco de los acuerdos de la OMC). Si bien incentivos que no están atados a esos criterios podrían ser cuestionados ante la OMC por parte de terceros países en el marco del ASMC, en la práctica es difícil demostrar el daño y la vinculación con el incentivo potencialmente recurrible. A modo de ejemplo, la disputa iniciada en 2004 por EE.UU. en contra de la Unión Europea (UE) por las ayudas (supuestamente violatorias de los acuerdos administrados por la OMC) otorgadas a Airbus, cuya represalia tuvo lugar en 2005 fundamentada en una queja similar de la UE contra EE.UU. por ayudas a Boeing, recién culminó (después de numerosas instancias intermedias) con la autorización de la OMC en 2018 a los EE.UU. para imponer aranceles compensatorios a la UE, seguida de otra similar en 2019 a la UE en sentido inverso<sup>9</sup>.

El argumento teórico más relevante para justificar la aplicación de incentivos es que estos ayudarían a cerrar la brecha entre los retornos privados y sociales bajo el supuesto de que la IED genera derrames positivos para los países receptores. En consonancia con este principio, en muchos países los incentivos crecientemente se conceden no sólo contra compromisos de inversión, sino también a cambio de que las empresas desarrollen o localicen ciertos tipos de actividades (e.g. I+D, entrenamiento de personal, etc.) o funciones (e.g. instalación de headquarters regionales, centralización regional de las operaciones de logística y abastecimiento, etc.) que se supone pueden generar externalidades para el país/región receptora. En este sentido, cabe mencionar que la evidencia respecto de la existencia de derrames positivos derivados de la IED es mixta. En particular, su concreción parece depender del tipo de inversión recibida, de las estrategias de las multinacionales que se instalan y de las características del país receptor. Asimismo, otro determinante clave son las capacidades de absorción de las firmas domésticas, por lo cual los gobiernos deben prever mecanismos para fortalecer las capacidades de esas empresas y sus encadenamientos con la IED (para una discusión de la evidencia sobre el tema derrames de la IED, ver García et al, 2021).

Pero existen otros motivos para aplicar incentivos, incluyendo: a) promoción del desarrollo de zonas rezagadas con fines de reducir inequidades en la distribución del ingreso inter-regional; b) diversificación de la estructura productiva doméstica; c) compensación por los efectos de otras políticas públicas. Más aún, los gobiernos simplemente pueden decidir la aplicación de incentivos con el objetivo de crear empleos, motorizar el crecimiento de la economía o atraer empresas exportadoras. En la práctica, las motivaciones listadas en este párrafo pesan mucho más que el argumento de promover la generación de derrames.

La aplicación de estos instrumentos enfrenta una serie de desafíos y problemas, a saber: i) ofrecer estímulos a empresas que eventualmente hubieran invertido de todas formas (redundancia), con lo que el incentivo se establecería como una mera transferencia de recursos desde el Estado hacia las firmas; ii) las dificultades para evaluar la magnitud de los incentivos en función de los beneficios que se espera recibir de las inversiones promovidas; iii) los incentivos compiten por recursos públicos que se podrían aplicar a la mejora de los

---

<sup>9</sup> En 2021 ambos socios llegaron a un acuerdo para suspender la aplicación de esos aranceles, analizar conjuntamente el fondo de las disputas y proponer soluciones a futuro.

componentes del clima de inversiones, tales como el capital humano y la infraestructura; iv) la posible emergencia de “guerras de ofertas” entre competidores que hagan escalar los costos de los incentivos (UNCTAD, 2003; Thomas, 2011).

La evidencia sobre el impacto de los incentivos, al igual que en el caso de los derrames, es mixta y parece depender de las características de la firma y de la propia inversión. En particular, los impactos usualmente son mayores para la inversión buscadora de eficiencia que para las buscadoras de recursos o mercados (para una discusión de la evidencia sobre el tema ver Andersen et al, 2018; García et al, 2021). Asimismo, la evidencia sugiere que los incentivos solo son influyentes para atraer proyectos de IED cuando están acompañados de otras ventajas que ofrezcan el país o región receptora (e.g. tamaño de mercado, estabilidad institucional y macroeconómica, capital humano, infraestructura, etc.), las cuales tienen un impacto mayor sobre las decisiones de localización<sup>10</sup>. En este sentido, una vez que los inversores han seleccionado un conjunto de potenciales localizaciones (usualmente llamado “lista corta” en la jerga) en función de las cualidades estructurales de las mismas, la disponibilidad de incentivos puede influir en la decisión final, en especial para inversiones de gran movilidad, orientadas a la reducción de costos y a la exportación (CEPAL, 2007).

El hecho de que muchos gobiernos utilicen incentivos a la inversión aun en condiciones que serían poco propicias para que estos tengan impacto se explica por varias razones. Una de ellas es la mencionada existencia de una competencia por la atracción de inversiones, que hace que los países deban emular las ofertas de incentivos que otorgan sus vecinos. En segundo lugar, son medidas visibles de acción concreta y de relativamente rápida implementación. Asimismo, pueden generar beneficios en el corto plazo (llegada de inversiones, creación de empleos), mientras que sus costos están distribuidos en períodos más largos y son difíciles de medir, especialmente, los de aquellos que suponen renunciar a recaudación futura. Así, muchas veces para los gobiernos resulta más sencillo proveer estos apoyos que fortalecer los principales componentes del clima de inversiones (García et al., 2021).

Pero esto no significa que en todos los casos predominen estas motivaciones, ya que los gobiernos legítimamente pueden asumir que es posible diseñar regímenes de incentivos que sean costo-eficientes y generen resultados más allá de la propia llegada de las inversiones, incluyendo por ejemplo la generación de derrames de productividad o de primas salariales para los trabajadores que se desempeñan en las empresas atraídas. Por otro lado, justamente con miras a promover la generación de derrames para la economía receptora, crecientemente los incentivos se aplican con criterios de focalización (e.g. promoviendo determinados tipos de inversiones o condicionando los incentivos a ciertos criterios de desempeño vinculados a capacitación de personal, desarrollo de actividades de innovación o uso de tecnologías limpias). Si bien se trata de una buena práctica, en general requiere de instrumentos más

---

<sup>10</sup> En paralelo, la literatura también ha explorado el impacto sobre la IED de las tasas de impuesto a la renta corporativa (no condicionada a la existencia y montos de IED), en general encontrando que aquellos son positivos (Eicher et al, 2012; Antonokakis y Tondl, 2012; Blonigen y Piger, 2011).

complejos en términos de identificación de los objetivos y de la eficacia de su diseño, al tiempo que están más expuestos a problemas de captura<sup>11</sup> y otras “fallas de gobierno”<sup>12</sup>. En suma, avanzar en la focalización tiene como correlato una complejidad creciente en el diseño e implementación de la política y mayores exigencias de capacidades públicas y privadas (García et al., 2021).

Por otro lado, no todos los incentivos a la inversión tienen similares impactos. Si bien las *tax holidays* son fáciles de administrar, envían una señal clara y fácil de comunicar para los inversores y tienen bajos costos de cumplimiento para el sector privado, se las ha criticado por una serie de razones, a saber: i) discrimina contra inversiones de largo plazo que generan pérdidas en los primeros años y alcanzan beneficios sustantivos cuando ya ha transcurrido buena parte del período de exoneración. En este sentido, son relevantes para proyectos de corto plazo y de fácil relocalización ante cambios en las condiciones económicas (en otras palabras, tenderían a atraer inversiones *footlose*); ii) la renuncia fiscal no puede ser estimada *ex ante* y es independiente del monto de la inversión o de los beneficios para el país receptor; iii) exoneran rentas de cualquier nivel, por lo que el beneficio podría otorgarse incluso a proyectos con rentas esperadas muy elevadas, que hubieran inducido a concretar la inversión aun en ausencia del incentivo<sup>13</sup>; iv) son relativamente más propensas a manipulaciones, abusos y estrategias de evasión/elusión fiscal. En tanto, los créditos tributarios y las deducciones de inversiones permiten evitar algunas de estas desventajas, ya que es posible estimar su costo máximo y éste tiene relación directa con el monto de la inversión, al tiempo que son algo más limitadas las oportunidades para abusos y evasión. Sin embargo, se las ha criticado porque favorecen las inversiones intensivas en capital e introducen un sesgo desfavorable a la creación de empleo (Andersen et al, 2018; Ons, 2021).

Una práctica bastante frecuente es concentrar la oferta de incentivos en las antes mencionadas ZF, ZEE o ZPE<sup>14</sup>, así como en parques tecnológicos (los cuales no necesariamente están orientadas a la exportación). El objetivo de estos parques es que allí se desarrollen actividades que puedan generar externalidades de conocimiento (e.g. ejecución de actividades de I+D, vinculaciones tecnológicas entre empresas, o entre empresas y organismos de investigación/universidades). Es por esto que, a diferencia de las zonas francas, los parques científico-tecnológicos, para que alcancen los objetivos buscados, requieren de mucha más gestión (por ejemplo, para ayudar a promover las mencionadas vinculaciones).

---

<sup>11</sup> Por captura se entiende las situaciones en que determinados grupos de interés toman control o tienen influencia decisiva sobre las decisiones de política pública para volcarlas hacia sus propios intereses.

<sup>12</sup> Por ejemplo: falta de información para determinar el valor de las externalidades de las inversiones y, por lo tanto, el nivel de los incentivos; redundancia de los incentivos; dificultades de fiscalización.

<sup>13</sup> En James (2014) se presentan los resultados de relevamientos a empresas inversoras realizados en varios países, los cuales muestran en general altos niveles de redundancia (esto es, las empresas, según sus propias declaraciones, hubieran invertido igualmente en ausencia de los incentivos).

<sup>14</sup> Según UNCTAD (2019), mientras que en 1975 existían 79 ZEE esparcidas en 29 países, en 2018 estaban operativas 5400 ZEE en cerca de 150 naciones. Alrededor de 1000 de esas zonas habían sido creadas entre 2014 y 2019, y la UNCTAD tenía registrados otros 500 proyectos en el pipeline para los años venideros.

En ocasiones, las ZEE se instalan en áreas rezagadas dentro de un país para promover el desarrollo de dichas áreas. Asimismo, en estas zonas se pueden aplicar reformas o iniciativas que son difíciles de implementar (por razones políticas principalmente) a nivel de la economía en general (y en ocasiones, como es el caso de China, por ejemplo, se usan como “laboratorios” para testear los impactos de dichas reformas). Por otro lado, este tipo de arreglos permite concentrar la provisión de infraestructura y servicios en localizaciones específicas en lugar de desplegar esas inversiones en todo el país, reduciendo costos y tiempos de establecimiento (García et al., 2021).

La mayoría de estas zonas comparte alguno o todos de los siguientes beneficios (McCallum, 2011): i) exoneración de impuestos directos (a la renta corporativa, municipales y a la propiedad)<sup>15</sup> –obsérvese que para el caso de servicios exportables estas exoneraciones son un factor clave para instalarse en una ZEE, ya que las tradicionales facilidades para la libre importación y exportación de mercancías casi no tienen incidencia para las empresas que operan en esos sectores-; ii) exoneración de derechos sobre las importaciones de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital (y de otros impuestos aplicados en ocasión de las mismas); iii) exoneración de impuestos a las exportaciones; iv) exoneración de impuestos indirectos (IVA) en las compras nacionales; v) no aplicación de eventuales controles nacionales sobre las divisas; vi) libre transferencia de utilidades al exterior; vii) provisión de servicios administrativos simplificados, especialmente, para facilitar la importación y exportación; viii) suministro de infraestructura mejorada para la producción, el transporte y la logística. En algunos casos, existe la posibilidad de otorgar el régimen especial a empresas instaladas fuera de las ZEE (zonas uni-empresariales o *single-enterprise free points*)<sup>16</sup>.

Antes de discutir muy brevemente la evidencia internacional sobre las ZEE, cabe aclarar que si bien dicha discusión se vincula con la antes mencionada respecto de incentivos en general, merece un tratamiento aparte, al menos por dos razones: i) no todas las ZEE incluyen incentivos fiscales o financieros a la inversión; ii) uno de los temas centrales del debate sobre ZEE pasa por su eventual carácter de enclaves, con bajos o nulos encadenamientos con el resto de la economía, una cuestión ausente en el debate sobre incentivos.

Yendo ahora a la evidencia sobre ZEE, un primer dato a tener en cuenta es que según una encuesta global realizada por UNCTAD (2019) alrededor de la mitad de las ZEE se encuentran algo o fuertemente subutilizadas; esto sugiere que muchas veces se crean estas zonas sin una planificación adecuada o en base a diagnósticos poco sólidos. En segundo lugar, los últimos *surveys* disponibles sobre el tema (UNCTAD, 2019; World Bank Group, 2017; Zeng, 2021) muestran que si bien las zonas generalmente ayudan a atraer inversiones y promover exportaciones (y que el desempeño de las firmas dentro de las zonas es superior al de las

---

<sup>15</sup> Las exoneraciones tributarias son transitorias –aunque en ocasiones factibles de ser extendidas a condición del cumplimiento de ciertos requisitos de inversión o generación de empleo- o permanentes según el régimen específico, y la duración del beneficio puede depender de la actividad desarrollada en la zona.

<sup>16</sup> Las zonas francas uni-empresariales son aquellas en donde una sola empresa, independientemente del área geográfica donde se ubique, tiene la posibilidad de amparar su actividad con los beneficios del régimen de zonas francas.

firmas extra-zona), sus impactos sobre el crecimiento parecen más limitados, tanto en términos espaciales como temporales; asimismo, la evidencia sugiere que el objetivo de usar las zonas como instrumentos para atraer inversiones en sectores de alta tecnología es generalmente desafiante. En tercer lugar, los mencionados *surveys* hallan que la evidencia disponible sobre el desempeño de las ZEE es heterogénea (con casos más o menos exitosos), y que las diferencias encontradas en esa materia obedecen a factores propios de los respectivos contextos nacionales y regionales, así como a las características específicas de las propias zonas. En cuarto lugar, como se dijo antes, un punto central del debate sobre estos instrumentos es si se constituyen o no en enclaves que funcionan separadamente del resto de la economía del país o región en donde operan. Según el relevamiento de UNCTAD (2019) hay un significativo número de zonas que tienden a operar de esa forma; cabe aquí citar un estudio reciente de Frick y Rodríguez-Pose (2021), quienes analizan más de 100 ZEE en siete países (Colombia más otros de Africa y Asia), encontrando que el nivel de abastecimiento local de las mismas es bajo, y limitado a servicios locales e insumos menores (como *packaging*). A la vez, la evidencia sobre derrames de productividad (vía transferencia y difusión de conocimiento, movilidad de personal, etc.) es inconclusiva, e incluso trabajos recientes muestran que pueden ser negativos (Gorg y Mulyukova, 2022).

La literatura disponible también sugiere que ciertos tipos de zonas pueden tener un mejor desempeño relativo. Así, aquellas que funcionan con esquemas de parques científico-tecnológicos podrían tener, según la evidencia conocida, un mejor desempeño en términos de generar externalidades y encadenamientos locales. Asimismo, las zonas de mayor tamaño, las ubicadas en áreas con historias previas de industrialización y las que se localizan en localizaciones relativamente pobres, pero cerca de ciudades grandes y con buen acceso al resto del mundo parecen tener un mejor funcionamiento. Otros elementos que parecen contribuir al éxito de las ZEE incluyen: i) el diseño de las zonas debe darse en el marco de los objetivos generales de las políticas económicas y de desarrollo del país en cuestión; ii) es clave evitar errores tales como localizar ZEE en zonas alejadas de los principales hubs de transporte y actividad económica, o con poca disponibilidad de recursos humanos, falta de infraestructura, etc.; iii) las políticas activas de capacitación y vinculaciones juegan un rol central para que las ZEE generen impactos amplios en materia de desarrollo de las zonas en donde se instalan; iv) el diseño institucional también es central, ya que el buen funcionamiento de las ZEE requiere de marcos legales transparentes, consistentes y previsibles, así como de normas claras de gobernanza con participación público-privada (UNCTAD, 2019; World Bank Group, 2017).

En el caso particular de América Latina y el Caribe, encontramos que todos los países de la región tienen en vigencia esquemas de incentivos a la inversión, con diferentes alcances, objetivos y características según el caso. El relevamiento de Ons (2021) indica que la gran mayoría de ellos hace un uso relativamente intensivo de *tax holidays* (totales y parciales), usualmente como parte de paquetes de incentivos con foco sectorial, regional o en el marco de regímenes de ZEE. En cambio, los incentivos financieros solo se utilizan en pocos casos y se concentran en los países más grandes. Mientras que la banca estatal de desarrollo en Brasil puede financiar proyectos presentados por empresas extranjeras, varios gobiernos estatales

de Brasil y México han subsidiado de forma directa inversiones extranjeras a través de acceso preferencial al suelo y la infraestructura y, en algunos casos, aportes directos. Este contraste es lógico considerando el limitado espacio fiscal de la mayor parte de los países de la región; mientras que las exoneraciones y deducciones impositivas implican una renuncia al cobro futuro de ciertos tributos (que, bajo el supuesto de no redundancia, se considera que tampoco se hubieran cobrado en un escenario contrafáctico sin incentivos, ya que la inversión no se hubiera concretado), los subsidios directos implican aportar dinero fresco que suele ser escaso en la mayor parte de los países de la región.

Hay pocos estudios sistemáticos sobre los incentivos a la inversión en América Latina y el Caribe. Concentramos nuestra atención en tres temas que se discuten en dichos estudios. El primero tiene que ver con sus impactos. Aquí contamos con el relevamiento de CEPAL/OXFAM Internacional (2019), que analiza diversos estudios realizados a nivel nacional en la región. Según la información presentada en el citado trabajo, el costo de los incentivos tributarios a la inversión se ubica en torno al 1% del PBI en varios países de la región. Los trabajos nacionales allí relevados sugieren que la mayoría de esos incentivos no son costo-eficientes (considerando metas como generación de empleos o aumento de la inversión), en tanto los impactos generados no compensan las pérdidas de ingresos fiscales incurridas (aunque no siempre esos trabajos incluyen los potenciales derrames o efectos indirectos de las inversiones promovidas); a esto se suma la incertidumbre respecto de la posible redundancia de estos incentivos. Esto nos lleva al segundo tema: el hecho de que los incentivos aplicados en la región sean en general poco eficientes en el análisis costo-beneficio podría obedecer al hecho de que se basan mayormente en exoneraciones o reducciones preferenciales de alícuotas, predominantemente aplicadas al impuesto a la renta corporativa (CEPAL/OXFAM Internacional, 2019; Ons, 2021), las cuales, según vimos más arriba, no son necesariamente las más eficientes a la hora de promover la inversión. Finalmente, y este es el tercer tema a considerar en el análisis del tema, también existen deficiencias de gobernanza en cuanto al uso de incentivos a la inversión en la región (CEPAL/OXFAM Internacional, 2019). Pese a avances en materia de transparencia y reducción de márgenes de discrecionalidad, todavía se observan situaciones tales como: i) los incentivos se otorgan a través de múltiples normas, en lugar de concentrarse en las leyes tributarias, reduciendo la transparencia y abriendo espacio a superposiciones, contradicciones y abusos; ii) la aplicación de los incentivos a veces recae en organismos que cuentan con facultades discrecionales importantes; iii) las evaluaciones costo-beneficio o de impacto son escasas, por falta de información o de mecanismos establecidos a tal fin; lo mismo ocurre con el control ex post a los beneficiarios de los incentivos. En perspectiva de futuro, se ha comenzado a examinar el potencial impacto que tendría el reciente acuerdo para fijar una tasa mínima global del 15% en el impuesto a la renta corporativa (buscando reducir el incentivo de las multinacionales para ubicarse en locaciones con bajos niveles de imposición) sobre el extendido uso de mecanismos de exoneración total o parcial de dicho impuesto en varios países de América Latina.

Como se dijo antes, varios países de la región “empaquetan” incentivos en el marco de regímenes de ZEE. Este es particularmente el caso de todos los países de América Central (y muchos caribeños), así como también de algunas naciones de América del Sur (e.g. Chile,

Colombia, Paraguay, Uruguay). En años recientes estos regímenes han tenido que ser reformulados para evitar colisionar con las normativas de la OMC; en consecuencia, ya no se exige que las empresas que se instalen en esas zonas cumplan con requisitos de exportación.

¿Qué sabemos sobre el desempeño de estos regímenes en la región? La evidencia disponible sobre el tema no es sistemática y, por tanto, resulta difícil elaborar un diagnóstico preciso; sin embargo, podemos afirmar que aquella sugiere que las ZEE han tenido impactos heterogéneos según los países. Por un lado, tenemos experiencias como las de Costa Rica o Uruguay, en donde distintos ejercicios de estimación han calculado balances de costo-beneficio social positivos para los regímenes de ZEE e incluso, en el caso de Costa Rica, encuentran que han generado derrames hacia el resto de la economía local en materia de productividad y primas salariales (CERES, 2022; Rivera y Monge-González, 2021; Céspedes-Torres, 2011). También en Costa Rica es notable el escalamiento en materia de la complejidad de las actividades que se desarrollan en las ZEE (CEPAL, 2019), lo cual se ha observado también en otros países con menor nivel de desarrollo relativo, como es el caso de la industria textil en Honduras y El Salvador (CEPAL, 2018).

De cualquier forma, destacamos que esta evidencia adolece de un límite metodológico que impone cautela en su interpretación, asociada a la posible redundancia de los incentivos aplicados. Específicamente, los beneficios estimados como resultado de las ZEE incluyen aquellos que se podrían haber obtenido de todas formas en la medida en que las empresas hubieran realizado la inversión aun en ausencia de los incentivos, en cuyo caso la ecuación costo-beneficio podría brindar resultados opuestos. En este sentido, un trabajo de Artana y Templado (2015) analiza los casos de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana y encuentra que el riesgo de las exoneraciones tributarias hayan favorecido proyectos de alta rentabilidad que se hubieran concretado sin los incentivos sería elevado. El análisis del caso costarricense en particular muestra que el nivel de la exoneración no parece tener un impacto en la inversión. En tanto, un estudio del Banco Mundial (2017) para República Dominicana utiliza un modelo que evalúa la respuesta de la inversión a largo plazo de las empresas a los cambios en el costo de utilización del capital y a partir de allí estima la elasticidad de la inversión ante los cambios en la política tributaria. En función de este análisis encuentra que el stock de activos de las empresas ubicadas en ZEE era, en 2015, un 8,1% mayor que el que hubiera sido en ausencia de incentivos.

Por otro lado, a diferencia de Costa Rica y Uruguay, en donde los impactos estimados parecen ser positivos –sujetos a la advertencia mencionada–, la revisión de las experiencias de otras naciones mostraría otro tipo de resultados. En el caso de Perú, por ejemplo, en 2017 existían siete ZEE aprobadas, pero solo cuatro funcionaban y apenas una exportaba (Cámara de Comercio de Lima, 2017). En tanto, la experiencia de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDEs) en Ecuador no parece haber logrado sus objetivos en materia de diversificación productiva y exportadora (Gutman et al, 2016). En el caso de Colombia, a su vez, la aplicación de la figura de zona franca uni-empresarial ha dado como resultado que muchas PyMEs nacionales obtengan el estado de zona franca (UNCTAD, 2019). Un estudio para la República Dominicana argumenta, por su parte, que la estructura de incentivos de las

ZEE ha generado amplias distorsiones dentro de aquella economía y ha contribuido a mantener una estructura productiva y exportadora dual (Banco Mundial, 2017). Asimismo, aun en casos relativamente exitosos y en donde se observaron progresos en materia de complejidad productiva, e incluso ciertos derrames positivos hacia el resto de la economía (México y Costa Rica), los trabajos disponibles sugieren que los encadenamientos productivos locales son de baja magnitud y que no hay un desarrollo relevante de actividades de innovación a nivel local (CEPAL, 2018).

En suma, como señalamos antes, la experiencia con las ZEE en América Latina y el Caribe es mixta, y aun los casos exitosos muestran algunas limitaciones. En este sentido, podemos arriesgar la hipótesis de que los casos mejor sucedidos no solo han involucrado una mejor planificación y gestión de dichas zonas, sino que se han dado en países que han complementado el atractivo de las zonas con esfuerzos de política en otras áreas y que disponen de otras ventajas de localización relevantes (e.g. capital humano, marco institucional, etc.). En cuanto a las limitaciones, suele marcarse el contraste con algunos casos de éxito en el Este de Asia, en donde estas zonas han funcionado como parques científico-tecnológicos (Stein, 2008), algo que, dentro de la región, según el relevamiento de Ons (2021) solo ha sido replicado a nivel nacional en Uruguay (dado que la experiencia es reciente, no hay datos sobre el impacto de esta innovación).

Saliendo ahora de la problemática de incentivos y ZEE, otro tipo de régimen destinado a la atracción de inversiones son los contratos de estabilidad jurídica y/o tributaria, los cuales pueden diferir en cuanto a inversiones cubiertas (e.g. sector, tamaño, origen), duración, alcances (e.g. tributación, temas laborales, acceso y transferencia de divisas, etc.) y exigencias de contrapartidas. Estos contratos apuntan a preservar (o, según los casos, compensar) a los inversores frente a cambios imprevistos en la legislación del país receptor que alteren sustancialmente las condiciones en las que se realiza la inversión. Esas garantías, por cierto, pueden chocar con la necesaria preservación de la capacidad reguladora del gobierno para implementar sus propios objetivos de política y adaptarse a circunstancias cambiantes. Así, estos regímenes han sido objeto de críticas, incluyendo el margen que abren para el surgimiento de litigios y el otorgamiento de beneficios excesivos a los inversores, especialmente cuando se les permite adherirse a regulaciones más favorables que se establezcan a futuro. Sin embargo, tienen algunas ventajas, incluyendo el hecho de que generan un marco de transparencia en las negociaciones Estado-sector privado, las cuales son usuales en proyectos de gran tamaño (ver Ons, 2021).

Según el relevamiento de Ons (2021), en América Latina los siguientes países cuentan con regímenes orientados a proveer estabilidad jurídica y/o tributaria (en algunos casos sujeto a exclusiones sectoriales): Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay; en casos como Argentina, Bolivia y República Dominicana se aplican reglas de estabilidad para algunos sectores específicos. En el pasado, los países de la región no emplearon estratégicamente el instrumento, en el sentido de imponer a los inversores requisitos en relación con la creación de empleo, el desarrollo de proveedores, la capacitación

de recursos humanos, etc. Sin embargo, este tipo de enfoque está presente en alguno de los regímenes más recientes, aunque limitado a la creación de empleo (García et al., 2021).

Finalmente, el último tipo de regímenes de promoción de inversiones son los contratos de participación público-privada (PPP). Los contratos de PPP son aquellos en que una administración pública encarga a un privado, por un período determinado, el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de una infraestructura. El sector privado también está encargado de financiar los proyectos respectivos (lo cual resulta ventajoso para el sector público en tanto permite eludir restricciones presupuestarias o aumentar su nivel de deuda), a la vez que se asegura el cobro futuro de un cierto nivel de ingresos sea a través de una contraprestación de parte del Estado y/o de los usuarios según el caso. Estos mecanismos permiten movilizar recursos privados que complementan recursos públicos usualmente escasos, o permiten liberar a estos últimos para otros usos. Sin embargo, también han sido criticados, entre otras razones, por la posibilidad de generar sobre costos, falta de transparencia y desbalances en el reparto de riesgos, disminuyendo la capacidad negociadora del sector público (ECA, 2018). En este sentido, se torna crucial el buen diseño de estos contratos para evitar la emergencia de los mencionados problemas y generar mecanismos adecuados de asignación de riesgos y responsabilidades entre las partes (para un análisis de la experiencia de América Latina en la materia, incluyendo casos de éxito y desafíos pendientes, ver Vassallo Magro, 2015).

## 2. Programas de apoyo a la internacionalización productiva

Otro amplio conjunto de políticas de apoyo a la internacionalización productiva tiene como característica central el financiamiento parcial o total de actividades intermedias conducentes a promover dicho fin, aunque sin la utilización de incentivos fiscales o financieros significativos. Estas actividades pueden estar orientadas a la promoción de exportaciones, como la creación de “marcas sectoriales” y la capacitación a empresas en buenas prácticas exportadoras, a la atracción de inversiones, como la asistencia al inversor para resolver problemas de fallas de información, o al financiamiento al exportador, como la puesta en disponibilidad de una nueva herramienta crediticia o de garantías. Estas actividades suelen estar organizadas en el marco de lo que comúnmente se denomina “programas”, por lo que nos referiremos a ellas de esta manera de aquí en más. No obstante, abarcan un conjunto de instrumentos de política más amplio.

A diferencia de los regímenes, que luego de implementados se administran, la implementación de programas no se lleva a cabo simplemente determinando la adecuada aplicación de un conjunto de reglas establecidas a casos particulares, sino que, por el contrario, usualmente requiere redefinir periódicamente sus características, forma de ejecución y beneficiarios. Para enfatizar esta diferencia, decimos que los programas se “gestionan”, dando a entender con este término la mayor complejidad que demanda la ejecución de estas políticas en contraposición con la administración de los regímenes. A su vez, la norma legal que encuadra los programas (usualmente de jerarquía menor a una ley) define de manera amplia el tipo de actividades que

se desarrollarán dentro del programa y la forma de implementarlas, otorgándole de esta forma la flexibilidad necesaria para la adaptación y adecuación de los mismos en respuesta a condiciones cambiantes del entorno, aprendizajes o cambios de prioridades. De cualquier forma, son leyes las que proveen la arquitectura legal de las agencias especializadas que, como discutiremos más adelante, a menudo tienen a cargo el diseño e implementación de los programas de apoyo a la internacionalización.

Los programas pueden tener un componente importante consistente en un beneficio monetario directo a las empresas. Por ejemplo, una agencia de promoción de exportaciones puede cofinanciar el costo del viaje a una feria comercial o el costo de un consultor. Sin embargo, es usual que otros componentes del programa consuman una proporción importante del gasto total. Uno de ellos es el costo del personal que los gestiona, el cual, vis a vis los regímenes, suele tener un peso mayor en el costo total del programa, ya que se requiere un involucramiento más intensivo de dicho personal en la ejecución y permanente adaptación del mismo. Otro componente importante del costo total corresponde a la provisión de ciertos bienes públicos o bienes club. Volviendo a los ejemplos anteriores, en vez de cofinanciar el viaje de una empresa, la agencia de promoción de exportaciones puede financiar el stand en el que se van a presentar los productos de varias empresas o la generación de los contenidos de una capacitación (que será aprovechado por un conjunto de ellas). Asimismo, la creación de una “marca país” favorece a todos los potenciales exportadores del país sin discriminación<sup>17</sup>. En tanto, los programas de *matchmaking* entre inversores extranjeros y proveedores locales podrían generar externalidades relevantes si surgen mecanismos de transferencia de conocimiento desde los primeros a los segundos.

Los programas suelen tener alcances más restringidos que los regímenes. Por ello, la cantidad de “clientes” o beneficiarios de cada uno de ellos suele ser más acotado, así como su costo. Consecuentemente, incluso el costo total de los programas es generalmente apenas una fracción del que insumen los regímenes. Como aproximación a esta comparación, podemos notar que el presupuesto anual de las agencias que promueven exportaciones e inversiones en América Latina, que aglutinan una fracción importante de los programas relevantes de apoyo a la internacionalización productiva, representa en su mayoría menos del 0,01% del PBI, mientras que solo en contadas excepciones excede el 0,02% del PBI. En contraposición, como hemos mencionado anteriormente, CEPAL-Oxfam (2019) estima que el costo tributario de los incentivos fiscales a la inversión ronda en América Latina el 1% del PBI. Como casos particulares, el presupuesto de Uruguay XXI o CINDE, las respectivas agencias de promoción de exportaciones e inversiones en Uruguay y Costa Rica (en este último caso solo inversiones), se ubica alrededor del 0,01% del PBI, mientras que, de acuerdo a lo reportado por el estudio mencionado, solo el costo fiscal de las zonas francas en ambos países asciende a 0,49% y 0,93%, respectivamente. La manifiesta desproporción entre estas cifras invita a la reflexión sobre la conveniencia de esta asignación relativa de recursos, lo cual haremos en las secciones III y IV.

---

<sup>17</sup> Mientras que la participación en un stand financiado por el Estado está sujeta a exclusión y a rivalidad por congestión, no ocurre lo mismo con una marca país o marca sectorial, que se acercaría más a la idea de un bien público puro.

Existe una creciente cantidad de evaluaciones de diversos programas, que discutiremos a lo largo de esta sección, y que permiten saber que, al menos bajo ciertas circunstancias y condiciones, los programas pueden generar impactos positivos. Esto contrasta con la escasa cantidad de regímenes evaluados. Una razón que explica esta disparidad es que el alcance de los programas suele llegar a solo una fracción del universo de firmas potencialmente beneficiarias (podría incluso ser fruto de un diseño experimental que incluye la aleatorización de participantes), mientras que los regímenes de incentivos, tal vez por la mayor certidumbre sobre sus beneficios, costos de participar o facilidad de acceso a la información sobre los mismos, suelen ser aprovechados por la mayoría de las empresas que cumplen con las condiciones de acceso establecidas en el mismo, lo cual puede hacer más difícil evaluarlos rigurosamente. De todas formas, como sugerimos más abajo, también puede haber poco incentivo a evaluar regímenes y, en no pocos casos, ni siquiera existe la información necesaria para evaluar su desempeño de forma rigurosa. Investigadores independientes u organismos multilaterales han sido quienes mayormente han realizado las evaluaciones disponibles. En cambio, todavía suele ser mucho menos frecuente la auto-evaluación como rutina de gestión.

Tanto los programas de promoción de exportaciones como los de atracción de inversiones y financiamiento a la exportación suelen estar concentrados en agencias del Estado específicas dedicadas a estos fines. Por ello, a continuación, nos focalizaremos en dichas agencias, repasando sus funciones básicas, describiendo la evidencia existente sobre su eficacia, y analizando la actuación de las mismas en América Latina. De este análisis surge como conclusión general que, en los tres casos abordados –promoción de exportaciones, atracción de inversiones y financiamiento al exportador–, estas agencias podrían tener un rol más fuerte en el apoyo a la internacionalización productiva, tanto a través de una mayor asignación presupuestaria que les permita expandir sus prestaciones, como de esfuerzos para mejorar la calidad y efectividad de los programas que gestionan. En la sección III discutiremos las capacidades necesarias para lograr estos objetivos mientras que en la sección IV discutiremos el desafío de construir dichas capacidades.

Dos tipos de programas de apoyo a la internacionalización productiva quedan fuera de nuestro análisis a pesar de incluir actividades cruciales para el desarrollo exportador. El primero incluye aquellas iniciativas que se orientan a la capacitación de empresas en una gran variedad de competencias que dan soporte a la competitividad internacional en temas como gestión de la calidad, diseño y extensión tecnológica, y que, a la vez, son gestionadas y cofinanciadas por una amplia variedad de entidades públicas, público-privadas o privadas. Dado nuestro foco de interés en evaluar las capacidades requeridas a lo largo del ciclo de vida de las políticas de apoyo a la internacionalización, y la diversidad de entidades a cargo de este tipo de programas (y el hecho de que su objetivo es usualmente el desarrollo productivo en general, y no solo la exportación), resultaría imposible contar con una evaluación de ese tipo para cada tipo de entidad o programa. El segundo tipo de programas que no examinamos en este trabajo involucra las líneas de financiamiento preferencial para la inversión que proveen bancos públicos y los subsidios de tasa que puedan establecer los gobiernos. Si bien estos programas pueden, en ciertos casos, ser aprovechados por empresas extranjeras, su propósito principal es

estimular la inversión de todo tipo, y no es inusual que prioricen a las empresas pequeñas y medianas de capital nacional<sup>18</sup>.

## Agencias de Promoción de Exportaciones

A pesar de que la inserción internacional es principalmente el fruto de la iniciativa y el esfuerzo de las empresas que exportan, esta actividad se puede ver fuertemente facilitada y potenciada por la disponibilidad de insumos que muchas veces tienen características de bienes públicos o bienes club. Por ejemplo, la recolección, procesamiento y difusión de información relevante sobre un mercado de destino, que es indispensable para que un exportador pueda diseñar una estrategia efectiva de inserción y posicionamiento en dicho mercado, es también útil para cualquier otro exportador que se proponga entrar al mismo mercado. De la misma manera, las acciones de posicionamiento de una marca país o de marcas sectoriales son aprovechables por toda empresa en el país o sector, según el caso. Desde la óptica de una empresa individual, sus acciones para construir este tipo de bienes generan derrames sobre sus pares domésticas de los cuales no se apropia, limitando sus incentivos para invertir en dicha construcción. Por ello, como respuesta a la necesidad de organizar la creación y aprovechamiento colectivo de estos bienes, así como su financiamiento, es práctica común de los Estados organizar la provisión de los mismos a través de agencias nacionales especializadas en la promoción de exportaciones (APEs).

Las APEs existen a nivel nacional en casi todos los países de América Latina<sup>19</sup>. Excepto en casos destacables como los de Chile y Costa Rica, en donde las APEs están dedicadas exclusivamente a la promoción de exportaciones (ProChile y ProComer, respectivamente), en general estas agencias también tienen a cargo la atracción de IED y, en ocasiones, asimismo se ocupan de otras funciones como la promoción del turismo (PromPerú y ProColombia)<sup>20</sup>.

Las APEs presentan distintas formas jurídicas. Su forma más común es la de entidades públicas legalmente separadas de la estructura del Estado (AAICI en Argentina, ProColombia, ProChile, PromPeru, URUGUAY XXI), aunque también hay entidades privadas (CEI en Nicaragua) y departamentos o unidades dentro de un ministerio (DACE de Guatemala). Aun siendo en la mayoría de los casos entidades controladas directa o indirectamente por el sector público, lo más común es que a partir de su forma jurídica se busque otorgarles un alto grado de autonomía respecto de las áreas centrales de la administración pública, particularmente en la

---

<sup>18</sup> Cabe aclarar que la inversión de empresas extranjeras financiada con fondos locales no es IED desde un punto de vista conceptual, ya que no involucra la llegada de divisas desde el exterior.

<sup>19</sup> Es común también la existencia de similares agencias especializadas al nivel sub-nacional. Cabe mencionar que en el año 2019 tanto México como Honduras cerraron sus respectivas agencias nacionales (en el caso de Honduras era de carácter privado). En el caso de México, sus funciones pasaron a áreas de línea en la estructura del Estado.

<sup>20</sup> En la próxima sección discutiremos la tarea de las agencias a cargo de la atracción de inversiones. Dado que son las APEs quienes suelen también encargarse de la atracción de inversiones, posponemos para la próxima sección la discusión sobre asignación presupuestaria de estas agencias y sobre la complementariedad entre estas dos tareas.

dimensión operativa, de modo tal de que tengan la flexibilidad para crear, adaptar y gestionar programas. Además, dicha autonomía tiene como pilar la posibilidad de que sus relaciones laborales estén regidas por las normas de contratación privada, lo cual les permite desarrollar, *a priori*, un *staff* profesional al resguardo de las vicisitudes de los cambios de administración en el gobierno nacional. La autonomía operativa y la formación de un *staff* profesional son algunas de las condiciones clave para lograr continuidad de las políticas y, a través de dicha continuidad, alcanzar una mayor efectividad en la ejecución de las mismas.

A la vez, las APEs exhiben distintas formas de gobernanza, aunque el caso más general es su administración por parte del sector público con algún tipo de participación del sector privado en el directorio de la entidad, con competencias en la definición de la estrategia general de la agencia y la supervisión de sus actividades. En algunos casos, las APEs reportan al ministerio de relaciones exteriores, mientras que en otras reportan al ministerio a cargo de la producción, industria o comercio. También pueden depender de varios ministerios a la vez (coordinados por un órgano de coordinación interministerial), como en los casos de APEX Brasil y Uruguay XXI (Volpe, 2019).

Asimismo, la participación privada en el directorio generalmente está dada por las cámaras sectoriales u asociaciones empresariales, tales como la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), Unión Industrial Argentina (UIA) y la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) en la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI); la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) en PromPerú; la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Confederación Brasileña de Agricultura y Ganadería (CNA) en APEX; y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios en Uruguay XXI (Crespi et al., 2014). Más allá del espacio legal que ocupe el sector privado en la dirección de la entidad, su efectivo involucramiento en las decisiones estratégicas, líneas de acciones prioritarias y monitoreo de la gestión de la entidad son cruciales para otorgarle continuidad y estabilidad a su portafolio de programas, permitiendo así que los mismos logren una mayor efectividad (Lederman et al., 2010; ITC, 2016).

Como mencionamos anteriormente, uno de las principales actividades que llevan a cabo las APEs es la recolección, procesamiento y difusión de información sobre los mercados de destino. Esta información incluye características generales del mercado, por ejemplo, sus regulaciones o atributos distintivos de la demanda, así como aspectos más específicos como los segmentos de mercado relevantes para el producto en cuestión, el mapa de competidores o los canales de distribución. Para adquirir esta información las APEs se nutren de la red de embajadas del país, oficinas comerciales propias en el exterior (si las tuvieran), la contratación de consultores especializados o el trabajo de inteligencia comercial de su propia planta de personal. Esta información luego es compartida con los exportadores a través de, entre otros medios, informes, guías o el acompañamiento personalizado de los mismos en su emprendimiento de exportación. También es común que las APEs provean al exportador información valiosa relativa al propio país, como guías sobre procedimientos administrativos o listados de programas de interés administrados por otras áreas del Estado. Por último, algunas

APEs ofrecen a potenciales compradores extranjeros guías para importar, destacando la oferta exportable de su país y proveyendo catálogos de proveedores.

Otra de las áreas de acción relevantes es la organización de la asistencia a ferias comerciales en el exterior, rondas de negocios, misiones comerciales y otras actividades de vinculación con potenciales compradores externos. Aunque este tipo de servicios no presenta la condición de “no rivalidad” que tiene la adquisición y difusión de información, su aprovechamiento es más eficiente cuando se lleva a cabo en forma colectiva. Por ejemplo, aunque sea limitada la cantidad de empresas que pueden participar en una misión comercial, la organización coordinada de un esfuerzo comercial de este tipo logra tener más efectividad para atraer la atención de potenciales clientes.

Las APEs realizan también muchas otras acciones (a veces enmarcadas en programas formales y otras veces no, aunque denominamos “programas” a todas ellas). Entre éstas se encuentran, por ejemplo, las acciones de posicionamiento de una marca país o de marcas sectoriales, la organización de grupos o consorcios exportadores, la provisión de cursos y capacitaciones, la asistencia en la búsqueda de financiamiento, la organización de programas de *coaching* a cargo de exportadores consolidados, la construcción de plataformas digitales de comercio y el establecimiento de *hubs* logísticos en puntos nodales de los circuitos de transporte internacional.

Las APEs de América Latina muestran una marcada heterogeneidad en cuanto a la amplitud y complejidad de los programas que llevan a cabo. Por ejemplo, mientras todas las APEs proveen algún tipo de información sobre mercados externos y organizan la visita a ferias comerciales en el exterior, existen otros servicios, en general de mayor complejidad, que no todas las agencias ofrecen. Por ejemplo, solo algunas agencias tienen programas o realizan acciones de creación y posicionamiento de marcas sectoriales, establecimiento de *hubs* logísticos, organización de misiones inversas o programas de *coaching* de pares. En gran medida, el presupuesto, profesionalismo y madurez operacional que haya alcanzado la APE son factores críticos que determinarán su capacidad de planificar y ejecutar estas acciones más complejas.

Asimismo, aun en el caso de los servicios básicos que todas las agencias ofrecen, las diferencias en cuanto a la calidad de los mismos pueden ser marcadas. Por ejemplo, a pesar de que todas ellas proveen algún tipo de información de mercado a los exportadores, esa información no siempre es igualmente útil y a menudo es insuficiente para las necesidades del exportador. En este sentido, las agencias suelen tener un departamento de inteligencia comercial, pero las dimensiones y capacidades del mismo pueden variar drásticamente. Todas las APEs también dan algún servicio de asesoramiento técnico a empresas que buscan entrar a nuevos mercados de exportación. Sin embargo, dicho servicio puede incluir solo información básica sobre el mercado que la empresa pretende abordar o proveer un acompañamiento integral de su incursión exportadora basado en un diagnóstico sobre sus capacidades y necesidades. De hecho, se ha encontrado que el acompañamiento integral, que incluye la provisión comprehensiva de los distintos servicios ofrecidos por la APE, tiene un mayor

impacto que la suma de impactos individuales de cada uno de estos servicios (Volpe y Carballo, 2010a).

La literatura empírica ha encontrado que el impacto de las APEs en las exportaciones es sustancial –ver reseñas en Cruz et al. (2018) y Urmeneta (2018)–. Por ejemplo, un estudio reciente del ITC (2016) encuentra que un 1% de aumento en el presupuesto de una APE conlleva un crecimiento de 0,074% en las exportaciones y de 0,065% en el PBI per cápita.<sup>21</sup> A la vez, estudios de evaluación de impacto con datos a nivel de firma, principalmente aquellos focalizados en América Latina, muestran impactos positivos en las empresas que reciben apoyo en términos su performance económica y creación de puestos de trabajo, en el desarrollo de competencias en áreas como marketing, ventas y producción, en la innovación en la gestión organizacional, así como en la probabilidad de supervivencia para el caso de nuevos exportadores. A la vez, muestran en general impactos heterogéneos según el tipo de producto exportado, el tamaño de la firma asistida y su estatus exportador. En consonancia con la noción de que algunos de los obstáculos más fuertes a la exportación provienen de la falta de información sobre los mercados externos, distintos estudios muestran un impacto mayor de los programas de las APEs en empresas pequeñas, aquellas que todavía no exportan, o aquellas que buscan exportar nuevos productos y/o a nuevos destinos. Finalmente, se encuentra también un impacto mayor en las exportaciones de productos diferenciados o no tradicionales (Volpe Martincus y Carballo, 2010b; Crespi et al., 2014; Cruz et al., 2018; Urmeneta, 2018).

También existe evidencia sobre la importancia de las representaciones comerciales en el exterior, tanto aquellas que actúan en el marco de las representaciones diplomáticas como las que se constituyen como oficinas propias de las APEs. En particular, la disponibilidad de oficinas en el exterior por parte de las APEs tendría mayor impacto sobre el nivel y diversificación de las exportaciones que las acciones de las representaciones diplomáticas, promoviendo en particular las exportaciones de nuevos productos más diferenciados (Volpe Martincus y Carballo, 2010b; Volpe Martincus, Carballo y Gallo, 2011; Gil-Pareja et al. 2015). Estas diferencias son atribuidas a que, mientras que en las agencias usualmente se aplican criterios privados de gestión y hay personal especializado en promoción comercial, las representaciones muchas veces carecen de incentivos apropiados, así como de dicho tipo de personal. De cualquier forma, ello no necesariamente implica la necesidad de que las APEs abran oficinas comerciales en el exterior. Por el contrario, podría alcanzarse con revisar los sistemas de incentivos de quienes se encargan de la promoción comercial y la coordinación con las APEs en las misiones diplomáticas (Volpe Martincus y Carballo, 2010b; Crespi et al., 2014).

---

<sup>21</sup> Estos resultados deben ser interpretados con cautela dado que las técnicas econométricas de estimación empleadas están sujetas al llamado “problema de identificación”, que en este caso podría inducir a la sobreestimación del impacto si factores omitidos explicaran tanto el crecimiento exportador como una mayor asignación presupuestaria a la APE.

## Agencias de Promoción de Inversiones

En un gran número de países (así como regiones y ciudades) existen organismos especializados, llamados Agencias de Promoción de Inversiones (APIs), que prestan diversos tipos de servicios a los inversores extranjeros con el fin de promover su radicación en el país y la expansión de sus operaciones locales. Casi todos los países de América Latina cuentan con una agencia de este tipo. La principal razón para la creación de las mismas es la existencia de fallas de información. En efecto, la obtención de información confiable sobre las características del país donde quieren hacer negocios puede ser un proceso suficientemente costoso para disuadir a las empresas extranjeras de concretar sus potenciales inversiones. De hecho, el desconocimiento o la incompreensión de aspectos regulatorios, cultura de negocios y condiciones de los mercados locales, entre otros factores, generan importantes costos de aprendizaje y puesta en marcha (CEPAL, 2006). Si bien existen otros organismos que pueden absorber tareas de promoción de inversiones, en este trabajo nos centramos en las APIs, ya que ocupan generalmente el rol central en esta materia.

Las diversas funciones de las APIs pueden agruparse en cuatro categorías básicas: i) construcción de imagen: apunta a brindar información sobre atractivos y oportunidades de inversión; ii) generación de inversiones: se trata de identificar proyectos viables de inversión, así como inversores potenciales y posibles socios locales; iii) servicios a los inversores (que se describen en el párrafo siguiente); y iv) recomendación de buenas prácticas de política: interacción con otros organismos del Estado a fin de transmitir la existencia de barreras o problemas que traban determinados proyectos o el aprovechamiento de ciertas oportunidades. Algunas APIs también desarrollan actividades de promoción de la IED de empresas domésticas en el exterior. Sin embargo, la actividad de las APIs latinoamericanas en este sentido es muy escasa, en concomitancia con el relativamente bajo nivel de emisión de IED de los países de la región.

Los servicios a los inversores incluyen actividades de pre-inversión, implementación y post-inversión. Las primeras implican, generalmente, el suministro de información necesaria para la evaluación de las condiciones de negocios y pueden también abarcar la facilitación de visitas a la región y el arreglo de reuniones estratégicas. En tanto, los servicios de implementación apoyan al inversor extranjero en la fase de consecución de permisos, aprobaciones e incentivos<sup>22</sup>. Finalmente, las prestaciones post-inversión (o *aftercare*) tienen el objetivo de asistir a las empresas después de haberse establecido, procurando colaborar en la solución de los problemas que las mismas van enfrentando y en la identificación de las barreras que dificultan nuevas inversiones. De hecho, la etapa de *aftercare* es crucial para el escalonamiento de las funciones ejecutadas por las filiales en el país receptor, ya que raramente las empresas multinacionales deciden relocalizar de entrada ciertas actividades

---

<sup>22</sup> Algunas APIs ofrecen esquemas de facilitación de acceso a infraestructura necesaria, locación de inmuebles, movilidad de trabajadores extranjeros y contratación o calificación de recursos humanos locales.

estratégicas (como las de I+D) -ver García (2017) para un análisis de este tema<sup>23</sup>. Asimismo, muchas APIs se encargan de la promoción de eslabonamientos entre los inversores extranjeros y las firmas locales a través de la provisión de información y la facilitación de contactos (*matchmaking*).

Volpe Martincus y Sztajerowska (2019) y Volpe Martincus (2021) presentan un detallado análisis comparativo de las características institucionales y de funcionamiento de las APIs en América Latina. A la vez, proveen una interesante comparación de las mismas con sus pares de la OCDE, que con las salvedades correspondientes pueden ser tomadas como marco de referencia acerca de las mejores prácticas en instituciones de este tipo. Volpe Martincus (2021) también evalúa los impactos de la actividad de 12 APIs de la región de América Latina y el Caribe, proveyendo evidencia sobre la efectividad relativa de distintos aspectos del funcionamiento de las mismas. Revisamos a continuación las conclusiones principales de estos dos trabajos.

En primer lugar, el presupuesto anual de la agencia mediana de América Latina y el Caribe (ALC) es bastante menor que el de su par de la OCDE; mientras que el primero es de USD 4 millones, el segundo es de USD 14 millones. Si se consideran solo los recursos destinados a promoción de inversiones (ya que, como vimos, muchas APIs tienen otras funciones, en particular promover exportaciones) la diferencia es de 1,3 contra 5,5 USD millones. A la vez, en ALC el porcentaje de financiamiento público de las APIs es menor que en la OCDE (65 contra 98 %), reflejando el hecho de que algunas de estas agencias se financian parcialmente en ALC a través de organismos internacionales y fuentes privadas (incluyendo donaciones). A pesar de que estas diferencias son menores cuando la comparación se realiza en términos de relación con el PBI (aun medido así el presupuesto es 20% mayor para la agencia mediana de la OCDE) cabe destacar nuevamente la desproporción de este compromiso presupuestario en relación con el costo, en general entre 50 y 100 veces mayor, de los regímenes de promoción de inversiones.

En términos de impacto general, Volpe Martincus (2021) encuentra que la asistencia de una API incrementa la probabilidad de que una multinacional abra su primera filial en el país, en promedio, en 8,2 puntos porcentuales. Aunque hay diferencias importantes en la magnitud de estos impactos entre países, se observan impactos positivos en todos los casos. Estos resultados se mantienen aun excluyendo a las empresas que se instalan en zonas francas o zonas económicas especiales. En cambio, en el caso de la expansión de actividades de empresas ya instaladas, solamente se observa un impacto positivo en los casos de las APIs de los países más grandes y heterogéneos de la región, Brasil y México, y solo para filiales establecidas hace más de 10 años (lo cual sugiere que la información provista originalmente por las APIs puede “depreciarse” en el tiempo *pari passu* los cambios de contexto local). El autor también estima que por cada dólar gastado en promoción de inversiones se generan USD 56 de IED (41 por nuevas instalaciones y 15 por expansiones) y 5,5 empleos (4 y 1,5

---

<sup>23</sup> Este ha sido el caso de los gerentes de proyecto en Irlanda o Nueva Zelanda, por ejemplo, quienes mediante vínculos estrechos con las subsidiarias procuran impulsar la concreción de nuevos proyectos.

respectivamente), sin considerar eventuales derrames positivos sobre las economías receptoras. Estos impactos se mantienen, aunque en magnitudes menores, cuando se excluyen del cálculo a los mega-proyectos de inversión. Adicionalmente, la presencia de las APIs está asociada con un incremento de más de 2% en el número de empleados, de casi 6% en las compras domésticas y de 6% en las exportaciones de las multinacionales instaladas en el país respectivo<sup>24</sup>.

En segundo lugar, en consonancia con nuestra caracterización previa de las APEs (que, como dijimos antes, suelen ser también APIs), estas agencias tienden a ser organismos públicos con un alto grado de autonomía –principalmente operativa–, aunque también pueden funcionar como unidades dentro de algún ministerio. En América Latina y el Caribe alrededor de un tercio son organizaciones privadas o público-privadas, algo que es mucho menos frecuente en la OCDE. A la vez, mientras que más del 60% de las APIs de la región tiene participación privada en las juntas directivas, ello ocurre en menos del 40% de las APIs de la OCDE. Como mencionamos en la sección anterior, el compromiso del sector privado con el manejo de la entidad suele proveerle cierto grado de protección contra potenciales intervenciones políticas que atentan contra la continuidad y estabilidad de su portafolio de programas.

Como ya se mencionó, en muchos casos estas agencias también tienen bajo su comando la promoción de exportaciones. Esto no es extraño si se tiene en cuenta que, en un contexto de fragmentación de la producción y despliegue de cadenas regionales y globales de valor, existen complementariedades importantes entre ambas actividades (Crespi et al., 2014). Sin embargo, dado que la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa requieren actividades y capacidades distintas, también existen ventajas de eficacia en mantener estas dos funciones bajo organizaciones separadas y lógicas de funcionamiento distintas. En este último caso, es importante que las dos organizaciones actúen en forma coordinada, lo que puede promoverse, por ejemplo, mediante la membresía cruzada en los consejos directivos de ambas agencias. Según los resultados de Volpe Martincus (2021), el hecho de que las APIs también tengan a cargo tareas de promoción del comercio no parece influir sobre las decisiones de instalación de empresas multinacionales, aunque la coexistencia de dichas tareas con las de promoción de inversiones sí parece afectar positivamente las decisiones de expansión de empresas instaladas.

Otro aspecto relevante en lo que hace a la organización institucional de las APIs refiere a la fragmentación horizontal (compartir similares competencias con otros organismos públicos nacionales) y vertical (hacerlo con entidades subnacionales similares) de sus competencias. En este sentido, el nivel de fragmentación horizontal de la actividad de promoción de inversiones es más usual en América Latina y el Caribe que en la OCDE, mientras que lo contrario ocurre en lo que hace a la fragmentación vertical. En ambos casos la situación más prevalente en la OCDE sería a priori ventajosa, ya que la fragmentación horizontal puede derivar en un uso ineficiente de recursos y generar confusión entre los inversores, en tanto que la

---

<sup>24</sup> Valen los mismos comentarios realizados en nota previa para las estimaciones de impacto de las APEs.

fragmentación vertical, si existen sinergias entre las agencias de distinto nivel, puede fortalecer las capacidades de atracción de IED del país. De hecho, Volpe Martincus (2021) encuentra que la monopolización de la función de promoción de inversiones en una sola API, así como la coexistencia de agencias con similares competencias en la atracción de inversiones a distintos niveles de gobierno, redundan en un mayor impacto en el establecimiento de nuevas firmas (aunque no así en la expansión de las empresas ya instaladas).

La mayor parte de las APIs emplea estrategias de *targeting* (por tipo de sector, actividad, proyecto, región, etc.) para sus tareas de promoción. Algunos trabajos muestran que la focalización tiene impactos positivos sobre la entrada de IED y que los sectores priorizados mejoraron la calidad de sus exportaciones vis a vis los no priorizados (Harding y Javorcik, 2011 y 2012). De todas formas, en comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las APIs de la región están menos focalizadas. Volpe Martincus (2021) encuentra que las APIs que usan más intensamente estrategias de focalización tienen un mayor impacto sobre la decisión de una multinacional de establecerse en un país y expandir sus inversiones una vez instaladas. Asimismo, colaboran con más intensidad con otras entidades, probablemente en función de la necesidad de alinear sus prioridades con las visiones de otros stakeholders públicos y privados.

A su vez, una serie de características propias de las APIs parecen influir sobre las decisiones de establecimiento en el país de las multinacionales. Según los resultados de Volpe Martincus (2021), tienen un mayor impacto las agencias más grandes, las que realizan evaluaciones internas más exhaustivas, las que reajustan su diseño institucional en función de esas evaluaciones, así como las que cuentan con una mayor proporción de empleados con estudios universitarios y experiencia en el sector privado, pagan salarios por arriba de los vigentes en otras áreas del sector público y disponen de una amplia red de oficinas en el exterior. A su vez, el apoyo de las APIs es más relevante para el establecimiento de empresas provenientes de países en los que se hablan otros idiomas, que tienen pocos inmigrantes radicados en el país de la API y con los que existen mayores diferencias en materia de herencias sociales e históricas. También es mayor el impacto de las APIs para multinacionales que operan en sectores que producen bienes y servicios diferenciados. En ambos casos el argumento es similar; tanto para las firmas de países menos cercanos social y culturalmente, como para las que operan en sectores diferenciados, el valor de la información y apoyo que proveen las APIs es superior al que estas agencias pueden dar a firmas de países similares y empresas que operan en sectores de commodities, por ejemplo.

Uno de los aspectos más característicos de las APIs en América Latina es el alto grado de inestabilidad institucional en el que llevan a cabo sus actividades. Es común que cambios en la administración de los gobiernos centrales conlleven modificaciones en la estructura jurídica de estas agencias, en su dependencia funcional o en la asignación presupuestaria, así como fuertes intervenciones en su línea gerencial. Como ejemplo de esta inestabilidad, notamos que apenas en los últimos años se cerraron agencias en tres países, los casos ya mencionados de Honduras y México, más el de la agencia especializada que existía en Guatemala. Estos cambios son indicativos de la falta de estabilidad institucional que caracteriza a la política de

internacionalización en varios países de la región, ya que no es obvio que respondan a evaluaciones rigurosas sobre el funcionamiento de las respectivas agencias. Resultado de esta falta de estabilidad es una menor capacidad de llevar a cabo tareas complejas y plantearse objetivos más ambiciosos. Por ejemplo, Volpe Martincus y Sztajerowska (2019) encuentran que las API de la región, comparadas con las de la OCDE, utilizan un conjunto más limitado de herramientas de planificación y presentación de informes. Por el contrario, a lo largo del tiempo, aquellas APIs que han logrado tener continuidad en programas han ido evolucionando y perfeccionando sus formas de organización, rutinas y estrategias *pari passu* los respectivos procesos de aprendizaje institucional. Estas parecen ser las condiciones básicas, pocas veces presentes en nuestra región, que les permitirían a estas agencias cumplir más efectivamente su rol de apoyo a la internacionalización productiva.

### Financiamiento para la exportación

Entre un 80 y un 90% de los exportadores depende del acceso al crédito para realizar sus actividades (Felbermayr & Yalcin, 2013). La alta dependencia del acceso al crédito se debe principalmente a la existencia de elevados costos fijos para entrar a los mercados extranjeros, relacionados, por ejemplo, con la necesidad de realizar investigación de mercado, adaptar los productos a sus regulaciones, desarrollar redes de distribución o incluso llevar a cabo inversiones en capacidad productiva. A la vez, el mayor tiempo transcurrido en el comercio internacional (*vis a vis* el comercio interno) entre la producción y la distribución final de los bienes en el mercado de destino también impone demandas de financiamiento (Feenstra, Li, & Yu, 2014). La demanda por financiamiento para exportar es mayor para el comercio a larga distancia, para las relaciones comerciales incipientes y para el comercio hacia o entre países con débil institucionalidad, menores niveles de desarrollo y mayor riesgo político, y se cubre en dos terceras partes por crédito comercial entre exportador e importador y solo el tercio restante por crédito otorgado por instituciones financieras (BIS, 2014, citado en Pérez-Caldentey et al., 2014).

Diversos estudios muestran que el racionamiento del crédito afecta tanto la probabilidad como la intensidad de la actividad exportadora de las firmas afectadas (Minetti & Zhu, 2011; Manova, 2012; Muûls, 2015). Cuando el proceso productivo está organizado en base a cadenas de valor, los efectos de las restricciones al financiamiento se transmiten a lo largo de la cadena de suministro porque dichas restricciones afectan a la vez el crédito comercial entre firmas. Así, la escasez de financiamiento se propaga entre países con efectos en su desempeño comercial y actividad económica (Álvarez, 2013, citado en Pérez-Caldentey et al., 2014). Por ejemplo, varios trabajos han mostrado que la crisis sistémica de 2008-2009 tuvo efectos particularmente negativos sobre el comercio internacional, afectando especialmente a las exportaciones de empresas que producen bienes con mayores necesidades de financiamiento<sup>25</sup> (Chor y Manova, 2012; Cámara y Sangiácomo, 2021).

---

<sup>25</sup> Medidas en función del ratio inventarios/ventas anuales.

Asimismo, los riesgos de las operaciones de exportación son mayores a los que existen en el comercio interno. Estos riesgos pueden deberse a factores idiosincráticos (e.g. defectos en las entregas, fallas en la documentación, insolvencia o iliquidez del comprador), así como a variables macroeconómicas (e.g. riesgo cambiario, cambios en la política económica en el país de destino) o políticas (e.g. conflictos, embargos) –ver Pérez-Caldentey et al. (2014)–. Estos últimos dos tipos de riesgos se exacerban para el caso de proyectos de exportación de gran volumen y plazos largos.

Para abordar estas dificultades y obstáculos, en muchos países existen programas públicos – generalmente a cargo de bancos especializados en comercio exterior o bien vía la banca de desarrollo- que ofrecen líneas dedicadas de financiamiento a los exportadores, usualmente en mejores condiciones (tasa, plazo, acceso) *vis a vis* las vigentes en la banca privada. Asimismo, muchos países aseguran a sus exportadores contra los riesgos arriba mencionados ante la inexistencia de instrumentos efectivos en los mercados financieros privados<sup>26</sup> (Felbermayr & Yalcin, 2013). Algunos trabajos muestran que los sistemas públicos de garantías a la exportación tienen efectos positivos sobre las exportaciones, en particular para las PyMEs y los exportadores nuevos (Auboin y Engemann, 2014; Felbermayr & Yalcin, 2013; Heiland y Yalcin, 2015; Agarwal et al, 2019; Kim y Choi, 2019). En tanto, también existe evidencia que sugiere similares impactos para los préstamos de la banca pública (ver Eslava, Maffioli y Melendez, 2012 a y b, para el caso de Colombia).

La racionalidad para la existencia de estos programas es la existencia de fallas de mercado que dificultan el acceso de los exportadores al crédito o las garantías privadas, asociadas, por ejemplo, a la dificultad de las instituciones financieras para evaluar riesgos o a problemas de información incompleta o asimétrica. Esto lleva a que muchas firmas no consigan financiamiento o las garantías necesarias para sus operaciones de exportación, o enfrenten costos desproporcionados de acceso. Este es el caso particularmente de las PyMEs, ya que esas empresas muchas veces tienen escasos historiales de crédito, experiencia limitada en operaciones de comercio exterior y ausencia de colaterales sólidos (ver OMC, 2019, donde se muestra también que las PyMEs tienen mayores tasas de rechazo de pedidos de crédito para exportación que las firmas de mayor tamaño). Estas barreras se agravan cuando las PyMEs operan en países en desarrollo, debido a que usualmente dichos países tienen mercados financieros locales poco profundos y diversificados (ver Pietrovito y Pozzolo, 2019).

Buena parte de los países de América Latina cuentan con instituciones financieras de carácter público (en algunos casos con más de una) que ofrecen programas de financiamiento, garantías o seguros para sus exportadores. En algunos casos se trata de instituciones especializadas en comercio exterior (e.g. BANCOMEXT en México, BANCOLDEX en Colombia, BANCOEX en Venezuela, BANDEX en República Dominicana). En otros países existen bancos de desarrollo que, dentro de sus diversos programas, ofrecen productos financieros para el comercio exterior (e.g. BICE en Argentina, BNDES en Brasil, CORFO en Chile, CFN en Ecuador,

---

<sup>26</sup> Tómese nota de que, dependiendo de sus características, estos programas podrían ser cuestionados ante la OMC según el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

COFIDE en Perú). También existen casos en donde esos productos son ofrecidos por bancos estatales que operan como banca comercial abierta al público en general (e.g. BROU en Uruguay). Finalmente, en algunos países de América Central no existen programas de financiamiento especializado para las exportaciones; ese rol lo suple el BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica).

En la mayoría de los casos -64%- las instituciones financieras públicas que manejan estos programas en la región operan bajo la modalidad de primer piso (es la propia banca oficial la que entrega el financiamiento), mientras que el resto funciona con la modalidad de segundo piso (donde los fondos se licitan para que sean prestados por intermediarios financieros privados) o con esquemas mixtos (ALIDE, 2018). Según Ollonqui et al. (2013) esta tendencia se reforzó tras la crisis financiera internacional. La modalidad de primer piso en teoría podría estar sujeta a mayores riesgos (por ejemplo, por el contacto directo con los beneficiarios y la posibilidad de que el otorgamiento de los créditos obedezca a presiones políticas). La modalidad de segundo piso, en tanto, podría beneficiarse de los recursos, la capacidad de selección de los créditos, y los conocimientos locales y las redes de las instituciones financieras privadas; sin embargo, el riesgo es que los bancos privados no alineen su accionar con los objetivos de política pública, prestando a proyectos o beneficiarios que se habrían financiado de todas maneras (Crespi et al., 2014).

De acuerdo a lo relevado en ALIDE (2018), los instrumentos más utilizados son los créditos de pre<sup>27</sup> y post financiación<sup>28</sup> de exportaciones (68% de las instituciones las otorgan), las cartas de crédito (65%) y las garantías (42%). Algunas instituciones (e.g. BANCOLDEX, BANCOMEXT, BNDES, BANCOEX o BICE) también ofrecen instrumentos de financiamiento de largo plazo y/o más especializados –e.g. *factoring* internacional, *forfaiting*<sup>29</sup>, financiamiento al importador extranjero y líneas dirigidas a facilitar la participación de firmas locales en procesos de licitación internacional.

Más en general, el relevamiento realizado para este trabajo indica que existen amplias diferencias en cuanto al “menú” de herramientas financieras ofrecidas por las instituciones de la región. Esto podría sugerir que en varios países dichas instituciones carecen de las capacidades (o de los incentivos apropiados) para diseñar, ejecutar y evaluar programas que vayan más allá de los instrumentos tradicionales de financiamiento. Sin embargo, también podría ocurrir que en algunos casos exista poca demanda potencial por parte del sector privado, dependiendo de las características de la actividad exportadora en cada país. Así, por ejemplo, las grandes empresas se financian con la banca privada, mientras que las

---

<sup>27</sup> Destinados a la compra de materias primas para la fabricación y para los procesos de envasado, embalaje, etc.

<sup>28</sup> Su finalidad es que el exportador obtenga el dinero con anterioridad al cobro de la operación.

<sup>29</sup> El *factoring* es una herramienta financiera, en general de corto plazo, a través de la cual el exportador recibe anticipadamente del banco el pago por su exportación contra la factura que la documenta. El *forfaiting* es una herramienta que permite al exportador cobrar al momento de exportar mientras que el banco financia al comprador a mediano y largo plazo (en general es usada para la exportación de bienes de capital).

operaciones de exportaciones de granos tienen su propio circuito de financiamiento, lo cual deja a las PyMEs como cliente principal de las instituciones oficiales.

En este sentido, si bien en la mayor parte de los casos los programas están abiertos a firmas de todos los tamaños, es usual que existan esquemas que apunten a facilitar el acceso de las PyMEs (ALIDE, 2018). En cambio, son menos frecuentes los casos de programas con foco sectorial (Pérez-Caldentey et al., 2014). En todos los casos, el acceso a los programas depende del cumplimiento de una serie de condiciones pre-establecidas, aunque en algunos casos se deja margen para evaluaciones *ad-hoc*. A su vez, las tasas de interés en general no están prefijadas, sino que se determinan luego de una evaluación de cada solicitante (Pérez-Caldentey et al., 2014).

Dado que el rol de la banca pública especializada en actividades de comercio exterior, así como más en general de la banca de desarrollo, es abordar fallas de mercado en el mercado financiero que obstaculizan el acceso al crédito por parte de los exportadores, su desempeño no puede ser juzgado del mismo modo con el que se analiza el de la banca privada (i.e. obtención de ganancias, solidez financiera). Esto no significa, por cierto, que se deban descuidar la eficiencia operativa y la necesidad de contar con adecuadas capacidades para diseñar y ejecutar los programas, así como para evaluar los proyectos fondeados. Asimismo, es crucial garantizar la transparencia en las operaciones, en particular para impedir situaciones de captura o corrupción, así como la autonomía para evitar que las operaciones sean guiadas por criterios políticos. Pero la métrica para evaluar la actuación de las instituciones financieras públicas de apoyo a la exportación debe basarse en el logro de los objetivos buscados por los programas que manejan, con criterios de evaluación que contemplen también los beneficios económicos más amplios que las actividades de dichas instituciones generan y no solo sus propias hojas de balance (Crespi et al., 2014).

Finalmente, mencionemos que, pese a la existencia de esta oferta de apoyo, los datos disponibles indican que el uso del crédito para exportación en América Latina parece ser bajo en comparación con la situación de los países desarrollados o con Asia emergente (ALIDE, 2018). Asimismo, a diciembre de 2016 del total de recursos movilizados por la banca pública de desarrollo en la región, apenas 2% se destinaba a operaciones de comercio exterior (ALIDE, 2018). Si bien se trata de datos puntuales y agregados para el conjunto de la región, sugieren que aún resta espacio para mejorar la incidencia de las instituciones financieras públicas sobre el desarrollo exportador. Algunas de estas instituciones (e.g. BANCOLDEX) también prestan servicios de información y *networking* a las PyMEs que buscan exportar a fin de que conecten con otras organizaciones (e.g. APEs) que pueden a la vez ayudarlas a resolver otros problemas para exportar más allá de financiamiento; este tipo de actividad puede contribuir a elevar la demanda de apoyo de la banca pública, en tanto aumenta el número de clientes potenciales con real capacidad de exportar.

### 3. Infraestructura operativa, legal y física: provisión de bienes públicos y bienes club que reducen costos de exportar e invertir

Las exportaciones y la inversión extranjera directa se llevan a cabo en un entorno regulatorio, jurídico y logístico cuyas características inciden en los costos y en la facilidad de realizar estas actividades, así como en su previsibilidad. Por ello, un tercer conjunto de políticas tiene como objetivo común mejorar dicho entorno a través de la provisión de distintos tipos de infraestructura pública.

Este conjunto de políticas es ampliamente heterogéneo. En un primer grupo incluimos aquellas comúnmente denominadas “facilitación de comercio”. Estas políticas están particularmente orientadas a reducir y agilizar los procedimientos burocráticos –principalmente aduaneros– necesarios para exportar (e importar). Una causa central de la complejidad burocrática asociada al comercio exterior es la cantidad de organismos públicos intervinientes en cada despacho internacional –en promedio entre 16 y 17 entidades, según Volpe (2016). Por ello, entre los objetivos principales que se persiguen se incluyen la transparencia en la comunicación de los requisitos burocráticos que se exigirán a lo largo de todo el proceso de comercio exterior y la simplificación y aceleración en el cumplimiento de los mismos. Para dar una idea de la relevancia de esta agenda, se ha calculado que un día adicional que pasa un bien en tránsito es equivalente a un arancel ad-valorem de entre 0,6% y 2,3% (Hummels and Schaur, 2013).

Dado que en el comercio transfronterizo intervienen empresas u organizaciones de distintos países, la persecución de estos objetivos requiere la coordinación de esfuerzos a nivel internacional. Por ello, en el marco de la OMC se ha firmado en el año 2013 el Acuerdo de Facilitación de Comercio (AFC). El AFC contiene disposiciones para agilizar el movimiento, levante y despacho de las mercancías, así como medidas de cooperación, armonización y asistencia técnica entre aduanas y otras entidades intervinientes. La OMC estima que el AFC permitiría reducir los costos de comercio en 10% para los países desarrollados y en 14% para los países en desarrollo. El Acuerdo entró en vigor en 2017 después de que dos tercios de los Miembros de la OMC completaron su proceso interno de ratificación. En América Latina, todos los países de la región ya lo han ratificado, excepto la República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De todas formas, la ratificación es solo el primer paso de un largo camino de implementación, cuyo recorrido ha sido hasta el momento dispar en los países de la región.

Uno de los principales determinantes de la relevancia reciente que ha adquirido la agenda de facilitación de comercio es el desarrollo tecnológico y las posibilidades de informatización de los registros de operaciones administrativas en el ámbito público. Estas nuevas posibilidades abren un enorme potencial de reducción de costos para el control del comercio exterior, así como de beneficios en términos de transparencia. En particular, una iniciativa destacada en la región por su prominencia es la “Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)”. A través de esta iniciativa se racionalizan los procesos administrativos relacionados con las transacciones comerciales internacionales (importación, exportación y tránsito de mercancías), permitiendo a todas las partes involucradas presentar información estandarizada a través de un único

punto de entrada y dar cumplimiento a todos los requisitos regulatorios vinculados con las mismas. Por su relevancia de esta iniciativa en la agenda de facilitación de comercio, el Box 1 describe en mayor detalle esta herramienta, así como el estado de avance que presenta en distintos países de la región.

### **BOX 1 Ventanilla Única de Comercio Exterior**

Las ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE) son arreglos institucionales que racionalizan los procesos administrativos relacionados con las transacciones comerciales internacionales permitiendo a las partes involucradas presentar información estandarizada en un único punto de entrada para dar cumplimiento a todos los requisitos regulatorios vinculados a la exportación, importación y tránsito de mercancías (Volpe, 2016). Como tales, son una herramienta clave para facilitar el comercio evitando la presentación repetitiva de datos, a la vez que se lo dota de mayor transparencia y seguridad. Por sus beneficios esperados, son especialmente recomendadas en el AFC.

Las VUCE agilizan y simplifican los flujos de información entre los agentes vinculados al comercio exterior y los gobiernos. Como mencionamos anteriormente, en las operaciones de comercio exterior intervienen distintas entidades gubernamentales como la aduana, los organismos de inspección sanitaria y fitosanitaria y las agencias de control de alimentos y medicamentos, entre muchas otros. Por este motivo, si estas entidades no comparten la información provista por los actores privados, o dicha información no está estandarizada, surgen ineficiencias y descoordinación en los controles y se pierde capacidad para identificar riesgos (BID, 2021).

Entre los beneficios comunes que las VUCEs traen a los distintos agentes vinculados al comercio exterior, en BID (2021) se mencionan: en primer lugar, la provisión de información necesaria para cumplir con los requisitos legales del comercio exterior; en segundo lugar, la mejora de la eficiencia y la efectividad de los controles oficiales, redundando esto en menores costos y menores tiempos para obtener las aprobaciones necesarias; y en tercer lugar, el intercambio de información a través de un único punto de acceso electrónico, lo que reduce fuertemente la necesidad de presentaciones en persona ante los organismos intervinientes.

Desde el punto de vista específico de las empresas que comercian, la VUCE favorece la inserción internacional de las mismas reduciendo la carga administrativa (especialmente los tiempos de espera, posibilitando un incremento en la frecuencia de los envíos), haciéndola más previsible, transparente y, por ende, dando menor lugar a instancias de corrupción. Asimismo, la transparencia de los requisitos y de la información provista da lugar también a decisiones más fiables y predecibles, mientras que la mayor eficiencia en los controles contribuye al despacho ágil de mercancías a la par que reduce los costes de mantenimiento de inventarios.

Desde el punto de vista de los gobiernos, además de la mayor eficiencia de una plataforma virtual –en contraposición a la administración burocrática en papel– se encuentra la posibilidad de analizar los datos sistemáticamente recopilados para introducir mejoras en los procesos y un manejo más eficiente de los riesgos. También una plataforma de este tipo permite una más fácil gestión de los impuestos, aranceles y cualquier otro cargo (gracias a herramientas como el pago electrónico), así como de sanciones por incumplimiento BID (2021).

Las VUCE pueden variar según características tecnológicas y de diseño, funcionalidades y servicios ofrecidos, regímenes y procedimientos que integran, formas de vinculación con la autoridad aduanera, gobernanza y estructura organizativa (Veiga y González, 2021). No es el punto de este trabajo analizar las ventajas y desventajas de cada configuración posible, ni describir en detalle todas las funcionalidades que puede ofrecer una VUCE, sino destacar la importancia de que se analicen las distintas opciones disponibles, se defina una configuración de VUCE que sea adecuada para las características y necesidades del país que la adopta, y finalmente se avance en una efectiva implementación. En un estudio de impacto sobre la implementación de la VUCE en Costa Rica, Volpe (2016) encuentra que las firmas que usan dicho mecanismo habrían tenido una tasa de crecimiento anual 1,4 puntos porcentuales mayor a las de las empresas que no usan la VUCE; esto resulta, en un periodo de cinco años, en un beneficio de US\$ 16 a US\$ 1 en relación con su costo de implementación.

Una encuesta realizada en 2019 a 18 coordinadores de VUCE de países de América Latina y el Caribe (Thorrens, 2020), así como un relevamiento sobre VUCE en 8 países de América Latina, integrantes de la Alianza del Pacífico y del Mercosur (Veiga y González, 2021), destacan el dispar grado de avance en la región en el proceso de implementación de las VUCE. Recogemos aquí algunos datos clave que dan una idea de dicha disparidad. En promedio, las VUCE encuestadas tienen conectadas 16 entidades, con un mínimo de 4 y un máximo de 29. Otro indicador de avance es el tipo de trámites que ya han sido integrados a la plataforma. Por ejemplo, según Thorrens (2020), un 82% de las VUCE encuestadas ya incluyen en el sistema la posibilidad de solicitar u obtener licencias, permisos y certificaciones, particularmente los certificados sanitarios y fitosanitarios y los certificados de origen.

En la misma dirección, un paso crucial en el desarrollo de una VUCE es la integración al sistema de los trámites requeridos ante la Aduana. Ello genera “un salto cuantitativo en relación con la cantidad de trámites integrados y en especial el tipo de operaciones que pueden realizarse en la plataforma” (Veiga y González, 2021). Los datos de Thorrens (2020) indican que solamente un 65% de los encuestados respondió que el despacho aduanero ya fue integrado a la VUCE. En tanto, solo Brasil y Chile permiten que el trámite aduanero se realice desde la VUCE cómo único punto de ingreso (directamente o interoperando con la aduana). En cambio, en los casos de México, Paraguay, Perú y Uruguay, a pesar de que el sistema de VUCE está interconectado con el de Aduana, los trámites aduaneros deben llevarse a cabo ante este último organismo directamente. En el caso de Colombia, todavía no se ha logrado la interoperabilidad, debiéndose todavía realizar los trámites en papel ante la autoridad aduanera. Finalmente, se destaca Argentina entre los 8 países relevados por ser el

último país en haber iniciado el proyecto de construcción de una VUCE y aquel que lo tiene aún en el estado de avance más incipiente.

A la vez, además de la capacidad de integrar en un mismo sistema a los distintos trámites vinculados al comercio exterior, las VUCEs de América Latina y el Caribe también tienen como desafío desarrollar la interoperabilidad mutua. Dicha interoperabilidad facilitaría las transacciones entre países, promoviendo la profundización de la integración regional. De hecho, los distintos bloques comerciales existentes han comenzado a dar pasos en esa dirección. En el caso de la Alianza del Pacífico, se ha progresado en el intercambio de certificados de origen y certificados fitosanitarios y se han homogeneizado las declaraciones de aduana en base al modelo de datos de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), que ya se encuentra vigente en Chile, Colombia y México. En tanto, el Mercosur ha avanzado en el intercambio de la declaración aduanera, aunque no bajo un formato armonizado (un aspecto clave para la interoperabilidad), y los certificados de origen. A su vez, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) se encuentra desarrollando una plataforma común para el intercambio de información y la simplificación de las transacciones de comercio exterior.

Finalmente, es de destacar que tal vez los mayores desafíos en la construcción de una VUCE no son los de tipo tecnológico, sino aquellos de naturaleza política. La implementación de una VUCE implica redefinir los modelos operacionales de todos los organismos intervinientes, lo cual genera naturales resistencias en las áreas operativas, así como en funcionarios de rango superior (Elorza, 2012). Por ello, el éxito de las VUCE requiere acuerdos políticos y un claro compromiso al más alto nivel para garantizar la continuidad del proceso empujando su avance ante la aparición de obstáculos y resistencias.

Más allá del papel central que juegan las VUCEs en las agendas de facilitación de comercio de los países, existe también una amplia variedad de iniciativas adicionales para reducir, transparentar y facilitar el comercio exterior. Una de ellas son los regímenes de exportación simplificados, que en la región han tomado en general el nombre “Exporta Fácil”. Estos regímenes permiten la exportación a través de un servicio de correo postal mediante el uso de un trámite simplificado (mayormente a cargo del correo) y están particularmente orientados hacia pequeñas y medianas empresas que realizan envíos de bienes diferenciados de poco volumen. A pesar de que aún no existen evaluaciones rigurosas sobre su desempeño e impacto, se espera que los regímenes de este tipo, al reducir costos (administrativos) de entrada a la exportación, incentiven la incursión externa de nuevas empresas ampliando así la base exportadora del país. En la región ya han sido implementados por la mayoría de los países, aunque excepciones salientes son los casos de Bolivia, Guatemala, México, y Venezuela.

Por su competencia en el control de la entrada y salida de bienes hacia y desde el territorio nacional, y, por ende, su intervención en todas las operaciones de comercio exterior, un actor central en la agenda de facilitación de comercio es la aduana de cada país. Por ello, algunas

iniciativas de la agenda de facilitación de comercio están a su exclusivo cargo. Una de ellas es el régimen de operador económico autorizado (OEA), que es un programa aduanero de certificación voluntaria por medio del cual las empresas participantes reciben una certificación de confiabilidad de parte de su respectiva administración aduanera tras un proceso de evaluación de sus instalaciones, prácticas, procedimientos y documentación. En América Latina 16 países cuentan con programas OEA operativos, no así Honduras, Nicaragua y Venezuela. Además, varios de ellos ya han concretado Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) con otros países que les permiten a las autoridades aduaneras reconocer recíprocamente a los operadores certificados, otorgándoles los mismos beneficios tanto en el país de origen como en el de destino de la mercancía<sup>30</sup>. Otra iniciativa es la incorporación de análisis de riesgo de los operadores de comercio exterior para calibrar la forma e intensidad de los controles según las características e historial de cumplimiento. Las VUCEs, en cambio, suelen ser administradas por otras dependencias del Estado (una excepción es México, en donde la VUCE es administrada por la aduana). En cualquier caso, mientras que las aduanas juegan un rol central en permitir y lograr el avance de las agendas de facilitación de comercio, ellas no necesariamente son quienes las empujan. Por el contrario, suelen oponer resistencia a su avance ya que implica pérdida de poder, competencias y, en ocasiones, también oportunidad de privilegios e incluso corrupción.

Dada la posible resistencia o falta de interés de las aduanas, así como también de muchos de los organismos que intervienen en las operaciones de exportación –las que nos interesan especialmente aquí–, la agenda de facilitación de comercio requiere de una fuerte determinación y trabajo de coordinación desde los más altos estratos del gobierno. Esa determinación es la que permite alinear y disciplinar a los distintos organismos tras el objetivo de facilitar la burocracia asociada a la exportación. Es natural que, en lo operativo, el liderazgo sea ejercido por la unidad administrativa a cargo de la VUCE, cuya dependencia funcional en la estructura del Estado suele asociarse a los ministerios de industria y comercio, de hacienda, o las APÉs (ver detalles abajo). De cualquier forma, es crucial el apoyo que reciba esta unidad desde la presidencia de la nación o la jefatura de gabinete. Entre los organismos intervinientes, otro que juega un rol de gran relevancia es el servicio nacional de sanidad animal y vegetal, particularmente en los países de la región que tienen un fuerte sesgo agropecuario en su estructura de exportaciones.

En forma análoga a la facilitación de comercio, un componente importante de la política de atracción de inversiones es la simplificación de trámites burocráticos a realizar por la empresa extranjera que decide invertir domésticamente. Para ello, también en esta área existe una agenda de facilitación relevante consistente en la creación de una plataforma digital que, como ventanilla única, reúna todos los trámites asociados a dicha inversión. Estas

---

<sup>30</sup> El Mercosur firmó un ARM regional en 2019, que actualmente se encuentra en etapa de implementación. En 2019 se firmó un plan de acción para la firma de un ARM entre Mercosur y la Alianza del Pacífico. Además, en 2018 los directores de las aduanas de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay firmaron la Declaración de San Pablo, reafirmando su compromiso de alcanzar un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo Regional de sus Programas OEA.

plataformas, comúnmente llamadas Ventanillas Únicas de Inversión (VUI) todavía tienen un escaso desarrollo en la región observándose avances hacia la construcción de este tipo de plataformas en Colombia, Ecuador, Honduras, Surinam y algunos estados del sur de México, pero solo en Costa Rica el sistema está 100% en operación. Las VUI pueden ayudar a proveer al proceso de IED de mayor transparencia, accesibilidad, y previsibilidad, así como un menor costo, promoviendo entonces la instalación de nuevas empresas extranjeras en la región.

Además de la facilitación de comercio, un segundo conjunto de políticas que promueven la exportación y la atracción de inversión extranjera directa a través del abaratamiento de sus costos se relaciona con las distintas obras y servicios de infraestructura que dan soporte a la logística de los bienes y servicios asociados a aquellas actividades. La infraestructura incluye aquella relacionada al transporte (terrestre, ferroviario, fluvial, aéreo), la energía (eléctrica, gas, etc.) y el almacenamiento, así como también la que provee conectividad digital y de telecomunicaciones. Caminos en mal estado, demoras en los puertos o falta de confiabilidad en el suministro eléctrico o de conectividad digital, entre muchas otras deficiencias de infraestructura, suelen ser causas de importantes pérdidas de competitividad. Por ello, la adecuada provisión de dicha estructura es crucial para poder aprovechar las oportunidades de exportación y de atracción de inversiones.

Dada la amplia heterogeneidad de la infraestructura necesaria, suelen ser varias las dependencias públicas encargadas de proveer sus distintos componentes. En muchos casos, estas dependencias fijan prioridades no necesariamente relacionadas con aquellas inversiones que podrían tener un mayor impacto en la exportación o en la atracción de inversiones, a menudo incluso por no contar con información relevante sobre necesidades específicas de infraestructura que podrían promover dichas actividades. Debido a ello, es importante la creación de espacios institucionales de coordinación que logren establecer y transmitir a las dependencias relevantes las prioridades requeridas, ya sean estos espacios una APE o API (ver sección anterior) u otros ámbitos de planificación o colaboración público-privada que tengan como objetivo central promover la exportación y/o la inversión extranjera directa (ver sección siguiente).

Un último conjunto de políticas para bajar los costos de exportación e inversión extranjera directa consiste en la firma de acuerdos internacionales que facilitan el acceso a mercados y otorgan previsibilidad y protección a los flujos comerciales y de inversión llevados a cabo entre los países firmantes. Entre ellos están, en primer lugar, los acuerdos preferenciales de comercio. Además de la reducción de aranceles al comercio recíproco de bienes (o aumento de cuotas), pueden incluir también disposiciones en diversas disciplinas como la convergencia regulatoria, acceso a mercados de servicios, protección de inversiones, políticas de defensa comercial y políticas de compras públicas, entre otras. En segundo lugar, se pueden llevar a cabo convenios de facilitación de comercio, que incluyen la armonización, reconocimiento y simplificación de trámites como procedimientos aduaneros, controles sanitarios y fitosanitarios y requisitos técnicos, entre otras regulaciones. En tercer lugar, los tratados o acuerdos bilaterales de inversión otorgan protección y garantías a los inversores extranjeros, fijan mecanismos de solución de controversias entre esos inversores y el Estado anfitrión y

eventualmente fijan límites a la presencia de capitales extranjeros en ciertos sectores. Finalmente, existen acuerdos en diversos ámbitos como los convenios de doble tributación, cooperación o movilidad de personas. En todos estos casos, no solo se reducen los costos de exportar o invertir, sino que también se otorga previsibilidad y certidumbre, promoviendo así la realización de estas actividades.

El liderazgo en las negociaciones de este tipo es ejercido por el ministerio a cargo de las relaciones exteriores, aunque intervienen según el caso las dependencias públicas con competencia en los distintos asuntos como los ministerios de industria, agricultura, comercio, hacienda, así como los servicios de sanidad, entre otros. En América Latina, existe una amplia disparidad en la cantidad de acuerdos concretados por distintos países durante los últimos años. Han celebrado más acuerdos regionales de comercio países como Chile (30), México (23), Perú (20), Panamá (18), Colombia (15) y Costa Rica (15) que otros como Argentina, Brasil o Bolivia, que no llegaron a concretar más de 10 acuerdos.

En general el alcance de los beneficiarios de las políticas incluidas en esta sección es amplio. A pesar de la fuerte heterogeneidad entre los distintos grupos de políticas, todas o casi todas tienen en común la provisión de bienes públicos o bienes que, aunque eventualmente sujetos a congestión, presentan un alto grado de no rivalidad. Por ejemplo, una ventanilla única digital para canalizar las operaciones de comercio exterior tiene como beneficiaria a toda firma que realice alguna transacción de exportación. Asimismo, un acuerdo comercial preferencial con un determinado país o región es aprovechable por todo actual o potencial exportador a ese destino. De todas formas, algunas de estas políticas, por su especificidad, están limitadas *de facto* a un grupo definido de beneficiarios, como puede ser el caso de un acuerdo fitosanitario para un determinado producto vegetal. Así también un camino o un tendido eléctrico tienen un grupo definido de principales beneficiarios y pueden estar sujetos a congestión.

En términos de costo, este conjunto de políticas heterogéneas tiene como denominador común la existencia de una fuerte inversión inicial de esfuerzos y recursos para la construcción de la infraestructura en cuestión en relación con el costo de su operación, mantenimiento y/o actualización. Por ejemplo, una plataforma de facilitación como la VUCE, el diseño de un régimen Exporta Fácil, un nuevo ramal ferroviario o un nuevo camino tienen altos costos de diseño y construcción, pero en general muchos menores costos de funcionamiento posterior (considérese además que en el caso de las obras de infraestructura los usuarios en general pagan por su utilización una vez puestas en marcha las iniciativas respectivas). Incluso en los casos de los acuerdos comerciales se presenta esta misma propiedad, aunque las inversiones y costos involucrados no son tanto en dinero, sino en tiempo y esfuerzos políticos.

Si bien la fuerte inversión inicial que se requiere para la provisión de estos bienes podría implicar un desincentivo a su realización para la administración a cargo, ya que debe pagar todos los costos, pero recibe solo parte de los beneficios, esto usualmente se contrapesa con la alta visibilidad que pueden tener estos proyectos para su aprovechamiento político (en particular las obras de infraestructura). En tanto, varias de las políticas aquí incluidas implican hundir inversiones en activos de larga duración o realizar acuerdos con terceros países que

luego pueden ser muy difíciles de revertir o modificar. Por este motivo, es crucial la realización de una adecuada evaluación de beneficios ex ante, ya que las evaluaciones ex post solo podrán servir para decidir prioridades de mantenimiento o ajustes en el funcionamiento, pero no podrán volver atrás la inversión realizada (por cierto, un país puede retirarse de un acuerdo de libre comercio, por ejemplo, pero los costos económicos y/o en términos de reputación política pueden ser altos).

Para concluir esta sección, destacamos que son muchas y muy variadas las necesidades de infraestructura operativa, legal y física para reducir los costos de exportar e invertir, pero no siempre estas necesidades son atendidas o priorizadas de acuerdo a la importancia que tienen a la hora de potenciar estas actividades de internacionalización productiva. Uno de los motivos es que son varios los organismos responsables de crear esta infraestructura, y los mismos no necesariamente tienen como prioridad mejorar la competitividad de las exportaciones o las condiciones para la IED. Por ello, es necesario lograr que la definición de las prioridades de gestión de estos organismos esté alineada con dichos objetivos. Como discutiremos en la próxima sección, una forma de ayudar a que ello ocurra es enmarcar la identificación de las demandas de infraestructura en el marco de ámbitos de planificación y/o coordinación que tengan la capacidad de visibilizar estas necesidades y exigir que las mismas sean atendidas.

#### 4. Coordinación de políticas de apoyo a la internacionalización productiva (“coordinación”)

A pesar de que hasta aquí hemos analizado las distintas políticas de internacionalización productiva en forma individual, ellas pueden llevarse a cabo en el marco de esfuerzos de coordinación con otras políticas de internacionalización productiva e incluso, más ampliamente, con las restantes políticas de desarrollo productivo. La coordinación de políticas en torno a una visión general y a una estrategia integral facilita la identificación de necesidades, la priorización en la asignación de recursos y el monitoreo de avances, y puede llevarse a cabo tanto al interior del sector público como en cooperación con el sector privado. En esta sección analizamos la racionalidad y características de dichos esfuerzos y su prevalencia en los países de América Latina.

Como se dijo recién, uno de los principales beneficios de la coordinación de políticas de apoyo a la internacionalización productiva es la posibilidad de enmarcarlas en una visión general y en una estrategia integral. Dicho marco es propicio para identificar áreas de vacancia o superposición en materia de políticas, así como para definir prioridades teniendo en cuenta el impacto relativo de las distintas políticas y la complementariedad entre las mismas. De esta manera, se potencia su efectividad, ya que el impacto de una política puede depender de la implementación de políticas complementarias.

A la vez, como discutimos en el caso de políticas específicas, como la creación de una VUCE o la construcción de infraestructura física, no siempre las agencias públicas y otros actores a

cargo de implementar acciones relevantes para favorecer la internacionalización productiva tienen a esta agenda como foco central de su gestión. Por ello, la integración de sus acciones a un esfuerzo colectivo con objetivos compartidos dentro de la administración estatal puede ayudar a identificar prioridades, generar motivación y compromiso con las acciones acordadas, e incluso reducir la incertidumbre de los actores participantes, al favorecer el intercambio de información y compatibilizar sus prioridades. De la misma forma, en este marco se pueden desarrollar mecanismos de monitoreo cruzado entre actores en forma más fácil y efectiva.

Una forma de instrumentar los esfuerzos de coordinación es la conformación de “planes exportadores”. Un plan exportador es, en principio, una forma natural de integrar las distintas políticas discutidas aquí, incluyendo, entre otros varios componentes, una estrategia de negociaciones comerciales, un cronograma de avances en la agenda de facilitación de comercio y un esquema de acciones de promoción comercial. El plan exportador puede enmarcarse dentro de esfuerzos de planificación más amplios, como un plan nacional de desarrollo, o limitarse solo a las acciones relacionadas con la internacionalización productiva. A la vez, puede incluir la participación del sector privado en su diseño y monitoreo, así como su responsabilidad en algunas de las acciones.

En América Latina, no ha sido muy difundida la implementación de planes exportadores. El caso de mayor avance y continuidad es el de Perú. Este país ha implementado un Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013 (PENX), luego renovado para el periodo 2015-2025. Un objetivo central de este plan es llevar adelante una política de apertura comercial agresiva –entre sus logros, se destaca la conclusión de 17 acuerdos de libre comercio–, apoyando a la vez al sector exportador en el aprovechamiento de las nuevas oportunidades generadas. El crecimiento exportador de Perú ha sido notable, cuadruplicándose las exportaciones de productos no tradicionales entre 2003 y 2013, e incrementándose de 5097 a 8178 la cantidad de empresas exportadoras, incremento del cual un 96% corresponde a exportadores de productos no tradicionales (MINCETUR, 2015). El plan actual tiene como ejes la internacionalización de empresas y diversificación de mercados; el desarrollo de una oferta exportable diversificada, competitiva y sostenible; la facilitación del comercio, la eficiencia logística y la generación de capacidades para la internacionalización y la consolidación de una cultura exportadora. Este plan es liderado por el Ministerio de Comercio y Turismo (MINCETUR) de Perú, quien tiene bajo su órbita a la agencia nacional de promoción de exportaciones, inversiones y turismo (PROMPERÚ), aunque –a diferencia de gran parte de los países de la región– no tiene a su cargo los asuntos de la producción, a cargo de otro ministerio con competencias específicas a tal fin (PRODUCE). Esta característica de la estructura del estado peruano podría explicar la emergencia de un plan de exportación focalizado en los desafíos comerciales –en contraposición a productivos– que presenta el desarrollo exportador. Aunque es difícil evaluar en forma general el impacto que ha tenido este plan, un desafío que enfrenta es alinear tras sus objetivos y prioridades a las acciones del resto de las agencias del gobierno.

Otros intentos de coordinación con similares ejes de acción han sido implementados por Brasil y Argentina. Brasil, en el año 2015, lanzó el Plan Nacional de Exportación (PNE) 2015-2018, liderado por el Ministerio de Industria y Comercio Exterior (MDIC), que incluyó como ejes: 1) acceso a mercados; 2) promoción comercial; 3) facilitación de comercio; 4) financiación y garantías a las exportaciones; 5) mejora de mecanismos y regímenes fiscales para apoyar a las exportaciones. Por su parte, Argentina lanzó el Plan Argentina Exporta en el año 2018, liderado por el entonces Ministerio de Producción, que incluyó como ejes: 1) acceso a mercados; 2) facilitación de comercio; 3) financiamiento a la exportación; 4) calidad; 5) acompañamiento a empresas. En ambos casos, existió apoyo al más alto nivel en el avance del plan. En Argentina, por ejemplo, se creó un ámbito de seguimiento y control público-privado, la “Mesa Exportadora” (Obaya y Stein, 2021), que fue liderada por el Presidente de la Nación. Sin embargo, más allá de dicho involucramiento, a diferencia del caso peruano, en ninguno de estos dos casos los planes han logrado continuidad, transformándose eventualmente en planes focalizados en la promoción comercial y el fortalecimiento de las capacidades exportadoras de las empresas (el Plan Nacional de Cultura Exportadora de Brasil y el Plan de Promoción de Exportaciones de Argentina 2021).

La dificultad para mantener la continuidad de los planes exportadores como instrumento de coordinación de las políticas de apoyo a la internacionalización productiva posiblemente refleje carencias por parte de los estados de la región para organizar y consolidar un esfuerzo de coordinación tan grande, que en el mejor de los casos se logra solo para aquellas políticas bajo control directo de la entidad pública (generalmente un ministerio) a cargo de la coordinación del plan. En Colombia, por ejemplo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), en el marco de los lineamientos definidos a nivel nacional por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), elabora marcos estratégicos multianuales y planes estratégicos anuales donde se establecen los objetivos, acciones y presupuestos asignados para las distintas políticas a su cargo o las de entidades bajo su órbita, entre las que se encuentran varias agencias autónomas vinculadas con las políticas productivas y de internacionalización productiva como el Fondo Nacional de Garantías SA, BANCOLDEX, FIDUCOLDEX, FONTUR, PROCOLOMBIA, INNPULSA y Colombia Productiva. Sin embargo, hasta donde conocemos, la búsqueda de oportunidades de coordinación más amplias con otras áreas del sector público, por ejemplo a través del Consejo Superior de Comercio Exterior –un órgano asesor interministerial presidido por el Presidente de la República y gestionado por el MinCIT–, parecen ser más elusivas. Más recientemente, el gobierno de Colombia ha lanzado una nueva iniciativa, la “Misión de Internacionalización”, que ha avanzado hasta ahora en un diagnóstico y un conjunto de recomendaciones y lineamientos de política pública para la internacionalización productiva de Colombia. Este trabajo ha sido llevado a cabo por un conjunto de expertos nacionales e internacionales, y actualmente enfrenta el desafío de su implementación, aún incipiente, bajo la coordinación de un ámbito público-privado de alto nivel, la Comisión Nacional de Competitividad e Innovación.

En cualquier caso, tanto para el lanzamiento de iniciativas de coordinación como las discutidas aquí, como para garantizar su efectividad y continuidad en el tiempo, es crucial que ellas sean

lideradas por las más altas autoridades nacionales. Este liderazgo es necesario para convocar a la amplia variedad de actores que serán responsables de las diversas acciones a ser coordinadas, así como para garantizar que cada actor cumpla con los compromisos asumidos. Es común lograr el involucramiento y compromiso de las altas autoridades en forma temporaria, mientras estas iniciativas gozan de visibilidad pública, pero es bastante más desafiante lograr mantenerlos una vez que se pasa a etapas menos visibles de la implementación.

El sector privado ha tenido diversos tipos de involucramiento en la formulación y monitoreo de los planes exportadores en la región. Por ejemplo, tanto en Perú como en Brasil, diversas asociaciones empresariales han participado en la elaboración de los planes exportadores. En el caso de Argentina, a pesar de que el sector privado tuvo escasa participación en la elaboración del plan Argentina Exporta, la mencionada Mesa Exportadora constituía un ámbito visible y efectivo de monitoreo de sus avances. De cualquier forma, se observa un escaso compromiso del sector privado con la continuidad de estos planes, en particular ante cambios de administración gubernamental. En Colombia, por ejemplo, la Comisión Mixta de Comercio Exterior, un órgano asesor público-privado en materia de negociaciones internacionales y políticas para la competitividad de las empresas, establecido por ley, ha discontinuado sus reuniones hace años, sin que esto se haya convertido en un foco de reclamo desde el sector privado<sup>31</sup>. En Argentina, el plan Argentina Exporta fue inmediatamente discontinuado ante el cambio de administración en diciembre de 2019.

La cooperación del sector privado en el diseño e implementación de políticas de internacionalización productiva es crucial para aportar información sobre sus necesidades, monitorear las acciones de las distintas agencias del estado, generar un mayor compromiso por parte de dichas agencias y coordinar la realización de acciones propias complementarias con las políticas públicas. A la vez, existen importantes complementariedades o sinergias entre políticas, principalmente a nivel sectorial, que trascienden el ámbito directo de la internacionalización productiva. En particular, las políticas de internacionalización productiva son complementarias con una amplia variedad de políticas productivas que promueven más generalmente la competitividad de las empresas y los sectores a través de una mayor eficiencia y capacidad de agregación de valor. Por ejemplo, los esfuerzos de un sector por insertarse en un determinado mercado externo se complementan con la identificación de los requisitos técnicos exigidos para la entrada a dicho mercado, así como el trabajo necesario para desarrollar las capacidades productivas, las de ensayo y de certificación para dar conformidad con dichos requerimientos.

Por este motivo, una alternativa o complemento a los planes de exportación es la integración de las políticas exportadoras con otros esfuerzos de coordinación, particularmente aquellos que incluyen a la política productiva en el marco de espacios de cooperación público-privados

---

<sup>31</sup> Véase **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.** y **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.**

sectoriales. Este puede ser un contexto más apropiado para trabajar una agenda de internacionalización de los sectores productivos. Un ejemplo en este sentido fueron las Submesas de Inserción Internacional (alternativamente llamadas de Calidad e Internacionalización), que se llevaron a cabo en Argentina durante el año 2019 en el marco de espacios sectoriales de interacción público-privada llamados “Mesas Productivas” (Obaya y Stein, 2021). Estas submesas tenían como objetivo promover la internacionalización de las empresas, pero trabajando también aspectos productivos relacionados con la calidad, la eficiencia y la innovación. Además de necesidades específicas al sector, estos espacios sectoriales pueden también identificar requerimientos de políticas transversales, como mejoras en la administración de un régimen o la creación de una plataforma de difusión de barreras técnicas a la exportación, que luego sean incluidas en un plan exportador o abordadas en el marco de espacios de interacción público-privadas transversales (como la mencionada Mesa Exportadora).

Aunque no necesariamente focalizadas en promover la inserción internacional de las empresas como su principal objetivo, ha sido común en los países de América Latina la creación de numerosas instancias de cooperación público-privada, particularmente en la forma de mesas o foros sectoriales (Bianchi et al., 2016; Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019; Cornick et al., 2018; Eslava, Meléndez y Perry, 2014; Gutman, López y Ubfal, 2006; Obaya y Stein, 2021; Schneider 2013). Al igual que en el caso de los planes exportadores, un denominador común en la mayoría de los casos estudiados es la fuerte dependencia de estas instancias de interacción público-privada del apoyo político de la autoridad central, el cual se desvanece rápidamente ante cambios de administración, de autoridades dentro de la misma administración o simplemente de prioridades en las políticas (Gonzalez, Hallak y Tacsir, 2021). Sin embargo, un caso reciente de continuidad en este tipo de ámbitos de cooperación sectorial público-privada es la experiencia de las Mesas Ejecutivas de Perú. Estas mesas han logrado trascender varios cambios de administración (Ghezzi, 2019), aunque tienen todavía como desafío priorizar la agenda de internacionalización productiva en el marco de necesidades y objetivos de política más amplios para el sector, logrando una mayor articulación entre este espacio de interacción sectorial y el mencionado plan exportador (PENX).

A su vez, los esfuerzos de coordinación deben contemplar una adecuada articulación entre el nivel nacional y los niveles subnacionales. Por ejemplo, en Perú el PENX, a nivel nacional, se traduce a nivel regional en Planes Estratégicos Regionales de Exportación, a través de los cuales se priorizan cadenas productivas para brindarles soporte y asistencia técnica. De manera similar, la agencia nacional de promoción de exportaciones y/o de atracción de inversiones necesita coordinar sus esfuerzos con sus pares subnacionales para potenciar la efectividad de sus acciones (Volpe Martincus, 2021), así como también lo tienen que hacer las autoridades nacionales y subnacionales a cargo de la construcción de infraestructura de transporte. Para ello, existen múltiples espacios de coordinación entre actores nacionales y subnacionales, como la Red Federal de Agencias y Organismos de Inversión y Comercio Internacional en Argentina, aunque no siempre estos espacios logran la continuidad y efectividad necesarias. Así también los espacios nacionales y subnacionales de cooperación

público-privada orientados a promover la competitividad de los sectores productivos deberían actuar coordinadamente con similares espacios a nivel regional o local (por ejemplo, las iniciativas cluster), si estos también existieran.

En términos de implementación, al igual que en el caso de los programas, decimos que la coordinación se “gestiona”, en el sentido de la mayor flexibilidad en la elección del conjunto de políticas a priorizar –y eventualmente su contenido– y en la necesidad permanente de monitorear, evaluar y redefinir dicho conjunto de políticas. Aunque se observan muchos casos en los que las instancias de coordinación están respaldadas en un marco normativo formal, no es infrecuente que estos esfuerzos sean realizados sin mediar dicho marco. En cualquier caso, aun cuando el mismo exista, raramente establece pautas muy concretas de operación, sino más bien objetivos generales y temáticas objeto de la coordinación. Esto es así incluso cuando existe una mayor planificación de la política exportadora, en cuyo caso se determinan con mayor precisión objetivos, prioridades y acciones, aunque permitiéndose siempre una mayor flexibilidad que en la administración de los regímenes.

Las políticas de coordinación son muy poco costosas. En general, el costo principal corresponde al equipo de gestión, que usualmente es reducido, más eventualmente gastos de viajes u organización de reuniones específicas. En el caso de la planificación de la política exportadora, por ejemplo, el costo es simplemente aquel asociado a las remuneraciones del equipo técnico encargado de su elaboración. Por otro lado, cuando participan empresas privadas, los beneficios que eventualmente reciban no son otorgados por la propia política de coordinación, sino por las entidades públicas coordinadas u otras fuentes, muchas veces como parte del tipo de actividades que aquellas realizan habitualmente. Un ejemplo de ello lo provee la Política Nacional de Clusters, impulsada durante un breve periodo en Chile, donde los recursos del programa correspondían principalmente a gastos de gestión más la provisión de algunos bienes públicos como estudios y seminarios, aunque otros fondos más significativos eran asignados a través de los instrumentos existentes utilizados en el marco de esta política (Benavente et al., 2016). También, en el marco de la gestión de instancias de coordinación, es posible asignar fondos concursables para proyectos de competitividad exportadora, fortaleciendo la capacidad de convocatoria de estos espacios de coordinación y la obtención de compromisos de actores públicos y privados. Una experiencia de fondos de este tipo, con aplicación más general a la política productiva, fueron los fondos concursables en el marco del Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) de Uruguay, en el cual los conglomerados eran seleccionados a través de convocatorias abiertas y competitivas, en base a criterios técnicos establecidos por consultores contratados para ello (Rius y Isabella, 2014 y Rius, 2014).

Es importante tener en cuenta a la hora de realizar evaluaciones costo/beneficio si las políticas de coordinación implican erogaciones en apoyo al sector privado adicionales a las que ya realizan las agencias públicas intervinientes –lo cual, como vimos, no suele ser el caso más usual–. De cualquier forma, evaluar rigurosamente políticas de este tipo es una tarea compleja ya que por la naturaleza amplia de los objetivos que se persiguen a través de la coordinación, que generalmente abarca a un determinado sector productivo, solo tiene

sentido evaluar el desempeño a nivel sectorial, con el riesgo de confundir la contribución relativa de la coordinación con la de otros factores intervinientes. Este problema se acentúa aún más en los casos de instancias de coordinación de políticas transversales a los sectores, como aquellas relacionadas con el desarrollo de la infraestructura de calidad o incluso de políticas transversales de apoyo a la exportación.

### III. Capacidades requeridas y riesgos asociados

Los cuatro tipos de políticas analizados y relevados en la sección anterior difieren en las capacidades estatales que requieren para su adopción, operación y evaluación, así como en los riesgos asociados a su implementación. Como discutimos en la sección previa, la experiencia de América Latina en materia de políticas de apoyo a la internacionalización productiva es mixta en cuanto al avance en la implementación de cada tipo de política y a los resultados obtenidos. Entendemos que este desempeño heterogéneo se debe a diferentes puntos de partida en cuanto a las capacidades disponibles en cada caso, así como a distintos modos de contemplar los riesgos asociados a las variadas intervenciones analizadas.

En esta sección comparamos los cuatro tipos de políticas analizadas en torno a dos ejes de análisis: (1) capacidades estatales requeridas; (2) riesgos asociados (para un resumen, ver la tabla incluida en el Anexo a este documento). Distinguimos las capacidades y los riesgos de cada política según las distintas fases de su ciclo de vida: adopción, operación y evaluación. Para el análisis de capacidades nos basamos en una taxonomía desarrollada en Cornick et al (2018), que distingue entre capacidades estatales de tipo técnico, organizativo y político. Entendemos que el análisis de los requerimientos de capacidades y riesgos para cada tipo de políticas, y fases en su ciclo de vida, constituye una contribución útil para la mejora del proceso de implementación de políticas en la región. En particular, contribuye a brindar una explicación sobre la mayor prevalencia de ciertos tipos de políticas sobre otras, así como a evaluar si el portafolio de políticas de internacionalización productiva implementadas en un país determinado es el adecuado y a identificar la necesidad de construcción de capacidades.

#### 1. Capacidades estatales requeridas

Una de las dimensiones más relevantes para evaluar el potencial de generar beneficios tangibles de las distintas políticas se relaciona con los requerimientos de capacidades estatales que demanda cada una de ellas. Estos requerimientos son heterogéneos, tanto en el tipo de capacidades como en su complejidad. Una política en principio promisoriosa o de implementación exitosa en otro contexto puede terminar siendo inefectiva o incluso contraproducente en ausencia de las capacidades requeridas para implementarla. Por ello, entender los requerimientos de capacidades de cada política es crucial para evaluar su potencial de éxito, así como para identificar necesidades de construcción de dichas capacidades.

Cornick et al. (2018) analiza las exigentes condiciones requeridas para llevar adelante exitosamente políticas de desarrollo productivo (que incluyen a las de promoción de la internacionalización productiva), considerando la dificultad para identificar las intervenciones correctas y diseñarlas y ejecutarlas adecuadamente, la necesidad de coordinar esfuerzos tanto a nivel público-público como público-privado y los riesgos de que emerjan situaciones de captura y/o búsqueda de rentas. Entre dichas condiciones, discute tanto las cuestiones de diseño organizacional, como las demandas de capacidades estatales, a las cuales dividen en técnicas, organizativas y políticas (TOP).

Las capacidades *técnicas* comprenden todos los conocimientos y la experiencia especializada requerida para llevar a cabo las tareas relacionadas con la política en cuestión y las capacidades burocráticas generales para cumplir las funciones centrales de la organización y las operaciones rutinarias en las que los trabajadores deben seguir un procedimiento establecido. Las capacidades *organizativas* incluyen las habilidades de gestión (gestionar una organización con altos estándares de profesionalidad y eficiencia), de fijar objetivos medibles y evaluarlos, y de crear entornos que estimulen el aprendizaje y la experimentación. Las capacidades *políticas* abarcan la facultad de recabar el apoyo político necesario para llevar a cabo la misión de la organización, así como de protegerla contra la captura.

En este trabajo partimos del enfoque TOP y lo aplicamos a lo largo de las tres fases en las que dividimos el ciclo de vida de las políticas: adopción, operación y evaluación. Así, para cada una de las cuatro agrupaciones de políticas analizadas, distinguimos el tipo de capacidades exigidas en cada fase, que pueden diferir sustancialmente según la fase de que se trate. El análisis de capacidades estatales según fases se revelará crucial para explicar la mayor prevalencia de un tipo de políticas sobre otras. Como discutiremos en esta sección, enfatizamos el rol central que juegan las capacidades requeridas en la etapa de *operación* para determinar la supervivencia de cada tipo de política, aun en ausencia de las capacidades necesarias para ejecutarlas adecuadamente en todas sus etapas. En particular, señalamos que los regímenes y algunos componentes de la provisión de infraestructura exigen capacidades menos demandantes en la etapa de operación, y de esta forma inducen una mayor supervivencia, y al final de cuentas una mayor prevalencia, de estas políticas por sobre los programas y los ámbitos institucionalizados de coordinación.

Antes de desarrollar nuestro análisis, digamos que el diagnóstico prevalente sugiere que la disponibilidad de capacidades para llevar adelante intervenciones de política de desarrollo productivo complejas es, en general, débil dentro de la región. Crespi et al. (2014) argumentan que en muchos países el personal capacitado disponible es relativamente limitado y suele ser absorbido por organismos públicos tales como los bancos centrales, las agencias tributarias y regulatorias y la banca de desarrollo (la cual, como vimos, puede jugar un rol en las políticas de apoyo a la internacionalización). Si bien esto deja a las agencias responsables de las políticas de desarrollo productivo con menor oferta potencial de capacidades, los autores señalan que aquellas podrían recurrir a otros organismos como los mencionadas más arriba para que colaboren con algunas etapas del proceso de política (por ejemplo, provisión y análisis de información, o evaluación de proyectos).

Más aún, las propias dinámicas y rutinas de organización y funcionamiento de los sectores públicos en los países de la región suelen constituirse en obstáculos para la apropiada implementación del tipo de políticas aquí analizadas. Por ejemplo, según los casos, podemos encontrar falta de estabilidad en las carreras burocráticas, nombramiento de personal en función de afinidades políticas o confianza personal en lugar de por su idoneidad, falta de mecanismos de incentivos apropiados para promover el buen desempeño del personal, volatilidad de las asignaciones presupuestarias y ausencia de una cultura de evaluación, entre otros factores.

A lo largo de los siguientes apartados, a medida que desarrollamos el análisis de capacidades en las distintas fases del ciclo de vida de las políticas de internacionalización, iremos introduciendo la evidencia que emerge de los estudios disponibles sobre la disponibilidad de capacidades en la región para las distintas fases y tipos de política examinados.

### Capacidades para la adopción (decisión, diseño y puesta en marcha)

Un primer conjunto de capacidades necesarias para llevar a cabo exitosamente políticas de apoyo a la exportación y a la inversión son aquellas requeridas para la determinación de la conveniencia de su adopción, el diseño de sus características esenciales y su primera implementación o puesta en marcha. Esta es una tarea compleja, ya que no siempre se conocen bien los factores que limitan el desarrollo exportador o inversor, y aun cuando se conozcan, la identificación de la intervención apropiada también puede ser difícil, ya que usualmente hay más de un instrumento disponible, y los resultados de la aplicación de esos instrumentos en otros contextos pueden no ser replicables debido a las diferentes condiciones, actores y capacidades existentes en cada caso.

En el caso de los regímenes, es común que el marco legal tenga aprobación parlamentaria, por lo que es allí donde reside en última instancia el poder decisorio sobre su adopción y las características de su diseño. Una vez dictaminada la aprobación del régimen, el mismo podrá perdurar por un periodo que puede trascender varias administraciones. A pesar de que en el proceso de aprobación suelen intervenir –en diversos grados– los equipos técnicos de la autoridad que luego administrará el régimen, en los debates parlamentarios usualmente priman otros factores políticos que terminan impactando en la determinación de su adopción y en los lineamientos de su diseño. Por ello, son elevados los requerimientos de capacidades, no solo técnicas sino también políticas, para garantizar una adecuada evaluación de la conveniencia de adoptar el régimen –que justifique sus costos a menudo elevados–, y de sus características centrales, que son las que definirán si logra efectividad a través de los años. Un aspecto central en este sentido es definir lo más claramente posible el universo de potenciales beneficiarios y las condiciones de acceso al régimen, a fin de reducir el margen de discrecionalidad y la emergencia de situaciones de captura. Es de destacar, sin embargo, que no son tan elevadas las capacidades requeridas para hacer y poner en marcha *algún régimen*, tal vez inconducente hacia los objetivos planteados en teoría. Ello implica importantes riesgos, que analizaremos en el próximo apartado.

En el caso de los programas y las políticas de coordinación, en cambio, es común que la intervención se vea frecuentemente rediseñada en función de la experiencia y los resultados obtenidos. Por este motivo, las implicancias de no lograr inicialmente el diseño ideal de los programas pueden ser mucho menos graves, ya que existe un mayor grado de flexibilidad para ajustar sus características. Un punto importante es que, a diferencia de los regímenes, quienes gestionan estas políticas suelen tener el poder de crearlas y modificarlas, limitándose la intervención de autoridades superiores o incluso instancias parlamentarias a la definición de objetivos generales y aspectos de gobernanza institucional, y a la asignación presupuestaria. Por ello, se requieren fuertes capacidades técnicas, pero principalmente organizativas, para identificar necesidades y diseñar programas que den respuesta a las mismas. En el caso del diseño de planes de exportación u otras instancias de coordinación, los requerimientos de capacidades técnicas y organizativas son también altas, para identificar y priorizar las acciones a ser coordinadas, aunque las capacidades políticas son particularmente exigentes, ya que se requiere un fuerte ejercicio de consenso previo para elaborar un plan factible que funcione como guía y como meta para todas las partes durante un periodo considerable de tiempo. En cuanto a la primera implementación o puesta en marcha, se trata de tareas que usualmente no son distintivamente demandantes en el caso de estos dos grupos de políticas; como veremos, los desafíos mayores están en las etapas siguientes.

Por último, el caso de la provisión de infraestructura operativa, legal y física combina aspectos de los regímenes con otros correspondientes a los programas y políticas de coordinación. Por un lado, al igual que los regímenes, la determinación del bien público o bien club a crear suele trascender a las personas y equipos encargados de construir el bien. En los casos más relevantes, estos suelen ser proyectos de envergadura (por ej. VUCE, acuerdos comerciales, obras de infraestructura) cuya definición puede darse a nivel parlamentario o a altos niveles del poder ejecutivo. En varios de estos casos se requieren, como se dijo antes, al menos idealmente, rigurosas evaluaciones ex ante, dado que se trata de decisiones que implican altos costos hundidos y fuertes irreversibilidades, y que están potencialmente sujetas a la interferencia de presiones políticas. Por el otro, las unidades ejecutivas a cargo de su construcción tienen una incidencia mucho mayor que en el caso de los regímenes en el diseño del bien público o bien club a construir, en forma más similar al caso de los programas. Aquí se requiere que dentro del aparato estatal existan capacidades técnicas y conocimiento especializado respecto de los temas específicos en cada caso, desde qué tipo de infraestructura podría ser más efectiva para solucionar cuellos de botella en materia de conectividad física o digital, hasta las diversas áreas de negociación dentro de un tratado de libre comercio o de inversiones, por ejemplo. Finalmente, dentro de los cuatro grupos de políticas aquí analizados, es en éste en donde resulta crucial disponer de capacidades para poner en marcha la intervención que se decide adoptar. En ese sentido, no es inusual que en nuestra región existan largas demoras entre el anuncio de una obra de infraestructura y su inauguración; también son exigentes y muchas veces extensos los procesos de implementación de ventanillas únicas. En ambos casos se requiere no solo la habilidad de movilizar recursos, agencias y personas, sino también contar con el suficiente apoyo político para concretar la intervención. De la misma manera, las capacidades políticas de las agencias

intervinientes son necesarias para contrapesar potenciales presiones políticas hacia decisiones de inversión subóptimas motivadas por la mayor visibilidad que podrían tener algunos proyectos.

### Capacidades para la operación (administración, gestión y/o mantenimiento)

Una vez que la política es implementada o puesta a punto, su operación posterior, sea esta llamada administración, gestión o mantenimiento según el tipo de política del cual se trate, demanda ciertas capacidades, que no son necesariamente las mismas que las requeridas en las fases anteriores de su ciclo de vida. Si bien, como queda claro a lo largo del documento, los requerimientos de capacidades son específicos a cada grupo de políticas en las tres fases aquí analizadas, es en esta fase en donde, a nuestro juicio, las diferencias se hacen más evidentes. Los regímenes se administran, la infraestructura se mantiene y los programas y los mecanismos de coordinación se gestionan. Como veremos, esto da lugar a diferencias muy significativas en el tipo de capacidades requeridas para que las diferentes intervenciones de política operen de forma eficiente.

En general, la administración de los regímenes suele necesitar capacidades estatales menos complejas que el mantenimiento de la infraestructura o la gestión de los programas e instancias de coordinación. Lo que se requiere principalmente es un manejo eficiente de los expedientes evitando la corrupción. Esto implica contar con un equipo de burócratas que tengan la capacidad para evaluar los expedientes y determinar si el beneficio solicitado se encuadra adecuadamente en las reglas del régimen. Si bien este es un tipo de capacidades que suele estar disponible en la estructura de los Estados nacionales, puede ocurrir que la determinación del cumplimiento o no de las condiciones de acceso a los regímenes sea muy compleja (porque hay múltiples requisitos, porque su evaluación requiere conocimientos especializados o se basa en indicadores difíciles de elaborar, etc.). En estos casos puede emerger un conflicto entre la ambición de focalización del régimen y la disponibilidad de capacidades técnicas.

Sería, por ejemplo, el caso de los certificados de beneficio tributarios vigentes en Nicaragua entre 1992 y 1997, que se otorgaban a los exportadores en carácter de documentos transferibles contra operaciones de importación de maquinaria e insumos. Este instrumento excedió la capacidad institucional existente para su adecuada implementación y varios requisitos eran difícilmente verificables, lo cual dio lugar a otorgamientos poco transparentes de dichos certificados por varios millones de dólares (Cuevas et al., 2014). Otro caso se presentó en relación con la administración del programa de administración temporaria IMMEX, que experimentó serias disrupciones cuando la administración de López Obrador dispuso el cierre de las oficinas regionales de la Secretaría de Economía –que era la que verificaba los procesos productivos involucrados–, delegando esta tarea en notarios públicos que enfrentaron serios problemas técnicos para completar exitosamente la tarea (dada la disrupción, se reabrieron algunas de dichas oficinas y se reabsorbieron las tareas de verificación, dejando a la certificación por parte de notario solo como una opción). En tanto,

ciertos regímenes demandan, por su propia naturaleza, capacidades de análisis y gestión particularmente demandantes, como es el caso de los contratos de participación público-privados; la falta de esas capacidades puede explicar el bajo uso de ese instrumento en algunos países (ver García et al., 2021, para el caso de Paraguay).

Además de las capacidades técnicas, se requieren también capacidades organizativas y políticas para administrar y gestionar regímenes de forma eficiente y transparente. Por ejemplo, en la práctica se observan situaciones en las que las autoridades no disponen de la información requerida para determinar si los beneficiarios de los incentivos cumplen con los requisitos establecidos en la legislación -esto ocurriría en algunas naciones centroamericanas, según ICEFI (2018) -citado en CEPAL/OXFAM (2019)-. Finalmente, la burocracia encargada de evaluar la admisibilidad de los beneficiarios debe estar aislada de presiones políticas a fin de evitar conductas buscadoras de rentas o prácticas de corrupción.

En contraposición, el desenvolvimiento de los programas requiere una gestión más compleja y sofisticada que la administración de un régimen. En este caso, no alcanza con un cuerpo de técnicos realizando trabajo burocrático, sino que, además de la capacidad técnica (cuya disponibilidad es variable entre los países de la región), se necesita que quienes llevan a cabo esta tarea dentro del Estado desplieguen otras cualidades. Una de ellas es la iniciativa. Mientras que en su caso típico la administración de los regímenes implica responder pasivamente a las solicitudes de beneficios (aunque en algunos casos, como el de incentivos a la inversión, también puede haber búsquedas deliberadas de parte de las autoridades públicas), los programas suelen salir activamente a buscar al “cliente”. En este sentido, también se requiere que los agentes estatales posean la capacidad de interactuar positivamente con empresas o cámaras empresariales, así como con otros organismos del propio gobierno.

Estas últimas cualidades requeridas para la gestión de los programas –iniciativa y habilidades para la interacción con otros actores– pueden no depender tanto de las características personales de los agentes estatales, sino de la organización, motivación y sistema de incentivos en los que se encuentran inmersos. Esto nos remite a la necesidad de fuertes capacidades organizativas (siguiendo la taxonomía de Cornick et al. (2018) presentada más arriba) para asegurar altos niveles de desempeño en las agencias a cargo de los programas. Estas características de funcionamiento organizacional no siempre son las más adecuadas en el marco de la estructura central del Estado, dominada muchas veces (y esta es la situación más corriente en América Latina y el Caribe) por la inflexibilidad de las contrataciones laborales, la falta de mérito en los criterios de promoción y el sometimiento a la discrecionalidad de los cambios políticos. Estas son razones que justifican que las tareas de promoción de exportaciones e inversiones, por ejemplo, se desarrollen a través de agencias públicas o público-privadas con autonomía operativa relativa frente al gobierno central, a veces regidas por las normas de contratación privada y más resguardada de los vaivenes políticos. Sin embargo, a la vez se requiere que el personal de esas agencias tenga contacto fluido con otras reparticiones públicas y con el sector privado de modo de cumplir eficazmente con algunas de sus tareas centrales. Ejemplos de ello son la facilitación de

trámites y la remoción de obstáculos para la concreción de los proyectos de inversión (García, et al., 2021) y la coordinación con embajadas para las acciones de promoción comercial.

En cualquier caso, cuando se toma la decisión de crear una agencia que tendrá a su cargo la operación del tipo de políticas que aquí llamamos programas, es crucial que se la dote de capacidades técnicas y organizativas que permitan su eficaz funcionamiento. Pero a la vez, también es central tener en cuenta que, debido a la propia naturaleza de las intervenciones bajo análisis, hay un proceso de prueba y error y de aprendizaje que hace que aquellas capacidades (si el proceso se maneja apropiadamente) mejoren durante el propio proceso de implementación de la política. En este sentido, se requiere que estos programas tengan la suficiente estabilidad como para permitir que tenga lugar ese proceso de aprendizaje y retroalimentación entre resultados y capacidades. Esto nos lleva a enfatizar el siguiente punto: para que un programa bien diseñado y con potencial de generar beneficios significativos tenga éxito, se requiere que las agencias del estado que la ejecutan cuenten con fuertes capacidades políticas. En rigor, esta necesidad se observa en las tres etapas aquí analizadas. Dado que los programas tienen menor “visibilidad” pública, y usualmente abarcan un número menor de beneficiarios vis a vis los regímenes o la infraestructura, no siempre es fácil conseguir el apoyo político para conseguir los recursos necesarios para que el programa funcione. Menos fácil aún es garantizar su estabilidad (tanto del programa, como de los funcionarios y presupuestos) frente a cambios de gobierno o de las autoridades superiores – por supuesto existen circunstancias bajo las cuales las modificaciones que quieran introducir las nuevas autoridades pueden estar bien fundamentadas, por ejemplo, con base en evaluaciones técnicas.

La evidencia sobre gestión de programas en la región parece ser mixta. El ejemplo virtuoso más usualmente citado es el CINDE, la cual aparece regularmente mencionada entre las mejores agencias de promoción de inversiones del mundo. Su intervención en el establecimiento de empresas que prestan servicios de esterilización para dispositivos médicos en Costa Rica ha sido ampliamente destacada en la literatura como un ejemplo de cómo una adecuada intervención de política puede ayudar al escalamiento en las cadenas globales de valor (Crespi et al., 2014). Casualmente o no, se trata de una organización privada, lo cual facilita la introducción de mecanismos de gestión e incentivos más ágiles, y la preservación de la estabilidad del personal con buen desempeño. También en Costa Rica se menciona otro ejemplo en donde ha sido posible construir capacidades considerables; es el caso de PROCOMER, la agencia de apoyo a las exportaciones, la cual, si bien es de carácter público, opera con mecanismos de contratación más flexibles y cuenta con un mecanismo de financiamiento estable fijado por una norma legal (Cornick y Trejos, 2016). Los autores de este último trabajo, sin embargo, enfatizan que la existencia de esos casos no habilita a suponer que en organizaciones de mayor tamaño en dicho país se encuentren similares dotaciones de capacidades. Fuera de Costa Rica también se destacan ejemplos de agencias gestionadas de forma eficiente y profesional, como Uruguay XXI por ejemplo (Bartésaghi et al., 2021).

Del otro lado, encontramos también experiencias no tan bien sucedidas. En el caso de Ecuador, por ejemplo, un trabajo de Schleifer y Villarica (2015) sugería que el Departamento

de Promoción de Inversiones de PRO ECUADOR contaba apenas con unos pocos técnicos, que en su gran mayoría carecían de experiencia previa en materia de gestión y atracción de inversiones. Asimismo, las rutinas de gestión y el diseño organizacional estaban lejos de las mejores prácticas internacionales. Similares comentarios se aplican al caso de Invest in Guatemala, la ahora cerrada agencia de inversiones de aquel país (Cuevas et al., 2014).

En el caso de la infraestructura operativa, legal y física, el mantenimiento del servicio que prestan las respectivas políticas requiere en general de un equipo que monitoree la fluidez y eficiencia de su provisión y pueda llevar a cabo acciones correctivas que las garanticen ante el surgimiento de obstáculos. Este equipo también debe ser capaz de realizar adaptaciones o ajustes para optimizar su aprovechamiento en función de nuevos elementos de relevancia que puedan emerger en el transcurso del tiempo. Por ejemplo, una VUCE deberá trabajar continuamente con los organismos intervinientes para mantener armonizada la plataforma ante la aparición de nuevos trámites y exigencias o nuevas modalidades de intercambio, así como también los negociadores comerciales o sanitarios del Estado deberán velar por el cumplimiento de los acuerdos, atendiendo cualquier inconveniente que pudiera surgir en su implementación. En este último caso pueden aparecer también necesidades de adaptar los acuerdos ante el surgimiento de nuevos temas de negociación. Por su parte, la unidad de seguimiento de cualquier componente de la infraestructura física (ej. red vial, ferroviaria o fluvial) deberá efectuar –en forma más literal– el mantenimiento de la misma realizando las reparaciones pertinentes ante los naturales desgastes que se vayan produciendo. En todos estos casos, se requieren capacidades técnicas que la mayoría de los Estados nacionales suelen tener a su disposición, aunque en algunos países de menor ingreso relativo podría haber áreas de vacancia (e.g. ciertas áreas de negociación dentro de un acuerdo internacional), y también, en los casos en que la política se administra o mantiene a través de una entidad especializada, capacidades organizativas para que aquella funcione de modo eficiente y se rija por criterios de profesionalidad.

Las políticas de coordinación, por último, requieren capacidades de gestión más complejas aun que los programas. A las capacidades anteriormente descritas, técnicas y organizativas, y a la capacidad política para defender su propia estabilidad, aquí se suman otros requerimientos de capacidades políticas que debe tener la unidad responsable de gestionar la coordinación, vinculadas al poder de liderazgo y convocatoria (a otras unidades del Estado, a asociaciones privadas, a empresas y otras entidades), así como para lograr el compromiso de las partes. A la vez, estas capacidades dependen del apoyo político que tengan por parte de las altas autoridades, el cual rara vez se mantiene en el tiempo (González et al., 2021). Por otro lado, más allá de las capacidades de las personas que lideran la gestión de la coordinación, no resulta siempre sencillo generar esquemas de incentivos que induzcan de manera efectiva el grado deseado de participación y compromiso de los agentes involucrados en la misma.

No sorprende entonces encontrar que, de acuerdo a la evidencia disponible, parece haber pocos casos de éxito en la región en materia de políticas de coordinación; por ejemplo, esto emerge de los estudios de Reina y Castro (2013) para Colombia, Baruj et al. (2009) para

Argentina, López y Muñoz (2021) para Chile, Fairlie Reinoso (2021) y Quindimil (2021) para Perú, y Bartesaghi et al. (2021) y Bermúdez et al. (2021), para Uruguay. Esto obedece a problemas de falta de capacidades políticas, cuyas demandas son altas en un contexto donde, como señala Ons (2021), los sectores públicos suelen estar altamente compartimentados, con organizaciones que tienen mandatos con frecuencia superpuestos, sin que exista una cultura establecida de cooperación interinstitucional ni se han instrumentado los incentivos adecuados para promoverla.

Un caso de análisis interesante es la creación en Costa Rica, del Consejo Presidencial para la Competitividad y la Innovación (PCCI) en 2011, destinado a abordar los problemas de coordinación pública-pública luego de algunos intentos frustrados en anteriores administraciones gubernamentales. El PCCI estaba manejado por personal con altas capacidades técnicas y una amplia red de contactos locales e internacionales, contaba con el compromiso político al más alto nivel (Presidencia), estableció rutinas de seguimiento de los temas y se enfocó en lograr éxitos a corto plazo de modo de legitimar su existencia. Estos éxitos se concentraron en la mejora del país en el Informe Global de Competitividad y en el ranking Doing Business. Sin embargo, nunca logró un presupuesto que permitiera dotarlo de una estructura permanente, ni pudo ser institucionalizado a través de una ley (por la imposibilidad de conseguir apoyo parlamentario); finalmente, dejó de funcionar con la llegada de una nueva administración de diferente color político y orientación ideológica (Cornick y Trejos, 2017).

### Capacidades para la evaluación (monitoreo, rediseño y eventual terminación)

Además de capacidades para administrar, gestionar o mantener políticas de apoyo a la exportación o a la inversión, la implementación de estas políticas también requiere de otro tipo de capacidades para su monitoreo y evaluación, que al final del día deberían ayudar a decidir si las intervenciones son mantenidas, reformadas o eliminadas. En general se trata de capacidades organizativas y políticas, ya que las capacidades técnicas para evaluar las intervenciones pueden ser conseguidas “en el mercado” o a través de cooperación internacional o con otros organismos estatales (como se mencionó más arriba), aun cuando la agencia en cuestión no disponga de ellas. De hecho, en general es una buena práctica que las tareas de evaluación sean llevadas adelante por actores externos a la organización que implementa la intervención.

A pesar de que los regímenes deberían ser continuamente monitoreados y evaluados para ser mejorados, muchas veces sus parámetros están establecidos por leyes o decretos cuya modificación, si se la fundara solo en criterios técnicos, requeriría complejas operaciones políticas para conseguir los avales necesarios. Por ello, en los hechos, es común que quienes los dirigen no pongan mayor esfuerzo en evaluarlos y mejorarlos (tal como se mencionó más arriba), limitando su trabajo a monitorear el cumplimiento de las pautas establecidas. De hecho, rara vez las normas que los crean prevén la existencia de mecanismos de evaluación (ver CEPAL/OXFAM, 2019 para toda la región; Cuevas et al., 2014 para los países de América

Central; García et al., 2021, para algunas naciones pequeñas de la región; Bertola et al., 2018, para Uruguay). Más aún, en varios casos ni siquiera se dispone de la información requerida para evaluar los regímenes. Un ejemplo es el caso del régimen de zonas francas en Chile, donde, según un estudio del Grupo del Banco Mundial (2017) –citado en CEPAL/OXFAM (2019)- ninguna de las administradoras, ni el gobierno, recopilan los datos necesarios (ventas, empleo, inversión, ganancias) de las empresas beneficiadas. Esto nos habla de deficientes capacidades organizativas para una evaluación eficiente de las intervenciones.

Por otro lado, en la práctica, los regímenes suelen ser renovados, eliminados o modificados a través de procesos en los que predominan los intereses políticos y privados, y en los que las evaluaciones técnicas y razonablemente rigurosas juegan un papel relativamente menor (cuando existen). En tanto, en no pocas ocasiones los regímenes son modificados no a raíz de discusiones domésticas en torno a sus impactos, sino a raíz de la necesidad de cumplir con compromisos internacionales.

En los programas, en cambio, se requiere creatividad para ir mejorándolos en el tiempo, aprendiendo de la experiencia acumulada en su implementación. Por ello, en estos casos se requieren capacidades de liderazgo para formar un equipo capaz, motivado y empoderado que tenga la iniciativa de generar ideas sobre cómo lograr mejores resultados (capacidades organizativas). En este sentido, la necesidad de monitoreo y evaluación es permanente. Aunque en la práctica no siempre se implementan los mecanismos apropiados para tales objetivos, también según lo adelantado en apartados previos, los últimos años han marcado un fuerte avance en la evaluación de programas, que ha permitido acumular una considerable cantidad de evidencia empírica sobre su efectividad. Esto sería importante ya que, aunque no impida que los criterios puramente políticos dominen la toma de decisiones, la práctica de evaluar programas sistemáticamente puede ayudar a defender el mantenimiento de aquellos que demuestran impactos positivos, además de permitir rediseñarlos en base a dicha evidencia.

En cuanto a la infraestructura operativa, legal y física, las capacidades requeridas en esta etapa se asemejan más a aquellas requeridas para desempeñar estas funciones en el caso de los regímenes que en el de los programas. En primer lugar, se requieren equipos con capacidades técnicas tales que permitan monitorear adecuadamente las necesidades de intervención ante el surgimiento de evidencia respecto de problemas en el funcionamiento de las políticas respectivas (o bien la necesidad de ajustes frente a la emergencia de nuevas temáticas). Esta tarea no requiere la creatividad e iniciativa de los programas, aunque sí una mayor flexibilidad que la administración de los regímenes para intervenir con ajustes adecuados. Mientras que las capacidades y conocimientos técnicos para evaluar políticas de infraestructura suelen estar disponibles en la mayor parte de los países de la región (o pueden ser construidas o bien, en el caso de las evaluaciones, adquiridas externamente), puede resultar más complejo conseguir que las agencias a cargo dispongan de capacidades organizativas apropiadas para su monitoreo eficiente, así como preservar su tarea de presiones políticas y del riesgo de captura (e.g. para que las decisiones sobre la continuidad o

no de una concesión de infraestructura se tomen en base a evaluaciones de desempeño rigurosas).

En el caso de las políticas de coordinación, las capacidades estatales que se requieren para la evaluación se asemejan a las de los programas en cuanto a la necesidad de permanente iniciativa, disposición y flexibilidad para ajustar planes en función de resultados observados (se trata entonces de capacidades organizativas fundamentalmente). Por otro lado, también son tanto o más fuertes los requerimientos de capacidades políticas en el sentido de poder interactuar con otros actores públicos y privados, convocarlos y lograr su compromiso para realizar las acciones acordadas, así como lograr mantener el apoyo de autoridades superiores. También, al igual que los programas, se requiere de un permanente monitoreo y evaluación, principalmente porque las políticas de coordinación suelen estar caracterizadas por su frágil continuidad (incluso las aparentemente exitosas, como el citado caso del PCCI en Costa Rica). En este sentido, la existencia de evaluaciones que muestren evidencia respecto de los impactos positivos de estas intervenciones puede ayudar a su resiliencia; sin embargo, como ya se adelantó también para el caso de los programas, no es garantía de inmunidad frente a la intervención de intereses políticos.

## 2. Riesgos asociados

Una dimensión adicional a considerar en la evaluación de cualquier política es el riesgo de que factores imprevistos o indeseados comprometan la concreción de los beneficios esperados. Uno de estos factores es la posibilidad de corrupción. Aunque todas las políticas son susceptibles a la corrupción, los regímenes parecerían serlo más que los programas o las políticas de coordinación. Una de las razones es que los regímenes se suelen mantener en el tiempo y así también las empresas beneficiarias. Por lo tanto, decisiones de admisión al régimen pueden tener efectos de largo plazo e implicar una importante diferencia económica para la empresa solicitante<sup>32</sup>. La magnitud del beneficio, en presencia de márgenes de discrecionalidad en las decisiones administrativas, insuficiente transparencia o falta de controles, puede incentivar la emergencia de prácticas corruptas. Un ejemplo en este sentido es el caso de la devolución de créditos fiscales en Guatemala entre 2011 y 2014, donde, como reveló una investigación de una comisión internacional, una red de corrupción en la Superintendencia de Administración Tributaria se benefició con el cobro de comisiones ilícitas para agilizar los trámites (CEPAL/OXFAM, 2019).

En cambio, los programas suelen tener beneficiarios por una vez o, aunque accedieran al beneficio más de una vez, las decisiones de acceso al mismo suelen ser independientes entre sí en cada oportunidad. Por otro lado, estos programas raramente otorgan subsidios o aportes directos de gran volumen. Por ello, aunque los beneficios a nivel de empresa existen, ellos

---

<sup>32</sup> Ciertos regímenes, como el drawback, requieren por su naturaleza que las empresas tengan que hacer presentaciones específicas cada vez que quieren usar sus beneficios. Sin embargo, aun en casos como éste, podemos suponer que en general se trata de presentaciones recurrentes, lo cual posibilita igualmente la emergencia de prácticas corruptas.

suelen no ser tan grandes para justificar la inversión en estas prácticas. En el caso de la provisión de infraestructura para la reducción de costos de comercio e inversión, dado que los servicios que prestan son altamente no rivales, en general no se trata de políticas susceptibles a la corrupción en cuanto al acceso a sus beneficios. Por el contrario, en el caso de las obras de infraestructura, sí pueden dar lugar a corrupción tanto la determinación de construirlas como las contrataciones de proveedores para llevar a cabo la construcción –por cierto, como es de público conocimiento, hay numerosas experiencias en la región que ilustran este punto.

Un segundo tipo de riesgos se asocia con la posibilidad, ya adelantada en el texto, de que las decisiones en torno a las políticas de apoyo a la internacionalización, desde el momento en que se resuelve adoptarlas y a lo largo de las siguientes etapas del ciclo de vida de la intervención se vean influenciadas, total o parcialmente, por intereses políticos. Este, por supuesto, es un elemento que posiblemente resulte de inevitable presencia en cualquier ámbito de la política pública. En todo caso, lo relevante es al menos intentar limitar o acotar su potencial injerencia. En mayor o menor medida este riesgo aplica a todas las políticas aquí examinadas. Si bien, a priori, podría pensarse que el interés político en torno a decisiones sobre agencias de promoción o ventanillas únicas de comercio e inversión, o sobre la adopción de mecanismos de drawback o admisión temporaria, es menor a, por ejemplo, el que puede existir para proyectar una obra de infraestructura o crear una ZEE en una determinada región, el riesgo aquí analizado también puede emerger de todos modos en esos casos. Pensemos, por ejemplo, en que un gobierno puede decidir sobre la continuidad o no de un programa de apoyo al comercio o la inversión simplemente en función del color político de quienes lo crearon o manejaron previamente, tal como se ilustró para el caso del PCCI en Costa Rica.

También pueden tomarse decisiones sobre la continuidad de los funcionarios a cargo de las políticas en base a similares criterios; sería, por ejemplo, el caso de la remoción del director de la agencia de promoción de exportaciones en Argentina en 2010, la cual derivó adicionalmente en una pérdida de capacidades técnicas y organizacionales que se habían acumulado durante su mandato (Castro y Szenkman, 2017). Es interesante remarcar que en el directorio de la agencia existía participación privada, sin que ello impidiera el cambio y aun cuando el sector privado aparentemente estaba satisfecho con el funcionamiento del organismo. Los autores contrastan esta experiencia con otra del mismo país, a nivel provincial (agencia de exportaciones de Córdoba), en la cual también se removió a un funcionario (gerente general), pero a pedido del sector privado, y para nombrar a otra persona con perfil técnico. Esto muestra que la participación del sector privado puede tomar diferentes dinámicas y tener distintos impactos sobre la resiliencia de las políticas según la naturaleza y grado de involucramiento de dicho sector, y el tipo de entidades que participan (y el grado de interés que tengan en los resultados de la política). Esta experiencia también pone de relieve la ya mencionada necesidad de fuertes capacidades políticas en orden a preservar programas que muestran resultados positivos ante cambios en el entorno político del país o región en la que se desenvuelven.

Un tema directamente asociado a las decisiones sobre continuidad o no de las políticas es que la mayoría de ellas arroja resultados importantes solo algunos años tras haber comenzado (Crespi et al., 2014). En consecuencia, emergen dos riesgos opuestos: a) terminar prematuramente intervenciones que podrían haber dado resultados si los responsables de la decisión hubieran tenido más “paciencia”; b) perpetuar intervenciones destinadas al fracaso con la esperanza de que produzcan sus resultados en algún futuro próximo. El timing de las evaluaciones, y la interpretación de sus resultados a la hora de tomar decisiones sobre mantenimiento, reforma o remoción, debe tener en cuenta este factor a fin de evitar los dos riesgos antes mencionados.

Tercero, otro riesgo potencial de las intervenciones es que aquellas queden expuestas a la “captura” por parte de intereses privados, en este caso los beneficiarios de las políticas. La captura se vincula asimismo con los dos tipos de riesgos previamente discutidos, ya que puede apuntar a facilitar prácticas corruptas o bien a mantener regímenes que no están generando beneficios sociales sustantivos. Pero también puede ocurrir que la captura ocurra desde el momento del diseño de la política y favorezca una transferencia de ingresos no justificada desde el punto de vista costo-beneficio social hacia determinada actividad o grupo de empresas que “empujan” la adopción de dicha política. Tal como se dijo en la introducción, el riesgo de captura se distribuye de forma desigual a lo largo del espectro de las intervenciones aquí analizadas. A priori, las políticas con mayor riesgo de captura son aquellas que brindan beneficios monetarios significativos; es el caso de los regímenes, más que de los programas (aunque dentro de este grupo también existen riesgos de captura en el caso de los programas de la banca pública de desarrollo). Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial (2017) –citado en CEPAL/OXFAM (2019)- señala que, si bien en la República Dominicana las exenciones tributarias están establecidas por ley, éstas son aplicadas por consejos con facultades discrecionales considerables, en donde los intereses del sector privado pueden estar sobrerrepresentados. Otro trabajo, en este caso para Panamá, también sugiere que el instrumento de los certificados de abono tributario (un sistema de crédito fiscal a los exportadores vigente desde 1974) se había convertido en permanente debido a la captura del régimen por parte de los grupos beneficiarios (Cuevas et al., 2014).

En el caso de la provisión de infraestructura operativa, legal y física, encontramos casos en los que el riesgo de captura existe: por ejemplo, en la toma de decisiones de un determinado estándar de telecomunicaciones o en la decisión de localización, adjudicación o regulación de determinadas obras y/o servicios de infraestructura física. En tanto, resulta más difícil imaginar situaciones de captura en las políticas de coordinación. Es verdad que algunas cámaras, asociaciones o empresas, mediante su más activa participación en estas instancias, podrían asegurarse una mayor participación en los beneficios surgidos de las mismas, así como una orientación de las prioridades hacia aquellas que más las favorecen. De cualquier forma, el problema típico en estos casos suele ser la falta de participación del sector privado, lo cual indicaría que estos potenciales beneficios no serían tan importantes (o que al menos los actores más poderosos del sector privado pueden lograr sus objetivos sin participar en estas instancias, sino a través de contactos directos y su capacidad de influencia sobre las autoridades respectivas).

Finalmente, un cuarto tipo de riesgos se vincula con el hecho de que, a lo largo de su implementación, las condiciones que determinaron la oportunidad de cierta política pueden cambiar. Por ejemplo, puede haberse hecho evidente la ineffectividad de la misma, puede haber cambiado el contexto en el que tenía sentido que se llevara a cabo o, en el otro extremo, puede haber logrado ya sus objetivos, y ya no ser necesario su mantenimiento. Por ello, una consideración crucial es la posibilidad de discontinuar –o modificar sustancialmente– la política. Las decisiones sobre este tema son particularmente complejas en tanto que, como se dijo más arriba, el tiempo que transcurre entre la implementación de la política y sus resultados puede ser variable.

En este sentido, como ya mencionamos, los regímenes suelen ser más rígidos que las otras políticas al estar usualmente establecidos por normas legales de mayor jerarquía. Sin embargo, principalmente lo son porque las empresas beneficiarias terminan conformando un bloque de resistencia a su eventual remoción que suele ser efectivo para perpetuar su mantenimiento (ver Daude et al, 2016, para un análisis del exitoso lobby ejercido por los beneficiarios de los regímenes de incentivos en República Dominicana para mantener y aun extender dichos incentivos). A la vez, pueden crearse intereses políticos en torno al mantenimiento de regímenes promocionales de naturaleza regional o sectorial. Si bien no un caso de política de internacionalización (sino más bien de promoción de actividades de ensamblaje para sustituir importaciones), el régimen de incentivos fiscales que beneficia a la isla de Tierra del Fuego en Argentina es un buen ejemplo en este sentido, ya que pese a un amplio consenso en torno a su elevado costo y bajos beneficios sociales (más allá del empleo generado en el territorio), y algunos intentos de reforma en diversas administraciones, el mismo ha sobrevivido en el tiempo debido a la enorme resistencia demostrada por los gobiernos y los sindicatos de la provincia, junto con las firmas beneficiarias.

Los programas, en cambio, mutan y se discontinúan con mayor facilidad. Por ello, es más fácil modificar o remover un programa que no entrega los resultados esperados (aunque en la práctica, dentro de América Latina, la remoción de los programas muchas veces está atada a “síndromes refundacionales”<sup>33</sup> más que a evaluaciones rigurosas de impacto). En ese sentido, tampoco presenta riesgos la provisión de infraestructura operativa, legal y física, ya que una alta proporción de los mismos, tanto los económicos como los de gestión, se ejecutan al momento de su construcción sin quedar comprometidas a futuro erogaciones o esfuerzos de magnitud similar. Sin embargo, aquí emerge otro tipo de riesgos; las decisiones en torno a, por ejemplo, construir un puerto en una determinada locación, adoptar un cierto estándar de telecomunicaciones o ingresar a un acuerdo comercial con terceros países, son de difícil reversibilidad, por lo cual ameritan un detenido examen ex ante a fin de evaluar su relevancia e impactos ante potenciales escenarios futuros alternativos (e.g. cambios tecnológicos,

---

<sup>33</sup> Ver Machinea (2005). En su análisis de la evolución de las políticas de competitividad en Colombia entre 1990 y 2012, Reina y Castro (2013) señalan que “al evaluar en detalle la evolución colombiana se encuentra una inmensa falta de coherencia y continuidad. Esto se traduce en la formulación de nuevas políticas cada cuatro años que normalmente se quedan cortas en su capacidad de ejecución” (p 45). Ver también Baruj et al. (2009) para el caso argentino y López y Muñoz (2021) para Chile.

modificaciones en los patrones de comercio y producción, etc.). Por último, en el caso de las políticas de coordinación, no parece existir riesgo de que la política se perpetúe innecesariamente. De hecho, el problema de estas políticas es exactamente el opuesto, ya que, como vimos, usualmente encuentran grandes dificultades para lograr la continuidad en el tiempo.

Entre las herramientas que pueden ayudar a disminuir los riesgos arriba descritos (o bien limitar sus impactos) podemos mencionar: i) la implementación de rigurosas evaluaciones ex ante que justifiquen la decisión de adoptar la política en cuestión, especialmente si la misma insume un volumen significativo de recursos públicos. ii) la inclusión de cláusulas de extinción automática de las intervenciones, en particular cuando implican el uso de incentivos; iii) la definición de estándares de cumplimiento precisos y medibles; iv) la fijación de criterios explícitos para definir quiénes pueden ser beneficiarios de las intervenciones, evitando o limitando al máximo posible la discrecionalidad en la toma de decisiones; v) la asignación clara de responsabilidades y obligaciones para las diversas partes involucradas en la política; vi) la obligatoriedad de revisiones y evaluaciones integrales periódicas, preferentemente a cargo de personal o agencias externas que no tengan interés directo en la política a evaluar; vii) el establecimiento de mecanismos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, el diseño, implementación y monitoreo deben estar a cargo de personal capacitado y en lo posible “inmunizado” ante eventuales presiones políticas. Finalmente, se requiere buscar un balance entre la necesidad de evitar que las influencias políticas impulsen la continuidad de regímenes que no cumplen sus objetivos, están capturados por intereses particulares y/o tienen balances costo-beneficio negativos (a través de mecanismos ya mencionados como sunset clauses, revisiones periódicas, etc.), y también de bloquear decisiones de reformas o abandonos prematuros de iniciativas que han mostrado o tienen potencial de mostrar impactos positivos. En otras palabras, también es relevante promover la resiliencia de las intervenciones frente a cambios no motivados por los resultados de evaluaciones técnicas de dichas intervenciones. Aquí la existencia de consejos público-privados puede ayudar a lograr tal objetivo, como ejemplifica el caso de Colombia y el mantenimiento del Programa de Transformación Productiva entre el cambio de dos administraciones (Eslava et al, 2014, citado en Crespi et al., 2014).

#### IV. Lecciones y sugerencias de política: un balance

A lo largo de este documento hemos repasado en detalle el numeroso acervo de políticas que pueden contribuir a promover la internacionalización productiva, tanto en lo que hace a las exportaciones como a la atracción de inversiones. Tal lo discutido, todas ellas cuentan con fundamentos conceptuales para justificar su adopción y el respaldo de alguna evidencia de casos en donde fueron implementadas exitosamente. Sin embargo, es claro que no tienen los mismos impactos en cualquier circunstancia. Como destacamos en la sección anterior, se requiere contar con las capacidades estatales adecuadas –técnicas, organizativas y políticas–, para identificar los problemas relevantes y la forma de resolverlos, diseñar, hacer la primera implementación y operar las intervenciones basadas en dichas soluciones y luego evaluarlas, a

fin de remover o transformar las políticas que no generan los impactos esperados o ya cumplieron sus objetivos, y mantener o expandir las que sí están funcionando apropiadamente. Así también se requiere construir una adecuada cobertura frente a los riesgos que conllevan las diferentes intervenciones. En otras palabras, la discusión sobre las políticas de apoyo a la internacionalización no trata solo sobre “qué hacer” (porque ya hay un menú consolidado de intervenciones que sabemos que pueden funcionar, al menos en ciertos contextos), sino principalmente sobre las condiciones bajo las cuales es razonable hacerlo y sobre cómo crear dichas condiciones.

En este sentido, la evidencia discutida en este trabajo indica que los países de ALC han implementado una amplia variedad de políticas de apoyo a la internacionalización, pero no siempre han logrado generar los impactos esperados. Asimismo, muchas veces los costos de esas intervenciones parecen haber sido excesivos con relación a los beneficios obtenidos, o no se han contemplado apropiadamente los riesgos que dichas intervenciones implican (e.g. corrupción, captura). Esto significa que: (a) las políticas no siempre han identificado los problemas relevantes; b) tuvieron un diseño mal concebido, no basado en una adecuada evaluación ex ante o poco alineado con las capacidades disponibles y los riesgos potenciales; o c) su implementación fue pobremente llevada a la práctica. A la vez, mientras que en varias ocasiones se han mantenido en el tiempo políticas cuyo balance costo-beneficio no ha sido evaluado rigurosamente, se han discontinuado otras actual o potencialmente útiles en base a criterios políticos y no técnicos.

En este escenario, surge como recomendación natural para la futura agenda de políticas de apoyo a la internacionalización productiva en ALC la necesidad de asegurarse, antes de decidir adoptar una determinada intervención, contar con las capacidades técnicas, organizativas y políticas para implementarla adecuadamente a lo largo de todo su ciclo de vida, desde su diseño y posterior adopción hasta la decisión de continuarla, modificarla o eliminarla. Esto parece particularmente importante cuando se discute la adopción de una política con fuertes costos hundidos y dificultades (principal, pero no exclusivamente) políticas para revertirla. Asimismo, es clave que los tomadores de decisión identifiquen y evalúen apropiadamente los riesgos potenciales de cada intervención y, en caso de adoptarla, diseñen mecanismos apropiados para reducir o mitigar la aparición de los riesgos identificados.

Más allá de esta recomendación básica, una de las más importantes conclusiones que entendemos se pueden derivar de la revisión realizada en esta investigación es que la región ha priorizado desproporcionadamente los regímenes por sobre los programas y los esfuerzos de coordinación, y no siempre ha logrado proveer el tipo de infraestructura requerida para facilitar las exportaciones y la atracción de inversiones. Como hemos discutido, el costo fiscal de los regímenes puede ser fácilmente un par de órdenes de magnitud superior (100 a 1) al costo de los programas, al menos aquellos englobados en las agencias más emblemáticas. Así también, es ampliamente superior a los costos de las políticas de coordinación, que pueden no significar grandes erogaciones monetarias. A la vez, claramente hay bienes públicos relevantes para la exportación (e.g. los relacionados con facilitación del comercio), relativamente poco costosos, cuya provisión es insuficiente. Esta desproporción es de alguna

forma desconcertante, más aún, considerando que la evidencia sobre el impacto de los regímenes es, en el mejor de los casos, mixta. Adicionalmente, los regímenes abren más espacio para prácticas de captura y corrupción, y su remoción es a menudo compleja aun cuando no entreguen los resultados esperados debido a la conformación de bloques de interés económico-políticos en torno a su mantenimiento.

Cabe preguntarse entonces sobre los motivos que determinan esta desproporción. La preferencia por los regímenes puede explicarse por diversas razones. Una de ellas es que el requerimiento de capacidades es menor —principalmente en su parte operativa limitada básicamente a administrar los pedidos de ingreso y monitorear el cumplimiento de las condiciones de acceso—, lo cual favorece su continuidad. A la vez, aun careciendo de las capacidades para identificar adecuadamente las necesidades de política y para diseñar una solución pertinente para dar respuesta a dichas necesidades, es fácil adoptar algún régimen, por ejemplo, replicando las características de programas similares vigentes en otros países a los cuales se aspira a imitar (su sola existencia es frecuentemente la única justificación para su adopción). Una vez adoptado el régimen, como ya lo hemos discutido, su modificación o remoción puede convertirse en una tarea imposible. Otra posible razón puede originarse en que el costo fiscal en general consiste en renunciaciones al cobro de ciertos tributos, por lo cual no implican erogaciones corrientes directas. Finalmente, la visibilidad e impacto político de los regímenes son muchas veces amplios, ya que pueden ayudar a movilizar proyectos, particularmente los de inversión, que generan grandes cantidades de empleo y con frecuencia permiten hacer anuncios en diversas etapas de los proyectos promovidos, explotando una aparente atribución directa entre el régimen y dichos proyectos que no es necesariamente real, ya que los incentivos pueden ser redundantes.

Por el contrario, los programas requieren de capacidades superiores (o más complejas) que las demandadas para operar un régimen, así como de flexibilidad y de esquemas de incentivos apropiados para que quienes los gestionan desempeñen sus tareas de modo eficiente. Estos mayores requerimientos, en contextos donde esas capacidades no están disponibles, actúan en detrimento del buen desempeño de los mismos y, por ende, atentan contra su continuidad. Esta desventaja se ve amplificada por el hecho de que sus resultados en muchas ocasiones solo se observan a mediano o largo plazo y su atribución al programa resulta más difícil de determinar, aun cuando de hecho hay más evaluaciones rigurosas de programas que de regímenes en la región. A la vez, los programas tienen menos rédito político (incluso porque son más difíciles de comunicar que la adopción de un régimen) e implican gastos directos que, aunque pequeños en relación con otros componentes del presupuesto, tienen siempre usos alternativos más urgentes y/o prioritarios desde el punto de vista político en las condiciones de espacio fiscal limitado usualmente prevalentes en la región.

En estas condiciones, no es inusual que la convicción política con la cual se adoptan los programas sea menor que en el caso de los regímenes, traduciéndose esto frecuentemente en un financiamiento insuficiente o volátil de este tipo de políticas. A su vez, dado que, individualmente, raramente otorgan beneficios sustanciales desde el punto de vista económico y que no tienen un conjunto de beneficiarios permanentes (como los usuarios de

un régimen de zonas francas, por ejemplo), su capacidad de resiliencia frente a cambios de signo político en el gobierno, o incluso frente a nuevas autoridades con diferentes ideas o visiones, es menor que la de los regímenes. De esta manera, pueden emerger “círculos viciosos” que impidan la construcción de las capacidades necesarias: al tener un programa recursos escasos o volátiles, no logra implementar adecuadamente sus actividades, lo cual limita su impacto y hace incluso más fácil su remoción. En este sentido, como se señaló más arriba, es crucial que los programas no solo sean dotados de suficientes capacidades y recursos iniciales, sino también que cuenten con un marco de estabilidad tal que permita que puedan exhibir resultados positivos, a la vez que se mejoran y expanden las capacidades disponibles gracias a los procesos de aprendizaje y retroalimentación propios de la forma en que se instrumentan estas intervenciones. Más abajo retomamos este tema.

En lo que respecta a la provisión de infraestructura operativa, legal y física, en muchos casos, como el aquí analizado de las iniciativas VUCE, ésta suele ser provista en forma insuficiente. Un posible motivo que explica la falta de provisión de infraestructura para reducir los costos de comerciar e invertir es que suelen existir proyectos de infraestructura menos relevantes para la promoción de las exportaciones o la inversión extranjera que, por su mayor visibilidad pública, tienen mayores probabilidades de atraer el presupuesto público. Por otra parte, lo que vemos como una provisión insuficiente de mecanismos de coordinación muy posiblemente se deba más a insuficiencia en las capacidades estatales, principal, aunque no exclusivamente, políticas, que a la mayor o menor disponibilidad de recursos fiscales, en tanto estas intervenciones no son muy costosas en términos monetarios.

A pesar de que la elección óptima del portafolio de políticas de internacionalización productiva debería estar basada en una consideración de las capacidades efectivas disponibles en el sector público, ello no significa que dichas capacidades deben ser tomadas como dadas e inmutables. Precisamente, una visión de largo plazo de las necesidades de apoyo a la internacionalización productiva debería tener en cuenta cómo construir las. Ello es imprescindible si aspiramos a que los países de América Latina mejoren de manera significativa sus patrones de integración en la economía global, ya que el logro de dicho objetivo requiere de intervenciones de política más sofisticadas. Entre ellas destacamos: regímenes más focalizados y basados en incentivos que puedan ayudar a cumplir con los objetivos propuestos de una manera costo-eficiente, programas mejor financiados e implementados por agencias dotadas de capacidades técnicas, organizativas y políticas más robustas, políticas de infraestructura que garanticen mayor fluidez en la provisión de los servicios requeridos por exportadores e inversores externos y políticas de coordinación efectivas que alineen visiones, estrategias y acciones entre los stakeholders relevantes, tanto públicos –en los distintos niveles de gobierno (nacionales y subnacionales)- como privados, en el área de internacionalización productiva. De hecho, una estrategia de internacionalización exitosa requiere de la combinación de los cuatro tipos de políticas, adecuadas en cuanto a su formato y objetivos específicos al grado de desarrollo y otras características idiosincráticas de cada país, y a las capacidades disponibles en cada caso. A su vez, el camino hacia adelante pasa por “invertir” en la construcción de las capacidades requeridas para identificar y llevar adelante las políticas adecuadas, así como para implementar intervenciones más sofisticadas

o de mayor alcance *pari passu* se avanza en el proceso de desarrollo y se logran poner en marcha eficazmente políticas menos demandantes.

Crespi et al. (2014) señalan un conjunto de condiciones que pueden favorecer este proceso de construcción de capacidades, incluyendo las políticas de captación, retención, promoción y capacitación del personal de las agencias, así como otras vinculadas a sus mecanismos de gobernanza y funcionamiento, los sistemas de incentivos y su grado de autonomía relativa vis a vis el poder político. Pero en su visión se requiere complementar estas condiciones con otras que atañen a las interacciones entre el proceso de aprendizaje y mejora en las políticas y la acumulación de capacidades, en la línea del argumento de Cornick (2013) sobre los ciclos de Experimentación, Retroalimentación y Adaptación en la implementación de las políticas públicas. Así, siguiendo a Cornick, una agencia exitosa que implemente buenas iniciativas de desarrollo productivo (o de internacionalización en nuestro caso), puede ser el punto de partida de procesos que a la larga deriven en cambios en el diseño institucional, en el proceso de implementación de las intervenciones e incluso en la economía política detrás de la toma de decisiones de política pública.

En términos de los tipos de políticas que analizamos aquí, pensamos que este conjunto de condiciones aplica más directamente a los programas y a las políticas de coordinación, que a los regímenes y las políticas de infraestructura. De todas formas, creemos que nuestro análisis permite explicar por qué estas condiciones frecuentemente no se llegan a generar, prevaleciendo desproporcionadamente, en cambio, aquellas políticas (particularmente los regímenes) que no las requieren.

A la vez, la construcción de capacidades de coordinación, particularmente en lo relativo a la colaboración público-privada, es esencial en los procesos de implementación de políticas de apoyo a la internacionalización productiva. Por un lado, dicha colaboración es necesaria para compartir los diferentes tipos y porciones de información que pueden tener los sectores público y privado y para coordinar visiones y estrategias comunes para enfrentar los problemas identificados como relevantes. Por el otro, el sector privado puede contribuir con capacidades técnicas y recursos financieros. En un plano más profundo, la capacidad de construir ámbitos de cooperación que permitan el involucramiento del sector privado puede apuntalar la construcción de otras capacidades relevantes. En efecto, al contribuir a la resiliencia de las políticas efectivas, y las de sus ejecutores, ante amenazas de remoción promovidas por razones políticas, el involucramiento privado puede garantizar la continuidad necesaria en las políticas que viabilice la construcción de dichas capacidades. Pero también ese tipo de cooperación puede abrir o ampliar la puerta, especialmente en condiciones de institucionalidad débil o falta de transparencia, a prácticas de captura o situaciones de corrupción<sup>34</sup>.

Por otro lado, un factor que dificulta la adopción de políticas efectivas de apoyo a las exportaciones y las inversiones en muchos países de la región, y el involucramiento del sector

---

<sup>34</sup> Ver Fernández Arias et al. (2016) para una revisión de casos de cooperación público-privada en la región.

privado en las mismas, es la desconfianza de este último sobre la posibilidad de implementar intervenciones apropiadas, estables y libres de interferencias políticas. El obstáculo simétrico del otro lado es la visión del sector privado que tiene un número no menor de políticos y funcionarios en varios países de América Latina como sistemáticamente rentista y poco interesado en mejorar su competitividad por vías diferentes a la captación de subsidios.

Finalmente, tres comentarios adicionales en torno a la agenda futura en el campo de las políticas de apoyo a la internacionalización productiva. En primer lugar, enfatizar que para su adecuado funcionamiento y para la consecución de sus objetivos declarados deben interactuar con otras herramientas de la política de desarrollo productivo. Mencionemos apenas tres áreas clave en este sentido: a) formación de recursos humanos que provean las competencias y capacidades requeridas por las actividades exportadoras y los inversores extranjeros; b) desarrollo de encadenamientos entre grandes firmas exportadoras locales o multinacionales y proveedores domésticos, de modo de promover la generación de derrames y la difusión de las ganancias de productividad en la economía; c) asistencia a las empresas a través de servicios de extensión o programas de apoyo a la calidad, la mejora de la productividad y la modernización tecnológica (ver Crespi et al., 2014, para un análisis de estos temas). Ciertamente, nuestra discusión sobre capacidades y riesgos en la sección III también aplica a este tipo de políticas.

En segundo lugar, de nuestro relevamiento emerge la sugerencia de pasar de un esquema muy basado en incentivos fiscales poco focalizados a otro en donde se desarrollen ventajas competitivas genuinas con el apoyo de programas, infraestructura y la coordinación de acciones, tanto público-pública como público-privada. La necesidad de este cambio se refuerza incluso a partir de los acuerdos en materia de imposición global mínima alcanzados en el contexto del Marco Inclusivo sobre BEPS (OCDE-G20). Pero es evidente que esta transición no puede darse de un día para otro. En este sentido, serán necesarias capacidades, técnicas y organizativas, pero tal vez fundamentalmente políticas, para diseñar e implementar senderos viables en los que se vayan reduciendo el peso de los incentivos fiscales (y se focaliza más su uso), a la vez que se adoptan intervenciones tendientes a elevar la provisión de bienes y servicios públicos (cambiando así el peso relativo de los factores de atracción de inversiones) y a mejorar las capacidades de las empresas locales para competir en los mercados internacionales e interactuar con las firmas líderes a nivel global.

Por último, en coincidencia con lo señalado en Crespi et al. (2014), no resulta muy útil pensar en la adopción de “mejores prácticas” en materia de adopción, operación y evaluación de las políticas de apoyo a la internacionalización. El tipo de políticas a adoptar en distintos países (y la secuencia de adopción) puede variar debido a que los problemas son distintos en cada caso. Asimismo, la capacidad de identificar, diseñar e implementar las políticas es contingente no solo a las capacidades disponibles, como se ha discutido en este trabajo, sino también a otros factores altamente idiosincráticos, que incluyen los patrones sociales y culturales que rigen las conductas de los actores en el sector público y privado y las interacciones entre ambos mundos. Siguiendo el argumento del trabajo citado, una manera probablemente más eficaz para abordar el tema sea la de “mejor adecuación” de las políticas a las capacidades

existentes (y, podríamos agregar, al contexto económico y político más amplio vigente en cada caso).

Pero, tal como se discutió más arriba, hay que entender esta interacción de un modo dinámico; la implementación exitosa de políticas relativamente menos demandantes de capacidades puede ayudar a legitimar a las agencias que las implementan y contribuir a que ganen estabilidad y acumulen capacidades individuales y organizacionales que las habiliten a manejar intervenciones más complejas y con impactos más amplios y sustantivos en términos de los objetivos de internacionalización productiva. Este tipo de procesos se ha observado en algunas instituciones de América Latina cuyos éxitos relativos han sido mencionados en este trabajo y analizados en diversos documentos y estudios sobre el tema; el desafío es como potenciar estos casos ya exitosos y ampliar la lista de instituciones que puedan exhibir trayectorias similares. Una vía posible que hemos destacado anteriormente es la participación del sector privado en las mismas, ya que puede protegerlas de intervenciones políticas que trunquen este proceso virtuoso. Asimismo, tienen un rol los organismos multilaterales, en la medida en que puedan empujar a los gobiernos a mantener la continuidad de las políticas y del staff técnico que hayan demostrado efectividad, permitiendo así la acumulación de capacidades.

## Referencias

- Agarwal, N., Lodefalk, M., Stenberg, M., Tang, A., Tano, S., Wang Z. (2019), The effects of export credit guarantees on firm performance, VOX EU - CEPR Policy Portal, Disponible en <https://voxeu.org/article/effects-export-credit-guarantees-firm-performance>.
- ALIDE, 2018. “Desafíos del comercio exterior latinoamericano y soluciones para la construcción de una arquitectura sostenible de financiamiento”, Secretaría General de ALIDE, Lima.
- Andersen, M., B. Kett y Von Uexkull, E. (2018), “Corporate Tax Incentives and FDI in Developing Countries.” En Global Investment Competitiveness Report 2017/18. Washington, DC: World Bank.
- Antonakakis, N. y Tondl, G. (2012). “Do determinants of FDI to developing countries differ among OECD investors? Insights from Bayesian Model Averaging”. Discussion Paper No. 1/12. Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration.
- Artana, D. y Templado, I. (2015), “La eficacia de los incentivos fiscales: El caso de las Zonas francas de Exportación de Costa Rica, El Salvador y República Dominicana”, Documento para discusión No IDB-DP-377. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal.
- Auboin, M. y Engemann, M. (2014), “Testing the trade credit and trade link: evidence from data on export credit insurance”, *Review of World Economics*, 150 (4), 715—743.
- Banco Mundial (2017), Hacia un sistema tributario más eficiente. Evaluación de la eficiencia fiscal, análisis de costos y beneficios de los gastos fiscales y estudio sobre el empleo informal y sus repercusiones en el sistema tributario, Santo Domingo.
- Bartesaghi, I., Zelicovich, J. y Bas Vilizzio, M. (2021), “La institucionalidad de la política comercial externa: El caso de Uruguay”, Buenos Aires, BID/INTAL (Documento sin publicar)
- Baruj, G; Kosacoff, B. y Ramos, A. (2009), “Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina: principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada”, Serie Documentos de Proyectos No. 257, Santiago de Chile: CEPAL.
- Benavente, J., Bravo, C. Goya, D. y Zhaler, A. (2016), “Collaboration in Clusters and Technology Consortia: The Case of Chile, en Fernández-Arias, E., Sabel, C., Stein, E. y Trejos, A. (2016), “Two to tango: public-private collaboration for productive development policies”, Washington, D.C.: BID.
- Bermúdez F., Ferreira M. y Peña Capobianco, J. (2021), “Uruguay: dynamism fueled by lasting incentives”. En Alvarez, M., Fernández-Stark, K., Mulder, N., & Weck, W. (Eds), “Governance and export performance of modern services in Latin America and India”, (pp. 254-283), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC); Panamá, Konrad Adenauer Foundation, PR ADELA
- Bértola, L. (coord.), (2018), “Políticas de desarrollo productivo en Uruguay”, Informes Técnicos, 11, Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Bianchi, C., Pittaluga, L.; Fuentes, G. (2016), “¿Qué capacidades requieren las nuevas políticas de innovación y cambio estructural en Uruguay?”, Documento de trabajo del BID Núm. 748. Washington, D.C.: BID.

BID (2021), Ventanillas Únicas de Comercio Exterior: Herramientas de la Facilitación Comercial, Edición 3 [MOOC], <https://cursos.iadb.org/es/indes/ventanillas-nicas-de-comercio-exterior-herramientas-de-la-facilitaci-n-comercial>

Blonigen, B. A., y Piger, J. (2011). "Determinants of foreign direct investment". Canadian Journal of Economics/Revuecanadienned'économique, 47(3), 775-812.

Bril Mascarenhas, T., Madariaga, A. (2019), "Business Power and the Minimal State: The Defeat of Industrial Policy in Chile", Journal of Development Studies, 55 (6), 1047-1066.

Cámara S. y Sangiácomo M. (2021), "Crisis financieras, exportaciones y oferta de crédito en dólares: una aplicación para la pandemia del COVID- 19", Revista de Integración y Comercio 2021, BID/INTAL.

Cámara de Comercio de Lima (2017), "Zonas económicas especiales: oportunidad atractiva para el Perú", Informe Especial, Lima.

Castro, L. y Szenkman, P. (2017), "Construyendo capacidades institucionales de programas de desarrollo productivo: Evidencia de tres casos de estudio de Argentina", Documento de Trabajo Núm. 84, Washington, D.C.: BID.

CEPAL (2006), "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2005", Santiago de Chile.

----- (2007). La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2006. Santiago de Chile: CEPAL.

----- (2019), "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe – 2018", Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL/ OXFAM Internacional (2019), "Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe", Documentos de Proyectos(LC/TS.2019/50), Santiago: CEPAL.

CERES (2022), "Contribución económica y beneficios generados por el régimen de Zonas Francas en Uruguay", Informe Especial, Montevideo.

Céspedes-Torres (2011), Metodología de Análisis Costo/Beneficio de los Regímenes de Zona Franca en América Latina y el Caribe, Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Chor, D. y Manova, K. (2012), "Off the cliff and back? Credit conditions and international trade during the global financial crisis", Journal of International Economics. 87, (1), 117-133, Research Collection School of Economics.

Cornick, J. y A. Trejos (2016), "Building public capabilities for productive development policies: Costa Rican case studies", Documento de trabajo del BID Núm. 686, Washington, D.C.: BID.

Cornick, J., E. Dal Bó, Fernández-Arias, E., Rivas, G. y Stein, E. (2018), "Building Capabilities for Productive Development", Washington, D.C.: BID

Crespi, G., Fernández Arias, E. y Stein, E. (2014), "¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación productiva", Washington, D.C.: BID.

Cruz, M., Lederman, D. y Zoratto, L. (2018), "Anatomy and Impact of Export Promotion Agencies", Policy Research Working Paper No. 8470, Washington, DC: World Bank.

Cuevas, M., Manzano, O. y Rodríguez C. (2014), "Promoviendo la transformación productiva coordinadores: Políticas de desarrollo productivo en Centroamérica y República Dominicana", Washington, D.C.: BID.

Daude, C., Gutiérrez, H. y Melguizo, Á. (2016), "Doctoring the ball: The political economy of tax incentives for investment in the Dominican Republic", *Journal of Economic Studies*, Vol. 44 No. 1, 2017, pp. 2-23.

Departamento Nacional de Planeamiento, DNP (2002), "Ajustes a la política de promoción de comercio exterior", Documento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES) Nro 3198, Bogotá: DNP.

Eicher, T., Helfman, L. y Lenkoski, A. (2012). "Robust FDI determinants: Bayesian Model Averaging in the presence of selection bias". *Journal of Macroeconomics*, 34 (3).

Elorza, J. C. (2012), "Ventanilla Única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación exitosa en América Latina", Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, N° 8, Caracas: CAF.

Eslava, M., Maffioli, A. y Meléndez, M. (2012a), "Second-Tier Government Banks and Access to Credit: Micro-Evidence from Colombia.", Documento de trabajo del BID Núm. 308, Washington, D.C.: BID.

———. (2012b), "Second-Tier Government Banks and Firm Performance: Micro-Evidence from Colombia.", Documento de trabajo del BID Núm. 294, Washington, D.C.: BID.

Eslava, M., Meléndez M. y Perry G. (2014), "Public-Private Collaboration on Productive Development Policies in Colombia.", Documento de Trabajo del BID Núm. 479. Washington, D.C.: BID.

European Court of Auditors (2018), "Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits", Special Report No. 9/2018, Luxemburgo: ECA.

Fairlie Reinoso, A. (2021), "La institucionalidad de la política comercial externa: El caso de Perú", Buenos Aires: BID/INTAL. (Documento sin publicar)

Felbermayr, G. J. y Yalcin, E. (2013), "Export credit guarantees and export performance: An empirical analysis for Germany", *The World Economy*, 36(8), 967-999.

Feenstra, R., Li, Z. y Yu, M. (2014), "Exports and Credit Constraints under Incomplete Information: Theory and Evidence from China", *Review of Economics and Statistics*, 96 (4), 729-744.

Fernández-Arias, E., Sabel, C., Stein, E. y Trejos, A. (2016), "Two to tango: public-private collaboration for productive development policies", Washington, D.C.: BID.

Frick, S. y Rodríguez-Pose, A. (2021), "Special Economic Zones and Sourcing Linkages with the Local Economy: Reality or Pipedream?" *The European Journal of Development Research*. 10.1057/s41287-021-00374-4.

García, P. (2017), "El rol de los servicios de post-inversión (aftercare)", INTANGINOPOLIS, Disponible en <http://intanginopolis.blogspot.com/2017/01/el-rol-de-los-servicios-de-post.html> (Consultado en noviembre de 2021.)

García, P., López A. y Ons A. (2021), "Las políticas hacia la inversión extranjera directa", Washington, D.C.: BID.

Ghezzi, P. (2019), "Mesas ejecutivas en Perú: Una tecnología para el desarrollo productivo", Documento para discusión del BID Núm. 711. Washington, D.C.: BID.

Gil-Pareja, S., Llorca, R., Vivero, J., Martínez-Serrano, A. y Requena-Silvente, F. (2015), "Regional Export Promotion Offices and Trade Margins.", *Review of World Economics*, 151(1), 145-167.

González, A, Hallak J.C y Tacsir A. (2021), "¿Quién tracciona la estrategia sectorial para la inserción internacional? Desafíos de coordinación post-COVID-19 en cadenas agroindustriales de América Latina", *Revista Integración y Comercio*, 47, 2021. BID-INTAL.

Görg, H. y Mulyukova, A. (2022), "Place-based policies and agglomeration economies: Firm-level evidence from special economic zones in India", *Kiel Working Paper*, No. 2209, Kiel Institute for the World Economy (IfW Kiel), Kiel.

Gutman, V., López A. y Ubfal D. (2006), "Un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas: los Foros de competitividad", Documento de Trabajo Nº 29, CENIT.

Gutman, V., López, A., Ramos, D. y Garcia, P. (2016), "Análisis de los mecanismos de regulación y promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Ecuador" Nota Técnica TN-1090, Banco Interamericano de Desarrollo.

Harding T. y Javorcik B. (2011), "Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows", *The Economic Journal*, 121 (557), 1445-1476.

----- (2012), "Foreign Direct Investment and Export Upgrading", *Review of Economics and Statistics*, 94 (4), 964-980.

Heiland, I. y Yalcin, E. (2015), "Export Market Risk and the Role of State Credit Guarantees", CESifo Working Paper, No. 5176, Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo), Munich

Hummels, D. y Schaur, G. (2013), "Time as a Trade Barrier", *American Economic Review* 103(7): 2935–959.

ICEFI (2018), *Las Zonas Económicas Especiales (ZEE): ¿Una estrategia de desarrollo para El Salvador?*, Nota de Coyuntura, 8 octubre 2018, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

ITC (2016), "Investing in trade promotion generates revenue", Geneva: ITC, 2016. xi, 34 pages (Technical paper) Doc. No. TS-2016-4.E.Kim y Choi, 2019.

James, S. (2014), "Tax and non-tax incentives and investment: Evidence and Policy Implications", Investment Climate Advisory Services, World Bank Group, Junio.

Kim, K. y Choi, H. (2019), "The Effect of Export Insurance and Guarantees on Export Performance: An Empirical Analysis for Korea", [KIEP] Working Paper, 19(04), 1-38.

Lederman D., Olarreaga M. and L. Payton (2010), "Export promotion agencies: Do they work?" *Journal of Development Economics*, 91(2): 257-265.

López, D. y Muñoz, F. (2021), "Chile: Tension between sector and horizontal policies". En Alvarez, M., Fernández-Stark, K., Mulder, N., & Weck, W. (Eds), "Governance and export performance of modern services in Latin America and India", (pp. 104-133), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC); Panamá, Konrad Adenauer Foundation, PR ADELA

Machinea, J. L. (2005). "Competitividad y bienestar: balanceando el corto y largo plazo", En: Las visiones de país importan: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Washington, D.C.: Banco Mundial/CEPAL.

Manova, K. (2008), "Credit constraints, equity market liberalizations and international trade". *Journal of International Economics*, 76(1), 33-47.

Manova, K. (2012), "Credit constraints, heterogeneous firms, and international trade", *Review of Economic Studies*, 80(2), 711-744.

McCallum, J. K. (2011), "Export processing zones: Comparative data from China, Honduras, Nicaragua y South Africa", Industrial and Employment Relations Department, International Labour Office., Working Paper No. 21, Geneva: ILO

MINCETUR (2015), PENX. Plan Estratégico Nacional Exportador, 2025. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Gobierno de Perú.

Minetti, R. y Zhu, S. C. (2011), "Credit constraints and firm export: Microeconomic evidence from Italy", *Journal of International Economics*, 83(2), 109-125.

Muûls, M. (2015), "Exporters, importers and credit constraints", *Journal of International Economics*, 95(2), 333-343.

Obaya, M y Stein, E. (2021), "El diálogo público-privado para la formulación de políticas productivas: La experiencia de las mesas sectoriales en Argentina (2016-2019)", Nota Técnica TN--2120, BID.

OECD (1998), "Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue", Paris: OECD.

Oman, C. (1999), "Policy Competition for Foreign Direct Investment. A Study of Competition among Governments to Attract FDI", Paris: OECD Development Centre.

OMC (2019), "La financiación del comercio y la dificultad del cumplimiento", Ginebra.

Ons, A. (2021), "Sistemas Nacionales de Incentivos a las Inversiones en América Latina y el Caribe", Washington, D.C.: BID. (Documento sin publicar)

De Olloqui, F., Chrisney, M. D., Lorenzo, J. J., Maffioli, A., Monge-González, R., Netto, M., Nieder, F., Palma Arancibia, C., Rodríguez, C. M. (2013). "Bancos públicos de desarrollo: ¿Hacia un nuevo paradigma?", Washington, D.C.: BID.

Pérez-Caldentey E., Vera C., Díaz A., Vera S. (2014), "El financiamiento del comercio internacional y el rol de la banca de desarrollo en América Latina y el Caribe", Serie Financiamiento para el Desarrollo No. 251, Santiago de Chile: CEPAL.

Petrovito, F. y Pozzolo, AF. (2019), "Credit constraints and firm exports: Evidence from SMEs in emerging and developing countries", Centro Studi Luca d'Agliano, Development Studies Working Papers N. 441, Milan.

Quindimil, M. (2021), "Peru: the exclusive focus on promoting local exporters". En Alvarez, M., Fernández-Stark, K., Mulder, N., & Weck, W. (Eds), "Governance and export performance of modern services in Latin America and India", (pp. 228-253), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC); Panamá, Konrad Adenauer Foundation, PR ADELA

Reina, M. y Castro, F. (2013), "[20 años de políticas de competitividad en Colombia](#)", Bogotá: Fedesarrollo

Rius, A. (2014), "La coordinación institucional y la colaboración entre los sectores público y privado: Uruguay: Estudio de caso sobre la cooperación de actores múltiples", Nota Técnica Núm. 703, Washington, D.C.: BID.

Rius, A. y Isabella, F. (2014), "Una memoria analítica del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas: 2006 -2014", Instituto de Economía, Udelar. Montevideo, Uruguay.

Rivera, L. y Monge-González, R. (2021), "Importancia Relativa de los Beneficios Intangibles de la Inversión Extranjera Directa en Zonas Francas: El caso de Costa Rica", Academia de Centroamérica, Diciembre.

Scheifler, M. y M. Villarrica (2015). "Revisión y análisis de las instituciones dedicadas a la atracción y promoción de inversiones y clima de negocios en el Ecuador", preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Schneider, B. R. (2013), "Institutions for Effective Business-Government Collaboration: Micro Mechanisms and Macro Politics in Latin America." Documento de trabajo del BID Núm. 418. Washington, D.C.: BID.

Stein, H. (2008). "Africa, Industrial Policy, and Export Processing Zones: Lessons from Asia". Center of Afroamerican and African Studies (CASS), University of Michigan.

Thomas, K.P. (2011). "Investment incentives and the global competition for capital", Palgrave, Londres.

Thorrens D. (2020), "La utilización de la ventanilla única de comercio exterior en América Latina y el Caribe Análisis de resultados de encuestas", Santiago de Chile: CEPAL

UNCTAD (2000), "Tax Incentives and Foreign Direct Investment. A Global Survey", Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

----- (2003), "World Investment Report. FDI Policies for Development: National and International Perspectives", Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

----- (2019), "World Investment Report 2019: Special Economic Zones", Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

Urmeneta, R. (2018), "Impacto de los organismos de promoción de exportaciones: metodologías, estudios y resultado", en Frohmann, Mulder, Olmos (Ed.), Promoción de la innovación exportadora: instrumentos de apoyo a las PyMEs (pág. 149-184). Documento de proyecto, Santiago de Chile: CEPAL.

Vassallo Magro (2015), "Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia", CAF.

Veiga L y González J. (2021), "Estudio de factibilidad y brecha para promover la interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior de los países del Mercosur y Alianza Pacífico", Washington, D.C.: BID. (Documento sin publicar).

Volpe Martincus, C. (2016), “Cómo salir del laberinto fronterizo: Una evaluación de las iniciativas de facilitación del comercio en América Latina y el Caribe”, Washington, D.C.: BID.

Volpe Martincus, C. (2021), “Making Visible the Invisible Investment Promotion and Multinational Production in Latin America and the Caribbean”, Washington, D.C.: BID.

Volpe Martincus, C. y Carballo J. (2010a), “Export promotion: Bundled services work better. The World Economy”, 33(12):1718-1756.

Volpe Martincus, C. y Carballo J. (2010b), “Export Promotion: Heterogeneous Programs and Heterogeneous Effects”, Documento de trabajo del BID Núm. 206. Washington, D.C.: BID.

Volpe Martincus, C., Carballo J. y Gallo A. (2011), “The Impact of Export Promotion Institutions on Trade: Is It the Intensive or the Extensive Margin?” Applied Economics Letters, 18(2):127–32.

Volpe Martincus, C. y Sztajerowska, M. (2019), “How to Solve the Investment Promotion Puzzle: A Mapping of Investment Promotion Agencies in Latin America and the Caribbean and OECD Countries”, Washington, D.C.: BID.

World Bank Group (2017), “Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts”, Washington, D.C.: World Bank.

## ANEXO. Tabla Resumen

Taxonomía de las Políticas de Apoyo a la Internacionalización Productiva: objetivos, características, capacidades y riesgos asociados.

Políticas	Objetivo	Marco normativo	Instrumentos	Alcance	Costo fiscal	Autoridad de aplicación	Requerimientos de capacidades estatales			Riesgos asociados
							Adopción (decisión, diseño y puesta en marcha)	Operación (administración, gestión y/o mantenimiento)	Evaluación (monitoreo, rediseño y eventual terminación)	
<b>Regímenes de incentivos fiscales y financieros</b>										
Regímenes fiscales de apoyo a la exportación	Proveer apoyos directos a las empresas para aumentar exportaciones y/o atraer inversiones	Alto rango (ley o decreto)	Admisión temporaria, drawback, carnet ATA, devolución de impuestos, ZEE	Amplios, cobertura nacional, sectorial o regional	Usualmente alto (sacrificio fiscal o subsidios).	Ministerios de Comercio, Aduanas, autoridades impositivas	Altas capacidades técnicas y políticas (para garantizar adecuada evaluación de la conveniencia del régimen y de sus características centrales)	Capacidades técnicas y organizativas bajas, crecientes según focalización del régimen (para manejo eficiente de expedientes).	Altas capacidades organizativas y políticas (para abordar riesgos).	Riesgos altos. Corrupción, predominio de intereses políticos, captura, rigidez y resistencias al cambio
Regímenes impositivos y financieros para atraer inversiones			Incentivos fiscales, aportes de capital, ZEE, contratos de estabilidad jurídica y/o tributaria, contratos PPP			Ministerios de Hacienda, Economía, Comercio, Industria, Ministerios especializados en los regímenes sectoriales				
<b>Programas de apoyo a la internacionalización productiva</b>										
Programas de promoción de exportaciones	Resolver fallas de mercado que obstaculizan el desarrollo exportador y la atracción de inversiones	Alto rango para arquitectura legal de la agencia que los ejecuta.	Market Intelligence, marcas país o sectoriales, organización de rondas de negocios y misiones comerciales, capacitaciones, asistencia técnica, plataformas digitales, entre otros	Restringido ("clientes" de los programas)	Bajo (principalmente el costo del personal capacitado y de los bienes públicos y bienes club que se proveen)	Agencias de promoción de exportaciones (APEs)	Altas capacidades técnicas, y principalmente organizativas (para el diseño de programas efectivos)	Altas capacidades técnicas y organizativas (iniciativa y articulación con sector privado), y políticas (estabilidad de las intervenciones).	Capacidades técnicas medias (para evaluación rigurosa).	Bajo riesgo de corrupción y captura (salvo programas de financiamiento).
Programas de promoción de inversiones			Imagen país, generación de inversiones, servicios a inversores, matchmaking, policy advocacy, entre otros			Agencias de promoción de inversiones (APIs)			Altas capacidades organizativas (para monitoreo y rediseño).	Decisiones sobre continuidad (del programa y/o funcionarios) tomadas en base a criterios políticos.
Programas de financiamiento para la exportación			Rango menor para los programas específicos			Créditos pre y post exportación, cartas de crédito, factoring, forfaiting, garantías, financiamiento al importador extranjero			Instituciones financieras públicas, bancos de desarrollo, bancos de comercio exterior	Altas capacidades políticas (para mantener la convocatoria y proteger la continuidad)

Políticas	Objetivo	Marco normativo	Instrumentos	Alcance	Costo fiscal	Autoridad de aplicación	Requerimientos de capacidades estatales			Riesgos asociados
							Adopción (decisión, diseño y puesta en marcha)	Operación (administración, gestión y/o mantenimiento)	Evaluación (monitoreo, rediseño y eventual terminación)	
<b>Infraestructura operativa, legal y física</b>										
Facilitación del comercio y las inversiones	Reducir y agilizar los procedimientos burocráticos para comerciar e invertir	Alto rango (ley o decreto)	VUCE, Exporta fácil, Operador económico autorizado, VUI	Amplio	Bajo (principalmente el costo del personal capacitado y de los bienes públicos que se brindan)	Aduanas, Ministerios de Hacienda, Industria, Comercio, APES	Altas capacidades técnicas (conocimiento especializado) y políticas (apoyo para concretar la intervención, evitar presiones)	Capacidades técnicas y organizativas medias para garantizar fluidez en la provisión y realizar adaptaciones	Capacidades técnicas y organizativas medias (para monitoreo y evaluación, y para evitar corrupción y/o captura)	Bajos
Obras y servicios de infraestructura	Mejorar las condiciones logísticas para la exportación y la inversión		Infraestructura de transporte, energía, y almacenamiento. Conectividad digital y de telecomunicaciones		Alto	Ministerios de Obras Públicas, Transporte, Comunicaciones, Energía				Corrupción, captura, irreversibilidad de decisiones
Acuerdos Internacionales	Facilitar el acceso a mercados y otorgar previsibilidad y protección a los flujos comerciales y de inversión		Alto rango (acuerdos internacionales usualmente refrendados en el Congreso)		Acuerdos preferenciales de comercio, acuerdos de facilitación, armonización y reconocimiento de reglas, tratados de inversión, convenios de doble tributación	Bajo (usualmente restringido al gasto en personal y viajes)				Ministerio de Relaciones Exteriores con el soporte de dependencias públicas referentes en cada tema
<b>Coordinación de políticas</b>										
Planes exportadores, Mesas sectoriales	Generar una visión integrada y sistémica en torno al diseño e implementación de las estrategias de internacionalización productiva	No siempre existe un marco normativo de respaldo para estas iniciativas	Esquemas de cooperación público-públicos y público-privados	Amplio	Bajo (usualmente restringido al gasto en personal y viajes)	Ministerios de Hacienda, Economía, Comercio, Industria, organismos especializados	Altas capacidades técnicas y organizativas (para identificar y priorizar acciones)	Altas capacidades técnicas, organizativas y políticas (estabilidad de las iniciativas).	Capacidades técnicas medias (para evaluación rigurosa).	Bajos riesgos de corrupción y captura.
							Altas capacidades políticas (para conseguir consensos y apoyo de alto nivel)		Altas capacidades organizativas (para monitoreo y rediseño).	Dependencia de apoyo político al máximo nivel
								Altas capacidades políticas (para proteger la continuidad)		