

Impacto de Uruguay XXI en la Inversión Extranjera de Uruguay

Documento de Trabajo N°11

Departamento de Inteligencia Competitiva

Uruguay XXI

Julio 2019

Contenido

1. Introducción	3
2. Agencias de Promoción de Inversiones	3
3. ¿Qué tan efectiva es la promoción de inversiones?	9
4. Inversión extranjera, encadenamientos y desempeño de empresas locales	12
5. Conclusiones	15
6. Bibliografía	16

Resumen ejecutivo

En las últimas décadas, en forma generalizada, han surgido un gran número de Agencias de Promoción de Inversión (API) con el objetivo de atraer Inversión Extranjera Directa (IED), dados los beneficios que genera en la economía local. Esto origina que organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estudien en profundidad la naturaleza de estas agencias y los efectos que tienen sobre la IED. En este trabajo que sintetiza los resultados obtenidos en distintos estudios realizados para el caso de Uruguay, se encuentran resultados interesantes. Por un lado, se obtiene que Uruguay XXI tiene un impacto positivo en la atracción de IED en el país. Por otro, se encuentra evidencia sobre la existencia de efectos derrames positivos de las empresas extranjeras sobre las ventas totales, el número de empleados, la productividad y las exportaciones de las empresas locales.

1. Introducción

Existe amplia evidencia sobre las ventajas que tiene la Inversión Extranjera Directa (IED) en las economías. Entre otros, se destacan una mejor infraestructura, empleos de mayor calidad, estándares más elevados, nuevas tecnologías y nuevos procesos de negocios. Asimismo, la presencia de multinacionales puede generar efectos derrame sobre las empresas locales que interactúan con ellas, facilitando la adopción de ciertas prácticas que les permiten ser más competitivas y lograr internacionalizarse.

No obstante, los problemas relacionados con la información asimétrica entre agentes han constituido un obstáculo importante para el flujo internacional de capitales, principalmente en mercados emergentes (Javorcik, 2012), y en consecuencia, han limitado el acceso a los beneficios asociados a estos. Es así que muchos países han creado Agencias de Promoción de Inversiones (API), con el objetivo de superar estas barreras de información y promover a sus países como un destino atractivo y confiable para la inversión productiva.

Dado que no existía información completa y centralizada sobre las características de este creciente número de APIs, en 2017 el BID y la OCDE realizaron un relevamiento exhaustivo sobre las prácticas institucionales y operativas de las APIs de los países de América Latina y la OCDE, a efectos de identificar tendencias actuales y emergentes en esta dinámica área de política.

Adicionalmente, el BID ha realizado distintas investigaciones con el objetivo de dar respuesta a una de las principales interrogantes: **¿Los esfuerzos de promoción de inversiones que hacen las API, han contribuido de manera positiva a los flujos de IED que se registran en las últimas décadas o este aumento es producto de otros factores?** Asimismo, el BID ha analizado los posibles efectos de las firmas multinacionales sobre las firmas domésticas y los encadenamientos que estas puedan generar. Estos estudios -que incluyen explícitamente el caso de Uruguay- constituyen un aporte significativo, dado que existen muy pocos antecedentes en la literatura económica que aborden estos temas.

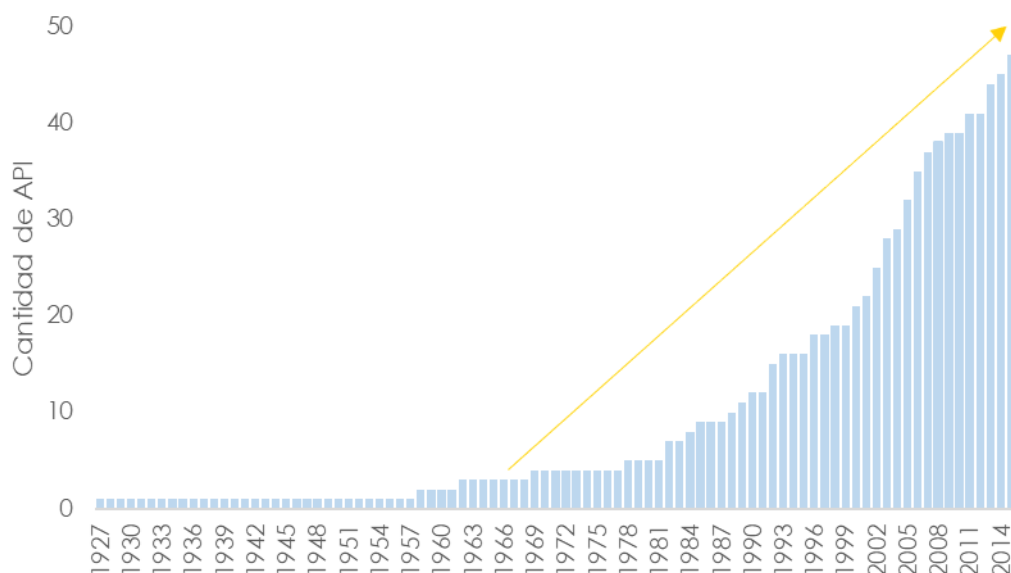
El presente documento sintetiza los resultados de los tres documentos antes referidos y se hace particular foco en el caso de Uruguay. En la sección siguiente, a los efectos de contextualizar el análisis, se resume parte del mapeo sobre las estructuras de las APIs elaboradas recientemente por el BID y la OCDE. Las secciones 3 y 4 reseñan las conclusiones principales que surgen de los estudios del BID sobre el impacto de Uruguay XXI en la IED y los efectos derrame que tienen las multinacionales sobre las empresas locales en Uruguay, respectivamente. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

2. Agencias de Promoción de Inversiones

El número de APIs ha crecido sustancialmente en las últimas décadas. Tal como se observa en el siguiente gráfico, hasta 1980 las APIs existentes eran exclusivamente de países de la OCDE, aunque en número eran muy pocas. Recién a partir de la década del ochenta se

empiezan a crear las primeras APIs en América Latina. Esta aparición de las APIs en la región, va acompañada de un cambio de paradigma a nivel mundial con transformaciones profundas de los regímenes económicos, que implicaron en la mayoría de los países liberalización de los flujos de capitales.

Gráfico N° 1- Numero de APIs



Fuente: BID- OCDE (2019)

En la última década, la mayoría de las APIs han experimentado **reformas institucionales** importantes con el propósito de adecuar los objetivos de las agencias a la dinámica de cambios y tendencias mundiales. Estas reformas incluyeron modificaciones del diseño organizacional de la API, es decir, cambios en la estructura organizacional interna, la forma jurídica o la entidad de la que dependen. Los cambios también consistieron en la eliminación o el agregado de funciones, incluidas las fusiones con otros organismos y las separaciones de estos.

El relevamiento realizado por BID-OCDE (2019) permite caracterizar las APIs según distintos atributos institucionales y prácticas operativas¹. En el mapeo participaron APIs de 32 países de la OCDE y 21 países de Latinoamérica y el Caribe (LAC). Los datos recopilados dan luz sobre la naturaleza de las APIs y sus estrategias para atraer IED.

En cuanto al **estatus legal** de las APIs, casi el 50% son organismos públicos autónomos, el 25% pertenece a organismos gubernamentales (departamento o unidad ministerial) y el 25% son privados, organismos público-privados u otros. La mayor parte de las APIs **reportan** sus actividades a los ministerios o juntas directivas y un alto porcentaje tiene oficinas en el exterior localizándose, en general, en países más grandes y desarrollados.

En cuanto a los **recursos** de las agencias, los países más grandes y desarrollados tienen APIs más grandes, medidas tanto en presupuesto como en personal. Como se observa en el

¹ Volpe Martincus y Sztajerowska (2019), "Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones. Un Mapeo de las agencias de promoción de inversiones de América Latina y el Caribe y los países de la OCDE", BID-OCDE, BID, Washington, DC.

Cuadro 1, la mediana del presupuesto es de US\$ 7 millones, siendo considerablemente más alto en los países de la OCDE (US\$ 13,9 millones) en comparación con LAC (US\$ 4,2 millones). Por su parte, el presupuesto destinado a la promoción de inversiones alcanza en mediana los US\$ 2,3 millones.

Cuadro 1. Presupuesto mediano de las APIs- Millones U\$S

	Total	Promoción de inversiones
OCDE	13,9	4,9
LAC	4,2	0,7
Total	7	2,3

Fuente: BID- OCDE (2019)

Por otro lado, la mediana del total de empleados es 104, mientras que los que se dedican a la promoción de inversiones son 30. En LAC el porcentaje que se dedica a la promoción de inversiones es el 42%, mientras que en los países de la OCDE es el 30%.

Cuadro 2. Personal mediano de las APIs

	Total	Promoción de inversiones
OCDE	135	40
LAC	50	21
Total	104	30

Fuente: BID- OCDE (2019)

La mayoría de los recursos que obtienen las agencias provienen del sector público y se destinan en su mayoría a personal y consultores. En términos de utilización del presupuesto, en ambas regiones cerca de la mitad del presupuesto de las agencias está destinado a financiar los costos de personal. Esto pone de relieve que los recursos humanos son uno de los activos más valorados de las APIs. Asimismo, el personal se caracteriza por tener una alta calificación y experiencia, medido por el nivel de educación y por la experiencia previa del personal. Por su parte, la participación de las fuentes de financiamiento público en los presupuestos de las APIs es menor en los países de LAC que en los de la OCDE (65% vs. 98% respectivamente), ya que hay más APIs de LAC que obtienen ingresos de sus propios activos, de organizaciones internacionales y de otras fuentes.

Por otro lado, todas las APIs fueron creadas con el objetivo de promover y atraer inversiones extranjeras. No obstante, los contextos institucionales, económicos y políticos difieren de un país a otro, y esto afecta la combinación exacta de funciones de las APIs, las actividades que llevan a cabo, sus patrones de especialización y sus orientaciones estratégicas. La API mediana tiene **5 funciones** y en particular las de LAC desempeñan un número ligeramente superior de funciones que sus pares de la OCDE. Sin embargo, el número de funciones varía significativamente entre las APIs: algunas tienen una única función, mientras que otras tienen más de diez.

El trabajo también analiza la correlación entre la cantidad de funciones con el tamaño de la economía y el nivel de desarrollo, encontrando en ambos casos una relación negativa. Esto indicaría que los países más grandes y más desarrollados tienden a tener APIs más especializadas. Es probable que esto se deba a que el tamaño y la disponibilidad de recursos de estos países generen un mayor número de entidades especializadas que desempeñan diversas funciones, las cuales, en los países más pequeños y menos desarrollados, son asignadas a las APIs. En promedio y en todas las agencias, las APIs con un número mayor de funciones tienen presupuestos más abultados. Más precisamente, si se controla por distintas variables, agregar una nueva función le cuesta a la API mediana aproximadamente US\$ 1,3 millones.

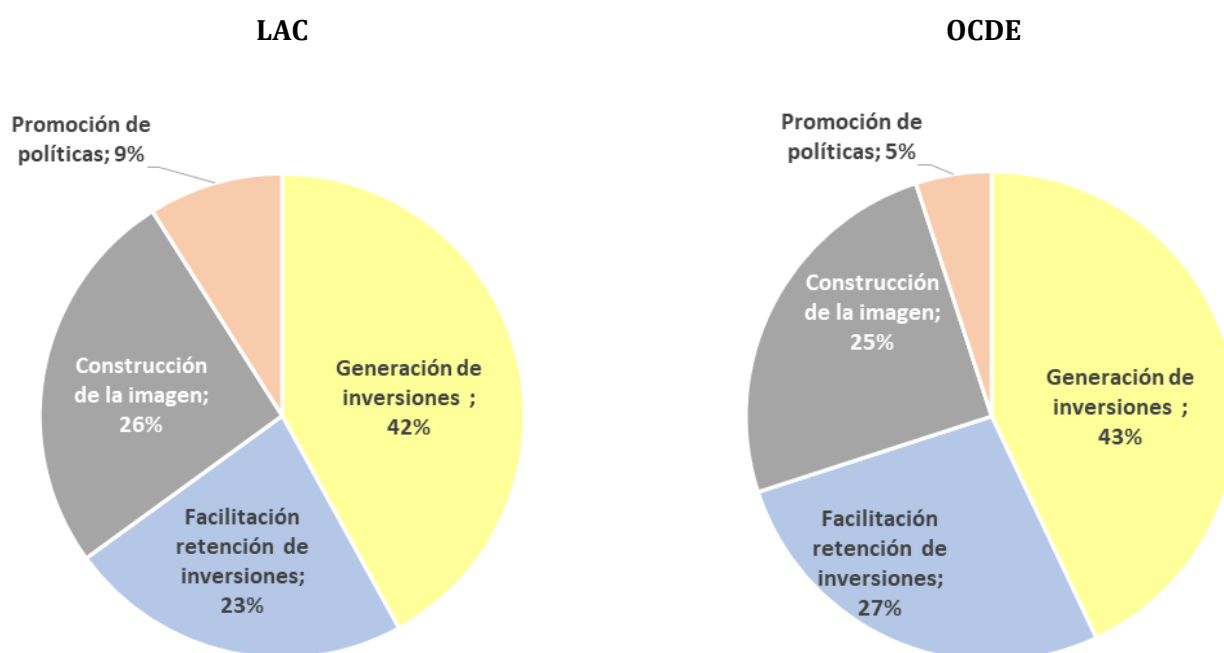
En cuanto al **tipo de funciones**, aparte de la atracción de IED, la combinación más común es promoción de exportaciones, innovación, inversiones verdes, desarrollo regional e inversiones domésticas. Otras funciones incluyen puesta en funcionamiento de una ventanilla única de comercio exterior, negociación de acuerdos internacionales de comercio y otorgamiento de otros incentivos, entre otros.

La API mediana realiza 40 actividades de **promoción de inversiones** que se distribuyen de manera relativamente uniforme entre las **cuatro funciones principales**:

- **Construcción de imagen:** actividades destinadas a mejorar la percepción del país como destino atractivo para la IED.
- **Generación de inversiones:** actividades vinculadas a identificar y acercarse a potenciales inversores.
- **Facilitación y retención de las inversiones:** actividades vinculadas a la asistencia de los inversores para analizar las oportunidades de negocios, obtener permisos para establecer sus empresas, difundir información relacionada con los incentivos disponibles, brindar apoyo para que puedan acceder a esos incentivos, y los servicios posteriores para las empresas multinacionales que ya cuentan con operaciones establecidas en el país.
- **Policy Advocacy:** actividades para mejorar el clima de inversión, identificar qué aportes necesita el sector privado y coordinar el suministro de estos aportes con el resto del sector público.

Como se observa en el Gráfico N°2, aproximadamente el 70% (tanto para los países de la OCDE y LAC) del presupuesto está destinado a la generación, retención y facilitación de inversiones. Lo mismo se verifica en términos del personal ocupado.

Gráfico N°2- Presupuesto destinado a las actividades -API mediana



Fuente: BID- OCDE (2019)

Las APIs desarrollan múltiples **actividades** específicas de promoción de inversiones dentro de las funciones detalladas anteriormente. Como ya se mencionó, la API mediana realiza 40 actividades para promover la IED, variando entre 13 y 55. Para la *construcción de imagen* se destacan actividades de marketing (material promocional, servicios web, entre otras) y eventos de relaciones públicas (ferias, foros de negocios y asistencia de exposiciones). En cuanto a la *generación de inversiones*, se realizan recopilación de datos de inteligencia (análisis de datos y estudios de mercados), organización de eventos y contacto directo con inversores. Por el lado de la *facilitación y retención de inversiones* se realizan actividades de asistencia para la definición de proyectos (información sobre proveedores/clientes locales), asistencia para realizar trámites, servicios posteriores y elaboración de distintos programas de apoyo. Por último, para la *promoción de políticas*, se realizan acciones para monitorear el clima de inversión y reuniones formales con el gobierno sobre reformas al clima de inversión.

En el cumplimiento de dichas funciones y la realización de las actividades correspondientes, todas las APIs priorizan algunas inversiones por sobre otras. La mayoría de las APIs **priorizan países y sectores**, mientras que otras se focalizan en proyectos e inversores puntuales. El modo de entrada preferido de la IED es la inversión nueva (Greenfield). Las prioridades son definidas por las gerencias y expertos locales, tomando como criterio **priorizar aquellos sectores** en los que se tenga una **posición competitiva** y **capacidad interna fuerte**, y con potencial para favorecer el desarrollo de determinadas regiones. Para la **priorización de países** se tiene en cuenta si el país de

origen es fuente de **alta tecnología** y se centran en mercados **de gran tamaño** (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Criterios de prioridad para atraer IED



Asimismo, más de la mitad de las APIs tiene unidades dentro de la organización especializadas en los sectores y países que se marcaron como prioridad, contando con profesionales dedicados especialmente a los mismos. Para priorizar proyectos de inversión, se toma en cuenta el potencial de generar empleo, si pertenecen a sectores objetivos y si tienen impacto en la innovación. Sin embargo, el 52% de las APIs, no utilizan criterios preestablecidos para aprobar proyectos.

Por otro lado, en cuanto al **monitoreo y la evaluación de actividades**, el 53% de las APIs tiene una unidad de evaluación y la mayoría tiene como estrategia realizar encuestas de satisfacción a clientes, *benchmarking* y consultas con actores relevantes (las que utilizan técnicas econométricas son la minoría). Como indicador de actividad, el número de empresas asistidas es el indicador más utilizado, mientras que los indicadores relacionados con tiempos y costos son usados con menor frecuencia. Por otro lado, el 82% de las APIs obtiene la información sobre las actividades a través de un sistema de administración de relaciones con los clientes (CRM) que permite registrar información detallada y monitorear las actividades que realizan con las firmas a las que asisten. Dentro de las actividades que son mayormente monitoreadas, se destacan las vinculadas a generación y facilitación de inversiones en comparación con aquellas vinculadas a la creación de imagen y apoyo de políticas. Para evaluar los resultados se tiene en consideración el proyecto, el valor de la inversión y la cantidad de trabajos creados.

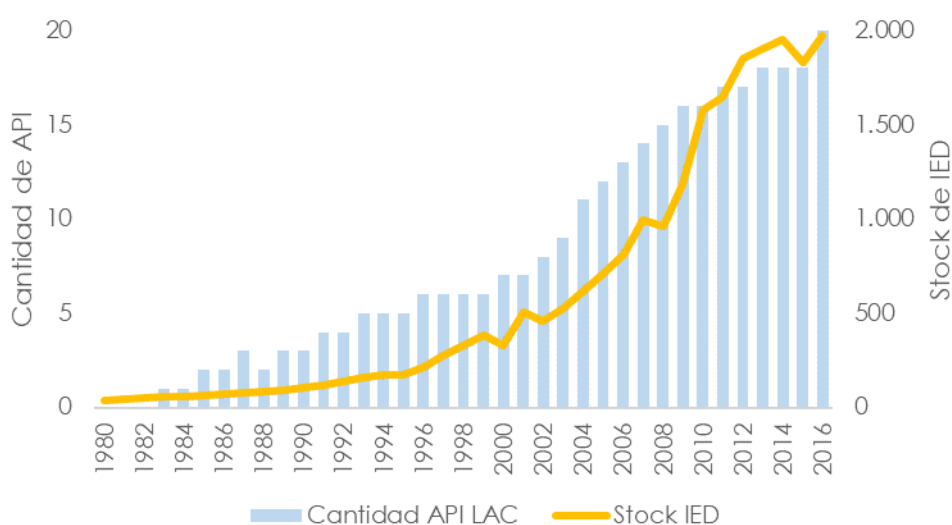
Por último, las APIs **interactúan y cooperan** con diferentes instituciones para desarrollar sus funciones. Entre las principales organizaciones se encuentran los ministerios de referencia, embajadas y cámaras empresariales y binacionales.

En síntesis, como se puede apreciar, no existe una única solución para la promoción de inversiones. Es por esto que con el correr del tiempo, las APIs se han adaptado a los contextos económicos y sociopolíticos específicos de sus países con el fin de atraer la IED de la forma más eficiente posible. En este sentido, en la actualidad las APIs están organizadas de diversas maneras y también difieren en el conjunto de sus funciones y actividades, y en el grado con el que priorizan ciertas inversiones, coordinan con otras entidades y evalúan sus actividades.

3. ¿Qué tan efectiva es la promoción de inversiones?

Tal como se mencionó anteriormente, en LAC se produjo un proceso generalizado de creación de APIs con el objetivo de fomentar la IED. Como se observa en el gráfico siguiente, para el caso de LAC se aprecia una correlación positiva entre la creación de las APIs y el aumento del stock de IED en las últimas décadas. Sin embargo, esto no permite justificar un efecto causal positivo de las APIs en la captación de IED. Para esto es necesario realizar estimaciones econométricas correspondientes controlando por distintas variables.

Gráfico N°3- Cantidad de API y Stock de IED (Miles de millones de U\$) -LAC



Fuente: BID- OCDE (2019) y UNCTAD

Según Harding y Javorcik (2011), los esfuerzos de promoción de inversiones en sectores específicos llevaron a mayores flujos de IED provenientes de Estados Unidos hacia países en desarrollo entre 1990-2004. En particular, los flujos de IED hacia estos sectores priorizados aumentaron 155% después de que los mismos adquirieron tal condición y fueron entonces objeto de mayores acciones. Otro estudio realizado por Harding y Javorcik (2013) demuestra que las APIs que manejan las consultas de los inversores de una forma profesional y tienen sitios web de mayor calidad atraen mayores volúmenes de IED. Los estudios pioneros anteriores proporcionan información muy valiosa sobre los efectos de las intervenciones de las APIs. Sin embargo, los efectos estimados de sus actividades de promoción podrían estar afectados por características no observables a nivel de sector o país que varían en el tiempo que no se pueden controlar debidamente, ya que ese es precisamente el nivel de los datos que se utilizan para las estimaciones. Los datos a nivel micro, es decir a nivel de empresa, permiten reducir el riesgo de tales sesgos.

En términos generales, existe muy poca -sino virtualmente nula- literatura micro sobre la efectividad de las políticas de promoción de inversiones, lo cual contrasta claramente con el estado del conocimiento en materia de promoción de exportaciones (Van Biesebroeck et al., 2016). En concreto, no existe evidencia sobre qué programas o combinaciones de los

mismos son más efectivos, sobre la intensidad (*dosis*) más apropiada de las asistencias asociadas, ni sobre los potenciales efectos asimétricos de tales programas para diferentes sectores, países de origen y especialmente empresas.

Es por esto que el aporte realizado por investigadores del BID² constituye una contribución sin precedentes. En este trabajo, los autores estiman los efectos de la promoción de inversiones realizada por dos agencias de países latinoamericanos, Costa Rica y Uruguay. A continuación, se describen brevemente las actividades que realiza Uruguay XXI como agencia de promoción de inversiones en particular, y posteriormente se presentan los resultados obtenidos del estudio.

Uruguay XXI es la agencia de promoción de inversiones, exportaciones e imagen país de Uruguay. Fue creada en 1996 como una organización público-privada. Está gobernada por un Consejo de Dirección³ presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores. La estructura organizativa de Uruguay XXI y la información vinculada al presupuesto está disponible en la página web⁴.

El área de promoción de inversiones de Uruguay XXI fue creada en 2008. Dentro del catálogo de servicios que tienen las APIs, Uruguay XXI ofrece todos. En la etapa de **Pre-inversión**, se realizan todas las actividades de promoción (imagen país) y sus oportunidades en el extranjero. Asimismo, se trabaja identificando potenciales inversionistas del exterior. Dentro de la etapa de **inversión**, se ofrece asesoramiento a los inversores (actuales y potenciales) con información general y sectorial y con preparación de reportes a medida. Del mismo modo, se organizan reuniones con autoridades locales o nacionales, proveedores, informantes calificados, asesores, etc. Finalmente, desde 2018 se realizan las funciones de **Aftercare** y **Policy Advocacy**, más allá de algunas iniciativas específicas, como encuestas de satisfacción con el clima de negocios y reuniones para relevar necesidades que tienen las empresas extranjeras. Es importante mencionar que desde 2016 Uruguay XXI trabaja con sectores priorizados para atraer IED: Agronegocios (Agro- alimentos y Forestal Madera), Infraestructura y Energía y Servicios Globales de Exportación (TICs, Servicios Empresariales, Farma & Ciencias de la Vida). En estos sectores se trabaja de forma proactiva, se reciben consultas y se asesora a inversores de otros sectores en forma reactiva.

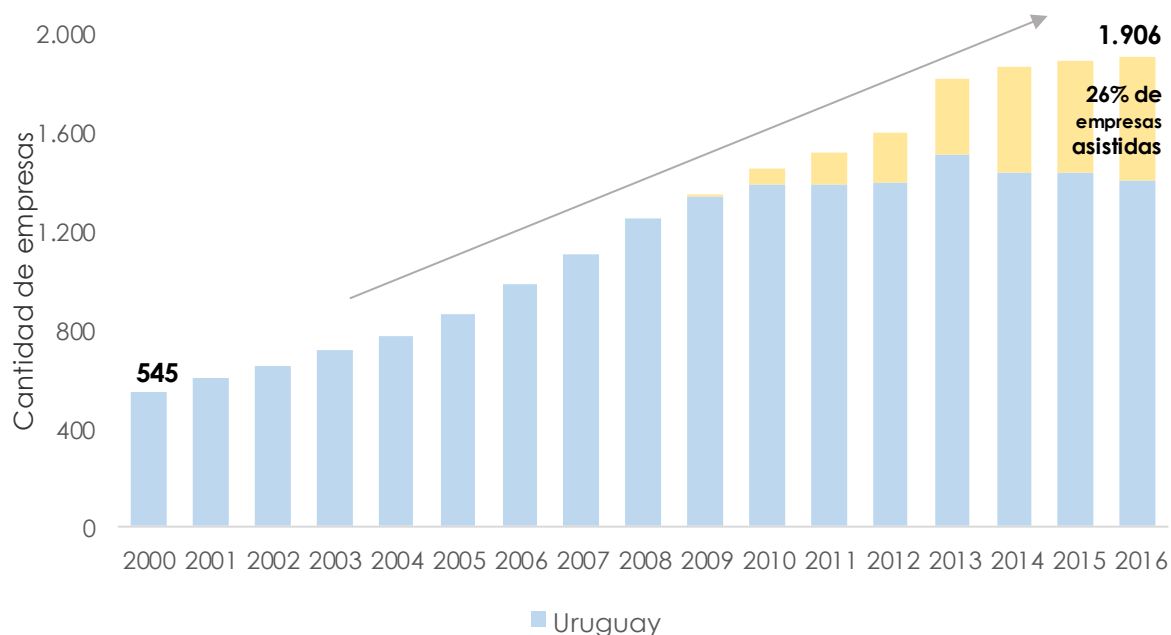
Como se puede observar en el siguiente gráfico, en Uruguay el número de empresas extranjeras casi se cuadruplicó, pasando de 545 en 2000 a 1.906 en 2016. En estos años los mayores flujos de IED fueron hacia las actividades financieras y de seguros, comercio al por mayor y empresas instaladas en zonas francas. Los principales orígenes de las empresas que invierten en Uruguay son Estados Unidos, Argentina y Brasil, que representan casi el 50 % del origen del capital en este periodo. La asistencia a las firmas comienza en 2009, alcanzando en 2016 el 26% de empresas asistidas (545).

² Volpe Martincus, Carballo y Blyde (2019). How effective is Investment Promotion? Firm-Level Evidence. IDB Working Paper, *forthcoming*.

³ Por más información ver: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/quienes-somos/sobre-uruguay-xxi/>

⁴ www.uruguayxxi.gub.uy

Gráfico N°4- Uruguay – Número de empresas extranjeras y número de empresas extranjeras asistidas por Uruguay XXI



Fuente: Uruguay XXI en base a Volpe Martincus, Carballo y Blyde (2019).

En el estudio, Volpe Martincus, Carballo y Blyde (2019) examinan si la promoción de inversiones tiene efecto positivo sobre la atracción de flujos de IED. El trabajo presenta evidencia sobre el impacto de las actividades de promoción de inversión en las decisiones de inversión de empresas multinacionales. En concreto, el estudio intenta responder dos preguntas clave: ¿han afectado significativamente las actividades de promoción de inversiones la probabilidad de que una firma multinacional establezca una filial en el país? ¿En qué medida los efectos de la promoción de inversiones son heterogéneos entre empresas, sectores y países? A fin de dar respuesta a estas preguntas, los autores utilizan datos sobre la distribución de empresas extranjeras entre países, incluida información sobre el sector principal y el año de establecimiento, y sobre la asistencia (específica) de las agencias nacionales de promoción de inversiones de los países examinados -Uruguay XXI (Uruguay) y CINDE (Costa Rica)-, a empresas extranjeras a lo largo del tiempo.

Este trabajo se diferencia de otros y, de esta manera, contribuye a la literatura existente en tres dimensiones. Primero, el estudio evalúa la efectividad de las intervenciones públicas designadas especialmente para atraer inversión extranjera usando datos a nivel de firma. Esto le permite observar las cuatro combinaciones posibles de tratamiento de política y sus resultados: empresas multinacionales asistidas que se instalan en el país, empresas multinacionales asistidas que no se instalan, empresas multinacionales no asistidas que se instalan y empresas multinacionales no asistidas que no se instalan. Segundo, el estudio caracteriza el margen extensivo e intensivo de las políticas de promoción de inversión, es decir, el número de empresas asistidas y la intensidad de esta asistencia capturada por el número de combinaciones de actividades. Esto permite analizar el efecto de diferentes instrumentos de promoción. Tercero, el estudio examina la existencia de posibles impactos heterogéneos.

Las estimaciones del modelo muestran que las **actividades de promoción de inversiones tienen un efecto positivo y significativo tanto en la presencia como en la instalación de empresas extranjeras**. Para el caso de Uruguay, **el apoyo a la inversión aumenta la probabilidad de que exista la presencia de una firma multinacional en 5%, mientras que la probabilidad de que se establezca una filial en el país anfitrión sube 1%**. Asimismo, en el margen extensivo la cantidad de filiales que establece la firma multinacional en el país anfitrión aumenta cuando existen actividades de promoción a la inversión⁵.

Por último, las actividades de promoción de inversión pueden tener efectos heterogéneos dependiendo de los sectores y país de origen. En este sentido, el impacto en las decisiones de inversión puede ser mayor o menor según tipo de actividad o información disponible en el país. Específicamente, el trabajo analiza el impacto diferencial de la promoción de inversiones según si los países de origen pertenecen a la OCDE o no, y para los sectores de manufacturas y servicios. Los resultados arrojan que los esfuerzos son más efectivos para atraer inversiones cuando los países forman parte de la OCDE. Por su parte, el apoyo de las agencias puede afectar de manera diferencial las decisiones de multinacionales según el tipo de sector al cual pertenezcan. Para el caso de Uruguay, se encuentra que atrae relativamente más firmas multinacionales asociadas al sector de servicios.

4. Inversión extranjera, encadenamientos y desempeño de empresas locales

Las empresas multinacionales tienen un rol muy importante en la actividad de la economía mundial. Estas producen alrededor del 30% del PIB mundial, generan aproximadamente el 50% de las exportaciones e importaciones y son responsables de 1 de cada 4 personas ocupadas (De Backer and Miroudot, 2018). Asimismo, a nivel país, las filiales de empresas extranjeras son en general más grandes, más productivas, más intensivas en capital, tienen mayor propensión a exportar e invierten más en I+D comparado con las empresas locales.

En Uruguay, las multinacionales son menos del 1% del total de empresas que registran compras y ventas en Uruguay. No obstante, como se observa en el siguiente cuadro, su participación en el total de ventas, compras, empleo y exportaciones es elevada.

Cuadro 4. Empresas multinacionales en Uruguay

	2013	2014	2015	2016
Número de empresas	1.105	1.174	1.164	1.127
% Ventas	21.6	17.4	15.8	17.2
% Compras	17.5	18.0	15.3	16.5
% Empleo	10.1	9.9	9.7	9.7
% Exportaciones	57.8	59.0	61.2	61.7

Fuente: Volpe Martincus, Carballo y Marra de Artiñano (2019).

⁵ El paper también plantea un modelo alternativo, con especificaciones más generales. Los resultados son muy similares al modelo planteado inicialmente, aunque los efectos dan un poco más bajos pero igualmente continúan siendo positivos y significativos.

Existen estudios que intentan establecer los efectos de las firmas multinacionales sobre la economía local en general y sus efectos de derrame sobre el país receptor de la IED en particular. Los trabajos realizados por Aitken (1997) y Javorcik (2004) señalan que existen derrames verticales de productividad provenientes de la IED hacia empresas locales en los sectores más altos de la cadena. También hay estudios realizados por López-Córdova (2002) y Damijan (2003) que indican que los derrames horizontales hacia empresas de la misma industria no son significativos. Por su parte, trabajos realizados por Greenaway (2004) y Harding and Javorcik (2012) demuestran que mayores flujos de IED aumentan las actividades de exportación en empresas domésticas y la calidad de la canasta exportadora del país receptor. Finalmente, la IED genera efectos positivos derivados de la rotación laboral de trabajadores altamente calificados y la creación de nuevos negocios por parte de ex empleados de estas empresas multinacionales (Balsvik, 2011).

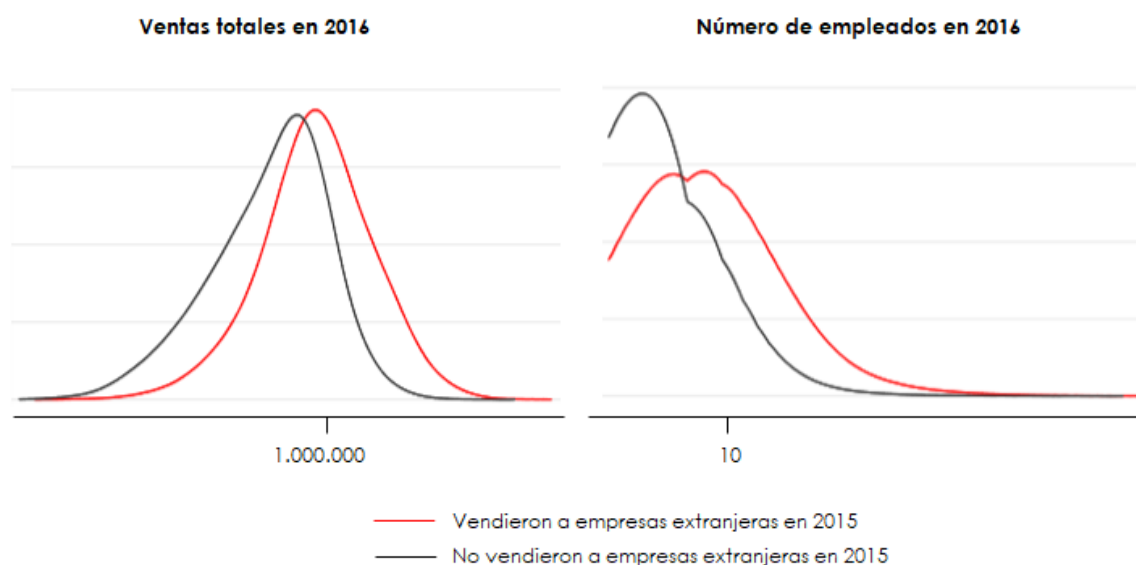
Los estudios existentes hasta el momento típicamente asumen que existen vínculos comerciales entre las firmas multinacionales y las firmas locales usando matrices insumo-producto muy agregadas. Una excepción en este sentido es un trabajo reciente sobre Costa Rica que utiliza datos reales de estas relaciones comerciales basados en declaraciones impositivas para determinar cómo afectan el desempeño de las empresas locales. La evidencia encontrada sugiere que estas últimas aumentan de manera fuerte y persistente su productividad total de los factores y sus ventas después de empezarle a vender a empresas multinacionales (Alfaro-Ureña et al. ,2019).

Volpe Martincus, Carballo y Marra de Artiñano (2019) investigan cómo el encadenamiento con firmas extranjeras afecta el desempeño de las firmas domésticas en Uruguay (medido en términos de ventas, empleo, productividad laboral y exportaciones) usando -a diferencia del caso de estudio de Costa Rica- datos de declaraciones de impuesto al valor agregado⁶.

En el Grafico N°5 se observa la distribución del total de ventas y el número de empleados en 2016 para empresas locales, diferenciando si le vendieron o no a empresas multinacionales. Como se observa para el caso de las ventas, la distribución se ubica más hacia la derecha para las empresas que vendieron a compañías extranjeras en 2015. Lo mismo sucede para el número de empleados. Esto sugiere que las vinculaciones comerciales con las empresas extranjeras están asociadas con un mejor desempeño de las locales en términos de las variables en cuestión.

⁶ Uruguay, a diferencia de Costa Rica, tiene IVA (Impuesto al Valor Agregado), que genera incentivos a declarar de manera más precisa todas las operaciones de compra y venta y, por ende, permite contar con datos más confiables.

Gráfico N°5- Ventas y empleados totales en 2016 según vínculo con multinacionales



Fuente: Volpe Martincus, Carballo y Marra de Artiñano (2019).

Por otro lado, aquellas empresas que tuvieron relaciones comerciales con multinacionales tienen mayor probabilidad de exportar en comparación con las que carecieron de estas.

De esta forma, la evidencia descriptiva indica que en Uruguay las firmas locales que interactúan comercialmente con firmas multinacionales radicadas en el país tienen un mejor desempeño en cuanto al total de ventas, cantidad de empleados y participación en las exportaciones.

Estas correlaciones son confirmadas mediante estimaciones de modelos empíricos que permiten controlar por múltiples variables, observables y no observables, que varían en el tiempo y que, en consecuencia, permiten aproximarse más a las relaciones causales⁷.

Cuadro 5. Resultados del modelo empírico

	<i>Margen extensivo</i>
<i>Ventas totales</i>	Positivo
<i>Ventas domésticas</i>	Positivo
<i>Número de empleados</i>	Positivo
<i>Productividad laboral</i>	Positivo
<i>Exportaciones</i>	Positivo

Fuente: Volpe Martincus, Carballo y Marra de Artiñano (2019).

⁷ Para ver los resultados del modelo empírico ver [Carballo et al. \(2019\)](#).

Como se puede observar en el Cuadro 5, las ventas totales y domésticas, el número de empleados, la productividad laboral y la probabilidad de exportar aumentan cuando se vende a una empresa multinacional (pero no así el valor total de las exportaciones de las empresas que ya venden en el exterior), confirmando los efectos derrames de empresas multinacionales hacia la economía local.

5. Conclusiones

En los últimos veinte años Uruguay ha recibido crecientes flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) llegando a máximos históricos, no solo medidos en dólares sino también en relación a su PIB. Esta tendencia ha generado diversos efectos sobre la economía, contribuyendo no solo a aumentar los niveles de inversión total -históricamente bajos en Uruguay- sino también al proceso de transformación de la canasta exportadora, entre otros.

Son muy escasos los antecedentes que abordan los impactos que tiene la IED sobre la economía de Uruguay. Es por esto que los trabajos realizados por el BID (uno de los cuales es en cooperación con OCDE), cuyos resultados se presentan sintéticamente en este documento, constituyen un aporte sin precedentes en esta temática.

Primero, el exhaustivo relevamiento y caracterización sobre las APIs de los países de LAC y OCDE es un aporte fundamental. Por un lado, porque por primera vez se centraliza en forma homogénea y sintética información estratégica sobre la estructura de las APIs y su accionar. Por otro, constituye un marco de referencia adecuado, para que las APIs puedan hacer un benchmarking y examinar cuáles son los aspectos a considerar para mejorar su performance.

En segundo lugar, el *paper* que examina cuan efectiva es la promoción de inversiones, considera por primera vez el accionar de Uruguay XXI como agencia de promoción de inversión extranjera. Esto es un aporte sustantivo ya que muestra con rigurosa metodología econométrica, el efecto positivo que tiene la agencia sobre la decisión de las empresas extranjeras de invertir en el país.

Tercero, otro de los trabajos realizados examina los efectos derrames que tienen las empresas extranjeras sobre las uruguayas. Se encuentra evidencia sobre los encadenamientos de las empresas multinacionales con sus pares locales basados en datos de relaciones comerciales entre las mismas. Se examinan los efectos de estos encadenamientos sobre el desempeño de las firmas domésticas en una serie de dimensiones (ventas, empleo y exportaciones), encontrando evidencia favorable, lo que confirma los efectos que tiene la IED sobre la economía uruguaya.

Por último- pero no menos importante- de este documento compilador de resultados surgen algunos temas que serían interesante abordar en futuros trabajos. Por un lado, el mapeo realizado a través de encuestas profundas constituye un ejercicio interno relevante para las propias agencias. Es importante que las APIs preparen y sistematicen este tipo de información, por lo que sería deseable que se replique este ejercicio al menos cada dos años. De esta forma, es posible estar actualizado sobre las mejores prácticas y los nuevos modelos organizacionales de las APIs. De aquí podrían surgir importantes insumos para los responsables de política económica, mejorando así el diseño de las políticas destinadas a la promoción de inversiones. Por otro lado, extender el análisis de la efectividad de la promoción de inversiones para otros países de LAC también sería un aporte fundamental,

y sobre todo elegir -siempre que haya información disponible- ejemplos de países de diferente tamaño y especialización productiva. Por último, para el caso de Uruguay sería ideal poder profundizar el efecto que tienen las empresas multinacionales en la circulación de los trabajadores, entre otros.

6. Bibliografía

Aitken B. and Hanson G. (1997). "Spillovers, foreign investment, and export behavior"

Backer K. and Miroudot S. (2018) "Multinational enterprises and global value chains: the OECD analytical AMNE database"

Balsvik R. (2011) "Foreign firms and host-country productivity: does the mode of entry matter?"

Damijan J. (2003) "Technology Transfer through FDI in Top-10 Transition Countries: How Important are Direct Effects, Horizontal and Vertical Spillovers?"

Greenaway D. (2004) "Much ado about nothing? Do domestic firms really benefit from foreign direct investment?"

Harding T. and Beata Javorcik B. (2012) "Investment Promotion and FDI Inflows: Quality Matters"

Harding, T. and Javorcik, B., (2011). Roll out the red carpet and they will come: Investment promotion and FDI inflows. *Economic Journal*, 121, 557

Harding, T. and Javorcik, B., (2012). Foreign direct investment and export upgrading. *Review of Economics and Statistics*, 94, 4.

Harding, T. and Javorcik, B., (2013). Investment promotion and FDI inflows: Quality matters. *CESifo Economic Studies*, 59, 2.

Javorcik S. (2004) "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages".

Uruguay XXI (2014). Comportamiento Exportador de las Empresas Extranjeras en Uruguay. [Documento de Trabajo N°5](#).

Volpe Martincus y Sztajerowska (2019), "Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones. Un Mapeo de las agencias de promoción de inversiones de América Latina y el Caribe y los países de la OCDE", BID-OCDE, BID, Washington, DC.

Volpe Martincus, Carballo y Blyde (2019). How effective is Investment Promotion? Firm-Level Evidence. IDB Working Paper, *forthcoming*.

Volpe Martincus, Carballo y Marra de Artiñao (2019). Inversión Extranjera Directa, Encadenamientos y desempeño de las firmas domésticas. El caso de Uruguay.