

**Inversión Extranjera Directa y Promoción de la Inversión:  
Un Análisis para Colombia para dar Apoyo a la Misión de Internacionalización**

Yue Li y Yago Aranda Larrey\*

Unidad del Clima de la Inversión Global de el Grupo del Banco Mundial

26 de Febrero de 2021

---

\* El estudio fue preparado como trabajo preliminar para la Misión de Internacionalización de Colombia iniciada por el Gobierno de Colombia y como parte del proyecto analítico Participación Comercial de Colombia del Grupo del Banco Mundial.

La preparación de este estudio está dirigida por Yue Li y Yago Aranda Larrey de la unidad del Clima de Inversión Global del Grupo del Banco Mundial. El equipo está formado por Álvaro Raúl Espitia Rueda, Ryan Chia Kuo, Mónica Paganini, Mauricio Alejandro Pinzón Latorre, Alex Sanchiz Vicente, Ramprakash Sethuramasubbu y Xiao'ou Zhu.

La preparación del trabajo se benefició enormemente de la orientación, comentarios y sugerencias del comité de alto nivel y del comité técnico de la Misión de Internacionalización de Colombia, Esperanza Lasagabaster en calidad de revisora, Christine Zhenwei Qiang e Iván Anton Nimac de la unidad del Clima de Inversión Global, y Nadia Rocha, Mariana Vijil, Paolo Dudine, Donato De Rosa y otros miembros del equipo de proyecto del Banco Mundial.

## Mensajes Clave:

En calidad de motores de crecimiento de la economía de Colombia, el desempeño y el impacto de las empresas multinacionales varían considerablemente entre sectores y regiones. Por sectores, en las industrias extractivas, las mismas no son tan productivas como las empresas nacionales una vez que se tienen en cuenta las diferencias de intensidad de capital, y pueden contribuir a la apreciación de la moneda y la pérdida de competitividad de otros sectores. En manufactura, superan a las empresas colombianas en todos los frentes; su entrada es seguida por una mayor creación de empleo, mayores ganancias de eficiencia y un mayor comercio internacional a nivel industrial - regional. En la manufactura, también generan repercusiones económicas que son positivas para las empresas colombianas que hacen parte de la misma industria y a través de vínculos hacia adelante. Sin embargo, las repercusiones económicas positivas se ven impulsadas principalmente por la inversión en industrias intensivas en capital y en habilidades. A nivel regional, el impacto de las multinacionales también difiere entre los principales destinos de Inversión Directa Extranjera y las regiones rezagadas, y sus inversiones en estas últimas generan ganancias con unas eficiencias más significativas, tanto directamente como a través de las repercusiones económicas.

Incluso antes de la crisis del COVID-19, Colombia enfrentaba tres desafíos sustanciales para atraer inversión extranjera con el fin de aprovechar mejor la contribución de las empresas multinacionales. En primer lugar, el flujo de entrada de la Inversión Directa Extranjera se ha estancado desde la crisis de precios de las materias primas de 2014, lo que ha dado lugar a que el volumen de la Inversión Directa Extranjera represente un escaso 14 por ciento del PIB en Colombia, una proporción significativamente menor que en sus pares regionales y en sus comparaciones más ambiciosas. Las inversiones de las multinacionales en fabricación se redujeron a la mitad de 2013 a 2018, impulsadas por las salidas de empresas y el lento crecimiento de los propietarios de supervivencia. En segundo lugar, la composición sectorial general sigue siendo menos que óptima y se ve dominada por las industrias extractivas (30 por ciento del flujo de entrada en el período comprendido entre el 2015 - 2018) a pesar de una tendencia moderada hacia la diversificación desde 2015. Dentro de la industria manufacturera, las inversiones en industrias intensivas en mano de obra, principalmente alimentos y bebidas, han ido en aumento, lo que implica menores repercusiones económicas. Y las industrias típicas de las Cadenas Globales de Valor, tales como la industria del automóvil y la electrónica, representan una pequeña parte, lo que podría limitar la participación de las Cadenas Globales de Valor del país. Por último, la concentración regional ha sido persistente, con seis regiones captando casi el 85 por ciento de la Inversión Directa Extranjera en el sector manufacturero durante una década. Tanto las mejoras con un amplio rango dentro del clima de inversión regional como las políticas que tienen una focalización espacial pueden potencialmente alentar la entrada de extranjeros a una región, sin embargo, las mejoras han sido demasiado limitadas como para influir en la distribución espacial de la Inversión Directa Extranjera en Colombia.

La crisis causada por la COVID-19 ha provocado una fuerte contracción de la Inversión Directa Extranjera a nivel mundial y en Colombia. Existen significativas variaciones sectoriales en el impacto adverso y, además las experiencias de los países también difieren. Sin embargo, la implicación que pudiera tener la COVID-19 a mediano plazo en la Inversión Directa Extranjera en Colombia es ambivalente. Es probable que se esté llevando a cabo una reconfiguración de la inversión y las cadenas de valor mundiales, ya que las multinacionales toman en cuenta nearshoring y la diversificación a fin de mejorar la resiliencia. Estas consideraciones parecen haberlos motivado a incrementar la inversión en la región de América Latina.

La propuesta es sobre una agenda de políticas para que el gobierno colombiano se internacionalice aún más, cree empleos y se beneficie de la transferencia de tecnologías a través de la Inversión Directa Extranjera al tiempo que mitiga los posibles inconvenientes. La agenda respalda los objetivos estratégicos del gobierno en el sentido de aumentar los esfuerzos tendientes a promover de la inversión extranjera, diversificarse lejos de las industrias extractivas, priorizar las inversiones ecológicas y de uso intensivo de habilidades, y reducir la desigualdad regional mientras se equilibran las preocupaciones de eficiencia y equidad. La agenda especifica seis áreas clave en términos de las acciones. La misma propone un claro enfoque en cascada para la planeación estratégica a fin de alinear mejor los objetivos de los diferentes niveles de instituciones y fomenta la articulación de la propuesta de valor de Colombia en el entorno competitivo de la Inversión Directa Extranjera. En cuanto a las instituciones, pide mejorar la coordinación entre la institución nacional y las redes regionales. En relación con las reglamentaciones, sugiere brindar la certeza y previsibilidad reglamentarias que se necesita para mantener una imagen internacional sólida para los inversionistas. Destaca la importancia de analizar y fortalecer la eficacia de los incentivos a fin de reducir las posibles distorsiones y de establecer un programa específico de vinculación entre proveedores locales y multinacionales para fomentar mejor las repercusiones económicas.

## 1. Un motor de crecimiento desigual

La inversión extranjera directa (IED) puede llegar a impulsar el crecimiento de la productividad y promover el desarrollo económico de la economía receptora. El mismo no solo puede abordar las limitaciones crediticias, sino que también puede mitigar la escasez de tecnología y habilidades de gestión que limitan la competitividad del sector privado en los países en desarrollo. La Inversión Directa Extranjera puede actuar como un complemento del comercio y un catalizador para la participación en la cadena global de valor (CGV). La evidencia de más de 100 países muestra que las entradas de la Inversión Directa Extranjera son importantes para determinar la participación en las Cadenas Globales de Valor. Además, las filiales superestrella de las multinacionales pueden ayudar a los países a remodelar su ventaja comparativa y lograr la mejora de la Cadenas Globales de Valor (Antras y Helpman 2004; Aitken et al. 1997; Fernandes et al. 2020; Freund y Moran 2017; Javorcik 2004; Keller 2010; Rojec y Knell 2018). ; Banco Mundial 2020b).

En Colombia, el desempeño y el impacto general de las empresas multinacionales son consistentes con las experiencias documentadas. Las mismas contribuyen a la economía en múltiples frentes. Mientras tanto, existe una heterogeneidad significativa: su presencia, desempeño e impacto varían considerablemente entre sectores y regiones.

### ***Rendimiento agregado sólido***

**En Colombia, las empresas multinacionales son actores importantes de la economía.** De acuerdo con el enfoque estándar en economía, las empresas multinacionales se definen aquí como empresas que operan en Colombia como filiales de una o más empresas (personas) extranjeras que poseen al menos la mitad de su capital social. Estas empresas representaron el 17 por ciento de la inversión total en activos fijos de todas las empresas formales en Colombia en 2018 (Figura 1). Juntos, contribuyeron con más del 20 por ciento de la producción total. Fueron más prominentes en las industrias mineras debido a los ricos recursos naturales de Colombia y al auge de las materias primas a principios de la década de 2000. En aquellos sectores de servicios e industrias manufactureras intensivas en capital y habilidades, los mismos fueron responsables de menos de una quinta parte de la inversión y la producción totales.

**En promedio, las mismas superan a las empresas colombianas formales en cuanto a la creación de empleo y eficiencia.** Las empresas multinacionales son en promedio más grandes, más intensivas en capital y más productivas que las empresas formales colombianas (Figura 2). Esto no es sorprendente dado el control de estas sobre los activos propios, su capacidad para explotar las economías de escala a nivel de empresa y sus ventajas relacionadas con la ubicación. Su desempeño en las industrias manufactureras es un muy buen ejemplo. Con base en la Encuesta Anual de la Manufactura (EAM) durante el período comprendido entre el 2007 y el 2018, y tomando en cuenta la edad de las empresas, los choques macroeconómicos y las diferencias específicas entre sectores y regiones, las multinacionales están invirtiendo nueve veces más en activos fijos que las manufacturas colombianas, contratando casi tres veces la mano de obra, y obteniendo una producción diez veces mayor (Fig. 3). Su productividad laboral casi triplica la de las empresas colombianas después de controlar la intensidad de capital, lo que sugiere una tecnología más avanzada, conocimientos de gestión eficaces y estrategias de marketing que resultan ser fructíferas.

**Tienen más éxito en aprovechar las CGV.** Un análisis basado en datos comparativos de empresas y aduanas muestra que es mucho más probable que las empresas multinacionales exporten e importen que los fabricantes colombianos promedio. Incluso en comparación con los exportadores e importadores colombianos, las multinacionales comercian mucho más y exportan e importan con mayor intensidad (Figura 4). En consecuencia, su probabilidad de participar en las Cadenas Globales de Valor es 22 puntos porcentuales más alta que la de las empresas nacionales de edad similar, una vez que se toman en cuenta los shocks macroeconómicos y las diferencias específicas sector - región. La probabilidad de participar en una Cadenas Globales de Valor se mide con el hecho de que las empresas importan no menos del diez por ciento de sus productos intermedios y exportan no menos del diez por ciento de sus productos.

**Sin embargo, no todas las inversiones extranjeras son iguales en términos de impulsar el crecimiento y la participación en Cadenas Globales de Valor.** Las empresas multinacionales dentro de las industrias extractivas son menos productivas que las empresas colombianas y pueden llegar a distorsionar la economía. En las industrias extractivas, las multinacionales muestran un cierto recargo sobre las empresas nacionales de edad similar en términos de productividad laboral cuando no tienen en cuenta las diferencias en la intensidad de capital. Sin embargo, una vez que se controlan las diferencias de intensidad de capital, las multinacionales son menos productivas que las empresas colombianas (Figura 5). Su desempeño superior en las industrias mineras está impulsado más por la intensidad de capital que por el conocimiento tecnológico y otras ganancias de la eficiencia. Además, no se garantizan las repercusiones económicas de la Inversión Directa Extranjera y también pueden variar de manera considerable entre sectores y empresas. Debido a que las multinacionales no están internalizando los beneficios de los efectos que tienen las repercusiones económicas en la economía anfitriona en su proceso de toma de decisiones, pueden crear enclaves con pocas conexiones con los mercados anfitriones, lo que puede ser particularmente relevante para las industrias extractivas (Alfaro 2015). Junto con el aumento de las exportaciones derivadas de la extracción de recursos naturales, también se considera que la participación extranjera en la industria minera distorsiona el desarrollo de los sectores no mineros en Colombia, lo que resulta en la apreciación de la moneda y la pérdida de competitividad de otros sectores (por ejemplo, Botta et al. 2016).

**En contraste, las multinacionales manufactureras aumentan el empleo, la eficiencia y el comercio regionales en Colombia.**

A nivel regional, la entrada de multinacionales en una nueva industria manufacturera es seguida por una mayor inversión, una mayor creación de empleo y mayores ventas para la industria (Fig. 6). El análisis compara el desempeño de una industria a nivel regional antes y después de la entrada de la primera multinacional durante 2007 - 2018, teniendo en cuenta los choques macroeconómicos y las diferencias específicas de la región en donde se encuentre localizada la industria. Además, el análisis muestra que la entrada de empresas multinacionales está asociada con una mayor productividad laboral a nivel de la región industrial y significativamente más exportaciones e importaciones a nivel de la región industrial, lo que indica una mejor eficiencia de asignación y una mayor participación en las Cadenas Globales de Valor. Por ejemplo, el empleo a nivel regional de la industria casi se duplica y la productividad laboral se triplica después de que ingresan las empresas multinacionales. La entrada de las empresas multinacionales podría resultar de beneficio para el crecimiento de la industria local a través de múltiples canales. Directamente, debido a que son más grandes y productivos, su entrada puede arrojar mejores resultados a nivel local. Las empresas multinacionales también tienden a seguirse unas a otras, impulsadas por redes y fuerzas de aglomeración, lo que conduce a mayores ganancias en empleo, eficiencia y comercio. Indirectamente, su entrada probablemente aumentará la competencia a la que se enfrentan las empresas nacionales y mejorará el desempeño de las empresas nacionales a través de repercusiones económicas.

**Las empresas multinacionales en el campo de la manufactura también generan repercusiones económicas que son positivas para las empresas colombianas que hacen parte de la misma industria y a través de vínculos hacia adelante.**

Para el fabricante colombiano promedio, un aumento del 10 por ciento en la participación del mercado de las empresas multinacionales en la misma industria está asociado con un aumento de la productividad laboral en un 2 por ciento (Tabla 1). El análisis tiene en cuenta los choques macroeconómicos al igual que las características de las empresas que no varían en el tiempo. Los resultados son robustos en relación con la inclusión de la intensidad de capital o la productividad laboral de la empresa en el período anterior como una co - variable. Estos sugieren que los efectos de positivos de las repercusiones económicas que tienen las empresas extranjeras superan sus efectos de desplazamiento en la misma industria. En particular, un aumento del 10 por ciento en la participación del mercado de las multinacionales en las industrias aguas arriba conduce a un aumento de la productividad laboral en un 12 por ciento. Indica el estudio que los fabricantes de Colombia obtienen ganancias sustanciales en la eficiencia de los insumos intermedios de mayor calidad que son producidos por las empresas multinacionales. Sin embargo, el análisis también encuentra que las repercusiones económicas a través de vínculos hacia atrás no son muy significativas lo que contrasta con las experiencias de otros países en donde los fabricantes locales se benefician al ser proveedores de las empresas multinacionales (por ejemplo, Javorcik 2004). Esto podría deberse a un uso limitado de insumos colombianos por parte de las empresas multinacionales. También podría deberse a una baja capacidad de absorción de los proveedores colombianos para que aprovechen las transferencias de tecnología extranjera.

**Dentro de la industria de la manufactura, las repercusiones económicas positivas se ven impulsadas principalmente por la inversión en industrias intensivas en capital y en habilidades.** De acuerdo con la literatura, las industrias se clasifican en aquellas que dependen de una producción intensiva en mano de obra y aquellas que cuentan con tecnología intensiva en capital y habilidades. En ambos tipos de industrias, las primas de desempeño de las empresas multinacionales sobre las empresas colombianas son similares en cuanto a inversión, ventas, intensidad de capital y productividad laboral. En cuanto al empleo, el liderazgo de las empresas multinacionales sobre las empresas colombianas en las industrias de uso intensivo de capital es menor que en las de uso intensivo de mano de obra, aunque sigue siendo positivo (Cuadro 2). Sin embargo, el impacto de las inversiones extranjeras en las empresas nacionales difiere significativamente entre estos dos tipos de industrias. Las repercusiones económicas que resultan positivas de manera significativa a través de vínculos progresivos solo se asocian con la inversión de las empresas multinacionales en industrias intensivas en capital (Tabla 3). El hallazgo es consistente con la literatura que muestra que las transferencias de tecnología de la Inversión Directa Extranjera son más fuertes en los sectores intensivos en capital y habilidades (Keller 2010).

#### *Repercusiones económicas mayores en regiones rezagadas*

**El impacto que tienen las empresas multinacionales en el empleo y la eficiencia difiere entre los principales destinos de inversión y las regiones rezagadas de Colombia.** La entrada de empresas multinacionales en una nueva industria se asocia con más inversión y creación de empleo en los principales destinos de la Inversión Directa Extranjera que en otras regiones o en las regiones rezagadas (Tabla 4). Los principales destinos de la Inversión Directa Extranjera se definen como las seis regiones que fueron los centros de producción manufacturera y atrajeron a la mayoría de las inversiones multinacionales en 2007. Sin embargo, la entrada de las empresas multinacionales es seguida por un mayor aumento en la productividad laboral en la misma industria en las regiones rezagadas, lo que implica una mayor obtención de eficiencia en estos destinos. La misma conclusión es válida después de controlar la intensidad de capital agregado a nivel regional de la industria. La productividad de las empresas nacionales y la competencia de mercado en otras regiones son menores que en los principales destinos de la Inversión Directa Extranjera. Por lo tanto, la contribución marginal a la eficiencia dentro de la industria por parte de la entrada de multinacionales puede ser mayor en las regiones rezagadas.

**La ventaja del desempeño de las empresas multinacionales y los efectos de contagio son mayores en las regiones rezagadas.** En cuanto a la intensidad de capital y la productividad laboral, el liderazgo de las empresas multinacionales sobre las empresas colombianas es significativamente mayor en las regiones rezagadas que en los principales destinos de la Inversión Directa Extranjera (Tabla 5). Además, las inversiones de las empresas multinacionales en las regiones rezagadas contribuyen tanto a las repercusiones económicas horizontales hacia las empresas colombianas en la misma industria como a las repercusiones económicas verticales a través de vínculos progresivos (Tabla 6). Mientras tanto, las inversiones de las empresas multinacionales en los principales destinos de la Inversión Directa Extranjera solo se asocian con las repercusiones económicas a través de vínculos progresivos. Estos hallazgos sugieren ganancias de eficiencia potencialmente mayores cuando las empresas multinacionales invierten en las regiones rezagadas.

## **2. Tres retos**

Incluso antes de la crisis del COVID-19, Colombia enfrentó desafíos sustanciales en la atracción y retención de inversión extranjera a fin de aprovechar mejor la contribución de las empresas multinacionales y, al mismo tiempo, contener el posible efecto a la baja. Los desafíos se pueden resumir en tres aspectos: tendencia de crecimiento, composición sectorial y distribución regional.

#### *Inversiones internas paralizadas*

**El primer desafío tiene que ver con el crecimiento mediocre de la entrada de la Inversión Directa Extranjera.** De acuerdo con los datos reportados por el Banco de la República, el flujo de Inversión Directa Extranjera hacia Colombia se ha mantenido en una meseta alrededor de los 14 mil millones de dólares de los Estados Unidos desde 2015 (Figura 7). El flujo de entrada se vio afectado de manera negativa por la crisis financiera mundial de 2008, pero repuntó alrededor de 2010 y alcanzó un nuevo máximo de 16.000 millones de dólares en 2013. Sin embargo, la crisis de precios de las materias primas de 2014 y la fuerte caída de las inversiones extranjeras en el sector primario provocaron el estancamiento de la Inversión Directa Extranjera entrante. Fundamentalmente, la meseta se debe al lento crecimiento e incluso al declive de las inversiones extranjeras en los sectores no primarios, que no logran llenar el vacío dejado por las industrias mineras y son inadecuados para crear nuevas fuentes de crecimiento de la inversión.

**En consecuencia, el volumen de Inversión Directa Extranjera que ingresa representa una participación significativamente menor de la economía en Colombia que en los países de la comparación.** Con base en los datos del FMI - CDIS reportados por los socios y comparables a nivel internacional, el volumen de Inversión Directa Extranjera entrante representa un escaso 14 por ciento del PIB en Colombia. En un marcado contraste, el inventario de entrada supera la cuarta parte del PIB en Brasil, Chile, México y Perú, duplicando la relación que es posible observar en Colombia. La proporción también es significativamente más alta en varias de las comparaciones aspiracionales de la región de América Latina: casi el 30 por ciento en Tailandia y Vietnam, y más del 40 por ciento en Canadá y España (Figura 8). No es sorprendente que un análisis de red de las existencias bilaterales de la Inversión Directa Extranjera sugiera que Colombia permanece al margen de la red mundial de Inversión Directa Extranjera, por detrás de los países de destino de Inversión Directa Extranjera de primer y segundo nivel.

**Corroborando los hallazgos de los macro - datos, los datos a nivel de planta de las industrias manufactureras muestran una fuerte disminución de la presencia extranjera desde 2013.** Según la EAM, el número total de multinacionales se redujo casi a la mitad entre 2013 y 2018 y el valor de su inversión se redujo en un 13 por ciento. Si bien también se observó una disminución para los fabricantes colombianos, la magnitud fue menor. En consecuencia, la participación de las multinacionales en la inversión total en manufactura se redujo, pasando del 27 por ciento en 2012 al 19 por ciento en 2018 (Figura 9). Su importancia en casi todas las industrias ha disminuido o se ha mantenido al mismo nivel durante el período comprendido entre 2007 - 2018. Su participación en la inversión fue testigo de una caída de 10 puntos porcentuales en los productos químicos y una caída de 20 puntos porcentuales en los metales básicos, dos industrias intensivas en capital donde se concentran los mismos (Figura 10 a). Y, desempeñaron un papel más moderado en todas las regiones en 2018 que en 2007 (Figura 10 b).

**Las ganancias en inversiones, empleos y producción traídas por la nueva entrada extranjera se han visto compensadas por salidas firmes y el crecimiento limitado de las empresas de supervivencia, lo que sugiere las limitaciones que enfrentan los inversionistas extranjeros en Colombia.** Al descomponer el cambio en el desempeño de las empresas multinacionales en la industria manufacturera durante 2007 - 2018 se revela que las nuevas empresas extranjeras generaron un aumento de casi el 10 por ciento en la inversión total, un crecimiento del cinco por ciento en el empleo y más del 18 por ciento de crecimiento en la producción (Figura 11). Sin embargo, las ganancias no son lo suficientemente grandes. Las salidas de empresas extranjeras compensaron con creces estas ganancias en la inversión y la creación de empleo, y llevaron a una disminución del 15 por ciento en la producción. Y las empresas extranjeras de supervivencia hicieron contribuciones limitadas, incluyendo una contracción de la producción. Sin duda alguna la competencia del mercado conduce a la destrucción creativa. Una mayor disminución del empleo que de la inversión también sugiere que las empresas multinacionales pueden sustituir la mano de obra, introduciendo un proceso de producción que sea más intensivo en capital y conocimiento.

**Sin embargo, la falta de dinamismo suficiente entre los fabricantes extranjeros y la caída general de la producción indican importantes limitaciones a las que se enfrentan las empresas extranjeras tanto en las industrias existentes como para operar en nuevos sectores.** Un análisis de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial muestra que más del 50 por ciento de las multinacionales ven los problemas asociados con los impuestos, la corrupción, la electricidad y el transporte como los principales obstáculos para sus operaciones en 2017 (Figura 12). Una fracción significativa de las empresas multinacionales también se quejó de las habilidades laborales, las licencias comerciales y el sistema judicial. El patrón es en gran medida consistente con las respuestas a la encuesta dadas por las empresas colombianas. Además, comparar diferentes rondas de encuestas indica que la percepción de las empresas multinacionales sobre casi todos los aspectos del clima de inversión se ha deteriorado entre 2006 y 2017. Por ejemplo, 20 puntos porcentuales más de empresas se quejaron de las tasas impositivas y del sistema judicial en 2017 que en 2006. Estos hallazgos están en línea con la literatura sobre las áreas de reformas potenciales en Colombia, tales como una mayor racionalización de los incentivos fiscales específicos para las inversiones extranjeras, la simplificación de los procedimientos burocráticos, la mejora de la innovación y el fortalecimiento de la capacidad tecnológica de las empresas nacionales (Fedesarrollo 2020 b; OCDE 2019; UNCTAD 2014).

### *Composición sectorial sub - óptima*

**El segundo desafío se refiere a la composición sectorial sub - óptima de las inversiones extranjeras. Las industrias extractivas siguen siendo dominantes en la entrada de la Inversión Directa Extranjera de Colombia, a pesar de la diversificación desde la crisis de precios de las materias primas de 2014.** La abundancia relativa del fondo sigue siendo un factor fundamental que impulsa las inversiones, el comercio y las cadenas de valor a nivel mundial. Los recursos naturales, en particular, juegan un papel muy importante. No es sorprendente que la composición del flujo de entrada de Colombia se parezca más a otros países ricos en recursos (Chile, Perú, Australia y Canadá) que a los centros de fabricación (Indonesia, Tailandia y la República de Corea) (Figura 13 a). Según los datos de flujo financiero compilados por el Centro de Comercio Internacional, la participación de las industrias mineras y de canteras en el flujo total de entrada de la Inversión Directa Extranjera se mantuvo alrededor del 30 por ciento en 2015 - 2018 a pesar de haber caído del 50 por ciento en 2010 - 2014 (Figura 13 b). La diversificación conduce hacia tres amplios sectores de servicios: financiero, servicios públicos y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

**Los datos sobre fusiones y adquisiciones transfronterizas (M&A) y sobre los anuncios de inversiones totalmente nuevas apuntan a un patrón similar, con una tendencia más prometedora en las inversiones que son totalmente nuevas.** La participación de las industrias extractivas se mantuvo por encima de una quinta parte de las fusiones y adquisiciones en Colombia en el período comprendido entre el 2015 - 2019, mientras que cayó del 30 por ciento en los cinco años anteriores y es consistente con la tendencia global de contratar fusiones y adquisiciones en estas industrias (Figura 14). Los servicios públicos y los servicios mayoristas y minoristas registraron los mayores aumentos y surgieron como los dos nuevos amplios sectores de concentración. Las inversiones totalmente nuevas exhibieron una tendencia de diversificación más fuerte, especialmente hacia la manufactura. La participación de las industrias mineras se redujo de casi la mitad de todos los valores de inversión en nuevas instalaciones en el período comprendido entre el 2010 - 2014 al 10 por ciento en 2015 - 2018 (Figura 15). En contraste, la participación de las industrias manufactureras aumentó del 20 por ciento a alrededor del 30 por ciento.

**Dentro de la industria manufacturera, las empresas multinacionales se concentran en un puñado de industrias, con una importancia creciente de los sectores intensivos en mano de obra y una pequeña parte de las industrias típicas de cadenas de valor mundiales con extensas cadenas de suministro.** En lo que respecta a las industrias intensivas en capital, los productos químicos y los metales básicos se llevaron la mayor parte de más del 35 por ciento de la inversión total de las empresas multinacionales en 2018, disminuyendo ligeramente desde el 38 por ciento en 2007 (Fig. 16). Los alimentos y bebidas son los principales sectores intensivos en mano de obra, que aumentaron del 20 por ciento de las inversiones en 2007 al 28 por ciento en 2018. Sin embargo, las diferencias en las repercusiones económicas de las empresas multinacionales entre las industrias sugieren el beneficio potencial de trasladar la inversión extranjera de mano de obra intensiva a capital, e industrias intensivas en habilidades en Colombia. Además, las industrias típicas de las Cadenas Globales de Valor con los vínculos ascendentes y descendentes más complejos, como los automóviles y la electrónica, representan una participación mucho menor en las inversiones de las multinacionales en Colombia (5 por ciento y menos del 1 por ciento, respectivamente), lo que potencialmente limita la inversión, participación en las Cadenas Globales de Valor del país y las oportunidades de mejora.

### *Concentración regional continua*

**Por último, pero no menos importante, las inversiones de las multinacionales en la fabricación se han concentrado geográficamente durante más de una década.** Las fuerzas y redes de aglomeración tienden a atraer a las multinacionales a lugares con ventajas de ubicación y alta densidad económica. En particular, las industrias manufactureras tienen altas externalidades productivas intra e inter - industriales, a través de vínculos insumo - producto, mano de obra mancomunada y difusión de conocimientos. Como resultado, las inversiones extranjeras en manufactura se han distribuido de manera desigual geográficamente en Colombia (Figura 17). De las 33 regiones, Antioquia, Bogotá, Bolívar, Córdoba, Cundinamarca y Valle del Cauca se destacan como los centros manufactureros de Colombia y los principales destinos de la Inversión Directa Extranjera, representando casi el 85 por ciento de las inversiones multinacionales totales en industrias manufactureras en 2007. Después de una década, su participación total apenas cambió en 2018, lo que demuestra la fortaleza económica de estos lugares, pero también indica el impacto limitado de los esfuerzos anteriores para atraer y retener inversiones en las regiones rezagadas.

**Tanto las mejoras dentro del clima de inversión regional como las políticas que tienen una focalización espacial pueden potencialmente alentar la entrada de extranjeros a una región, sin embargo, las mejoras no han sido lo suficientemente amplias.** El gobierno ha prestado considerable atención a la competitividad regional (CPC 2019). Con el fin de comprender cómo las políticas regionales han afectado la dinámica de la inversión extranjera, este estudio evalúa la relación entre los diferentes tipos de políticas regionales y el ingreso neto de las empresas multinacionales a nivel industria - región durante 2013 - 2018. Las conclusiones son sugerentes debido a que el análisis se centra en un tipo de políticas a la vez para evitar la co - linealidad entre las medidas de las políticas. Sin embargo, el estudio también tiene en cuenta el número existente de empresas multinacionales, la productividad laboral agregada y el valor comercial a nivel de la región industrial, la población regional, las diferencias específicas del sector y los choques macroeconómicos. El análisis muestra que las mejoras generales en el clima de inversión regional son importantes para la entrada de las empresas multinacionales, incluyendo una mayor eficiencia institucional, una reducción de las barreras regulatorias, un mayor acceso a la electricidad y una cobertura más amplia de la educación secundaria (Cuadro 7). También encuentra que el número de zonas francas regionales se correlaciona positivamente con la entrada de multinacionales, lo que implica los efectos potenciales de las políticas espaciales. Sin embargo, la entrada limitada y la concentración regional continua de la Inversión Directa Extranjera sugieren que la magnitud de las mejoras institucionales, las reformas de políticas y la inversión en infraestructura a nivel regional han sido demasiado limitadas para influir en la distribución espacial de las empresas multinacionales.

### **3. La implicación ambivalente a mediano plazo del COVID-19**

**La crisis de la COVID-19 se produjo como un shock tanto de oferta como de demanda, y afectó negativamente a las inversiones extranjeras en Colombia.** La crisis golpeó casi simultáneamente a las potencias económicas mundiales, con una duración aún desconocida. Según las estadísticas oficiales de Inversión Directa Extranjera disponibles, de 95 países, las entradas mundiales por la Inversión Directa Extranjera se contrajeron drásticamente en el primer semestre de 2020: cayeron casi un 50 % en el primer trimestre interanual (interanual) y más del 60 % en el segundo trimestre (Fig. 18 a). En la región de América Latina y el Caribe, la disminución de las entradas de Inversión Directa Extranjera sigue de cerca la tendencia mundial y es peor que la que se observa en los países en desarrollo de Asia Oriental, Europa y Asia central. Colombia fue particularmente testigo de una gran disminución en la entrada de Inversión Directa Extranjera: más de 2.8 mil millones de dólares de los Estados Unidos y casi el 70 por ciento interanual en el segundo trimestre (Fig. 18 c). Los datos sobre fusiones y adquisiciones y sobre anuncios de inversiones totalmente nuevas confirman el mismo patrón de una fuerte caída de la Inversión Directa Extranjera en 2020 a nivel mundial y en Colombia, aunque con una ligera moderación en el tercer trimestre.

**El impacto de la COVID-19 varía significativamente entre sectores y países.** Según los anuncios de nuevas inversiones, las industrias de la construcción, la extracción y el automóvil han sido las más afectadas desde el inicio de la COVID-19, ya que los valores de inversión anunciados cayeron entre un 50 y un 75 por ciento en los primeros tres trimestres de 2020 en relación con los mismos períodos durante los cinco años anteriores (Figura 19 a). Por el contrario, los valores de inversión anunciados para servicios de TI, productos químicos y computadoras están en línea con los cinco años anteriores. Las inversiones en la región de América Latina y el Caribe se asemejan al patrón global pero con características propias. Curiosamente, en Colombia, las inversiones nuevas para las industrias extractivas anunciadas en 2020 duplicaron con creces el valor promedio de los años anteriores (Figura 19 b). Si bien el patrón está impulsado por un mega acuerdo iniciado por una empresa minera canadiense, el mismo ilustra el impacto heterogéneo de la crisis en todos los sectores y países.

**Sin embargo, la implicación a mediano plazo de la COVID-19 para la Inversión Directa Extranjera en Colombia no está clara, ya que una gran fracción de las empresas multinacionales están reevaluando las ubicaciones de inversión y considerando la posibilidad de realizar operaciones de nearshoring y diversificación.** Una reconfiguración del panorama económico global está potencialmente en marcha, ya que COVID-19 ha llevado a las empresas a dar mayor prioridad a la resiliencia de la cadena de suministro sobre el enfoque actual en la eficiencia (The Economist 2020). Con base en la Encuesta sobre el Pulso de Confianza del Inversionista del Banco Mundial de octubre a noviembre de 2020,

a nivel mundial, casi el 40 por ciento de las 305 empresas multinacionales de países en desarrollo planeaban invertir menos en la economía anfitriona actual, mientras que solo el 13 por ciento esperaba aumentar la inversión. La distribución de las respuestas es similar para las empresas multinacionales con sede en la región de América Latina y el Caribe (Figura 20 a). Las respuestas de las empresas multinacionales también confirman la importancia relativa de las estrategias de nearshoring y diversificación con el fin de impulsar los cambios en los planes de inversión. Para la región de América Latina y el Caribe, el nearshoring, la diversificación y el reshoring surgieron como las razones más importantes para que las multinacionales aumenten sus inversiones en las actuales economías de acogida (Figura 20 b).

#### 4. Una agenda de políticas

##### *Objetivos estratégicos*

**En general, con el fin de que la economía de Colombia se internacionalice aún más, cree empleos y se beneficie de la transferencia de tecnología, es necesario aumentar los esfuerzos estratégicos para atraer más Inversión Directa Extranjera y estimular su crecimiento.** El Gobierno de Colombia ha realizado esfuerzos positivos en la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Económico integral para el período 2018 - 2022, con objetivos de Inversión Directa Extranjera de alto nivel como atraer seis mega inversiones y 15 empresas ancla, y promover inversiones de alto impacto. La crisis de la COVID-19 presenta desafíos sustanciales para que Colombia logre estos objetivos. Sin embargo, la crisis también brinda oportunidades potenciales a los países que están preparados. Como indican las respuestas de la Encuesta de confianza del inversionista, es probable que se esté llevando a cabo una reconfiguración de las cadenas de valor mundiales a medida que las empresas intentan diversificar sus proveedores y mejorar la resiliencia. Será esencial adaptarse activamente al panorama económico posterior a COVID, así como abordar las debilidades estructurales existentes para proporcionar un entorno más propicio para los inversionistas.

**A fin de lograr un nuevo dinamismo en su Inversión Directa Extranjera, Colombia necesita continuar diversificándose de las industrias extractivas a los sectores intensivos en capital y habilidades. En la búsqueda de nuevos sectores de crecimiento, priorizar las inversiones verdes puede llegar a contribuir a transformar el potencial de inversión de Colombia en una fuerza que no solo promueva el desarrollo económico, sino que también asegure la sostenibilidad inclusiva y ambiental.** Colombia, a través de su Plan Nacional de Desarrollo Económico, también se ha propuesto alcanzar USD 11,5 mil millones de Inversión Directa Extranjera en actividades no extractivas y presta especial atención a la sostenibilidad. Estos son objetivos encomiables para responder a la actual composición sectorial sub - óptima. La crisis del COVID-19, nuevamente, tiene implicaciones ambivalentes en los esfuerzos de Colombia hacia la diversificación en el mediano plazo. La crisis ha reducido de manera significativa la demanda y las inversiones extranjeras en las industrias extractivas, pero la creciente posición de China en el comercio internacional y la continua demanda de energía pueden revertir la tendencia. Mientras tanto, COVID-19 ha puesto de manifiesto la fragilidad de nuestro sistema socioeconómico y el impacto que las amenazas naturales pueden imponer en las poblaciones vulnerables. Muchos de los impactos de la pandemia reflejan los impactos potenciales del cambio climático (por ejemplo, enfermedades, interrupciones en las cadenas de suministro). Las acciones de políticas que tomará el gobierno colombiano para impulsar la recuperación de la crisis actual moldearán los resultados ambientales para el futuro (Cuadro 1).

**La reducción de la desigualdad regional persistente en las inversiones extranjeras puede contribuir a la eficiencia, pero requiere una combinación adecuada de políticas, equilibrando la eficiencia y la equidad.** Colombia ha manifestado su deseo de atraer inversiones a las regiones menos prósperas, a través de instrumentos basados en el lugar como los regímenes tributarios especiales (las Áreas Económicas y Especiales, y las Zonas Económicas para las Áreas Más Afectadas por el Conflicto Armado). Como muestra el análisis anterior, la entrada de extranjeros en industrias viables en algunas regiones rezagadas puede generar ganancias de eficiencia, tanto directamente como a través de las repercusiones económicas. Las políticas basadas en el lugar pueden ser parte de la solución para atraer inversiones a algunas de las regiones rezagadas. Sin embargo, también vale la pena señalar que las políticas basadas en el lugar pueden crear distorsiones. Sin una base industrial regional viable, la focalización de la Inversión Directa Extranjera únicamente con estas políticas también puede resultar ineficaz. La eficacia de los incentivos fiscales focalizados espacialmente y de otras

políticas espaciales deben ser evaluados y monitoreados para informar la toma de decisiones de manera oportuna. El análisis anterior también declara que las mejoras de base amplia en el clima de inversión regional son importantes, como la infraestructura, el capital humano, la eficiencia institucional y la calidad regulatoria. Por último, otras políticas pueden ser mejores para abordar los problemas de equidad. Por lo tanto, es necesario que el Gobierno tenga sus objetivos claros, reconozca las compensaciones entre eficiencia y equidad y utilice una combinación de herramientas.

#### **Cuadro 1 La inversión del sector privado ambientalmente sostenible y el papel que juega el gobierno**

Si bien no existe una definición única de inversión sostenible, el término puede abarcar cualquier inversión del sector privado que contribuya a una economía más sostenible desde el punto de vista medioambiental, que incluye:

- Inversiones en prácticas productivas más sostenibles y eficientes.
- Inversiones en nuevas empresas y productos que sean más sostenibles que los de la competencia.
- Inversiones en investigación y desarrollo de tecnologías sostenibles.

Algunas de estas inversiones pueden tener beneficios directos para las empresas, como el ahorro de costos de energía que se deriva de una planta o edificio de oficinas más eficiente. Otros pueden proporcionar a las empresas acceso a nuevas oportunidades de mercado o ventajas de reputación sobre la competencia que atraen a nuevos clientes. De hecho, los estudios empíricos sugieren que el desempeño ambiental de las empresas está relacionado con un mejor desempeño financiero.

Sin embargo, las inversiones sostenibles también generan externalidades positivas (o reducen las externalidades negativas), que son los beneficios más amplios para la sociedad y que surgen de un mejor medio ambiente. Dado que estos beneficios no se acumulan necesariamente para las empresas en forma de ingresos o beneficios, el nivel de inversión privada sostenible generalmente no alcanzará el nivel óptimo para la sociedad en general. Como tal, se necesita alguna intervención del gobierno para incentivar a las empresas a que rindan cuentas de los impactos ambientales y emprendan el nivel óptimo de inversión.

Las políticas ambientales comunes utilizadas por los gobiernos incluyen estándares de contaminación y tecnología, procesos de permisos y aprobaciones, impuestos a la contaminación, subsidios ecológicos y requisitos de divulgación de la información. En general, los mecanismos basados en el mercado, como los impuestos y los permisos negociables, se consideran el enfoque más eficiente, aunque los estándares uniformes son menos complejos y, a menudo, se consideran más equitativos, lo que puede llegar a facilitar su implementación.

Los gobiernos pueden considerar la posibilidad de introducir medidas que incentiven la inversión en aras de lograr una mejora de la sostenibilidad. Estas medidas pueden apuntar a empresas de sectores nuevos y más sostenibles, o empresas de un sector establecido que cumplan con estándares más altos de desempeño ambiental. De hecho, una revisión reciente encontró que 97 países cuentan con algún tipo de programa de inversión relevante para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluyendo 40 con incentivos a la inversión relacionados con la mitigación del cambio climático (UNCTAD 2020). Estos incluyen zonas económicas especiales con instalaciones para industrias sostenibles, incentivos financieros condicionados al desempeño ambiental y enfoques de riesgo compartido, como las asociaciones público - privadas y garantías de inversión.

Fuente : Los autores se basaron en documentos del Banco Mundial.

**Más allá de las reformas dirigidas a la Inversión Directa Extranjera, los esfuerzos dedicados a los mercados internos, como una mayor competencia interna y vínculos más fuertes, mejorarían la contribución de las multinacionales a la economía colombiana a través de las repercusiones económicas.** Los efectos secundarios positivos de las empresas multinacionales en Colombia no pueden darse por sentados, como lo demuestra el análisis anterior. Incluso en los sectores no extractivos, las empresas multinacionales no parecen beneficiar a las empresas colombianas a través de vínculos hacia atrás, a pesar de las importantes repercusiones económicas positivas en la misma industria y a través de vínculos hacia adelante. Con el fin de fomentar las repercusiones económicas a través de vínculos hacia atrás, resultan de suma importancia las condiciones internas, como los mercados competitivos y el desarrollo del sector financiero. Una capacidad firme que sea suficiente para formar vínculos de proveedores con multinacionales y beneficiarse de las economías de escala y

también se necesitan excesos de tecnología (Alfaro 2015; Rojec y Knell 2018). En Colombia, existe un margen tendiente a fortalecer los vínculos entre proveedores nacionales y multinacionales con el fin de preparar el escenario para una mayor transferencia de tecnología. Y, existe un potencial significativo para que las empresas colombianas se integren aún más en las cadenas de valor mundiales mediante el suministro a empresas multinacionales.

#### *De la visión a la acción*

Los resultados de un análisis de modelos de gravedad de las existencias de inversión extranjera bilaterales mundiales sugieren que las restricciones a la entrada de la Inversión Directa Extranjera, la calidad institucional y regulatoria, los acuerdos de inversión internacional y los riesgos de los inversionistas son importantes para la atracción y retención de la Inversión Directa Extranjera, además del tamaño del mercado, la etapa de desarrollo, la dotación y las fricciones bilaterales (Li y Kher 2020, Banco Mundial 2020 a). Estas son también las áreas críticas de las políticas señaladas por la literatura como importantes para las decisiones de ubicación de las multinacionales y su desempeño (Antras et al. 2009; Alfaro et al. 2007, 2008; Benassy - Quere et al. 2007; Bloom 2014; Fournier 2015 ; Hallward - Driemeier 2009; Mistura y Roulet 2019; Stein y Stone 2012).

Colombia cuenta con un régimen liberal hacia la inversión extranjera, acepta inversionistas en casi todos los sectores e industrias y está clasificada como una de las economías menos restrictivas hacia la Inversión Directa Extranjera.<sup>1</sup> Sin embargo, existe un margen considerable para que Colombia mejore en todos los demás frentes (Fig. 21). Se necesitan acciones en cuanto al enfoque de la implementación, la coordinación institucional, el marco regulatorio y los incentivos fiscales. También existen oportunidades para mejorar los vínculos entre las empresas multinacionales y la economía nacional.

#### Un enfoque en cascada

**Adoptar un enfoque en cascada que sea claro y sofisticado para la planificación estratégica de la política de inversión podría ser el primer paso hacia una mejor promoción de la inversión.** Un marco estratégico eficiente requiere de una alineación clara con un plan o estrategia económica a nivel nacional. Más allá de los objetivos generales de la Inversión Directa Extranjera, el Plan Nacional de Desarrollo Económico debería detallar más el papel de la Inversión Directa Extranjera en el plan de desarrollo económico, incluyendo: cuáles son los principales objetivos compartidos para la atracción y retención de Inversión Directa Extranjera; y cómo deben lograrse. De manera más crítica, existen diferentes niveles de planificación estratégica y todos ellos deben estar alineados y coordinados de manera apropiada. Colombia debe tratar de seguir siempre un enfoque del PND (Plan Nacional de Desarrollo) en cascada y conectarse claramente y referirse a niveles más bajos de planificación estratégica, al nivel de actividades de alcance y generación de inversión (Fig. 22).

**Colombia debe definir los roles y responsabilidades de varias agencias gubernamentales y otras partes interesadas.** El documento rector de los esfuerzos nacionales para la promoción de inversiones, la estrategia para la Inversión Directa Extranjera debe orientar la ejecución del papel de la promoción de inversiones de la agencia nacional de promoción de inversiones (IPA) de Colombia, ProColombia. La misma también formularía sus metas (incluyendo la focalización sectorial) basándose en una evaluación objetiva del contexto de la API, las fortalezas y debilidades de la ubicación y las tendencias globales. Aumentaría las posibilidades de éxito de la API al trazar un camino hacia el logro de estos objetivos, identificando los recursos y las colaboraciones que son necesarias para alcanzar el éxito. Es necesario que proporcione información sobre los siguientes aspectos clave: (i) una visión de largo plazo que apoye y contribuya al logro de los objetivos de desarrollo nacional; (ii) objetivos e indicadores clave de desempeño (KPI) que sean claros y con plazos específicos para la Inversión Directa Extranjera, con el fin de rastrear y monitorear el progreso de la implementación de la estrategia, así como evaluar su efectividad; (iii) una lista de sectores priorizados con base en el benchmarking competitivo; y (iv) con

---

<sup>1</sup> Los inversionistas interesados en invertir en los sectores de la minería, los hidrocarburos, seguros y en el sector financiero sí requieren de una autorización previa. Otros inversionistas solo necesitan registrarse ante la autoridad monetaria.

planes de implementación claros atados al tiempo, junto con la identificación realista de los recursos humanos y financieros específicos que serán necesarios para la ejecución.

**Identificar sectores de nicho con alto potencial de crecimiento lejos de las industrias extractivas y articular la posición de valor de Colombia es importante en el entorno competitivo de la Inversión Directa Extranjera.** Con un claro objetivo de diversificación de las inversiones, Colombia, a través, de ProColombia, ha desarrollado estrategias de atracción de inversiones con enfoques regionales (como inversionistas asiáticos y europeos) y está apuntando a empresas que podrían considerar propuestas de nearshore para atender los mercados de América del Norte y América Latina. El enfoque está respaldado por la evidencia cualitativa anterior sobre la estrategia de casi apuntalamiento de las multinacionales para mejorar la resiliencia de la cadena de suministro. Sin embargo, en un entorno tan competitivo de una menor Inversión Directa Extranjera y una intensa incertidumbre, otros países de la región también están adoptando medidas similares para la promoción de inversiones. ProColombia necesitará ser muy sofisticado para enfocar las actividades de promoción de inversiones en segmentos donde el país tiene una fuerte ventaja competitiva y un alto potencial para atraer inversionistas interesados en su propuesta de valor muy cercana al apuntalamiento. Por lo tanto, la propuesta es en el sentido de que ProColombia lleve a cabo evaluaciones comparativas detalladas del sector con competidores relevantes con propuestas de valor similares en los sectores prioritarios para demostrar claramente el mayor atractivo de Colombia en el largo plazo.

**Además, cualquier estrategia de atracción de Inversión Directa Extranjera debe adaptarse al panorama económico posterior a COVID.** Esto incluye la revisión de los segmentos previos de destino de la Inversión Directa Extranjera. También se podrían identificar los segmentos competitivos emergentes que puedan surgir pronto a partir de la reasignación de la huella de las Cadenas Globales de Valor / Inversión Directa Extranjera. Por ejemplo, la crisis ha suscitado preocupaciones en algunos países sobre la dependencia de las importaciones de algunos productos y servicios críticos. ProColombia podría ayudar a promover sectores que fomentan la resiliencia, como el alimentario y el farmacéutico, que ya representaban una gran parte de la inversión de las multinacionales en la fabricación antes del COVID-19.

#### Coordinación institucional

**Una mejor coordinación entre las instituciones nacionales y las redes regionales puede desempeñar un papel fundamental en la atracción y retención de la Inversión Directa Extranjera.** En su calidad de API nacional, ProColombia no solo es responsable de promover la inversión extranjera, sino también del turismo, las exportaciones no tradicionales y la imagen internacional del país. A nivel regional, 22 agencias tienen un mandato de dos tipos, que se relaciona con la promoción de inversiones en el país : las agencias de desarrollo económico (llamadas 'PRO'), que tienen un mandato más amplio, y las API más dedicadas (conocidas como 'Invertir en') . La evidencia muestra que las API nacionales sólidas en países más grandes tienden a tener una relación de trabajo más sistemática con las API regionales (Cuadro 2). La API nacional suele estar en la mejor posición para coordinar e interactuar con los inversionistas durante las etapas de atracción, pero podría disminuir su función y dedicarse a la API regional una vez que los inversionistas se establezcan en una ubicación. En Colombia, la distribución desigual de las inversiones entre regiones y el impacto local significativo de la entrada de multinacionales sugieren la necesidad de una mejor coordinación entre las agencias nacionales y regionales también.

**Debería haber un rol de transición a diferentes niveles de intensidad para ProColombia y las API regionales en diferentes etapas de inversión.** (Figura 23). Es más eficiente para ProColombia dedicar recursos a la marca nacional y los esfuerzos generales de marketing. Por otro lado, resulta mejor tratar a nivel sub - nacional la resolución de problemas del día a día para un inversionista establecido.<sup>2</sup> El Gobierno podría iniciar discusiones sobre la necesidad de una coordinación más estratégica tanto a nivel nacional como a nivel regional, diseñar e implementar un mecanismo de coordinación que asegure el uso eficiente y efectivo de los recursos (Cuadro 3).

---

<sup>2</sup> Esto es compatible con un tipo de agencia de Defensoría a nivel nacional.

## Cuadro 2 Principios clave para acuerdos institucionales eficaces en materia de Inversión Directa Extranjera

1. Fuerte alineación entre el gobierno que se deriva de un claro plan u objetivo, visión o estrategia de desarrollo nacional, incluyendo la Inversión Directa Extranjera, con prioridades y secuencias claras;
2. Apoyo del gobierno para la promoción de la Inversión Directa Extranjera desde el nivel más alto (por ejemplo, el presidente o el primer ministro) que defiende directa o indirectamente las reformas políticas, legales, regulatorias e institucionales necesarias;
3. Consulta sistemática y orientada a la reforma con el sector privado;
4. Un mandato fuerte, claro e indiscutible para cada institución que también se deriva de los objetivos de desarrollo nacional y evita posibles conflictos de intereses;
5. Recursos humanos y financieros suficientes y sostenidos a fin de cumplir adecuadamente con el mandato de cada agencia;
6. Un enfoque claro en la gestión de resultados; y
7. Fuertes alianzas y mecanismos de coordinación con los sectores público y privado a nivel nacional y sub-nacional con el fin de garantizar la coherencia entre las instituciones.

Fuente : Los autores se basaron en documentos del Banco Mundial.

## Cuadro 3: El caso de España: Una historia exitosa de coordinación nacional – sub - nacional en beneficio de los inversionistas internacionales

Si bien España tiene uno de los niveles más altos de descentralización administrativa del mundo, también es muy activa en la realización de esfuerzos para la promoción de las inversiones. Estos esfuerzos son ejecutados por la IPA nacional, ICEX - Invest en España, que depende del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, así como por las diferentes IPA sub - nacionales que operan en el país. Con el fin de dar respuesta a la necesidad de coordinación, ICEX - Invest en España, en conjunto con las API sub - nacionales, ha desarrollado varios mecanismos, herramientas y actividades que han permitido una buena colaboración entre el gobierno central y los gobiernos regionales.

En España, las políticas para la promoción de inversiones descansan tanto en la Administración Central como en las Comunidades Autónomas (Comunidades Autónomas - CCAA) y suponen una clara distribución de tareas así como una adecuada comunicación y coordinación entre administraciones. Esto afecta las etapas de atracción, entrada y establecimiento de inversiones, al igual que las de retención y expansión, e implica el desarrollo de una oferta de servicios complementarios por parte de las API nacionales y sub - nacionales a fin de garantizar que los inversionistas estén acompañados por un guía competente y tranquilizador durante su viaje. Las principales herramientas de coordinación entre ICEX-Invest en España y los órganos de promoción de inversiones de las CCAA son las siguientes:

- 1) **El Comité para la Atracción de Inversiones (CAI):** el principal canal de comunicación entre las distintas administraciones y el foro en el que se discuten en detalle temas relacionados con la promoción de las inversiones. Entre los muchos aspectos cubiertos, actividades conjuntas de promoción en el exterior, talleres técnicos, las misiones de negocios, las mejoras del entorno de inversión y el análisis de los sectores, ocupan lugares destacados. Por ejemplo, en mercados lejanos en donde algunas CCAA españolas son poco conocidas, se han llevado a cabo acciones promocionales conjuntas, lo que favorece las estrategias de posicionamiento; y
- 2) Herramienta TIC Interactúa: un innovador software tipo CRM que integra a los principales grupos de interés, se ha convertido en una herramienta fundamental en la articulación de las interrelaciones ICEX-Invest en España y las IPA de las CCAA, lo que también permite la gestión conjunta de numerosas actividades relacionadas con proyectos de inversión.

Esta eficiente colaboración entre las API nacionales y regionales ha resultado, entre otras ventajas, en una mejora de los servicios ofrecidos a las empresas extranjeras y una mayor percepción de los inversionistas internacionales sobre el país como lugar de inversión.

Fuente : Los autores se basaron en Fernández, Blanco y Aranda Larrey. 2021.

### Regulaciones nacionales

**Será fundamental generar una percepción de certeza y previsibilidad regulatorias.** Las empresas multinacionales deben asumir altos costos de reparación antes de poder aprovechar los beneficios de poseer tecnología o conocimientos especializados. Y los problemas de inconsistencia dinámica entre los inversionistas extranjeros y sus subsidiarias locales son sobresalientes. Por lo tanto, las empresas multinacionales son especialmente sensibles a los costos adicionales, como los que se deben a la inconsistencia de las políticas. Según el sector privado que opera en Colombia, los cambios frecuentes en la ley tributaria que dan como resultado una falta de previsibilidad de las agencias públicas ha erosionado parcialmente la confianza de los inversionistas en el pasado reciente. La reciente Ley de Crecimiento Económico (Ley 2010 de 2019) implicó una reforma fiscal que modificó una ley promulgada solo un año antes, en 2018. Además, y según el Gobierno, podría haber más cambios en el muy corto plazo. Independientemente de la legitimidad de los objetivos de política que el Gobierno esté tratando de perseguir, los esfuerzos para establecer una percepción de certeza y previsibilidad serán fundamentales para que el país atraiga el tipo de inversión al que está apuntando. La mejora de la previsibilidad regulatoria requiere una estrecha coordinación entre las autoridades, la consulta con las partes interesadas clave y un firme cumplimiento de las buenas prácticas regulatorias. Se requerirá transparencia y procedimientos de notificación y comentarios significativos, elaboración de reglas, monitoreo y evaluación basados en evidencia a fin de estar en capacidad de sustentar estas acciones.

### Incentivos fiscales

**Se necesita una mejor alineación de los incentivos con las estrategias de alto nivel.** Colombia, como muchas otras economías de la región, ofrece generosos programas de incentivos para atraer Inversión Directa Extranjera. Como tal, la oferta de incentivos de Colombia es amplia y diversa, y se aplica a una larga lista de sectores y actividades económicas. Es ambigua la manera en la que los incentivos están alineados con las estrategias de promoción de inversiones y los objetivos de desarrollo de alto nivel. Si bien hay algunas pruebas dispersas de incentivos o tasas impositivas más bajas que conducen a una mayor Inversión Directa Extranjera en algunos casos, también hay indicios importantes de incentivos redundantes e ineficaces. Por lo tanto, revisar los incentivos existentes y crear nuevos esquemas también será importante en el contexto del proceso de recuperación económica posterior al COVID-19 dado que algunos sectores e inversionistas se verán más afectados que otros (Cuadro 4).

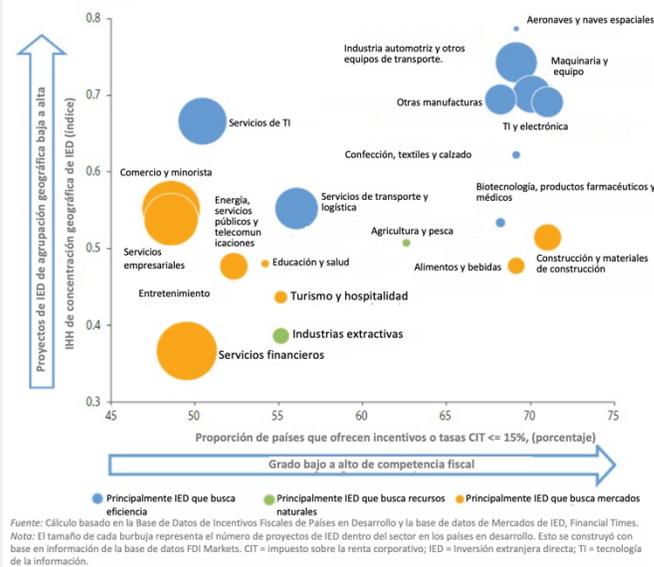
**Analizar y mejorar la eficacia de los incentivos debe ser una prioridad,** mejorar la focalización, el diseño, la transparencia y la administración de los incentivos fiscales. ProColombia cuenta con un inventario centralizado de los incentivos disponibles para inversionistas a nivel nacional, que brinda transparencia y está alineado con las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, hay poca evidencia de evaluaciones sistemáticas de la eficacia en función de los costos de estos incentivos para lograr los objetivos específicos de política. La persistente concentración geográfica y sectorial de las inversiones extranjeras en las industrias manufactureras sugiere un impacto limitado de estos incentivos. Un análisis del costo - beneficio debe cubrir la relevancia de estos incentivos para los inversionistas establecidos y el costo en términos de ingresos no percibidos de los incentivos existentes a la inversión. Las posibles áreas de reforma incluyen la focalización más eficaz de los incentivos, la selección de instrumentos apropiados (incluyendo los incentivos conductuales y no fiscales), el diseño y la implementación de un sistema de M&E de costo - beneficio, y la mejora de las prácticas administrativas para procesos específicos de oferta de incentivos (Cuadro 5).

#### Cuadro 4: Incentivos fiscales y la Inversión Directa Extranjera en busca de eficiencia

En los sectores donde la Inversión Directa Extranjera busca predominantemente la eficiencia, la competencia por la Inversión Directa Extranjera es alta y los países en desarrollo suelen ofrecer incentivos. Los incentivos fiscales son más efectivos para atraer Inversión Directa Extranjera en busca de eficiencia motivada por la reducción de los costos de producción que para otros tipos de inversión, particularmente en países con mejor infraestructura, costos de transporte razonables y un marco de políticas que favorece la inversión (Bellak, Leibrecht y Damijan 2009; Kinda 2014).

Estos incentivos también son más efectivos para atraer la Inversión Directa Extranjera en países con buenas inversiones (James 2014). También se ha descubierto que los inversionistas que tienen más movilidad internacional (como las empresas manufactureras y de servicios financieros con orientación global) responden mejor a los incentivos fiscales (Zolt 2013). Si bien los incentivos fiscales son comunes en los países en desarrollo, varían de acuerdo con el sector: En todos los sectores, la mayoría de los países en desarrollo ofrecen exenciones fiscales, tipos impositivos generales preferenciales o muy bajos o desgravaciones fiscales. Estos son comunes para la biotecnología y los productos farmacéuticos, las tecnologías de la información (TI) y la electrónica, la construcción, las maquinarias y los equipos, la industria de los automóviles, las naves aéreas y espaciales y otros sectores de la fabricación (en donde la mayoría de los proyectos de Inversión Directa Extranjera se agrupan en un número limitado de países receptores). Consulte la Figura siguiente.

**FIGURA 3.4 Incentivos Utilizados Más en Sectores con Competencia Fuerte por Inversión que Busca Eficiencia**  
Prevalencia de incentivos y concentración de IED



Fuente : Los autores se basaron en Andersen, Kett y von Uexkull. 2017.

### Cuadro 5 Buenas prácticas internacionales sobre gobierno y el diseño de incentivos

1. Sencillez y acceso a la información: El régimen de incentivos debe ser simple y la información debe proporcionarse en un formato accesible y fácil de usar.
2. Procedimientos simplificados y mínima discreción: El proceso para solicitar y otorgar incentivos a la inversión debe ser simple y reducir la discreción al mínimo. En el caso de los incentivos fiscales, el proceso de aprobación debe ser automático (con verificación).
3. Consolidación de incentivos fiscales en la ley: Los incentivos fiscales deben estar claramente establecidos en la ley pertinente, idealmente la Ley Tributaria, y no deben negociarse caso por caso.
4. Evaluación periódica del costo fiscal: El costo fiscal de los incentivos debe ser monitoreado y publicado sistemáticamente, incluso a través de los gastos fiscales.
5. Coherencia con los regímenes internacionales de inversión y minimización de las distorsiones de la competencia: Los incentivos deben diseñarse de manera que minimicen las distorsiones a la competencia y sigan los regímenes internacionales en materia de inversión.
6. Definición de los objetivos de la política: Los incentivos deben estar vinculados a objetivos de política claramente definidos e instrumentos adaptados a estos.
7. Apuntando al inversionista marginal: Con el fin de optimizar los beneficios, los incentivos deben estar dirigidos con precisión, centrándose en los inversionistas marginales (aquellos que no habrían invertido si no hubiera sido por el incentivo). En el contexto de los incentivos utilizados para atraer la Inversión Directa Extranjera (incentivos de ubicación), se deben priorizar aquellos incentivos que están dirigidos a la inversión en búsqueda de eficiencia.
8. Seguimiento y Evaluación: Deben existir mecanismos de seguimiento y evaluación a fin de verificar si se logra el objetivo de la política de incentivos y evaluar la costo - efectividad.

Fuente : Los autores se basaron en documentos del Banco Mundial.

#### Vínculos

**Un programa dedicado de vinculación entre proveedores locales y multinacionales puede preparar mejor el escenario para aprovechar las repercusiones económicas.** Dado el doble mandato de promoción de exportaciones e inversiones de ProColombia, el Gobierno se encuentra en una buena posición para diseñar mecanismos interinstitucionales muy coordinados entre ProColombia, MIPYMES y otros organismos relacionados con las PYMES con el fin de promover vínculos entre empresas nacionales y multinacionales para la producción nacional y para la inclusión en las Cadenas Globales de Valor. Los gobiernos que han logrado superar las fallas del mercado y han logrado promover los vínculos hacia atrás, como los gobiernos de Singapur, Vietnam o la República Checa, han adoptado un enfoque proactivo y sistemático para la introducción de políticas de vínculos con la Inversión Directa Extranjera. Los programas de vínculos bien diseñados comprenden en general cuatro líneas de acción relacionadas: (1) la creación de un entorno político propicio; (2) atracción estratégica de la Inversión Directa Extranjera; (3) servicios de promoción de vínculos hacia atrás; y (4) mejora de las capacidades de las empresas locales. Colombia se beneficiaría de realizar primero una evaluación de la oferta y la demanda de los vínculos existentes entre las empresas nacionales y multinacionales, lo que iluminaría las necesidades y el potencial para aumentar los insumos y servicios locales de los actores clave en sectores estratégicos. Con base en la evaluación, ProColombia podría desarrollar un programa tendiente a fortalecer los vínculos entre proveedores locales y multinacionales, y podría diseñar e implementar una base de datos completa con información precisa y actualizada sobre proveedores existentes que podría satisfacer las necesidades de los inversionistas (Cuadro 6).

## Cuadro 6 Programa de buenas prácticas internacionales sobre vínculos entre proveedores de Inversión Directa Extranjera

### 1. Un análisis de la brecha entre la oferta y la demanda

Vietnam está implementando esfuerzos para atraer una "segunda generación de Inversión Directa Extranjera", en la que el gobierno tiene como objetivo atraer capital extranjero y empleos para vincular las empresas locales con el volumen de Inversión Directa Extranjera existente y fomentar la participación en las cadenas de valor regionales.

El Grupo del Banco Mundial apoya actualmente el pensamiento del gobierno a través de una estrategia de vínculos basada en el mercado para conectar mejor a las empresas locales con las empresas multinacionales en sectores que muestran una masa crítica de Inversión Directa Extranjera (por ejemplo, indumentaria, electrónica, automotriz). Además de las intervenciones de política de inversión para mejorar la entrada de los inversionistas al mercado y una mayor alineación de las funciones y capacidades institucionales, el diseño de un programa de desarrollo de proveedores, incentivos y vínculos personalizados constituye el núcleo de la iniciativa de Vietnam para ayudar a las empresas locales a mejorar su competitividad y mejorar el vínculo con las empresas multinacionales.

La implementación de un programa de vínculos como el de Vietnam requiere que los gobiernos tengan un conocimiento profundo de las oportunidades para los vínculos hacia atrás, y fue diseñado después de realizar un análisis de la brecha entre la oferta y la demanda.

### 2. Una base de datos de proveedores locales

Una vez que se identifican adecuadamente las necesidades y las brechas de la oferta y la demanda, es clave poder contar con una base de datos completa y actualizada para maximizar las oportunidades de vinculación.

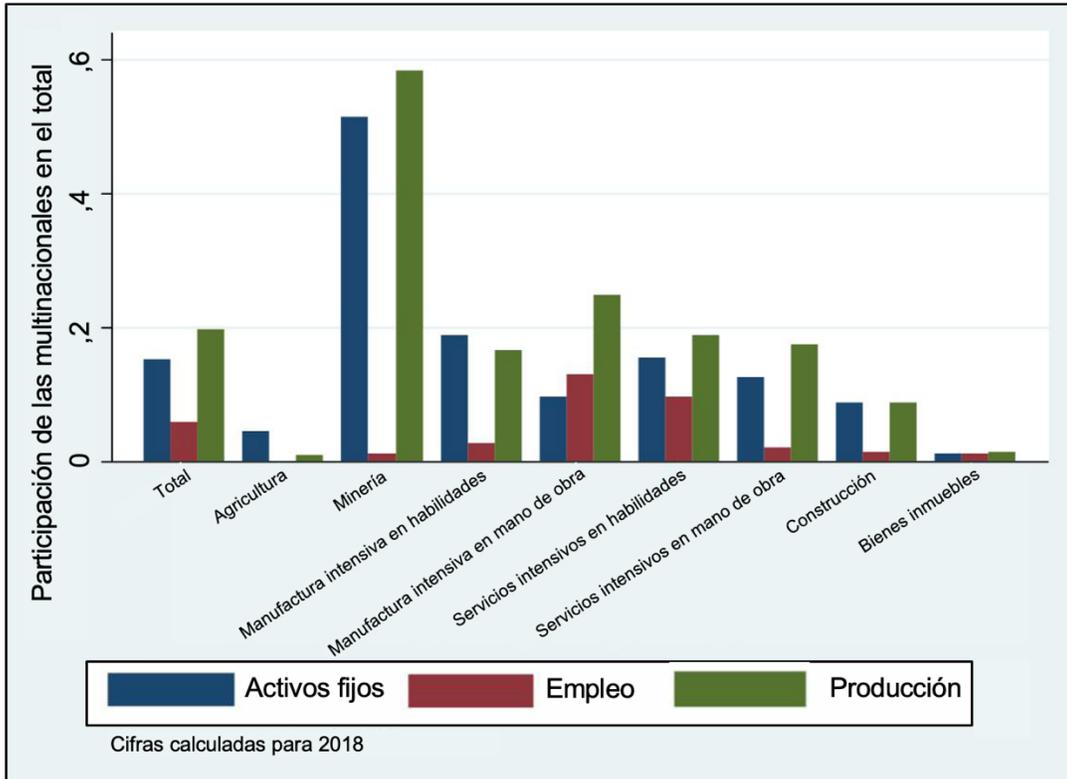
En la República Checa, la base de datos de proveedores locales de CzechInvest (IPA nacional) es la herramienta central utilizada por su Departamento de Abastecimiento (mide su desempeño por el valor de los contratos facilitados) para promover los vínculos. La misma contiene más de 3.500 registros de alta calidad de proveedores checos interesados en una cooperación a largo plazo con socios extranjeros. Los contratos celebrados entre proveedores checos y empresas multinacionales entre 2001 y 2011 ascendieron a 586 millones de USD.

En Costa Rica, CINDE (IPA nacional) informa que su directorio de proveedores locales también ha sido un componente clave para ayudar a las empresas a comenzar a operar en Costa Rica. En 2015, CINDE atrajo un total de 39 nuevos proyectos en los sectores de servicios, manufactura avanzada, ciencias de la vida, manufactura ligera e industria alimentaria. Cada uno de los nuevos inversionistas hizo uso del directorio de proveedores de servicios durante sus fases de determinación del alcance y establecimiento.

Fuente : Los autores se basaron en documentos del Banco Mundial.

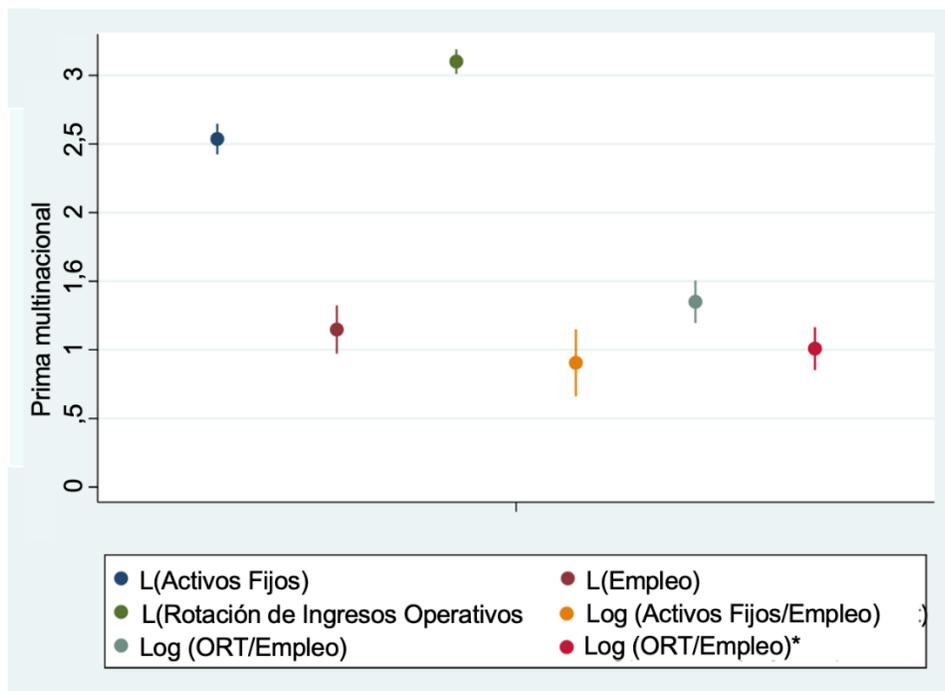
## Figuras y tablas

**Figura 1 En Colombia, las multinacionales son actores importantes de la economía**



Fuente: Autores basados en datos de empresas formales de la base de datos Orbis.

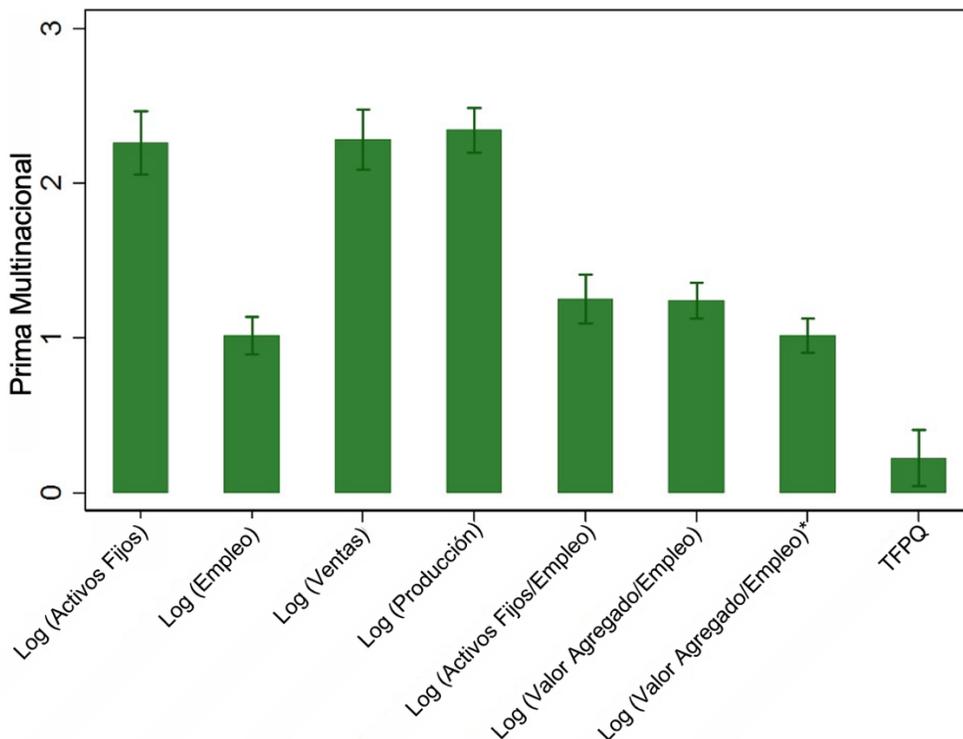
**Figura 2 En promedio, las multinacionales superan a las empresas colombianas en creación de empleo y eficiencia**



Fuente: Autores basados en datos de empresas formales de la base de datos Orbis.

Nota: \* indica la regresión controlando para la intensidad de capital. Los puntos representan las primas de desempeño de las multinacionales sobre las empresas nacionales. El pico limitado informa el intervalo de confianza del 95%.

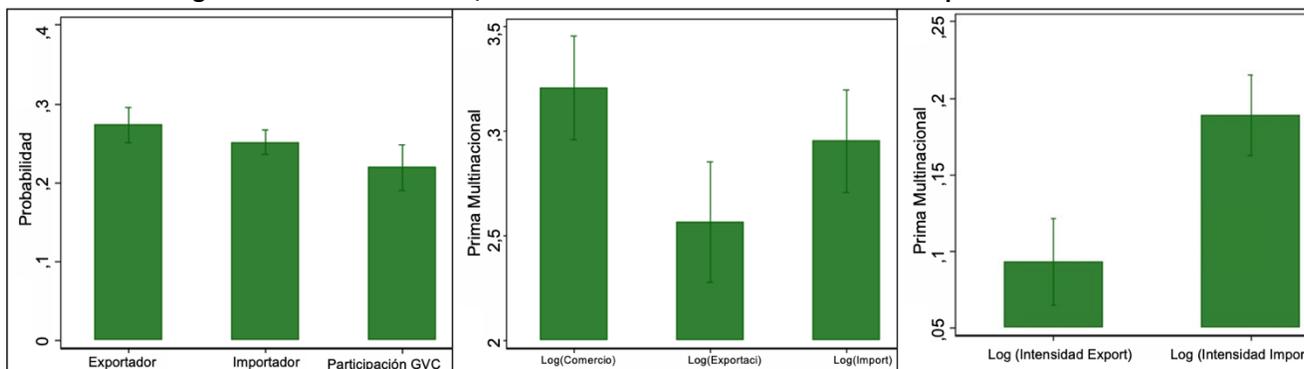
**Figura 3 En manufactureras, las multinacionales son más grandes, más intensivas en capital y más productivas**



Fuente : Los autores se basaron en datos de EAM.

Nota: \* indica el control de la regresión para la intensidad de capital. Las barras representan las primas de desempeño de las multinacionales sobre las empresas nacionales. El pico con tope informa sobre el intervalo de confianza del 95 %.

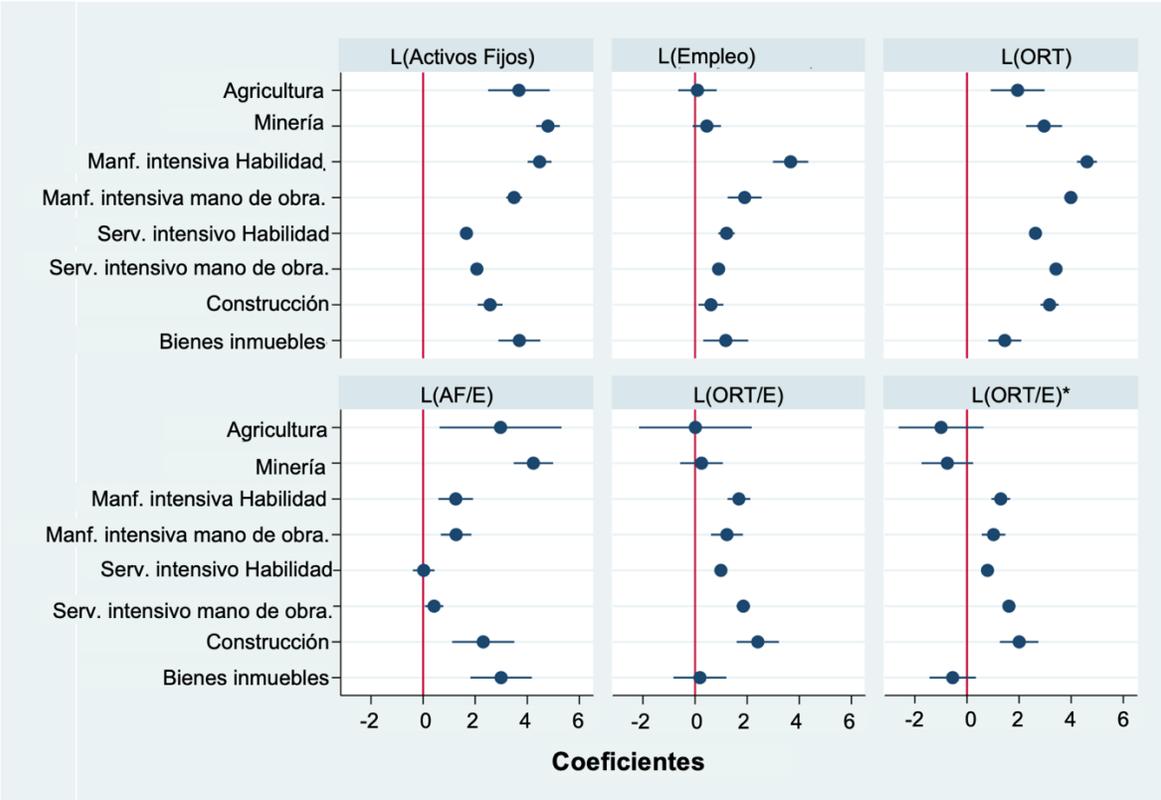
**Figura 4 En manufactureras, las multinacionales son más exitosas en aprovechar las CGV**



Fuente : Los autores se basaron en datos de EAM.

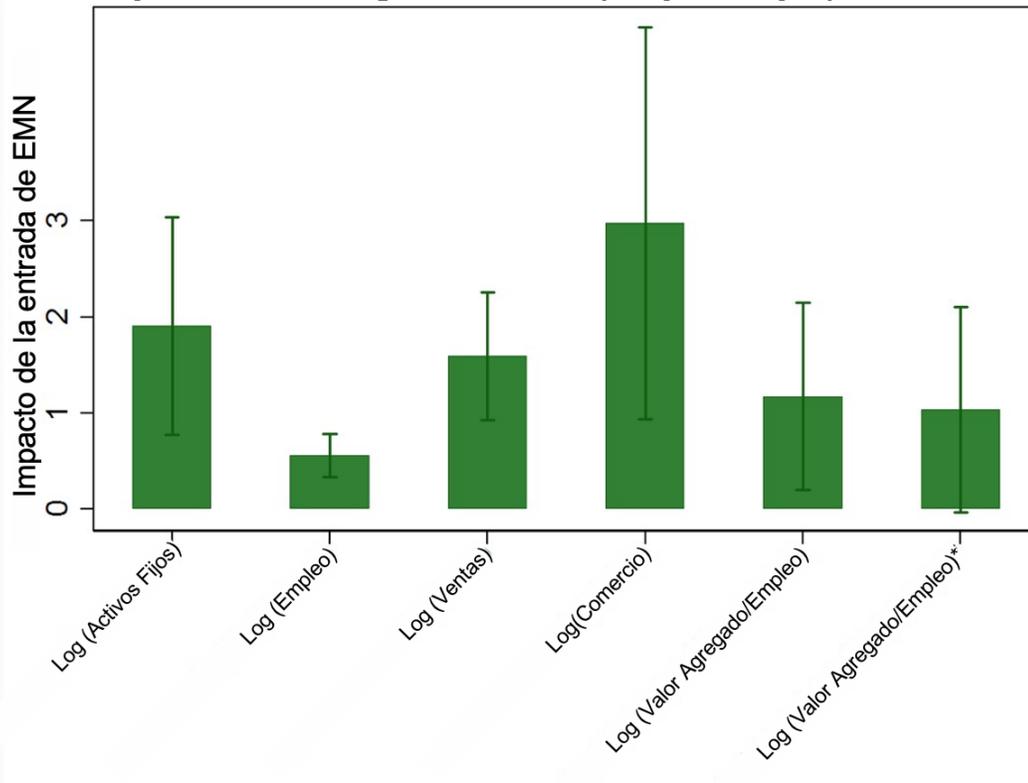
Nota: Las barras representan las primas de desempeño de las multinacionales sobre las empresas nacionales. El pico con tope informa sobre el intervalo de confianza del 95 %.

**Figura 5 En las industrias extractivas, las multinacionales son menos productivas que las empresas colombianas**



Fuente : Los autores se basaron en datos de empresas formales de la base de datos Orbis.  
 Nota: \* indica el control de la regresión para la intensidad de capital. Los puntos representan las primas de desempeño de las multinacionales sobre las empresas nacionales. El pico con tope informa sobre el intervalo de confianza del 95 %.

**Figura 6 A nivel regional, la entrada de multinacionales en una nueva industria manufacturera es seguida de mayor inversión, más generación de empleo y una mayor productividad laboral**



Nota: Las barras representan el impacto estimado de la entrada de multinacionales a nivel de industria - región. El pico con tope informa de un intervalo de confianza del 95 %. \* indica que la regresión que controla la intensidad de capital y la estimación puntual del impacto de la entrada de empresas multinacionales en esta especificación es significativa al nivel del 0,1

**Tabla 1 Las empresas multinacionales en el campo de la manufactura, también generan repercusiones económicas que son positivas para las empresas colombianas que hacen parte de la misma industria y a través de vínculos hacia adelante.**

**a. Sin controles adicionales**

VARIABLES	(1) lnVA_L	(2) lnVA_L	(3) lnVA_L	(4) lnVA_L
Horizontal = L,	0,202* (0,109)	0,088 (0,104)		
hacia atrás = L,	0,465 (0,312)		0,316 (0,312)	
Adelante = L,	1,297** (0,362)			1,002*** (0,342)
Constante	10,244*** (0,085)	10,537*** (0,032)	10,521*** (0,042)	10,409*** (0,053)
Observaciones	83.557	83.557	83.557	83.557
R - cuadrado	0,745	0,745	0,745	0,745
Muestras de Años	Y	Y	Y	Y
Efectos Fijos de Firmas	Y	Y	Y	Y

**b. Con controles adicionales**

VARIABLES	(1) lnVA_L	(2) lnVA_L	(3) lnVA_L	(4) lnVA_L	(5) lnVA_L	(6) lnVA_L	(7) lnVA_L	(8) lnVA_L
Horizontal = L,	0,195* (0,109)	0,084 (0,103)			0,181** (0,089)	0,094 (0,084)		
hacia atrás = L,	0,476 (0,310)		0,332 (0,310)		0,410 (0,255)		0,295 (0,255)	
Adelante = L,	1,259*** (0,363)			0,970*** (0,343)	0,986*** (0,290)			0,724*** (0,271)
lnK_L	0,059*** (0,005)	0,059*** (0,005)	0,059*** (0,005)	0,059*** (0,005)				
lnVA_L = L					0,275*** (0,010)	0,275*** (0,010)	0,275*** (0,010)	0,275*** (0,010)
Constante	9,670*** (0,103)	9,956*** (0,063)	9,937*** (0,066)	9,832*** (0,077)	7,403*** (0,126)	7,630*** (0,106)	7,619*** (0,104)	7,549*** (0,115)
Observaciones	83.557	83.557	83.557	83.557	83.557	83.557	83.557	83.557
R - cuadrado	0,747	0,747	0,747	0,747	0,747	0,747	0,747	0,747
Muestras de Años	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Efectos Fijos de Firmas	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y

Fuente : Los autores se basaron en datos de EAM.

Nota: Se reportan los errores estándar. Niveles significativos: \* 0,1 \*\* 0,05 \*\*\* 0,01. lnVA\_L se refiere al valor agregado por trabajador (log) y lnK\_L se refiere a los activos fijos por trabajador (log). La variable de la izquierda de la regresión es el valor agregado de la empresa nacional por trabajador (log) en un año. El eje horizontal mide la participación en la producción de las empresas multinacionales que se encuentran en la misma industria que la empresa nacional, mide hacia atrás la participación en la producción ponderada de las empresas multinacionales en las industrias posteriores de la empresa nacional y mide a futuro la participación en la producción ponderada de las empresas multinacionales en las industrias aguas arriba de la empresa nacional. Las ponderaciones son el coeficiente de la tabla de entrada - salida.

**Tabla 2 Dentro de la industria manufacturera, la ventaja de desempeño de las empresas multinacionales sobre las empresas colombianas en industrias intensivas en capital es similar a la de las industrias intensivas en mano de obra**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
VARIABLES	lnK	lnL	ln Y sale	lnYprod	lnK_L	lnVA_L	lnVA_L
<b>Multinacionales</b>	2,455*** (0,182)	1,331*** (0,099)	2,380*** (0,170)	2,509*** (0,112)	1,119*** (0,131)	1,135*** (0,089)	0,942*** (0,083)
<b>Multinacionales#sector</b>	-0,323 (0,219)	-0,471*** (0,124)	-0,156 (0,210)	-0,253* (0,146)	0,169 (0,164)	0,141 (0,118)	0,104 (0,110)
Observaciones	102.409	102.420	102.420	102.420	102.281	100.266	100.255
R-cuadrado	0,152	0,140	0,137	0,178	0,112	0,100	0,178
Dicotómicas edad	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Dicotómicas Sector-Región	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Dicotómicas Año	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y

Fuente : Los autores se basaron en datos de EAM.

Nota: Se reportan los errores estándar. Niveles significativos: \*0,1 \*\*0,05 \*\*\*0,01. La variable de la izquierda de la regresión es el desempeño de una empresa en un año. El sector # de multinacionales indica el término de interacción entre la variable dicotómica de ser una empresa multinacional y la variable dicotómica de una industria intensiva en capital y habilidades.

**Tabla 3 Las repercusiones económicas de las empresas multinacionales se ven impulsadas por su inversión en las industrias intensivas en capital.**

VARIABLES	(1) lnVA_L	(2) lnVA_L	(3) lnVA_L	(4) lnVA_L
Horizontal= L,	0,220** (0,109)	0,088 (0,104)		
Hacia Atrás: Intensivo-capital = L,	0,497 (0,435)		0,290 (0,440)	
Hacia Adelante: Intensivo-capital = L,	1,409*** (0,366)			1,116*** (0,346)
Constante	10,263*** (0,078)	10,537*** (0,032)	10,539*** (0,037)	10,408*** (0,049)
Observaciones	83.557	83.557	83.557	83.557
R-cuadrado	0,745	0,745	0,745	0,745
Dicotómicas Año	Y	Y	Y	Y
Efectos fijos empresa	Y	Y	Y	Y

VARIABLES	(1) lnVA_L	(2) lnVA_L	(3) lnVA_L	(4) lnVA_L
Horizontal= L,	0,073 (0,105)	0,088 (0,104)		
Hacia Atrás: Intensivo-capital = L,	1,106 (0,832)		1,161 (0,823)	
Hacia Adelante: Intensivo-capital = L,	-4,216* (2,536)			-4,099 (2,536)
Constante	10,551*** (0,061)	10,537*** (0,032)	10,506*** (0,041)	10,624*** (0,039)
Observaciones	83.557	83.557	83.557	83.557
R-cuadrado	0,745	0,745	0,745	0,745
Dicotómicas Año	Y	Y	Y	Y
Efectos fijos empresa	Y	Y	Y	Y

Fuente : Los autores se basaron en datos de EAM.

Nota: Se reportan los errores estándar. Niveles significativos: \* 0,1 \*\* 0,05 \*\*\* 0,01. lnVA\_L se refiere al valor agregado por trabajador (log) y lnK\_L se refiere a los activos fijos por trabajador (log). La variable de la izquierda de la regresión es el valor agregado de la empresa nacional por trabajador (log) en un año.

**Tabla 4 El impacto de la entrada de las empresas multinacionales en el empleo y la eficiencia difiere entre los principales destinos de la Inversión Directa Extranjera y las regiones rezagadas**

VARIABLES	(1) lnK	(2) lnL	(3) ln Y sale	(4) lntrade	(5) lnVA_L	(6) lnVA_L
<b>Entrada multinacionales</b>	2,290*** (0,707)	0,627*** (0,137)	1,544*** (0,433)	3,422*** (1,196)	0,826 (0,561)	0,470 (0,507)
<b>Entrada multinacionales#región</b>	-1,560** (0,780)	-0,274* (0,166)	0,198 (0,571)	-1,795 (2,020)	1,416* (0,845)	2,279 (0,974)
lnK_L						0.238*** (0,042)
Constante	14,723*** (0,047)	4,360*** (0,022)	15,766*** (0,035)	4,302*** (0,157)	10,511*** (0,043)	8,062*** (0,438)
Observaciones	13.440	13.440	13.440	13.440	13.440	13.440
R-cuadrado	0,826	0,907	0,863	0,773	0,483	0,503
Dicotómicas Año	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Dicotómicas Sector-Región	Y	Y	Y	Y	Y	Y

Fuente : Los autores se basaron en datos de EAM.

Nota: Se reportan los errores estándar. Niveles significativos: \*0,1 \*\*0,05\*\*\*0,01. La variable de la izquierda de la regresión corresponde a el desempeño de una industria en una región en un año. La región de entrada multinacional # indica el término de interacción entre la variable dicotómica en la entrada multinacional y la variable dicotómica de una región rezagada.

**Tabla 5 Con respecto a la intensidad de capital y la productividad laboral, el liderazgo de las empresas multinacionales sobre las empresas de Colombia es significativamente mayores en las regiones rezagadas que en los principales destinos de la Inversión Directa Extranjera**

VARIABLES	(1) lnK	(2) lnL	(3) lnYsale	(4) lnYprod	(5) lnK_L	(6) lnVA_L	(7) lnVA_L
<b>Multinacionales</b>	2.285*** (0.119)	1.106*** (0.068)	2.255*** (0.116)	2.366*** (0.082)	1.185*** (0.092)	1.157*** (0.067)	0.947*** (0.064)
<b>Multinacionales #</b>	-0.107 (0.247)	-0.448*** (0.150)	0.147 (0.198)	-0.106 (0.187)	0.356* (0.183)	0.454*** (0.139)	0.378*** (0.130)
Observations	102,409	102,420	102,420	102,420	102,281	100,266	100,255
R-squared	0.152	0.137	0.137	0.178	0.108	0.097	0.176
Age dummies	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Sector-Region Dummies	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Year Dummies	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y

Fuente : Los autores se basaron en datos de EAM.

Nota: Se reportan los errores estándar. Niveles significativos: \*0.1 \*\*0.05\*\*\*0.01. La variable de la izquierda de la regresión corresponde al desempeño de una firma en un año. Multinacionales # región indica el término de la interacción entre la variable dicotómica de ser una empresa multinacional y la variable dicotómica de una región rezagada.

**Tabla 6 Las inversiones de las multinacionales en las regiones rezagadas contribuyen tanto a las repercusiones económicas horizontales como a las verticales, mientras que sus inversiones en los principales destinos de la Inversión Directa Extranjera corresponden solo a las repercusiones económicas**

VARIABLES	(1) lnVA_L	(2) lnVA_L	(3) lnVA_L	(4) lnVA_L
Horizontal: Regiones rezagadas = L,	0,775*** (0,270)	0,677*** (0,261)		
Hacia Atrás: Regionesrezagadas = L,	0,761 (1,120)		-0,130 (1,101)	
Hacia Adelante: Regionesrezagadas = L,	2,904*** (1,269)			1,996 (1,249)
Constante	10,441*** (0,046)	10.531 *** (0,015)	10.565*** (0,027)	10.515** * (0,031)
Observaciones	83.557	83.557	83.557	83.557
R-cuadrado	0,745	0,745	0,745	0,745
DicotómicasAño	Y	Y	Y	Y
Efectos fijos empresa	Y	Y	Y	Y

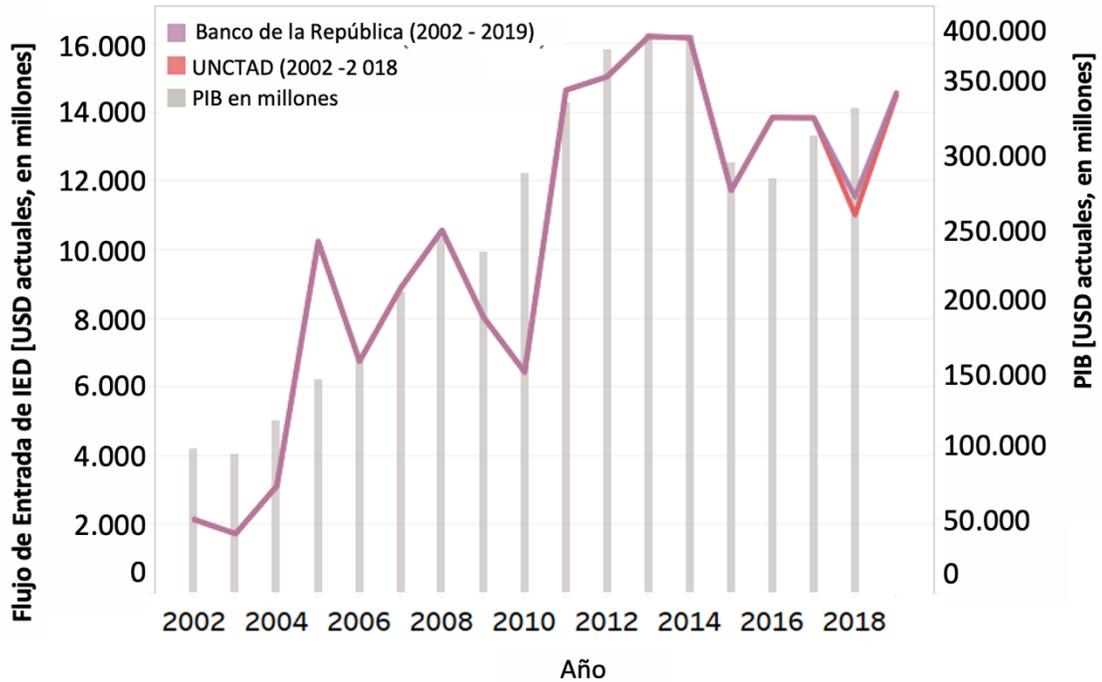
  

VARIABLES	(1) lnVA_L	(2) lnVA_L	(3) lnVA_L	(4) lnVA_L
Horizontal: Destinos principales= L,	0,064 (0,119)	-0,015 (0,114)		
Hacia Atrás: Destinos principales= L,	0,621 (0,392)		0,526 (0,387)	
Hacia Adelante: Destinos principales= L,	1,255*** (0,407)			1,139*** (0,390)
Constante	10,317*** (0,078)	10,566*** (0,029)	10,506*** (0,043)	10,414*** (0,051)
Observaciones	83.557	83.557	83.557	83.557
R-cuadrado	0,745	0,745	0,745	0,745
DicotómicasAño	Y	Y	Y	Y
Efectos fijos empresa	Y	Y	Y	Y

Fuente : Los autores se basaron en datos de EAM.

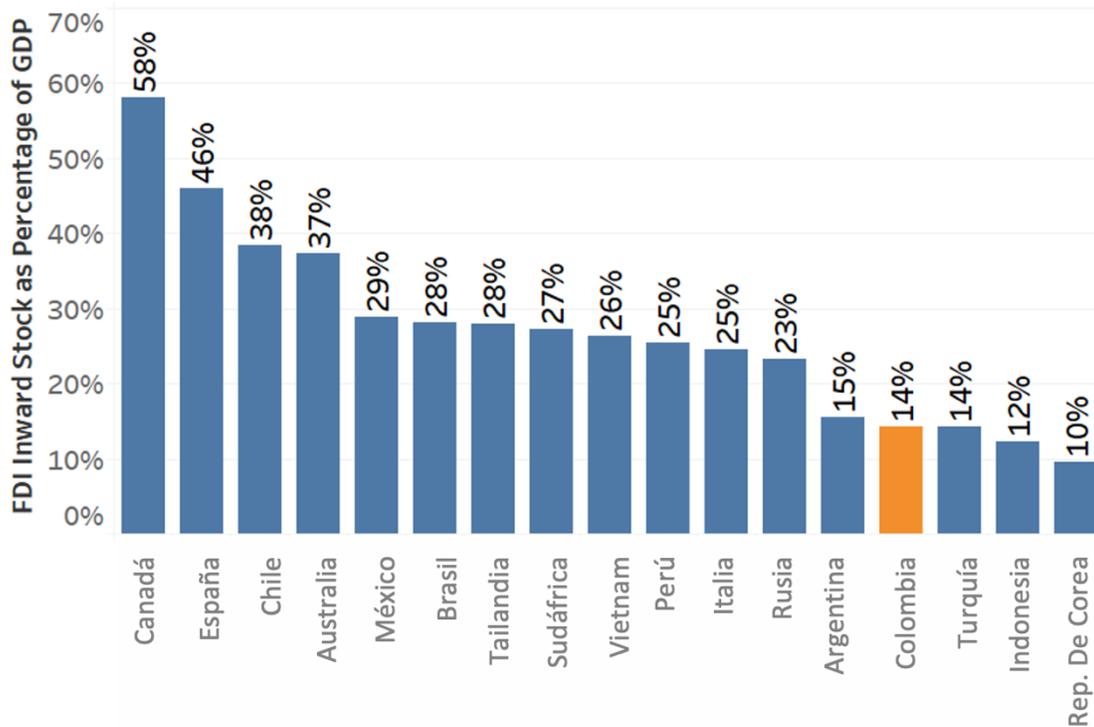
Nota: Se reportan los errores estándar. Niveles significativos: \* 0,1 \*\* 0,05 \*\*\* 0,01. lnVA\_L se refiere al valor agregado por trabajador (log) y lnK\_L se refiere a los activos fijos por trabajador (log). La variable de la izquierda de la regresión es el valor agregado de la empresa nacional por trabajador (log) en un año.

Figura 7 El flujo de entrada de la Inversión Directa Extranjera a Colombia se ha estancado desde 2015



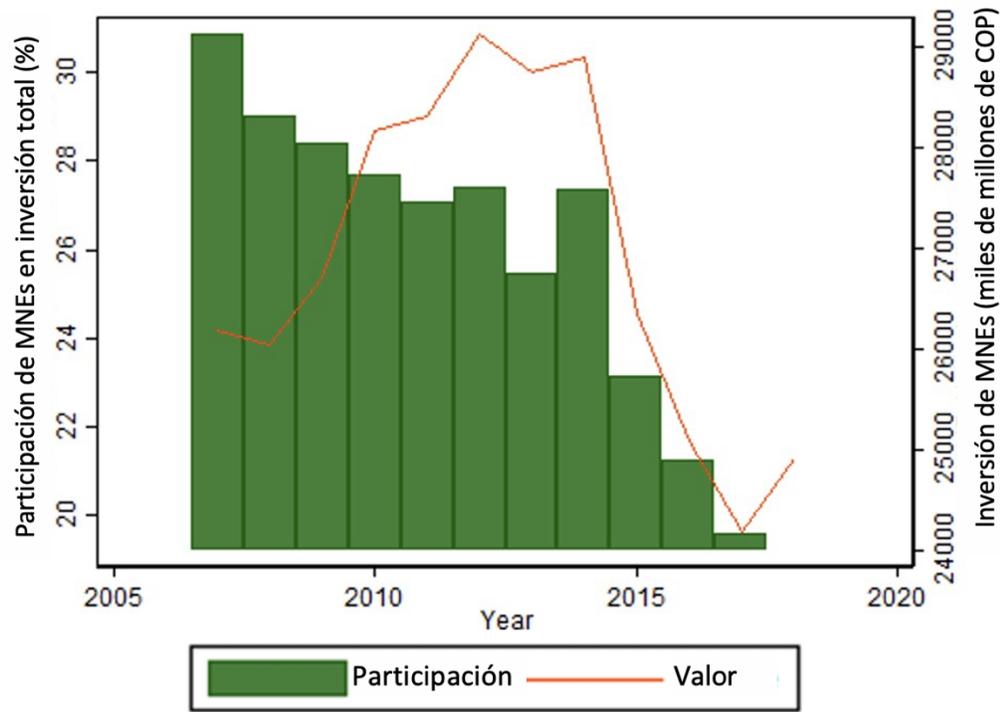
Fuente : Los autores se basaron en datos del Banco de la República, UNCTAD, Indicadores del Desarrollo Mundial.

Figura 8 El volumen de entrada de la Inversión Directa Extranjera representa una proporción mucho menor del PIB en Colombia que en los pares regionales y varios otros comparadores aspiracionales



Fuente : Los autores se basaron en datos de FMI CDIS.

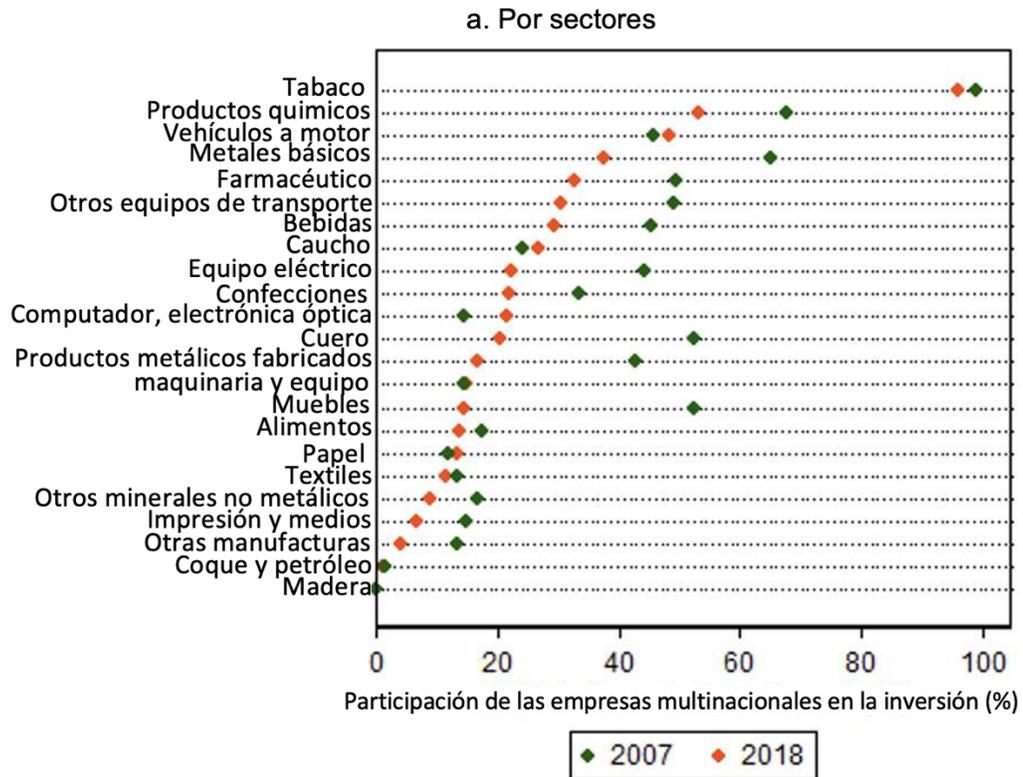
Figura 9 En manufacturas, ha habido una fuerte disminución de la presencia extranjera desde 2013



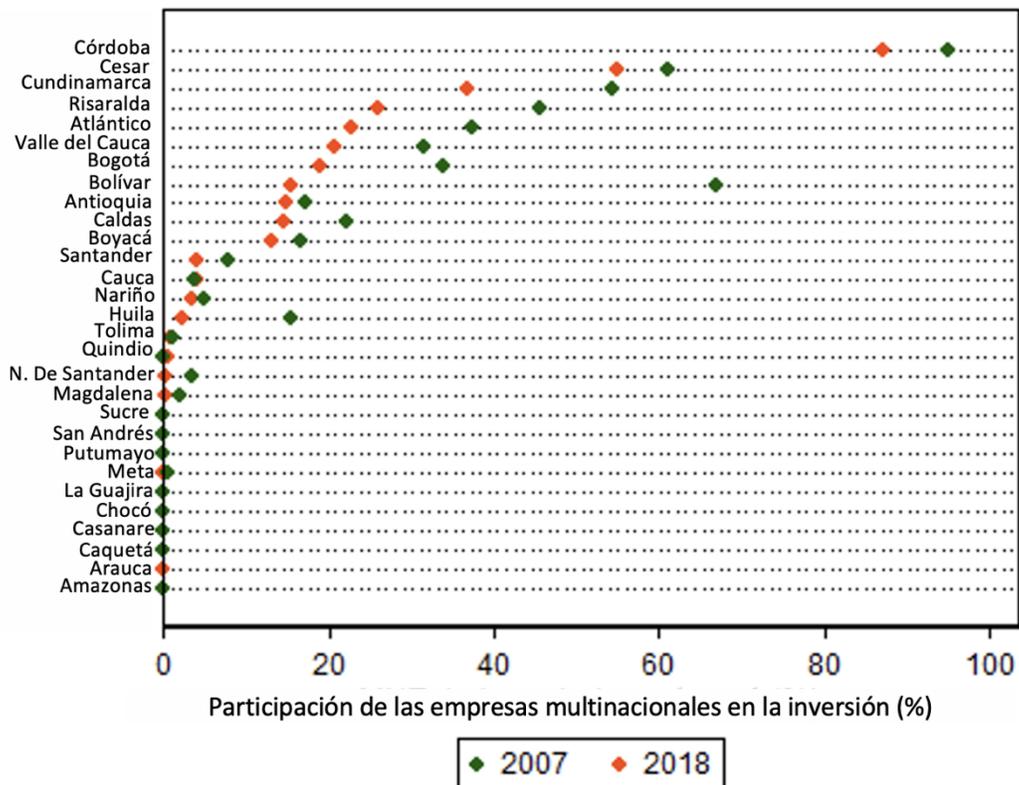
Fuente : Los autores se basaron en datos de EAM.

Figura 10 La participación de las inversiones de las empresas multinacionales en casi todas las industrias y todas las regiones ha disminuido o se ha mantenido en el mismo nivel durante 2007 - 2018

a. Por sectores

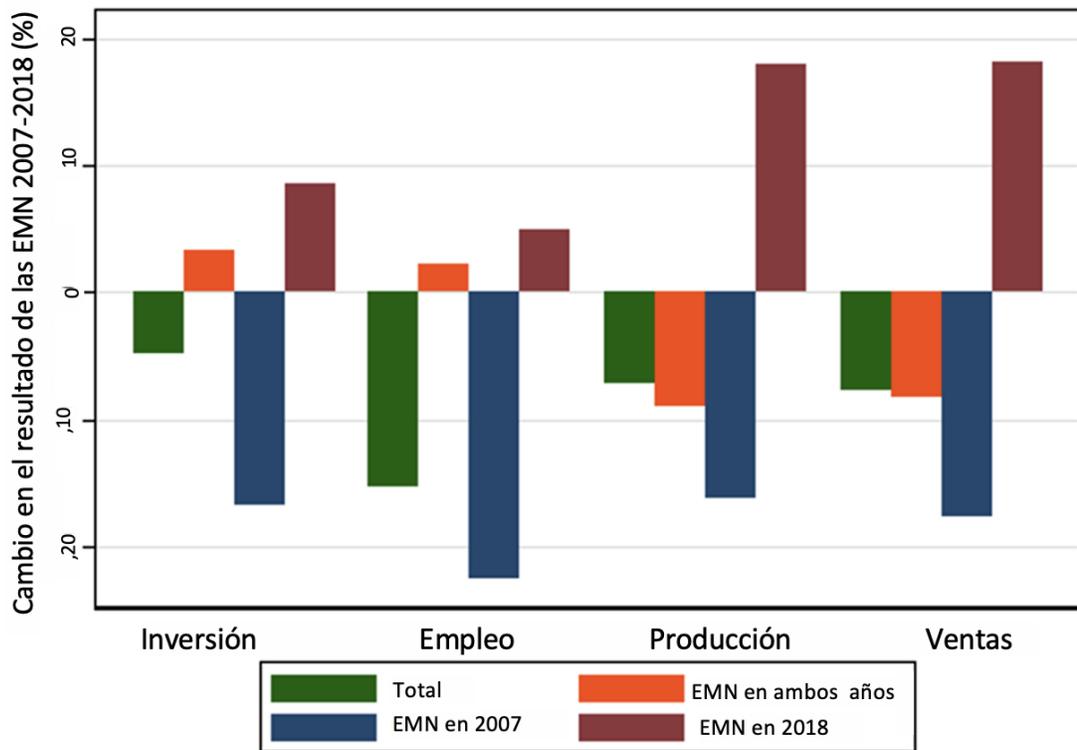


b. Por regiones



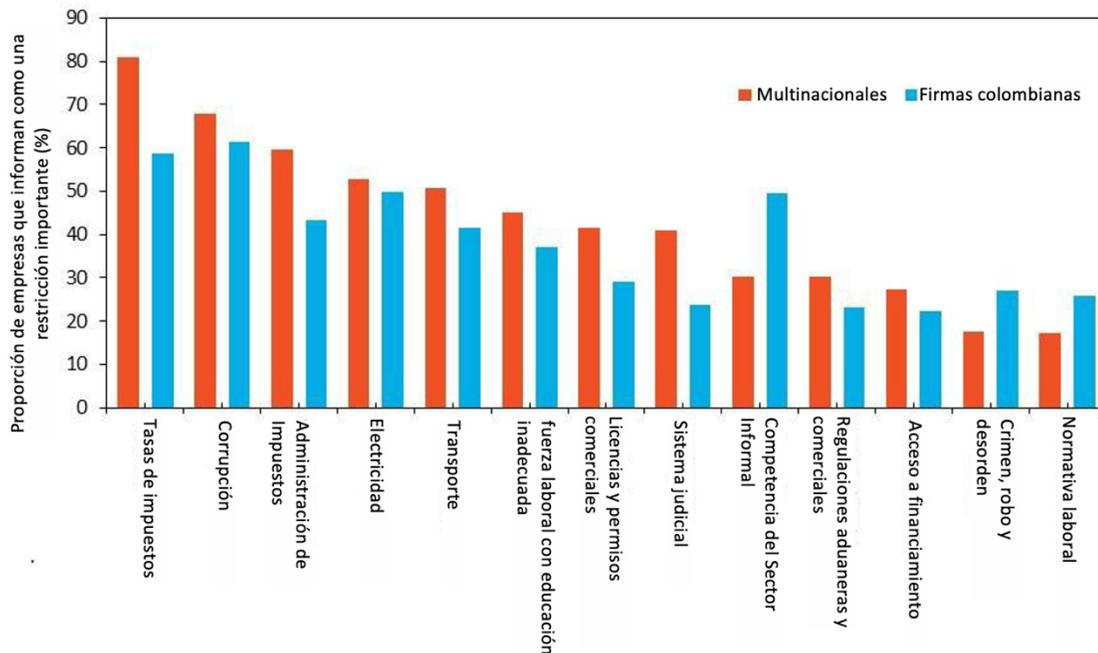
Fuente : Los autores se basaron en datos de EAM.

**Figura 11 La caída en el desempeño de las multinacionales está impulsada por las salidas de firmas y el crecimiento lento de firmas supervivientes**



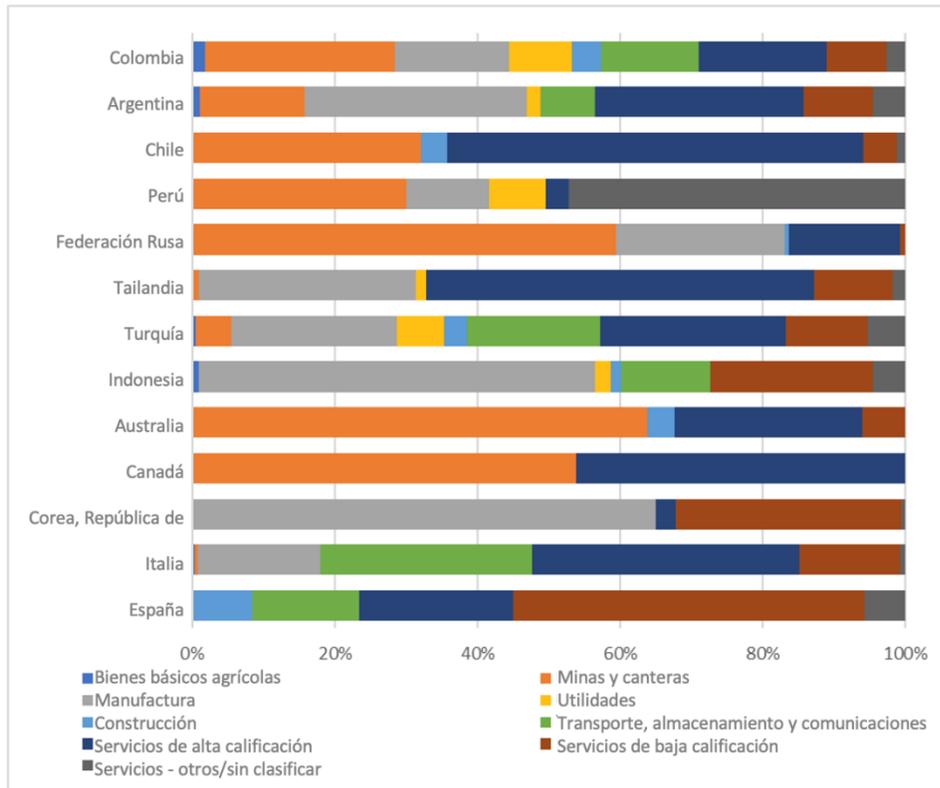
Fuente : Los autores se basaron en datos de EAM.

**Figura 12 Las empresas multinacionales enfrentan limitaciones importantes**

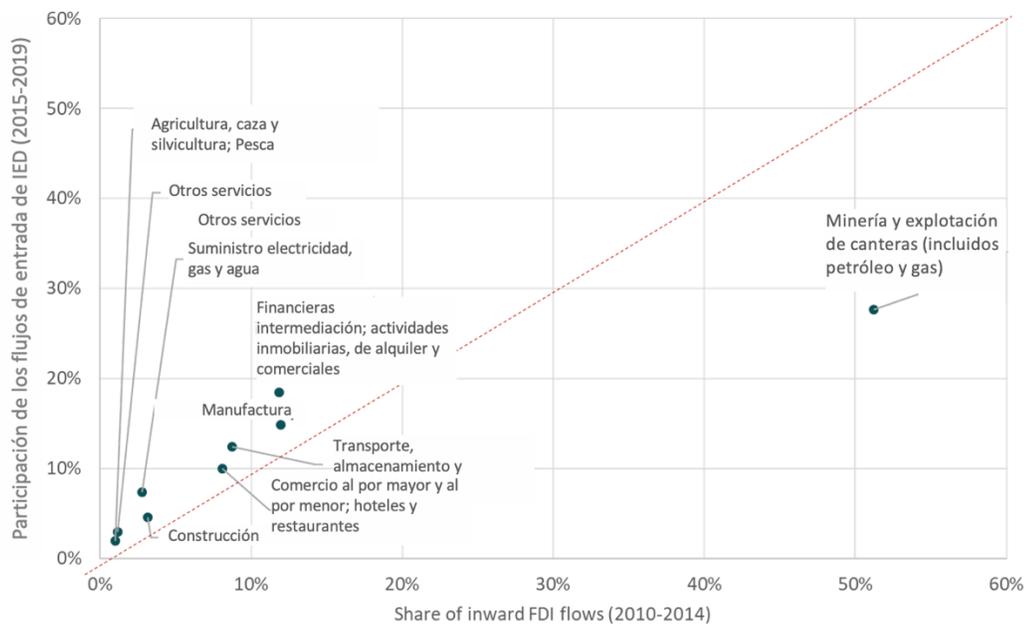


Fuente : Los autores se basaron en datos de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial - Colombia 2006, 2017.

**Figura 13 a La composición del flujo de entrada de Colombia se asemeja a la de otros países ricos en recursos más que la de los centros de manufactura**

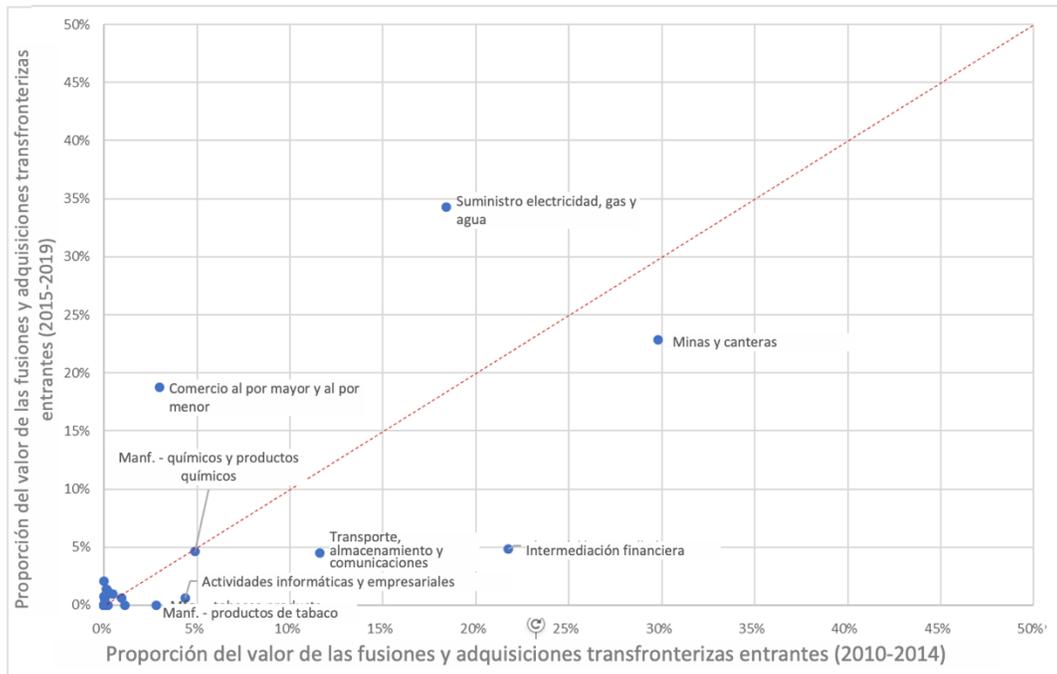


**Figura 13 b Las industrias extractivas siguen siendo dominantes en las entradas de Inversión Directa Extranjera de Colombia, pese a la diversificación desde la crisis de precios de los bienes básicos de 2014**



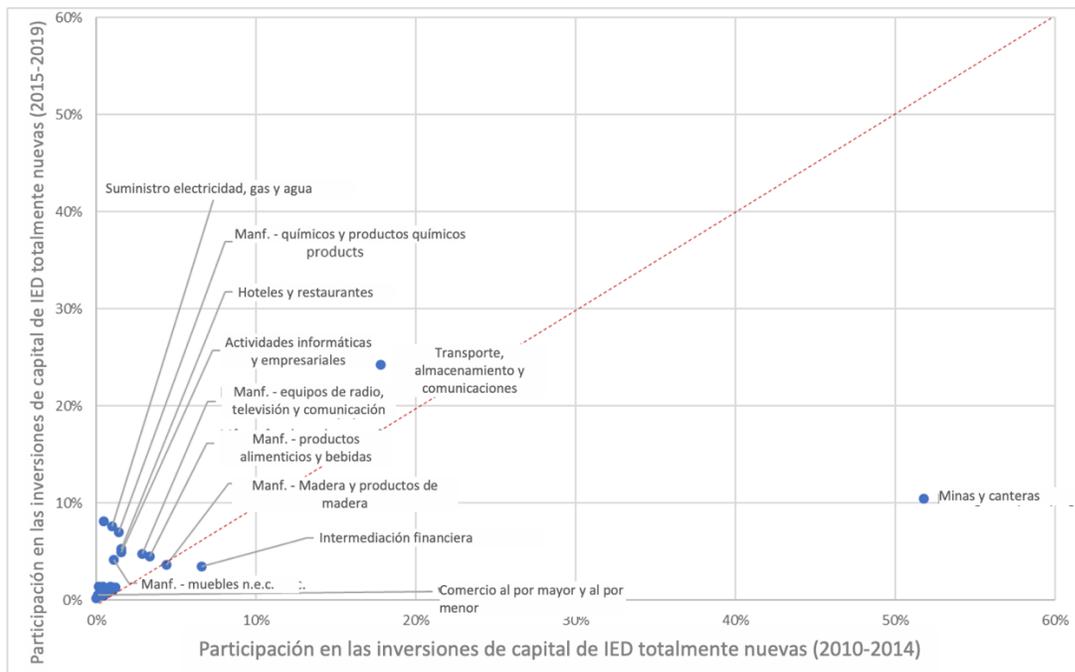
Fuente : Los autores se basaron en datos del Banco de la República y el Centro de Comercio Internacional.

**Figura 14 Los acuerdos transfronterizos de fusión y adquisición (M&A) apuntan a el dominio continuado de las industrias extractivas a pesar de una cierta diversificación**



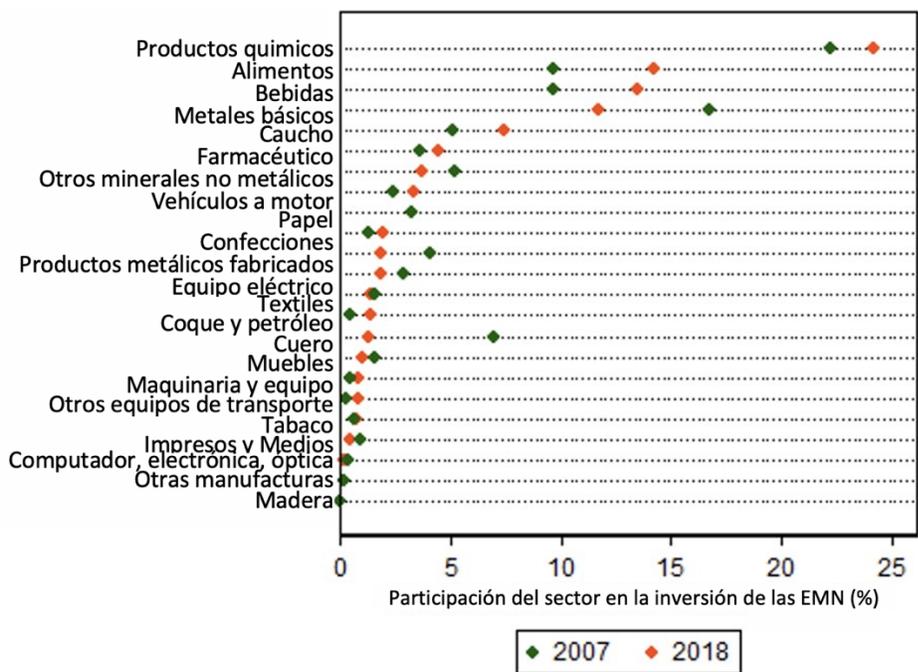
Fuente : Los autores se basaron datos de Thomson Reuters.

**Figura 15 Los anuncios de inversión en proyectos totalmente nuevos mostraron una tendencia de diversificación más fuerte, especialmente hacia la manufactura**



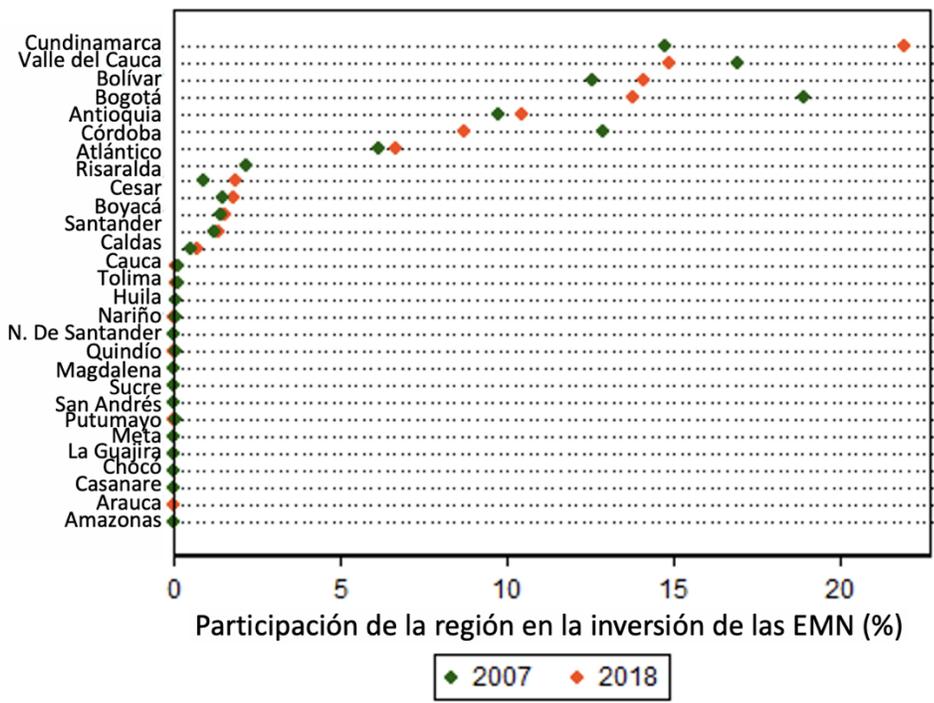
Fuente : Los autores se basaron en datos de la base de datos FDI Markets del Financial Times.

**Figura 16 Dentro de las manufacturas, las multinacionales también se concentran en un puñado de industrias, intensivas tanto en capital como en mano de obra, pero no en las típicas industrias de las Cadenas Globales de Valor**



Fuente : Los autores se basaron en datos del EAM.

**Figura 17 Las inversiones de las multinacionales en manufacturas se han concentrado geográficamente durante más de una década.**



Fuente : Los autores se basaron en datos del EAM.

**Tabla 7 tanto las mejoras dentro del clima de inversión regional como las políticas que tienen una focalización espacial pueden potencialmente alentar la entrada de extranjeros a una región, sin embargo, las mejoras no han sido lo suficientemente amplias.**

VARIABLES	(1) No. de Entrada EMN	(2) No. de Entrada EMN	(3) No. de Entrada EMN	(4) No. de Entrada EMN	(5) No. de Entrada EMN	(6) No. de Entrada EMN
Eficiencia institucional	0,077** (0,032)					
Tasa homicidio	0,012 (0,020)					
Zonas libre comercio		0,105** (0,044)				
Impuestos			0,129 (0,117)			
Facilidad entrada negocios				0,165* (0,096)		
Facilidad registro propiedad				0,080 (0,073)		
Cobertura electricidad:					0,351* (0,204)	
Densidad vial					0,024 (0,021)	
Calidad vial					-0,025 (0,021)	
Tenencia de internet					-0,113 (0,108)	
Cobertura educación secundaria						0,129** (0,057)
Observaciones	1.392	1.392	1.392	1.392	1.392	1.392
Dicotómicas Año	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Dicotómicas Sector	Y	Y	Y	Y	Y	Y

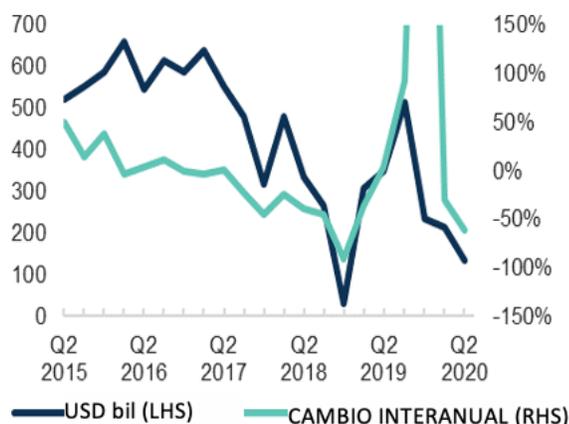
Fuente : Los autores se basaron en datos del EAM y CPC (2019).

Nota: Se reportan los errores estándar. Niveles significativos: \*0.1 \*\*0.05\*\*\*0.01.

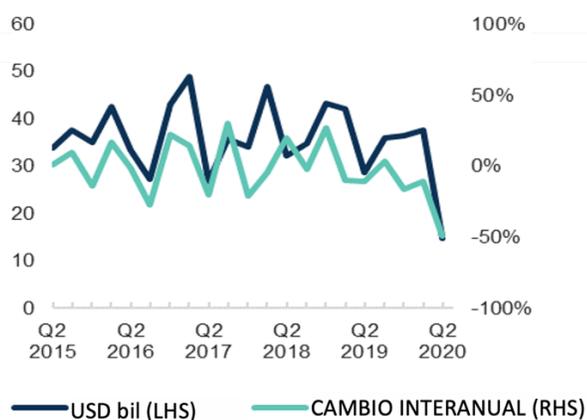
El análisis aplica un modelo de regresión de Poisson para acceder a la asociación entre las políticas regionales y el ingreso a nivel de industria - región de las empresas multinacionales durante el período 2013 - 2018. Solo se considera la región industrial con presencia multinacional durante 2013 - 2018. Los controles adicionales incluyen el número de empresas multinacionales en el año anterior, la productividad laboral agregada y el valor comercial a nivel de la industria - región y la población a nivel regional.

**Figura 18 El COVID-19 ha provocado una fuerte contracción de la Inversión Directa Extranjera a nivel mundial y en Colombia**

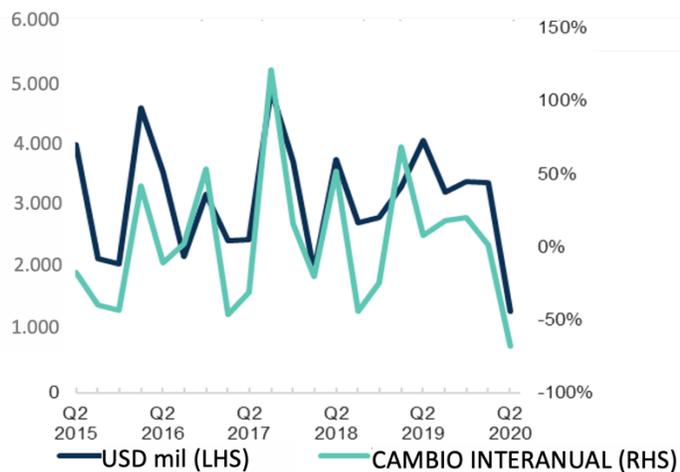
a. Flujo de la Inversión Directa Extranjera, a nivel mundial



b. Flujo de entrada de la Inversión Directa Extranjera, América Latina y el Caribe



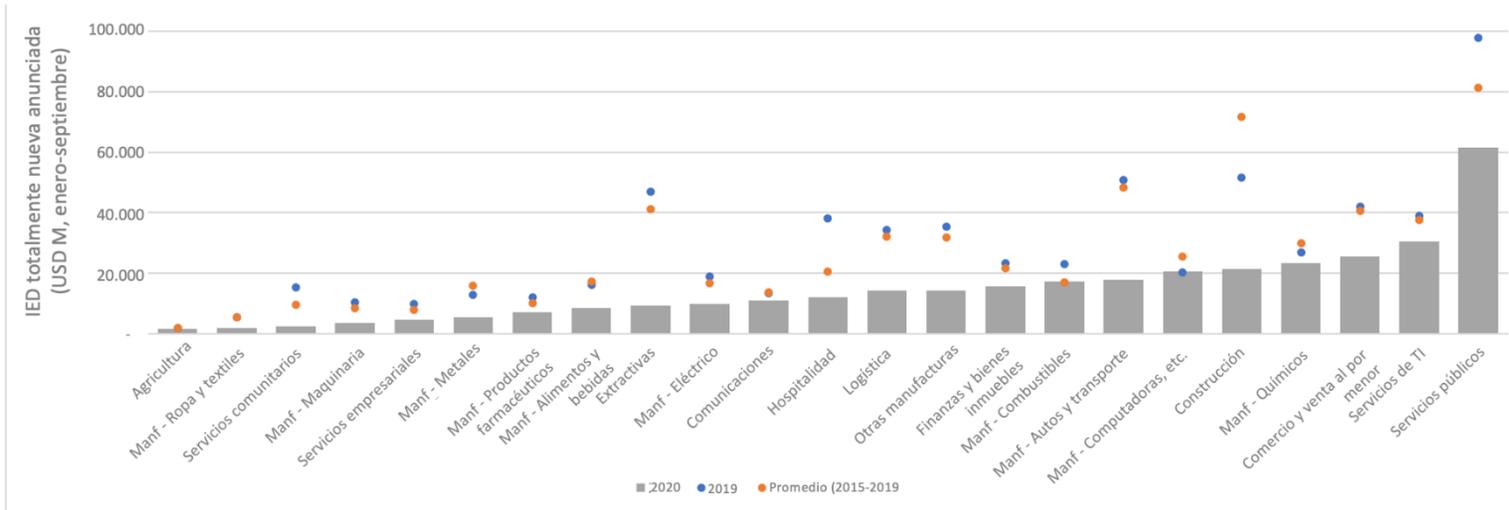
c. Flujo de entrada de la Inversión Directa Extranjera, Colombia



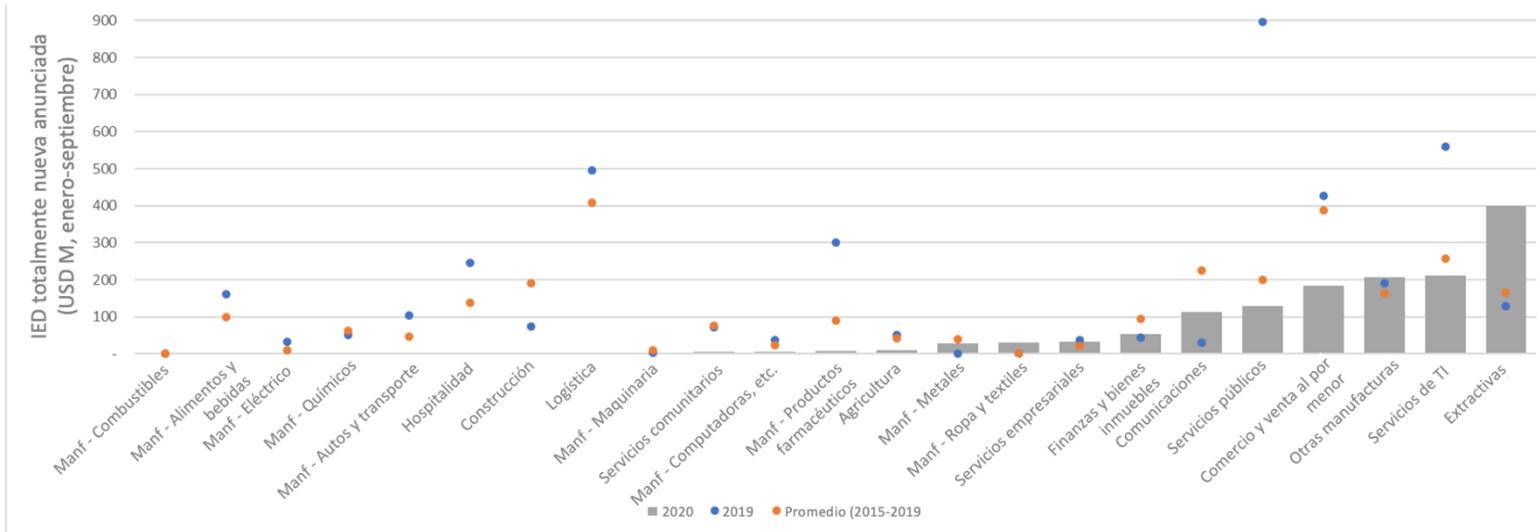
Fuente : Los autores se basaron en datos del FMI.

**Figura 19. Existen significativas variaciones sectoriales en el impacto adverso de COVID-19 y, además las experiencias de los países también difieren.**

a. Anuncios de inversión totalmente nueva, por sectores, a nivel global

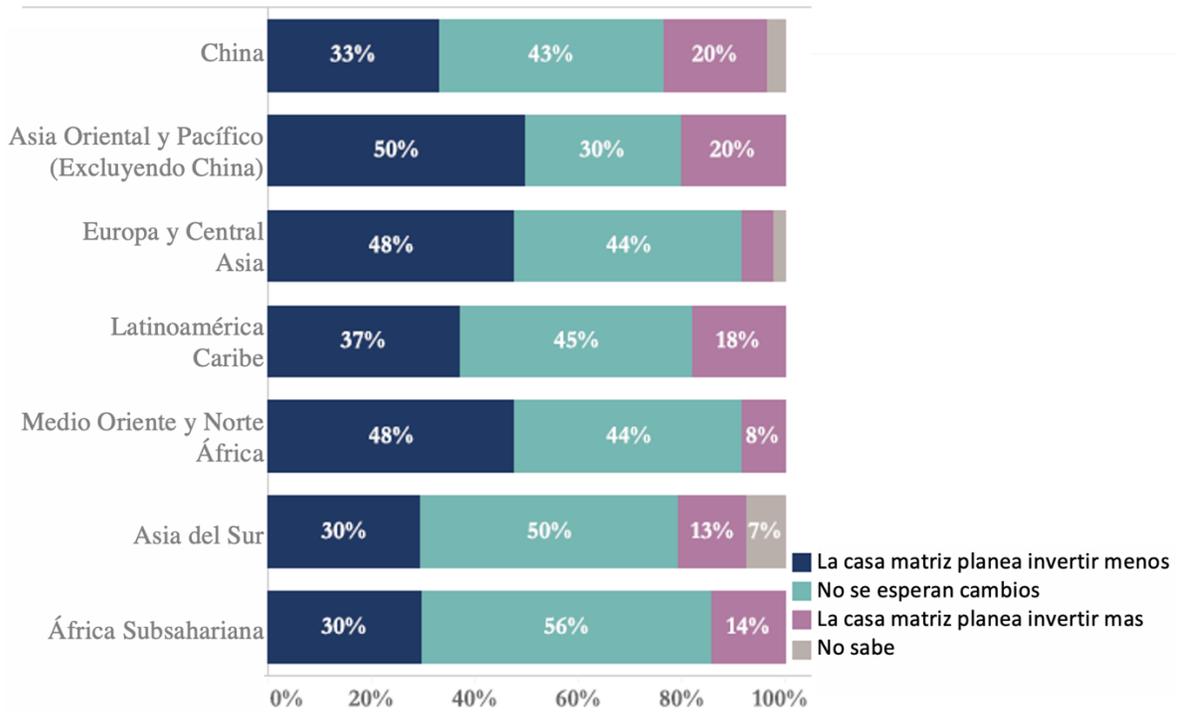


b. Anuncios de inversión totalmente nueva, por sectores, en Colombia

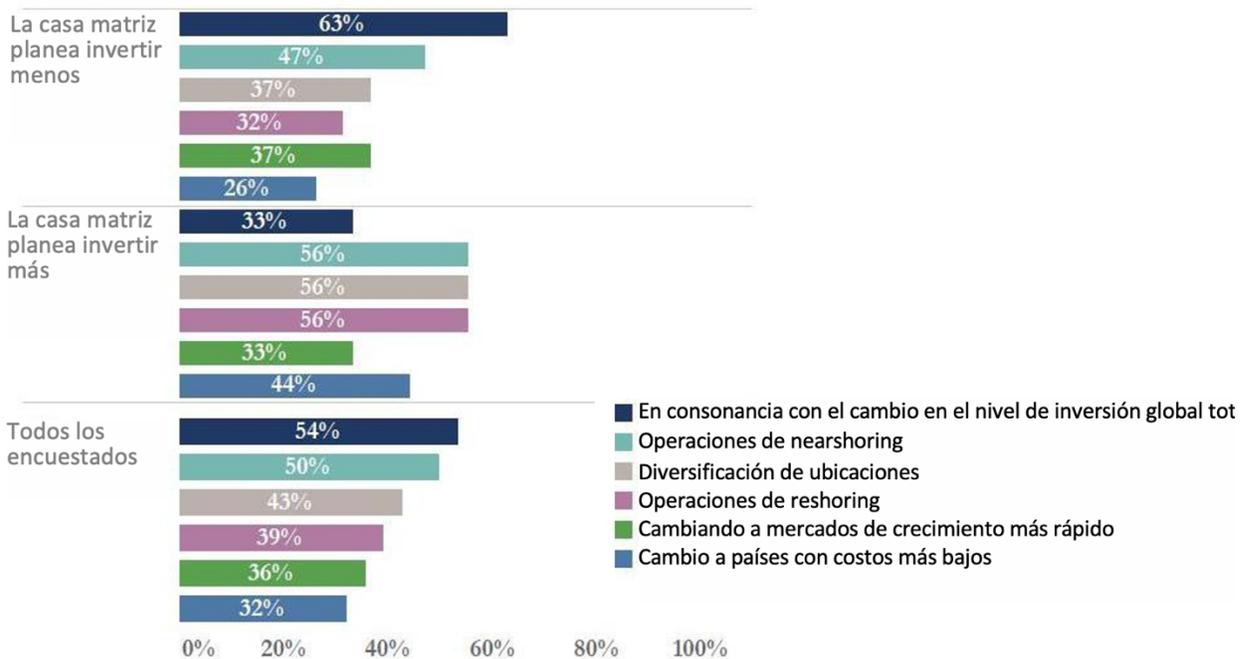


**Figura 20 Es probable que se esté llevando a cabo una reconfiguración de las inversiones globales al igual que de las Cadenas Globales de Valor, ya que las empresas multinacionales están considerando estrategias de nearshoring y necesidades de diversificación para mejorar la resiliencia**

a. Distribución de los cambios esperados en los planes de inversión en las economías anfitrionas actuales, por regiones

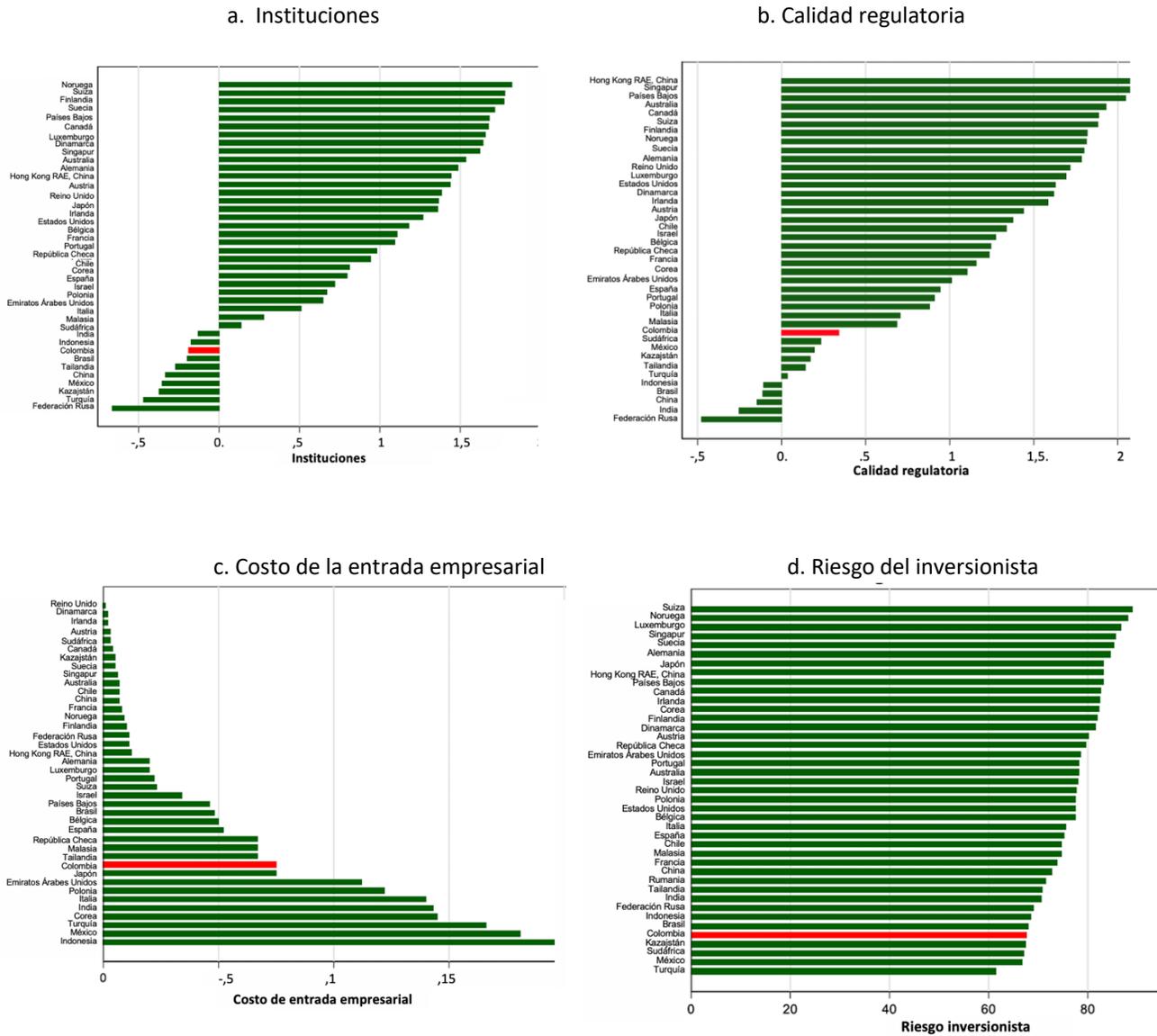


b. Distribución de razones para cambiar los planes de inversión, Región de Latinoamérica y el Caribe



Fuente : Los autores se basaron en datos de 305 empresas multinacionales ubicadas en países en desarrollo de la Encuesta de Confianza Inversionista del Banco Mundial (2020, octubre).

**Figura 21 Colombia necesita ponerse al día con los principales destinos de la Inversión Directa Extranjera en múltiples frentes**



Fuente : Los autores se basaron en datos de los indicadores de Doing Business, WGI, ICRG del Grupo PRS.

Nota: Por instituciones y calidad regulatoria, el indicador varía entre -2,5 y 2,5 y las cifras más grandes representan una calidad superior. Para el costo de la entrada de la empresa, el indicador varía de cero a un número positivo y los números más grandes representan costos más altos. Para el riesgo del inversionista, el indicador varía de cero a un número positivo y los valores más altos indican niveles de riesgo más bajos.

**Figura 22 La adopción de un enfoque en cascada para la planificación estratégica de inversiones podría ser el primer paso hacia una mejor promoción de las inversiones**



Fuente : Los autores se basaron en documentos del Banco Mundial.

**Figura 23 Debería haber un rol de transición a diferentes niveles de intensidad para ProColombia y las API regionales en las diferentes etapas de inversión**

Categoría de servicio	Etapa del ciclo de vida de la inversión			
	Atracción	Entrada y establecimiento	Retención y expansión	Vínculos y efectos secundarios
Mercadeo	API nacional		API subnacional	
Información	API nacional		API subnacional	
Asistencia	API nacional		API subnacional	
Incidencia	API nacional		API subnacional	

Fuente : Los autores se basaron en documentos del Banco Mundial.

## Referencias

- Aitken, Brian, Gordon H. Hanson y Ann E. Harrison. "Spillovers, foreign investment, and export behavior." *Journal of International Economics* 43, no. 1-2 (1997): 103-132.
- Antras, Pol y Elhanan Helpman. "Global sourcing." *Journal of Political Economy* 112, no. 3 (2004): 552- 580.
- Bellak, C., M. Leibrecht y JP Damijan. 2009. "Infrastructure Endowment and Corporate Income Taxes as Determinants of Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Countries." *World Economy* 32 (2): 267-90.
- Economist, The. The coronavirus crisis will change the world of commerce (2020): April 8th 2020 Edition <https://www.economist.com/leaders/2020/04/08/the-coronavirus-crisis-will-change-the-world-of-commerce>
- Eslava, Marcela, John Haltiwanger, Adriana Kugler y Maurice Kugler. "The effects of structural reforms on productivity and profitability enhancing reallocation: evidence from Colombia." *Journal of Development Economics* 75, no. 2 (2004): 333-371.
- Eslava, Marcela, John Haltiwanger, Adriana Kugler y Maurice Kugler. "Trade and market selection: Evidence from manufacturing plants in Colombia." *Review of Economic Dynamics* 16, no. 1 (2013): 135- 158.
- Fedesarrollo 2020. Memorias del evento: "Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública", celebrado en Bogotá el 26 de agosto 2020.
- Fieler, Ana Cecília, Marcela Eslava y Daniel Yi Xu. "Trade, quality upgrading, and input linkages: Theory and evidence from Colombia." *American Economic Review* 108, no. 1 (2018): 109-46.
- Freund, Caroline y Theodore Moran. "Multinational investors as export superstars: How emerging-market governments can reshape comparative advantage." Peterson Institute for International Economics Working Paper 17-1 (2017).
- Hebous, S., M. Ruf y A. Weichenrieder (2010): The Effects of Taxation on the Location Decision of Multinational Firms: M&A vs. Greenfield Investments. CESifo Working Paper. 3076.
- James, S. 2009. Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications. FIAS, the World Bank Group.
- James, S. 2014. "Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications." Foreign Investment Advisory Service, World Bank, Washington, DC.
- Li, Yue y Priyanka Kher. 2020. "Foreign Direct Investment and Investment Policy: An Analysis for the Russian Federation." Internal document. Washington, DC: World Bank. <https://hubs.worldbank.org/docs/imagebank/pages/docprofile.aspx?nodeid=32578985>
- OCDE, (2019) OECD Economic Surveys: Colombia 2019. <https://read.oecd.org/10.1787/e4c64889-en?format=pdf>

Overesch, M. and G. Wamser (2008): Who Cares about Corporate Taxation? Asymmetric Tax Effects on Outbound FDI. IFO Working Papers. 59.

Smarzynska Javorcik, Beata. "Does foreign direct investment increase the productivity of domestic firms? In search of spillovers through backward linkages." American economic review 94, no. 3 (2004): 605-627.

Kugler, Maurice. "Spillovers from foreign direct investment: within or between industries?." Journal of Development Economics 80, no. 2 (2006): 444-477.

UNCTAD. 2014. Report on the implementation of the investment policy review of Colombia.

Banco Mundial. 2018. Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications, Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/978-1-4648-1175-3>

Banco Mundial. 2020a. Russia integrates: Deepening the country's integration in the global economy. Washington, DC: World Bank. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/921181607959469524/pdf/Russia-Integrates-Deepening-the-Country-s-Integration-in-the-Global-Economy.pdf>

Banco Mundial. 2020b. World Development Report 2020 : Trading for Development in the Age of Global Value Chains. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32437> License: CC POR 3.0 IGO.

Banco Mundial. 2021. Catalyzing Investment for Green Growth. EFI Insight-Trade, Investment and Competitiveness. Washington, DC: World Bank.

Zolt, E. M. 2013. "Tax Incentives and Tax Base Protection Issues." Papers on Selected Topics in Protecting the Tax Base of Developing Countries Draft Paper 3, United Nations, New York, NY.