



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.1/7
29 de abril de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo Especial de Trabajo sobre Corrientes
de Inversión y de Financiación, Financiación
para el Desarrollo no Creadora de Deuda y
Nuevos Mecanismos para Aumentar las
Corrientes de Inversión y Financiación
Segundo período de sesiones
Ginebra, 28 de junio de 1993
Tema 2 del programa provisional

EXAMEN DE LAS TENDENCIAS Y PROBLEMAS GLOBALES, CON INCLUSION
DE LAS MOTIVACIONES DE LOS INVERSORES EXTRANJEROS

La inversión extranjera directa en los países en desarrollo:
tendencias recientes y cuestiones de política

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN Y CONCLUSIONES	i) - x)	3
I. ASPECTOS SALIENTES DE LAS TENDENCIAS RECIENTES EN MATERIA DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (IED) . . .	1 - 13	6
A. Expansión de las corrientes mundiales de IED .	1 - 2	6
B. Tendencias de la IED en los países en desarrollo	3 - 10	6
C. Origen y destino sectorial	11 - 13	11

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. MOTIVACIONES DE LOS INVERSORES EXTRANJEROS	14 - 37	13
A. Factores que llevan a internacionalizar la producción	14 - 16	13
B. Determinantes tradicionales de la IED en los países en desarrollo	17 - 23	15
C. La globalización y el progreso tecnológico y sus efectos en la IED	24 - 37	17
1. Globalización	24 - 27	17
2. El progreso tecnológico y la nueva organización industrial	28 - 30	17
3. Los efectos de los patrones y políticas de la IED	31 - 37	20
III. LA VENTAJA COMPETITIVA DE LOS PAISES RECEPTORES . .	38 - 45	22
A. El patrón de desarrollo dinámico y la IED	38 - 43	22
B. La inversión extranjera indirecta de los países en desarrollo	44 - 45	24
IV. LA IMPORTANCIA DE LAS POLITICAS DE LOS PAISES RECEPTORES	46 - 72	26
A. Los factores económicos	47 - 51	26
B. La infraestructura y el desarrollo de los recursos humanos	52	27
C. Las políticas y la legislación reguladora de la inversión extranjera directa	53 - 72	28
1. La liberalización de las políticas relativas a la inversión extranjera directa	53 - 56	28
2. Los tratados bilaterales y las directrices del Banco Mundial	57 - 58	29
3. Los incentivos y desincentivos	59 - 72	30

RESUMEN Y CONCLUSIONES

i) El mejor ejemplo de la globalización de la economía mundial es la extraordinaria expansión de la inversión extranjera directa (IED) en el segundo lustro del decenio de 1980. La masa global de IED se triplicó con creces durante el pasado decenio. Una conjunción de múltiples factores -la desreglamentación, la liberalización de los mercados financieros, el comercio y los regímenes de IED, el progreso de las comunicaciones y el acelerado ritmo de las fusiones y adquisiciones de sociedades y, también, de las innovaciones tecnológicas- coadyuvó a proyectar las actividades económicas fuera de las fronteras nacionales. A principios del decenio de 1990, con todo, se observó un agudo descenso de las corrientes mundiales de IED, vinculado con la persistencia de la incertidumbre económica en los países desarrollados.

ii) Desde mediados del decenio de 1980, la tasa de crecimiento de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo aumentó de manera sostenida, luego de una modesta expansión en la primera mitad del decenio de 1980, en el período inmediatamente posterior a la crisis de la deuda. A principios del decenio de 1990, los países en desarrollo experimentaron un gran aumento de la IED, impulsado por el repunte del crecimiento económico en varios países de América Latina, la continuidad de una vigorosa actuación de crecimiento en el Asia meridional y sudoriental y una firme tendencia hacia la privatización y la liberalización de los regímenes de la IED en todas las regiones en desarrollo. De resultas de ello, la participación de los países en desarrollo en la IED mundial se había elevado a 25% en 1991, indicando así un retorno a sus niveles anteriores.

iii) La distribución de las entradas en concepto de IED entre los países en desarrollo sigue acusando una elevada concentración en un número pequeño de países. En un mundo en el cual la producción se internacionaliza por conducto de la IED, que está transformando la ventaja comparativa dinámica de los países receptores e incidiendo de manera significativa en su crecimiento, los países que queden fuera de este proceso de globalización liderado por la IED correrán el riesgo de marginalización económica. En el mediano plazo, al ir perdiendo importancia el incentivo dimanado de los elevados obstáculos al comercio, las corrientes de la IED podrían incluso concentrarse en mayor medida en los países con grandes mercados en proceso de expansión.

iv) La localización de la IED se debe a la interacción de tres conjuntos de factores. Primero, la decisión de invertir en el extranjero se deriva de las estrategias globales de las empresas transnacionales (ET), que distribuyen geográficamente sus actividades en función de las oportunidades del mercado, las prescripciones en materia de tecnología y la racionalización de su proceso de producción. El progreso tecnológico y los cambios en la organización industrial observados en tiempos recientes han hecho que se dé menos importancia a los costos de los factores (en especial, los costos de la mano de obra no calificada) y, en cambio, que se atribuya más importancia a las consideraciones de mercado y a la disponibilidad de mano de obra calificada, como fuerzas impulsoras de la decisión de realizar IED. Segundo, una vez que se adopta la decisión de invertir en el extranjero, el nivel de desarrollo,

las perspectivas de crecimiento y la magnitud del mercado de los posibles países receptores son determinantes importantes de la localización de la IED. Tercero, las políticas de los países receptores son factores que determinan la rentabilidad de la inversión, pues reducen o aumentan los riesgos y la incertidumbre que podrían incidir en la producción y en la recuperación de la inversión y sustentan directamente, o traban, las actividades de los inversionistas extranjeros.

v) Entre las prioridades de los países receptores que desean acrecentar las entradas en concepto de IED y sacar máximo beneficio de esas corrientes se mentan las siguientes: constituir un marco económico estable que sea conducente a un crecimiento sostenido; incentivar el desarrollo y el perfeccionamiento de las capacidades industriales y tecnológicas nacionales; y fortalecer la infraestructura y el desarrollo de los recursos humanos.

vi) Aunque podría contribuir a acelerar el perfeccionamiento tecnológico y la industrialización, la IED no puede ser el único motor del crecimiento y la industrialización. La existencia de un sector industrial dinámico en el país es, por un lado, un factor que atrae la IED y, por el otro, un conducto para encauzar la transferencia de tecnología hacia los países receptores.

vii) En el mediano plazo, la IED basada en la tecnología avanzada y la mano de obra calificada sólo beneficiará a un pequeño número de países en desarrollo avanzados. Con todo, muchos sectores de la industria, en especial los que producen bienes manufacturados normalizados, necesitan todavía insumos de alta intensidad de mano obra y baja tecnología. La IED en esos sectores, aunque menos importante en el plano mundial, seguirá siendo significativa para una gran mayoría de los países en desarrollo. Además, el redimensionamiento descendente a nivel de plantas en muchos sectores brinda nuevas posibilidades de localizar actividades productivas en los países en desarrollo más pequeños.

viii) Los países más pobres, que carecen de capacidad para emprender esfuerzos amplios por desarrollar sus capacidades locales, tienen una necesidad apremiante de que la comunidad de donantes les brinde un apoyo más activo en esferas tales como el fortalecimiento del sector privado y de la capacidad empresarial nacional, la expansión de la capacidad institucional, el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura física y el perfeccionamiento del desarrollo de los recursos humanos.

ix) En el plano regional, como la IED depende cada vez más de las consideraciones de mercado, los países receptores podrán acrecentar su atractivo como sede de radicación de inversiones si establecen nexos más estrechos con las economías vecinas, a fin de crear mercados de mayor dimensión y brindar ventajas complementarias de localización.

x) En el plano internacional, la competencia entre los países receptores por atraer la IED ha desembocado en rivalidades que, en último análisis, podrían ser muy onerosas para los países competidores. Esos países están atrapados en el "dilema del prisionero", que lleva a licitaciones públicas en las que los participantes quedan en peor situación que si no hubiera habido licitación. Como primer paso para reducir gastos innecesarios podría conferirse una mayor

transparencia a las políticas en materia de IED. Los países podrían intercambiar información acerca de sus regímenes reglamentarios y otras políticas vinculadas con la IED, así como respecto de la incidencia de esas políticas en las corrientes de IED, con la mira de compartir experiencias sobre los costos y beneficios derivados de ellas. Este canje de información podría oportunamente desembocar en una armonización de las políticas de incentivos. A las ET, la mayor transparencia de las políticas de inversión les permitiría adoptar mejores decisiones de IED en un entorno sustantivo más propicio a sus actividades internacionales.

x) Al propio tiempo, la globalización de la producción refuerza el poderío económico de unas pocas ET de gran magnitud. La tendencia hacia una estructura oligopólica de la producción mundial, reforzada por la expansión de redes y alianzas estratégicas que trascienden las fronteras nacionales, bien podría restringir la competencia entre las empresas, pero acrecentar la rivalidad entre los países en desarrollo. Esta circunstancia, a más de que podría menoscabar la capacidad de muchos países en desarrollo para negociar satisfactoriamente con las ET, plantea también la cuestión relativa a saber cómo se ha de mantener la competencia entre empresas que cada vez están más vinculadas por conducto de redes y alianzas.

I. ASPECTOS SALIENTES DE LAS TENDENCIAS RECIENTES EN
MATERIA DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)

A. Expansión de las corrientes mundiales de IED

1. En el período de 1986-1990 se observó una expansión sin precedentes de las salidas mundiales de recursos en concepto de IED. La tasa anual de crecimiento de esas corrientes registró un promedio de 28% en dólares corrientes de los Estados Unidos de América 1/ o de 18% en cifras reales 2/ (cuadro 1). Para 1990 las salidas mundiales habían llegado a 234.000 millones de dólares, esto es, aproximadamente cuatro veces el nivel medio registrado en el decenio de 1975-1984. En consecuencia, la masa mundial de IED se triplicó con creces de alrededor de 500.000 millones de dólares en 1980 a 1,7 billones en 1990.

2. En contraste con los años de auge de finales del decenio de 1980, a principios del decenio de 1990 se produjo el primer descenso importante de las salidas globales de IED desde 1982. En 1990 las salidas mundiales de recursos en concepto de IED se expandieron a razón de 10% en dólares corrientes, si bien declinaron en 1% en términos reales, para luego menguar en 26% en términos reales en 1991, de resultados de la persistente incertidumbre económica imperante en los países desarrollados. Con todo, los datos preliminares de 1992 indican que la tasa de declinación había superado su punto más bajo (cuadro 2).

B. Tendencias de la IED en los países en desarrollo

3. En el decenio de 1980 y a principios del decenio de 1990 hubo un aumento sostenido de la tasa de crecimiento de las entradas de IED en los países en desarrollo. Durante el primer lustro del decenio de 1980, las entradas en concepto de IED en los países en desarrollo se acrecentaron sólo modestamente, trabadas por las dificultades que dimanaban de la crisis de la deuda (cuadro 1). En el período 1986-1990, las entradas de IED se expandieron a una tasa anual media de 21% en dólares corrientes (o de 12% en términos reales), alentadas por el mejoramiento de la situación macroeconómica y también por la liberalización de los regímenes de inversión extranjera y la institución de medidas específicas, como las conversiones de deuda en capital y los programas de privatización en muchos países en desarrollo. Las entradas de IED en los países en desarrollo se acrecentaron en 21% en 1991 (hasta 36.000 millones de dólares) y en alrededor de 11% en 1992 (llegando a alrededor de 40.000 millones de dólares), debido, en gran medida, al considerable aumento de las utilidades reinvertidas 3/.

4. En 1986-1990 los países en desarrollo recibieron sólo el 17% de las entradas mundiales de IED. Obsérvese que, por el contrario, su participación fue del 25% en 1980-1985 (cuadro 3). De resultados de un reciente aumento de las entradas, coincidente con la aguda contracción de las corrientes globales, la participación de los países en desarrollo aumentó notablemente a 25% en 1991, indicando así el retorno a sus niveles anteriores. Ese nuevo

Cuadro 1

Entradas y salidas de inversión extranjera directa, 1986-1991

País	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1980-1985	1986-1990	1991	1980-1985	1986-1990	1991
	(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)						Participación en el total mundial (en porcentaje)			Tasa de crecimiento (en porcentaje)		
Países desarrollados												
Entradas	64	108	129	165	172	108	75	83	74	-3	28	-37
Salidas	86	132	162	203	226	174	98	97	97	-2	27	-23
Países en desarrollo												
Entradas	14	25	30	28	30	36	25	17	25	4	21	21
Salidas	2	2	6	10	8	5	2	3	3	1	41	-35
Todos los países												
Entradas	78	133	159	193	202	147	100	100	100	-1	27	-27
Salidas	88	135	168	213	234	180	100	100	100	-2	28	-23

Fuente: Naciones Unidas, World Investment Report 1992 (ST/CTC/130), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92.II.A.19, y World Investment Report 1993 (en prensa).

Cuadro 2

Salidas de IED de cinco importantes países de origen, 1986-1992

País	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Participación en el total mundial (en porcentaje)			Tasa de crecimiento (en porcentaje)		
	(En miles de millones de dólares de los EE.UU.)							a/	1980-1985	1986-1990	1991	1980-1985	1986-1990
Alemania	10	9	13	18	28	21	16	8	9	12	4	29	-24
Estados Unidos de América	14	26	14	26	29	29	50	26	13	16	-16	20	-0,4
Francia	5	9	14	19	35	24	14	6	10	13	-6	63	-31
Japón	15	20	34	44	48	31	16	10	19	17	22	34	-36
Reino Unido	18	31	37	36	18	19	16	20	17	11	-1	0	7
Total b/	61	95	112	143	158	124	112	69	68	69	-5	27	-21

Fuente: Naciones Unidas, World Investment Report 1992 y World Investment Report 1993 (en prensa).

a/ Estimaciones preliminares.

b/ Los totales acaso no coincidan con la suma de las partidas debido al redondeo de las cifras.

Entradas de inversión extranjera directa en países y territorios en desarrollo, 1980-1991

País/territorio	1980-1985	1986-1990	1991	1980-1985	1986-1990	1991	1986-1990	1991	1991
	Promedio (en miles de millones de dólares de los EE.UU.)			Participación en el total (en porcentaje)			Tasa de crecimiento (en porcentaje)		
Todos los países	50	150	147	100	100	100	100	100	-27
Países en desarrollo	13	26	36	25	17	25	17	25	21
Africa	1	3	3	3	2	2	2	2	45
Asia oriental, meridional y sudoriental	5	14	19	9	9	13	9	13	12
América Latina y el Caribe	6	9	13	12	6	9	6	9	36
Países menos adelantados	0,2	0,2	0,2	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	12
Las diez economías en desarrollo más grandes receptores de IED	9 <u>a/</u>	17 <u>b/</u>	24 <u>c/</u>	18 <u>a/</u>	11 <u>b/</u>	16 <u>c/</u>	11 <u>b/</u>	16 <u>c/</u>	28 <u>c/</u>

Fuente: Naciones Unidas, World Investment Report 1992, y World Investment Report 1993 (en prensa).

a/ Argentina, Brasil, Colombia, China, Egipto, Hong Kong, Malasia, México, Nigeria y Singapur.

b/ Argentina, Brasil, China, Egipto, Hong Kong, Nigeria, Provincia china de Taiwán, Singapur y Tailandia.

c/ Argentina, Brasil, China, Indonesia, Malasia, México, Provincia china de Taiwán, República de Corea, Tailandia y Venezuela.

dinamismo fue liderado por la reactivación económica de varios países de América Latina y la continuidad de una actuación vigorosa de crecimiento en el Asia meridional y sudoriental. Desde 1987 la IED se ha convertido en componente importante de las corrientes de recursos externos hacia los países en desarrollo, elevándose de un nivel mínimo de apenas algo más del 17% en 1987 a alrededor del 26% en 1991 4/.

5. De resultas de la crisis de la deuda, la participación de América Latina en la IED mundial mermó de 12% en 1980-1985 a 6% en 1986-1990, si bien un pequeño número de países, en especial, la Argentina, Chile y México, pudo acrecentar sus entradas en concepto de IED desde finales del decenio de 1980 5/. En fecha más reciente, el afianzamiento del proceso de crecimiento en varios países de América Latina, las importantes mejoras de la actuación macroeconómica, la liberalización de las políticas relativas a la radicación de inversiones extranjeras y las iniciativas de privatización coadyuvaron a mejorar el atractivo de la región para los inversionistas extranjeros. Las nuevas entradas de IED registraron una expansión considerable en 1991 (de 36%, llegando a 13.000 millones de dólares), tendencia que aparentemente se habría mantenido en 1992. Las conversiones de deuda en capital y la privatización de empresas estatales fueron la causa de gran parte de las nuevas entradas; en consecuencia, una gran parte de esas entradas se destinó a la adquisición de activos existentes y no a inversiones de tipo totalmente nuevo. A pesar de esos mejoramientos, las entradas en concepto de IED en América Latina estuvieron todavía concentradas en un número pequeño de países (la Argentina, el Brasil, Chile, México y, en fecha reciente, Venezuela).

6. En el decenio de 1980 declinó aún más la pequeñísima participación de Africa en las corrientes globales de IED, pasando de 3% en 1980-1985 a 2% en 1986-1990; la marginalización más extrema correspondió a los países menos adelantados de la región. Sin embargo, en 1991 esas entradas llegaron a 3.000 millones de dólares, esto es, un incremento de 45% en relación con 1990. Las tres cuartas partes de esas corrientes fueron atraídas por los países exportadores de petróleo. El atractivo de muchos países africanos que no son productores de petróleo para los inversionistas extranjeros sigue estando ensombrecido por la atonía de su crecimiento económico y la inestabilidad interna, que frustran las medidas positivas para liberalizar el régimen reglamentario aplicable a la IED. No obstante, los abundantes recursos naturales de Africa debieran servir de base a una reactivación de las inversiones en el futuro inmediato.

7. Desde un punto de vista positivo, cabe señalar que los países del Asia oriental, meridional y sudoriental se cuentan ahora entre los principales receptores de las corrientes de IED. Su participación en las entradas mundiales de IED registró un promedio de 9% en todo el decenio de 1980; en 1991 llegó a 13%, que fue la participación más elevada de entre los grupos regionales de países en desarrollo receptores (cuadro 2). Asia continuó absorbiendo más de la mitad de todas las corrientes de IED hacia los países en desarrollo. El grueso de esas corrientes se orientó hacia unos pocos países, a saber, China, Indonesia, Malasia y Tailandia. China se ha convertido ahora en el receptor singular más importante de corrientes de IED en la región

(y, en verdad, de todos los países en desarrollo). El atractivo de esos países radica en sus elevadas tasas de crecimiento económico, el carácter favorable de sus condiciones internas y los costos relativamente bajos de la mano de obra. Otro factor positivo es la magnitud de los mercados internos de China, la India e Indonesia. Las recientes medidas adoptadas en la India con miras a liberalizar su régimen de IED, junto con una reducción de los costos de producción, se han traducido en un aumento significativo de las corrientes de inversión recibidas por el país en 1991 y 1992.

8. A medida que se expande el mercado asiático de la IED, se echa de ver la tendencia de los países a tratar de mejorar la calidad de sus entradas de recursos mediante el fortalecimiento de las concatenaciones internas y de los incentivos a la inversión en industrias tecnológicamente avanzadas. La disponibilidad de mano de obra calificada y los bajos costos de producción han alentado a los inversionistas extranjeros a utilizar la región como base de producción para abastecer a los mercados en todo el mundo. Al propio tiempo, las industrias de gran intensidad de mano de obra menos calificada se han desplazado de las localizaciones tecnológicamente más avanzadas y de costos más elevados (como la Provincia china de Taiwán, Singapur y la República de Corea) a los países asiáticos de bajos costos. Se ha creado, pues, una red intrarregional cada vez más dinámica de inversiones y comercio, especialmente entre Hong Kong, Malasia, Singapur, Tailandia y la Provincia china de Taiwán.

9. En Europa central y oriental la expansión de las entradas en concepto de IED, que había comenzado en 1990, continuó en 1991 y durante el primer semestre de 1992, si bien su cuantía siguió siendo pequeña (2.400 millones de dólares en 1991). Las privatizaciones y otras reformas orientadas hacia la economía de mercado han ayudado a incentivar la IED en la región. No obstante, las perspectivas de una expansión sostenida de la IED siguen siendo inciertas a causa de la inestabilidad del entorno económico y político.

10. Si bien el predominio regional de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo continúa favoreciendo grandemente a Asia, en fecha reciente se ha observado una menor concentración de esas corrientes entre países receptores individuales. Aunque siguen bien arraigados en esa posición, los diez países en desarrollo receptores más importantes de las corrientes de IED representan ahora una proporción más pequeña de las entradas totales en los países en desarrollo que a principios del decenio de 1980 (66% en 1991, en comparación con un promedio de 71% en 1980-1985). Ha habido un aumento considerable del número de países en desarrollo que atraen entradas importantes de IED. Al parecer, se está configurando rápidamente un segundo grupo de países en desarrollo que constituye un polo importante de atracción de la IED 6/.

C. Origen y destino sectorial

11. Las pautas recientes de la IED han acusado variaciones notables en cuanto a las fuentes de esas corrientes y a su concentración sectorial. Virtualmente todas las corrientes de IED (97%) tienen su origen en países de la OCDE. Alemania, los Estados Unidos de América, Francia, el Japón y el Reino Unido fueron el origen de alrededor del 70% de las salidas mundiales de IED en el

decenio de 1980. Sin embargo, las corrientes de IED provenientes del Japón han acusado una notable expansión (de 10% de las salidas mundiales en 1980-1985 a 20% en 1986-1990), transformando así al Japón en la fuente mundial más importante de IED. El aumento de las corrientes de IED provenientes de Francia también ha sido relativamente notable (de 6 a 10% de las corrientes mundiales en igual período). Los incrementos recientes registrados por las corrientes de IED de Francia y el Japón han sustituido a las corrientes declinantes de los Estados Unidos de América y el Reino Unido (cuyas participaciones han menguado de 26 a 13% y de 20 a 17% respectivamente) (cuadro 2).

12. Para América Latina las principales fuentes de IED siguen siendo los Estados Unidos (56% en 1988-1989) y Europa (23%). En Asia, el Japón se ha convertido en el origen más importante de las corrientes de IED, fortaleciendo su posición de alrededor de 28% en 1980-1984 a cerca de 57% en 1988-1989 (los inversionistas de los Estados Unidos y Europa aportaron el 26 y el 17% respectivamente en 1988-1989). La corriente de IED de los Estados Unidos hacia Africa virtualmente se ha extinguido, pues representó sólo el 3% de las entradas recibidas por la región; por su parte, Europa y el Japón aportaron el 71 y el 44% respectivamente de las corrientes de IED a Africa en 1988-1989. El papel dominante de las corrientes de IED provenientes de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe, del Japón en Asia y de Europa en Africa subraya la tendencia hacia una mayor regionalización de la IED en torno de los tres principales centros de origen. Esa pauta fue más pronunciada hacia el fin del decenio de 1980 y reflejó, en parte, las estrategias seguidas por las empresas transnacionales (ET) de la "triada" de reforzar redes regionalmente integradas de compañías afiliadas.

13. La distribución de las corrientes mundiales de la IED por sectores económicos revela la preponderancia del sector de los servicios, muy especialmente en los casos de las corrientes provenientes del Japón y de Francia. Sin embargo, también se observa la existencia de un volumen considerable de nuevas entradas de IED en el sector secundario (principalmente en las manufacturas). Al parecer, la distribución sectorial acusa variaciones entre regiones y países según su nivel de desarrollo. En la mayor parte de los países de Asia, la IED se orientó primordialmente hacia el sector secundario, si bien la inversión en el sector terciario tuvo gran importancia en muchos países asiáticos. Algunos países de gran dotación de recursos, como Indonesia, Papua Nueva Guinea y Viet Nam, también atrajeron corrientes de IED hacia el sector primario (principalmente en la producción de petróleo). En América Latina la tasa de nuevas corrientes de inversión hacia los sectores de los recursos naturales y los servicios ha superado ahora la cuantía de las corrientes orientadas hacia el sector de las manufacturas. En Africa el grueso de la IED se orientó hacia el sector primario.

II. MOTIVACIONES DE LOS INVERSORES EXTRAJEROS

A. Factores que llevan a internacionalizar la producción

14. Las razones que llevan a las empresas a proyectar el horizonte de las actividades fuera de las fronteras de su país de origen o a expandir sus operaciones internacionales se pueden clasificar en seis grandes categorías 7/.

- 1) Expansión de mercados. Este factor guarda relación con la estrategia de integración horizontal de las empresas. La producción se trasladará a los mercados en proceso de rápida expansión, a los mercados protegidos (como medio de superar los obstáculos al comercio) y a los países con acceso preferencial a otros grandes mercados.
- 2) Reducción de costos. Este factor lleva a menudo a efectuar inversiones en jurisdicciones en las cuales son bajos los costos de la mano de obra. Esta motivación reviste particular importancia en los segmentos de baja tecnología y las plantas de montaje, que no necesitan contar con una mano de obra altamente calificada y para los cuales el trabajo representa un elemento importante de los costos de producción. El emplazamiento de la producción en el extranjero se convierte entonces en plataforma para exportar productos terminados o intermedios a otros mercados.
- 3) Búsqueda de recursos. Las empresas invierten para asegurarse fuentes de productos básicos e integrarlas verticalmente en su proceso de producción. Los recursos primarios se pueden también explotar para las exportaciones a otros países.
- 4) Búsqueda de tecnología. La búsqueda de tecnología induce a la firma a invertir en el extranjero con la mira de adquirir tecnología extranjera. Esa motivación es aparentemente con mucha frecuencia el fundamento de la decisión de las empresas de los países en desarrollo de invertir en países desarrollados. Las empresas que buscan tecnología pueden adquirir compañías extranjeras para asegurarse así el acceso a la tecnología que esas firmas extranjeras controlan. También pueden establecer servicios de investigación o instalaciones de producción en un país extranjero a fin de aprovechar el personal capacitado o adquirir experiencia en la elaboración y comercialización de productos.
- 5) Evitación del riesgo. El deseo de evitar riesgos inspira la decisión de diversificar geográficamente los centros de producción, a fin de reducir al mínimo los riesgos cambiarios, lograr una demanda general más estable mediante la actividad en mercados diversificados o diluir el riesgo político vinculado con la inversión en un solo país.

- 6) Estrategia de competencia defensiva. Este importante factor explica la expansión de las inversiones cruzadas entre países industrializados. Al parecer, esa motivación ha ido adquiriendo más importancia desde 1980.

15. Teniendo presentes estas motivaciones las empresas deben tener otros atributos particulares que brindan una ventaja o dan apoyo a la internacionalización de la producción. Esos atributos son los siguientes:

- El tamaño de la empresa, que permite obtener economías de escala o economías de ámbito 8/: existe una correlación positiva entre el tamaño de la firma y su internacionalización. Sin embargo, ese atributo no es el más importante, pues las pequeñas y medianas empresas (PYMES) también se han "internacionalizado". Con mucha frecuencia esas PYMES acompañan, en calidad de proveedores, a las grandes firmas internacionales que se establecen en el extranjero. Seguidamente se mencionarán los sectores principales en los cuales es importante la presencia de las PYMES multinacionales: ingeniería mecánica, metalurgia, productos químicos y maquinaria eléctrica. La internacionalización de las PYMES suele adoptar la forma de empresas conjuntas o de producción mixta sin participación en el capital social. Con todo, pese a la participación de miles de PYMES en la internacionalización de la producción, las compañías más grandes siguen representando un porcentaje significativo de los activos externos de las ET 9/.
- La importancia y el gran potencial de las actividades de investigación y desarrollo (I+D): las firmas que realizan actividades intensivas de I+D adquieren una ventaja tecnológica respecto de sus competidores; cuanto más compleja sea esa ventaja tecnológica, tanto más dispuestas estarán las empresas a explotarla mediante la producción propia, en lugar de recurrir al régimen de licencias.
- Una línea de producción que permite que la diferenciación de productos responda a las particularidades de diferentes mercados de consumo.
- El fácil acceso a la financiación, que permite una gran financiación de la inversión en el extranjero. Se dice, a veces, que las firmas tienden a invertir en el extranjero cuando las utilidades acumuladas son elevadas (como ocurrió con las empresas de los Estados Unidos en el decenio de 1960 y las firmas japonesas en el decenio de 1980). En algunos casos, las firmas productoras pertenecen a una sociedad de cartera dominada por un banco o un consorcio de bancos, que es la fuente del respaldo financiero de las operaciones extranjeras. La reciente globalización de los mercados financieros ha dado a las ET medios más amplios de financiar sus operaciones en todo el mundo.
- La experiencia de exportación: casi sin excepción, antes de emprender inversiones directas en el extranjero, las ET han tenido una larga experiencia de exportación a los mercados extranjeros, adquiriendo así un buen conocimiento del mercado mundial.

16. Por último, la distribución de la IED en todo el mundo se deriva de la interacción entre las motivaciones de las ET y las ventajas de las localizaciones extranjeras 10/ (que se reflejan en factores como el nivel de desarrollo, las perspectivas de crecimiento y la calidad de la infraestructura y del capital humano).

B. Determinantes tradicionales de la IED en los países en desarrollo

17. Tradicionalmente la IED en los países en desarrollo ha sido de dos tipos, a saber: la basada en el mercado local o la basada en la exportación. En el primero de esos tipos, la IED se orienta hacia los mercados locales o regionales (debido a las estructuras de protección) o tiene por objeto explotar mercados con gran potencial de crecimiento o establecer servicios de apoyo, por ejemplo, empresas de comercialización, en los mercados a los que se vuelcan exportaciones provenientes de los países de origen. La IED del segundo tipo explota una ventaja comparativa de los países receptores a fin de crear una plataforma para exportar al mercado internacional. Esa ventaja comparativa se puede derivar de la presencia de una abundante dotación de recursos, una fuerza de trabajo de bajo costo o el acceso preferencial a otros mercados. La importancia de cada uno de esos factores ha acusado variaciones en el tiempo y también en función de la actividad sectorial de que se trate.

18. En los decenios de 1960 y 1970, gran parte de la IED en América Latina se volcó hacia las actividades de sustitución de importaciones, a fin de eludir las elevadas barreras de protección de los países de la región y establecer también unidades de producción para abastecer los mercados regionales creados por los acuerdos de integración regional. En el decenio de 1970, la IED en Asia fue atraída por los bajos costos de la mano de obra. Singapur y Hong Kong que tenían establecidas políticas de apertura a la IED y disponían de una fuerza de trabajo abundante y de bajo costo, fueron las primeras localizaciones de unidades de producción de las ET en su estrategia de integración vertical, sirviendo así de plataforma de exportación a otros países (incluidos los países de origen). En Africa y el Oriente Medio la IED se concentró principalmente en la explotación de recursos primarios.

19. En el decenio de 1970 y principios del decenio de 1980, los inversionistas extranjeros trasladaron a los países en desarrollo la producción de artículos que primordialmente tenían una alta intensidad de trabajo y sólo requerían tecnologías de producción sencillas, utilizando muchas veces esas localizaciones como líneas de montaje de productos intermedios que luego se reexportaban a los países de origen.

20. En el sector de las manufacturas, la IED en países en desarrollo se concentra en un número de sectores menor que en los países desarrollados. Esa baja dispersión de la inversión industrial dimana del nivel menos avanzado de desarrollo y también de las políticas restrictivas que antes prohibían el acceso a algunos sectores reservados. No se echa de ver una pauta típica de distribución industrial, pues hay diferencias entre los países en función de su dotación de recursos, nivel de desarrollo y prioridades de políticas. Sin embargo, las pruebas derivadas de estudios monográficos de países indican que

los productos químicos, los productos electrónicos, los textiles y la elaboración de alimentos se cuentan entre los sectores que han recibido mayores cuantías de IED 11/.

21. La IED basada en la explotación de mano de obra no calificada de bajo costo en los países en desarrollo fue posible gracias a la producción masiva de mercancías normalizadas, que permitió la integración vertical con una clara división del trabajo, entre tareas altamente calificadas y poco calificadas y la separación de las fases de ideación y ejecución. Sin embargo, la fuerza de trabajo no calificada de bajo costo constituye una fuente efímera de ventaja comparativa para los países receptores. Al irse elevando los niveles de ingreso, también aumentan los costos del trabajo y otros países receptores pasan a ser relativamente más atractivos desde el punto de vista de los costos de trabajo. La IED, por lo tanto, se trasladará de los países receptores de "primera generación", en los cuales se han acrecentado los niveles de ingresos, a los países receptores de "segunda generación". Los países de "primera generación", en consecuencia, tendrán que aplicar políticas encaminadas a realzar su capacidad tecnológica, a fin de atraer una mayor cuantía de IED con un contenido tecnológico más elevado, o invertir ellos mismos en otros países en desarrollo en los cuales el factor trabajo tenga todavía un bajo costo.

22. En los últimos años, el progreso tecnológico y las innovaciones en la organización industrial han hecho decrecer considerablemente la importancia de la mano de obra de bajo costo en la producción industrial. El resultado de esa evolución es una nueva reasignación de la IED. Cada vez se advierte con más claridad que la IED basada en necesidades de gran escala de trabajadores relativamente no calificados, que realizan tareas repetitivas, será sustituida por la IED que requiere una infraestructura de tecnología avanzada y una mano de obra calificada. Por ejemplo, los Estados Unidos han estado trasladando cada vez más la producción de tecnología avanzada (como la producción de maquinaria eléctrica y electrónica) a los NPI y a los países de la ASEAN, a pesar de que los índices salariales en los NPI han aumentado y son relativamente más elevados que en otros países en desarrollo 12/. Otro ejemplo es la India, país al cual muchas empresas de informática han trasladado sus unidades de soporte lógico para aprovechar la ventaja de la disponibilidad en ese país de un cuadro de hombres de ciencia e ingenieros de formación avanzada y costo relativamente bajo 13/.

23. En el mediano plazo la IED basada en la tecnología avanzada y la mano de obra calificada sólo beneficiará a un pequeño número de países en desarrollo avanzados. Muchas ramas de la industria, especialmente las que producen mercancías manufacturadas normalizadas (como los aparatos electrónicos de consumo sencillo, el vestuario para los mercados de exportación o los alimentos elaborados), requieren todavía insumos de alta intensidad de trabajo

y tecnología sencilla. La IED en esos sectores, aunque menos importante en el plano mundial, seguirá siendo significativa para una gran mayoría de los países en desarrollo.

C. La globalización y el progreso tecnológico y sus efectos en la IED

1. Globalización

24. De resultados de la acelerada reducción de los costos del transporte y de la revolución en la tecnología de las comunicaciones y la información, así como de la liberalización de los movimientos transfronterizos de capital, bienes y servicios, las empresas han globalizado sus actividades con la mira de fortalecer su posición competitiva.

25. Hacia mediados del decenio de 1980, la globalización se había convertido en una tendencia general, que había tenido su origen en el sector financiero y que luego se había extendido al sector industrial. La globalización de los mercados financieros se debió a la creciente desregulación de los mercados financieros nacionales, a la eliminación virtual de los obstáculos a los movimientos de capital entre los países industrializados y al extraordinario desarrollo de un sistema de comunicaciones mundial. Esa globalización llevó a una multiplicación de los centros financieros extraterritoriales y a la introducción de una amplísima gama de nuevos instrumentos financieros. Por conducto de ese proceso, los bancos internacionales han acrecentado considerablemente su capacidad de movilizar recursos financieros y de responder eficazmente a las necesidades de financiación creadas por las estrategias mundiales de las ET, para lo cual han ampliado el acceso a los recursos financieros en todo el mundo y brindan una selección de instrumentos financieros adaptados a las necesidades de las firmas globales.

26. En el sector industrial, especialmente en los segmentos de tecnología avanzada, la competencia mundial se ha convertido también en un atributo ordinario. La liberalización del comercio y la desregulación industrial han abierto sectores económicos antes protegidos a la competencia internacional. El progreso tecnológico acelerado obliga a las firmas a ampliar sus mercados a fin de amortizar los gastos de I+D. Los cambios en los mercados de consumo requieren la diferenciación de productos y la presencia física en esos mercados, a fin de adaptarse rápidamente a los cambios en la demanda.

27. Las estrategias globales de las empresas que se guían por consideraciones de mercado pueden ser o bien defensivas, para conservar la participación de mercado u ofensivas, para acrecentar sus participaciones de mercado 14/. Las ET emplean un enfoque mundial integrado para lo cual localizan actividades en muchos países y las coordinan con precisión mediante una combinación de estrategias comerciales y de IED (incluidas las alianzas estratégicas).

2. El progreso tecnológico y la nueva organización industrial

28. El extraordinario avance de las innovaciones tecnológicas, en especial en las esferas de la electrónica y la robótica, ha tenido una importante incidencia en los precios relativos de los factores, las necesidades de

pericias y los arreglos logísticos en las actividades manufactureras de los países industrializados. Esa evolución se advierte particularmente en los sectores de semiconductores, componentes electrónicos y de automotores y aparatos electrónicos de consumo. Además, esas innovaciones tecnológicas han introducido cambios importantes en el proceso de producción:

- En los países industriales la productividad del trabajo ha aumentado al punto de que el trabajo directo se está convirtiendo en un elemento de menor importancia dentro del total de los costos de producción. El avance técnico en el proceso de fabricación ha hecho que las manufacturas tengan una mayor intensidad de capital y requieran trabajadores más calificados, tanto en los empleos de producción como en las oficinas.
- Las técnicas de diseño y fabricación de productos han ido adquiriendo un grado creciente de vinculación recíproca. Esa interacción se ha visto facilitada por la nueva tecnología, en particular por las técnicas de diseño con ayuda de ordenadores. Además, el diseño de productos propicia actualmente el uso de nuevos materiales que sustituyen a materiales más tradicionales, en especial los metales. Ese proceso requiere una actividad constante de I+D a fin de adaptar la producción a las demandas del mercado.
- La nueva organización industrial, facilitada por la tecnología de los ordenadores, adopta la forma de sistemas de administración de existencias "inmediatas", en cuyo contexto la proximidad del emplazamiento y la integración de las plantas de proveedores y clientes abarata los costos de mantenimiento de existencias de materias primas, productos en curso de elaboración e incluso productos terminados.

29. Esta nueva pauta de producción, denominada indistintamente "posfordismo", "especialización flexible" o "nueva competencia", ha alterado el fundamento de la competencia mundial, que en lugar de ser el precio es ahora la innovación y diferenciación de productos. La reducción al mínimo de los costos, claro está, sigue siendo un objetivo de las empresas productoras, pero el instrumento primario para obtener una ventaja competitiva es la innovación de productos. Esa nueva pauta de producción ha superado la organización "fordista" basada en la producción masiva, la normalización y las plantas de gran escala 15/. La nueva flexibilidad de productos exige una reducción de la escala de las plantas y la reducción de los lotes de producción que, sin embargo, no llevan al redimensionamiento descendente de la empresa global. Por el contrario, las grandes ET han beneficiado de las economías de ámbito por conducto de la coordinación integrada de sus diferentes filiales y de la distribución de los gastos de I+D dentro de una base de ventas muy ampliada. La nueva flexibilidad permite, asimismo, el establecimiento de redes innovadoras entre las PYMES.

30. El proceso de globalización de las ET ha introducido nuevas estructuras globales que se diferencian de las estructuras organizativas sencillas sustentadas en el proceso de diversificación horizontal o vertical. La nueva empresa global dispersa y coordina sus actividades por conducto de una

estructura institucional compleja, que depende simultáneamente de una red de arreglos con sus proveedores y subcontratistas, que no requieren inversiones de capital social, y de alianzas estratégicas con sus competidores. En consonancia con su estrategia global, la firma puede escoger cualquier país para montar sus productos, fabricar componentes o incluso realizar investigaciones, esto es, que puede radicarse doquiera se presenten ventajas. Es frecuente que los mercados se coordinan en el plano regional.

Recuadro 1

CONSTITUCION DE REDES Y ALIANZAS ESTRATEGICAS

Tres motivaciones primarias sustentan la expansión de las redes y la constitución de alianzas estratégicas entre las firmas globales. La primera motivación es la de la supervivencia. Esa motivación reconoce que las alianzas estratégicas son intrínsecamente contrarias a la naturaleza de las empresas que las lleva a competir entre sí. Sin embargo, para sobrevivir, las firmas deben actuar de consuno a fin de allegar los recursos que necesitan. Esa interacción no se coordina por conducto del mercado, sino mediante el establecimiento de una serie de relaciones entre los miembros de la red.

La segunda y tercera motivaciones guardan relación entre sí y tienen su causa en la tecnología y la eficiencia. La creciente complejidad de los productos (la motivación de la tecnología) crea una situación en la cual ninguna firma por sí sola domina todo el ciclo de producción. Por el contrario, la globalización hace que las empresas se concentren en sus líneas de actividad principales, abandonen las líneas de producción desvinculadas de esas líneas de actividad principales y adquieran componentes y servicios de sus asociados más eficientes (la motivación de la eficiencia).

La decisión de la empresa en cuanto a "fabricar o comprar" se verá influida por la naturaleza de la red en la cual participe. Esas redes pueden ir desde un arreglo contractual formal (al estilo occidental) hasta la relación basada en la confianza, el honor y la defensa de la reputación (al estilo japonés), contexto en el cual los miembros consideran que defienden mejor sus propios intereses propiciando los intereses del grupo.

Sea cual fuere su fundamento, las redes y alianzas estratégicas de las ET japonesas y occidentales han adquirido gran entidad en años recientes, especialmente en los sectores de la electrónica, la tecnología de la información y el sector aeroespacial, en los cuales la complejidad de los productos y la participación en el riesgo de capital y los gastos de I+D son muy importantes.

Se han formulado interrogantes en cuanto al grado de solidez de las estructuras de organización que se han derivado de la rápida expansión de las alianzas transfronterizas. Se han perfilado dos posibilidades: la "firma virtual", esto es, una red temporaria de compañías constituidas para explotar una determinada oportunidad de mercado que escapa a las posibilidades tecnológicas de cualquiera de ellas individualmente, por un lado, y la "empresa de relación", esto es, una red de alianzas estratégicas a más largo plazo entre grandes compañías, que abarca diferentes sectores industriales y países y actúa como si todas esas empresas constituyeran una entidad común 16/. La "empresa de relación", se dice, no sólo es impulsada por el cambio tecnológico, sino también por la necesidad política de contar con múltiples países de origen.

La constitución de redes y alianzas estratégicas no presagia el fin de la competencia. El desenlace más probable es una situación intermedia en la cual las empresas desempeñan una función dual: por un lado, la cooperación a nivel de grupo y, por el otro, la competencia en la oferta de productos terminados y servicios al usuario final y la demanda de insumos de factores.

3. Los efectos de los patrones y políticas de la IED

31. La globalización y el proceso tecnológico tienen consecuencias de gran entidad respecto de la tasa de crecimiento y los patrones de localización de la IED. Primero, se espera que la IED continúe expandiéndose. Para mantener su ventaja competitiva, las firmas se ven obligadas a adoptar estrategias globales; esas estrategias globales imponen un enfoque integrado que tiene en cuenta todos los factores pertinentes en materia de comercio e inversión extranjera directa. Al propio tiempo, la nueva flexibilidad de productos obliga con frecuencia a trasladar las unidades de producción a los mercados de consumo, a fin de realzar la capacidad para adaptar los productos a las particularidades de la demanda nacional. Esos dos factores presumiblemente llevarán a intensificar la IED, tanto de las grandes ET como de las PYMES.

32. Segundo, las innovaciones tecnológicas dan lugar a técnicas de fabricación que son, a la vez, de gran intensidad de capital y de gran intensidad de pericias y que reducen el contenido de trabajo de la producción. Asimismo, es indispensable mantener vínculos estrechos entre los fabricantes de equipo, los productores y los clientes. Esas consideraciones disminuyen la posibilidad de ubicar las plantas de producción en países en desarrollo a fin de atender a los clientes de países desarrollados. Como los países desarrollados, por un lado, ofrecen grandes mercados de consumo avanzado y, por el otro, están bien dotados de recursos humanos calificados, es posible que muchas unidades de producción de ET vuelvan a trasladarse a esos países 17/.

33. Sin embargo, como se señaló anteriormente, algunas industrias, especialmente las que producen artículos de consumo normalizados y las que

tienen un bajo contenido de tecnología, dependen todavía de la competitividad de precios y, por ende, de la reducción al mínimo de los costos del trabajo. Esas industrias continuarán aprovechando los bajos costos de la mano de obra en los países en desarrollo.

34. Al propio tiempo, algunos mercados en desarrollo, ya sea nacionales o regionales, brindan buenas perspectivas debido a su gran dimensión o potencial de crecimiento. Cabe presumir que la IED en sectores de tecnología intermedia se orientará hacia esos países; por ese medio, las ET transferirán también las nuevas pautas de la organización industrial a los mercados de países en desarrollo, pues insistirán en que sus proveedores (a menudo PYMES) establezcan también fábricas en esos países para abastecerlas en la producción destinada, en última instancia, a los mercados nacionales o regionales. Además, la reducción de la escala a nivel de las plantas en muchos sectores abre nuevas posibilidades de localizar la producción en países en desarrollo más pequeños.

35. Además, algunos países en desarrollo han mejorado su capacidad tecnológica y las pericias tecnológicas de su fuerza de trabajo. Las ET se interesarán en localizar algunas de sus actividades de tecnología avanzada en esos países, que servirán entonces de plataformas de exportación.

36. En general, pues, las innovaciones tecnológicas y organizativas en los sectores industriales de tecnología avanzada llevarán la IED de esos sectores a países de nivel intermedio de desarrollo, dotados de una fuerza de trabajo bien capacitada y calificada, a los países más pobres con niveles de educación relativamente elevados o a los países que posean, o puedan poseer, mercados grandes y expansivos con un gran caudal de trabajadores calificados. Ello indica, pues, la importancia fundamental de que los países en desarrollo inviertan en el desarrollo de sus recursos humanos, infraestructura y servicios para los productores. Destaca, también, el peligro de marginalización de los países de bajos ingresos con un bajo nivel de fuerza de trabajo calificada.

37. El nuevo proceso de globalización influye también de manera importante en las políticas nacionales y suscita inquietudes en la esfera de la competencia. Un número reducido de grandes ET podría concentrar una gran parte de la capacidad de decisión sobre la distribución internacional de la producción industrial y también sobre el desarrollo de nueva tecnología y el acceso a ésta. La intensificación del proceso de globalización, que se traduce en la constitución de conglomerados empresariales cada vez mayores, crea un riesgo de cartelización industrial. El carácter oligopólico de la economía mundial podría limitar la competencia entre las empresas, pero realzaría la rivalidad entre los países en desarrollo por atraer IED. Ello podría menoscabar la capacidad de muchos países en desarrollo para negociar satisfactoriamente con las ET. Además, la expansión de las alianzas estratégicas globales con pluralidad de empresas acrecienta la posibilidad de que se reduzca el poder de negociación de países individuales frente a empresas cuyos límites trascienden las fronteras nacionales. Plantea, también, el interrogante de saber cómo mantener la competencia entre empresas cada vez más vinculadas por conducto de redes y alianzas.

III. LA VENTAJA COMPETITIVA DE LOS PAISES RECEPTORES

A. El patrón de desarrollo dinámico y la IED

38. Una vez tomada la decisión de invertir en el extranjero, la elección del lugar donde ubicar las instalaciones de producción dependerá del nivel de desarrollo, la dotación de recursos (incluida la mano de obra) y las políticas oficiales de los países receptores.

39. El nivel de desarrollo influye mucho en la localización de la IED. Los países receptores atraen distintos tipos de IED con un contenido tecnológico diferente que son compatibles con el nivel de desarrollo respectivo. Los países se pueden clasificar con arreglo a la etapa de desarrollo según que esté éste impulsado: 1) por los factores, 2) por la inversión, 3) por la innovación y 4) por la riqueza 18/.

- 1) La etapa de desarrollo impulsado por los factores se caracteriza por el hecho de que la producción utiliza factores básicos, sean recursos naturales, sea una mano de obra semicualificada abundante y barata. La gama de industrias es limitada y se concentra en los segmentos que son competitivos por el precio, los cuales necesitan poca tecnología de productos o de procesos o tecnología barata que existe en abundancia en el país. La mayor parte de la tecnología proviene de otras naciones. La mayoría de los países en desarrollo están aún en esta etapa, si bien existen diferencias entre los países que utilizan sobre todo recursos naturales y los que tienen una industrialización embrionaria basada en una mano de obra sin cualificar y barata.
- 2) La etapa de desarrollo impulsado por la inversión entraña la utilización de tecnologías más complejas en las industrias. Las empresas invierten en instalaciones modernas, eficientes y con frecuencia de gran tamaño, dotadas de las mejores tecnologías disponibles. La producción de las industrias relativamente normalizadas y sensibles al precio sigue siendo importante. Pero la gama de industrias es más amplia y éstas utilizan un número cada vez mayor de trabajadores cualificados que todavía perciben salarios relativamente bajos. Las industrias no se limitan a aplicar las tecnologías y las técnicas de producción extranjeras sino que además las mejoran. En esta etapa los países gozan de una ventaja competitiva suplementaria en el campo de la fabricación de bienes intermedios y de capital (industrias pesada y química) y en el de la infraestructura (vivienda, transportes, comunicaciones y obras públicas). Los nuevos países industriales (NPI) han alcanzado esta etapa.
- 3) La etapa de desarrollo impulsado por la innovación supone una ampliación de las industrias y los segmentos en los que un país puede competir con éxito. Esta etapa se caracteriza por la

abundancia de mano de obra cualificada y la intensificación de las actividades de I+D. Los segmentos menos complejos y sensibles al precio ceden gradualmente el terreno a empresas de otras naciones, mientras que los países que se encuentran en esta etapa tienen una presencia cada vez más internacional en toda una serie de sectores industriales más diferenciados y de ramas de servicios complejos. Las empresas siguen compitiendo en los costos, no tanto por lo que hace a los costos de los factores como a la productividad debido a la utilización de mano de obra muy cualificada y de tecnologías avanzadas. Los países industrializados y avanzados han alcanzado esta etapa.

- 4) La etapa de desarrollo impulsado por la riqueza termina por conducir a un declive, porque el hecho de apoyarse en la riqueza acumulada hace que las industrias nacionales sean menos competitivas y porque la subinversión crónica en la industria provoca una aminoración de la innovación.

40. El proceso de industrialización de los países ha seguido por lo general este patrón dinámico, aunque los países no conocerán forzosamente el declive final si hacen todo lo posible por sostener la inversión en el sector industrial. En el curso de su transformación estructural, los países atraerán el tipo de IED que sea compatible con su etapa de desarrollo 19/. Por ejemplo, al comienzo de la etapa de desarrollo impulsado por los factores los países atraen inversiones extranjeras directas que buscan recursos naturales o emplean una gran cantidad de trabajo. En la etapa de desarrollo impulsado por la inversión los países atraen inversiones hacia las industrias de bienes de capital e intermedios; al mismo tiempo, esos países empiezan a invertir en el extranjero, en otros países de salarios más bajos, en la producción de manufacturas intensivas en trabajo y en la explotación de recursos naturales (sobre todo si la economía del país tiene pocos recursos naturales). En la etapa de desarrollo impulsado por la innovación los países atraen inversiones en industrias intensivas en tecnología, pero también hacen inversiones exteriores en esas mismas industrias y en otros segmentos menos complejos.

41. En las sucesivas etapas de desarrollo, la IED puede ayudar a acelerar el cambio estructural incrementando la renta y el ahorro nacionales, mejorando la tecnología y ofreciendo externalidades gracias al acceso a servicios, la capacidad de gestión y la capacidad de interconexión con otras empresas. Sin embargo, el papel de las políticas interiores es esencial para mejorar la productividad y la tecnología. Si las políticas que adopta la Administración del Estado contribuyen a crear un clima "favorable" a la inversión, a mejorar el desarrollo de los recursos humanos, a proporcionar una infraestructura física adecuada y a fomentar la inversión en tecnología, el proceso de industrialización se trasladará a sectores de mayor valor añadido y más intensivos en capital.

42. Visto lo que ha ocurrido, es evidente que el proceso de desarrollo y transformación tecnológica del Japón y los NIP ha seguido este patrón dinámico.

Con la excepción de los NIP, los países en desarrollo se encuentran en la primera etapa del desarrollo. Las dificultades con que han tropezado para avanzar rápidamente hacia la segunda etapa de desarrollo han tenido como origen no sólo los defectos de las políticas interiores aplicadas sino también una serie de factores externos desfavorables.

43. Los momentos actuales, caracterizados por los bajos precios mundiales de los productos básicos y la saturación en la mayoría de los mercados de bienes de consumo manufacturados de muy escasa complejidad, junto con la inestabilidad de la situación económica interior, explica el hecho de que los países de renta baja, sobre todo los países de Africa ricos en recursos naturales, no consigan atraer grandes cantidades de IED.

B. La inversión extranjera indirecta de los países en desarrollo

44. Este patrón dinámico de desarrollo explica también que los NIP, que antes eran exclusivamente receptores de inversión extranjera directa, hayan pasado a ser fuentes de inversión en otros países en desarrollo. Como el aumento de la renta nacional hace que suban los salarios y se aprecie la moneda nacional, los países que han conseguido mejorar el nivel tecnológico de sus industrias trasladarán las ramas intensivas en trabajo o menos complejas de sus industrias a otros países que se encuentran en una etapa inferior de desarrollo. Sin embargo, la relocalización de las industrias de baja tecnología en países de salarios bajos no es la única razón de esa política. Puede ocurrir que las empresas de países en desarrollo dinámicos tengan la misma actitud que las grandes ET ante la competencia en los mercados mundiales. Los motivos para invertir en el extranjero pueden incluir tanto consideraciones atinentes al mercado como razones de búsqueda de tecnología.

45. De todos los países en desarrollo, los que muestran mayor dinamismo por sus inversiones en el extranjero son los NIP del Asia sudoriental (provincia china de Taiwán, República de Corea y Singapur), la India y el Brasil. Diversos estudios sobre la IED de los países en desarrollo permiten sacar algunas conclusiones generales 20/:

- a) La primera es que la distribución geográfica favorece a los países vecinos o étnicamente afines. Ciertas ET de países en desarrollo invierten en países desarrollados para tener acceso a mercados de exportación o adquirir determinadas cualificaciones o tecnologías.
- b) En segundo lugar, la IED tiende a concentrarse en las industrias que utilizan tecnologías o métodos de gestión maduros o normalizados o en industrias basadas en la explotación de recursos naturales (principalmente en industrias transformadoras, en industrias textiles o en la explotación de recursos minerales). Estas inversiones a veces están precedidas de inversiones dirigidas a fomentar las exportaciones de los países inversores o asociadas con ellas.

- c) En tercer lugar, la mayoría de las ET de países en desarrollo operan exclusivamente en un pequeño número de países extranjeros. Muchas prefieren participar en empresas conjuntas, tanto para limitar las inversiones de capital que tendrán que hacer como para hacerse con conocimientos no patentados, métodos de gestión y técnicas de organización o conseguir penetrar en los mercados de sus socios extranjeros.

IV. LA IMPORTANCIA DE LAS POLITICAS DE LOS PAISES RECEPTORES

46. Los riesgos y la rentabilidad de una inversión en un país extranjero dependen en buena medida de las políticas que tenga el país receptor. Por consiguiente, es indispensable que éste adopte unas políticas adecuadas que creen un clima favorable a la inversión extranjera. Este clima se caracteriza por la estabilidad política, pero también por la existencia de un marco jurídico y económico estable, transparente y previsible que permita a los inversores extranjeros obtener unos beneficios razonables de su inversión y repatriarlos e integrar sus filiales locales en su estrategia mundial.

A. Los factores económicos

47. Uno de los factores económicos más importantes para atraer la IED es la fortaleza y el crecimiento de la economía del país receptor 21/. Los países con malas perspectivas de crecimiento, aunque adopten un régimen muy liberal para la inversión extranjera directa, no serán considerados como un lugar atrayente para invertir. Esto explica también el hundimiento de la IED en los países fuertemente endeudados durante la década de 1980, ya que la crisis de la deuda exterior y el consiguiente estancamiento de sus economías fueron dos factores que alejaron las entradas de inversión extranjera directa.

48. Las lecciones de la década de 1980 han puesto de manifiesto también la importancia de la estabilidad macroeconómica para potenciar el crecimiento y crear un clima favorable a la inversión extranjera. Tanto para los inversores nacionales como para los extranjeros un aspecto que cuenta mucho son los efectos de la coyuntura económica del país receptor sobre los costos de las empresas. Por esto mismo, la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés son factores que repercuten directamente en esos costos. Una política macroeconómica estable reduce los costos que se derivan de la incertidumbre con respecto a las fluctuaciones o del impacto negativo de los susodichos factores.

49. La tendencia general a la aplicación de políticas económicas basadas en el juego de las fuerzas de mercado (en particular la privatización y la liberalización) del comercio exterior, que han adoptado la mayoría de los países en desarrollo y los países de la Europa central y oriental, está teniendo un cierto impacto sobre las corrientes de IED. En 1990 pasaban de 70 los países que habían puesto en marcha programas intensos de privatización, en tanto que la cifra anual de privatizaciones en todo el mundo se multiplicó por más de cinco entre 1985 y 1990 hasta alcanzar unas 130 22/. A finales de la década de 1980 el valor de las empresas públicas vendidas habría alcanzado, según las cifras publicadas, una suma superior a los 185.000 millones de dólares, sin que diera signos de disminuir. La participación de empresas extranjeras en los programas de privatización ha sido notable, sobre todo en América Latina y la Europa central y oriental. Con mucha frecuencia, las operaciones de privatización forman parte de programas de canjes de deuda por capital social, a fin de evitar el posible impacto inflacionario de esos canjes. Sin embargo, la privatización por sí sola no conseguirá estimular un volumen considerable de nuevas entradas de IED si no va acompañada de unas políticas adecuadas que creen un clima favorable a esa inversión.

50. La tendencia general a adoptar políticas de comercio exterior más liberales y orientadas a los mercados extranjeros obedeció sobre todo a que se reconoció que las políticas de industrialización orientadas al mercado interior producía más costos que beneficios. En particular, las experiencias de inversiones extranjeras hechas con el fin de sustituir importaciones, inversiones que estuvieron protegidas en general por altas barreras contra la competencia mundial, resultaron totalmente ineficaces en muchos países, sobre todo en el contexto de unos mercados interiores en baja. Sin embargo, ha habido algunas excepciones, sobre todo en los países industrialmente avanzados (Brasil y México por ejemplo), de empresas extranjeras creadas para sustituir importaciones y que terminaron convirtiéndose en grandes exportadoras al dárseles incentivos adecuados, el acceso a factores de producción competitivos, unas estructuras de apoyo apropiadas y la oportunidad de obtener economías de escala (es el caso de la industria del automóvil) 23/.

51. El abandono general de unas políticas de comercio exterior marcadas por el proteccionismo y la orientación al mercado interior y su sustitución por un comercio más liberalizado, al margen de que este cambio haya estado estimulado por programas de ajuste estructural o, más paulatinamente, por la propia iniciativa de los gobiernos, coloca a las industrias nacionales en una situación de competencia cada vez mayor con las importaciones. Por consiguiente, la rivalidad por atraer la IED podría hacerse más feroz, ya que los países verán en la IED un medio de afianzar la competitividad de sus industrias. A plazo medio, a medida que va perdiendo utilidad el incentivo que proporcionan las elevadas barreras comerciales, las corrientes de IED podrían llegar a concentrarse aún más en los países que tienen un mercado grande en crecimiento y están mejor situados para aprovechar las nuevas tecnologías.

B. La infraestructura y el desarrollo de los recursos humanos

52. Las empresas extranjeras no pueden operar en los países receptores sin tener en cuenta el clima empresarial e industrial local. Tanto los inversores extranjeros como los nacionales necesitan contar con un apoyo público y privado adecuado, en particular mercados de capitales y facilidades de crédito, así como con unas estructuras físicas, tecnológicas y de capital humano eficientes. Se ha dicho que contar con todos estos tipos de apoyo es fundamental. Las reformas económicas o de la legislación reguladora pueden por sí solas compensar los obstáculos a la IED que se derivan de la debilidad estructural de los países receptores. Desde el punto de vista de la atracción de la IED tienen particular importancia los factores siguientes:

- Como ya se ha dicho, la disponibilidad de mano de obra cualificada es un factor que influye mucho en la localización de la IED. La adopción de medidas vigorosas para elevar la cualidad de los recursos humanos mediante un sistema de educación y formación de alta calidad debe ocupar un lugar preferente en la política de los gobiernos de los países receptores. Además, como lo ha puesto de manifiesto la experiencia de los NIP del Asia sudoriental, el éxito en absorber y utilizar con eficiencia las tecnologías industriales transferidas por las empresas extranjeras depende mucho de lo que se haga por desarrollar las capacidades locales, en particular mejorando las cualificaciones

profesionales de los trabajadores e impulsando las actividades locales de I+D (que muchas veces exigen una intervención del Estado para superar los "fallos del mercado" en las esferas de la inversión y la educación);

- Otro factor importante es que en el país haya sistemas de comunicaciones y transportes de alta calidad, así como un sistema de abastecimiento de energía y otros servicios públicos;
- La existencia de un sector empresarial laborioso y en manos del capital local crea un clima favorable a la IED si ese sector cuenta con redes eficientes de proveedores locales, consultores, empresas de servicios y posibles socios o competidores. Por lo tanto, también sería esencial concentrar los esfuerzos en desarrollar la iniciativa empresarial local;
- Las actividades empresariales deben poder contar con la ayuda de un sistema financiero eficiente que atienda las diversas necesidades de los inversores proporcionándoles créditos con distintos vencimientos que les permitan afrontar los riesgos de la actividad empresarial;
- La provisión de servicios adecuados de apoyo es una tarea formidable que obliga a hacer inversiones cuantiosas y costosas en infraestructura, educación, investigación y desarrollo de las instituciones. Es un proceso lento y progresivo que exige que la Administración del Estado tenga una buena capacidad administrativa;
- En muchos países, a causa de los costos elevados que supone montar infraestructuras e instituciones, los poderes públicos han procurado sobre todo crear zonas francas industriales que están dotadas de buenos servicios de apoyo y gozan de ventajas fiscales 24/;
- Los países más pobres que carecen de capacidad para llevar a cabo los vastos esfuerzos necesarios para poner en pie toda una serie de capacidades locales necesitan urgentemente un apoyo más activo de la comunidad de los donantes en esferas tales como fortalecer el sector privado y la iniciativa empresarial, crear una capacidad institucional, desarrollar y mejorar la infraestructura física y potenciar el desarrollo de los recursos humanos.

C. Las políticas y la legislación reguladora de la inversión extranjera directa

1. La liberalización de las políticas relativas a la inversión extranjera directa

53. En la década de 1980 hubo cambios importantes en las políticas oficiales con respecto a la IED. El estallido de la crisis de la deuda exterior, el ensanchamiento de la brecha tecnológica y la adopción de estrategias de industrialización orientadas a la exportación han modificado la actitud de los países en desarrollo ante la IED. Ahora en casi todos estos países se reconoce que la IED puede contribuir de forma valiosa a estimular el crecimiento y el desarrollo.

54. Como consecuencia de estos cambios de actitud, la tendencia en todo el mundo a liberalizar la política oficial con respecto a la IED, tendencia que comenzó en la década de 1980, se aceleró a principios de la década de 1990, sobre todo con la reciente puesta en práctica por los países de la Europa central y oriental de regímenes liberalizados para la inversión extranjera directa 25/. Además, varias agrupaciones regionales tales como la Comunidad Europea (CE), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Zona de Comercio Preferencial de los Estados del Africa Meridional y Oriental (ZCP), el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) y el próximo Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte han establecido reglamentos de inversiones de ámbito regional cuyo objeto es constituir un régimen más liberal para la IED. Sin embargo, unos pocos países occidentales que tradicionalmente mantenían actitudes liberales ante los inversores extranjeros introdujeron ciertos controles a la actividad empresarial que afectaron a la inversión extranjera, aunque, en conjunto, la legislación reguladora de la IED en todos los países desarrollados está ahora muy liberalizada. Los Estados miembros de la OCDE han adoptado los códigos de liberalización de los movimientos de capitales y de las transacciones invisibles corrientes.

55. Las nuevas medidas de liberalización adoptadas por los países en desarrollo han incluido por lo general la supresión de las prescripciones internas en materia de propiedad y de las restricciones sectoriales (por ejemplo en servicios tales como la banca, el turismo y las telecomunicaciones), la simplificación de los procedimientos de aprobación, la liberalización de las condiciones de entrada y establecimiento y la adopción de normas más liberales para la transferencia de fondos y la repatriación de capitales.

56. Esta tendencia no significa, sin embargo, que el ritmo del cambio haya sido el mismo en todos los países. Surgen diferencias como consecuencia principalmente de las estrategias de desarrollo tecnológico adoptadas por los distintos países y del éxito que tienen. Los países que han conseguido avanzar en la edificación de capacidades propias, a la par que se han convertido en lugares más atractivos para la inversión extranjera, pueden permitirse liberalizar los regímenes de la IED. En cambio, otros países, aunque han acogido de buen agrado la IED, también han restringido la entrada del capital extranjero en determinados sectores reservados al desarrollo de tecnologías autóctonas.

2. Los tratados bilaterales y las directrices del Banco Mundial

57. En los últimos años la red de tratados bilaterales para la promoción y protección de la IED siguió ampliándose y a mediados de 1991 los tratados firmados sumaban ya 440 26/. Para crear un clima favorable a los inversores extranjeros, los países receptores han concertado tratados bilaterales que por lo general regulan las materias siguientes:

- tratamiento de la inversión extranjera (por lo general los tratados prevén un trato leal y equitativo y el trato de la nación más favorecida, pero no el derecho de establecimiento);
- expropiación (por razón de interés o fin público);

- indemnización (pronta, adecuada y efectiva y fijada según criterios previamente aceptados);
- transferencia de fondos (transferencia efectiva de beneficios, salarios y sueldos, repatriación del capital e indemnización);
- subrogación y solución de controversias.

58. En 1992, a petición del Comité para el Desarrollo, el Banco Mundial redactó un conjunto de directrices jurídicas para el tratamiento de la inversión extranjera, basándose en las tendencias generales y las disposiciones contenidas en los tratados de inversión bilaterales, los códigos de inversión nacionales y los instrumentos multilaterales en la materia 27/. En opinión del Banco Mundial, estas directrices ofrecen un "marco general adecuado que define los principios esenciales para fomentar la inversión directa extranjera en interés de todos los miembros". Las directrices establecen una serie de principios relativos a: a) la admisión, b) el tratamiento (incluida la transferencia del capital invertido y los beneficios), c) la expropiación y las modificaciones unilaterales o la terminación de los contratos, y d) la solución de controversias. Como estas directrices dan una idea bastante exacta de los principios y las normas más recientes para el tratamiento de la IED, constituyen un instrumento global útil que recoge los principios y conceptos que están aceptados en todos los Estados en relación con la IED procedente de cualquier otro Estado.

3. Los incentivos y desincentivos

59. Además de los códigos nacionales y los tratados bilaterales sobre inversiones extranjeras, muchos países receptores han aplicado medidas especiales para proporcionar incentivos o exigir determinados requisitos a los inversores extranjeros. Entre los incentivos pueden citarse los siguientes:

- medidas fiscales (tales como tipos impositivos preferentes, moratorias fiscales, exenciones fiscales, desgravaciones fiscales, depreciación acelerada, otras medidas relacionadas con las cotizaciones a la seguridad social y deducciones por reservas destinadas a reinversión);
- medidas financieras (tales como donaciones, créditos en condiciones preferentes y garantías de créditos);
- concesiones arancelarias (barreras arancelarias y no arancelarias a los productos finales producidos por los inversores extranjeros, y exención de los derechos de aduana de los factores de producción importados);
- canjes de deuda por capital social (los inversores extranjeros se quedan con los beneficios de los descuentos de la deuda exterior);
- zonas francas industriales;

- otras medidas no financieras (tales como ayuda para infraestructura, contratos del Estado en condiciones preferentes, y provisión de ciertos servicios).

60. Los desincentivos o las prescripciones en materia de resultados, conocidos generalmente con el nombre de medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC), pueden incluir requisitos en materia de exportaciones, contenido nacional, nivelación del comercio, ventas en el mercado interno, sustitución de importaciones, capital social nacional y transferencia de tecnología.

61. Los desincentivos están muchas veces vinculados a la concesión de incentivos. Por ejemplo, la concesión o el nivel de un determinado incentivo pueden estar condicionados o ser proporcionales al cumplimiento de alguna prescripción en materia de resultados. Esto quiere decir que estas prescripciones se ven como un medio de reducir los costos de los incentivos para los países receptores.

62. El principal objetivo de los incentivos es influir en las decisiones de los inversores extranjeros acerca de la localización de su inversión, con el fin de desarrollar aquellos sectores industriales a los que se quiere dar preferencia, corregir los desequilibrios regionales en el interior de un país o reducir el desempleo. Las prescripciones en materia de resultados se utilizan para fines diferentes: proteger el sector nacional; estimular la actividad interior gracias a efectos de arrastre y de propulsión; mejorar la integración de las empresas controladas por el capital extranjero en la economía del país receptor; garantizar al país receptor las ventajas de la IED; y contrarrestar lo que para algunos países receptores son prácticas de las empresas multinacionales que reducirían la escala de aquellas ventajas.

63. La justificación teórica para recurrir a los incentivos y desincentivos se basa en el argumento de que, en condiciones de competencia imperfecta u oligopolística entre las ET, es legítimo que los países intervengan de manera más activa en configurar la composición de su base económica, sobre todo influyendo en la localización de la producción, la selección de los factores de producción, el tamaño de las actividades y la comercialización del producto 28/.

64. Tanto los países desarrollados como los países receptores de un desarrollo utilizan incentivos y desincentivos para atraer la IED e internalizar las ventajas derivadas de esta inversión. Diversos estudios han demostrado que los países desarrollados recurren con frecuencia al acceso al mercado, la progresividad arancelaria y los incentivos a la inversión (muchas veces en forma de reducciones generales del impuesto sobre sociedades, donaciones de efectivo o planes sectoriales para apoyar los sectores de alta tecnología) con el fin de atraer inversores, mientras que los países en desarrollo recurren más a los incentivos fiscales, los canjes de deuda por capital social y las zonas francas industriales 29/. Además se ha observado que las MIC se utilizan con más frecuencia en los países en desarrollo.

65. El uso de los incentivos se ha intensificado en los últimos años, pues los países compiten para atraer la IED en grado tal que muchos observadores han calificado esta situación de "guerra de inversiones". En efecto, un estudio sobre las políticas oficiales con respecto a la IED en 46 países (de los que 20 son países desarrollados) 30/ permitió comprobar que durante el período 1977-1987 las modificaciones más frecuentes ocurrieron con respecto a las subvenciones y a los incentivos fiscales. Se contabilizaron 58 modificaciones de la política de incentivos, 21 de ellas en países desarrollados, cuyo objeto era aumentar la rentabilidad después de impuestos y subvenciones de la inversión extranjera. En cambio, las modificaciones fueron mucho menores en relación con las prescripciones en materia de resultados, ya que sólo se contabilizaron siete, una en un país desarrollado.

66. La cuestión fundamental es saber si la concesión de incentivos puede influir en la localización de la inversión extranjera. En varios estudios en los que se ha analizado la función de los incentivos 31/ se ha concluido que la eficacia de los incentivos para animar a los inversores extranjeros a invertir en los países receptores ha sido escasa o incluso insignificante. En una serie de estudios en los que se ha valorado la importancia que dan los inversores a diversos factores para decidir dónde localizar su inversión, se ha comprobado que otras consideraciones -costos laborales bajos, infraestructura adecuada y cercanía a los mercados- ocupan por lo general un lugar muy por encima de aquellos incentivos. La eficacia limitada de estos últimos también se puede explicar por el hecho de que, cuando los países compiten para atraer inversiones extranjeras, los que poseen las mismas ventajas desde el punto de vista de la localización también ofrecen más o menos los mismos incentivos.

67. En cambio, en otros estudios 32/ se ha puesto de manifiesto que, aunque los incentivos no influyan gran cosa en la decisión de realizar o no una inversión directa en el extranjero, una vez tomada la decisión de establecer una instalación de producción en otro país, la elección de lugar donde se efectuará la inversión se hará posiblemente teniendo en cuenta si se conceden determinados incentivos. Esto se aplica sobre todo a las industrias de localización indiferente, que pueden escoger entre distintos lugares que tienen costos comparables; la industria del automóvil y las industrias de elaboración de alimentos, en particular, parecían ofrecer cierta receptividad a los incentivos que concedían los países receptores.

68. Con respecto a los distintos incentivos, hay datos que confirman que los incentivos fiscales resultan importantes para la IED orientada a la exportación, en tanto que la protección arancelaria lo es para la inversión extranjera cuyo fin es abastecer el mercado interior. Los canjes de deuda por capital social parecen haber desempeñado un cierto papel en el aumento de la IED en algunos países latinoamericanos 33/. Las zonas francas industriales, por el hecho de significar toda una serie de concesiones fiscales, financieras y arancelarias, además de una buena infraestructura y otras ventajas, han ayudado a atraer inversiones extranjeras directas a una serie de países en desarrollo 34/.

69. Por último, en otro estudio 35/ se intentó medir la eficacia de las políticas de estímulo de la inversión extranjera pidiendo a los inversores extranjeros que dijeran cómo habían reaccionado cuando un país que, tras haber

aplicado una determinada política de incentivos y desincentivos, luego había puesto fin a ésta, mientras que todos los demás países habían mantenido su política de estímulo de la inversión extranjera. Según las conclusiones del estudio, las prescripciones en materia de resultados apenas habían influido en la localización de las inversiones, mientras que las políticas de incentivos habían influido en la decisión de localizar la inversión en las dos terceras partes de los casos examinados. Pero, en última instancia, las autoridades de los países receptores no podían reducir sus incentivos para atraer empresas extranjeras pues ello les habría supuesto perder un volumen considerable de entradas de inversión extranjera directa.

70. La conclusión general que se puede extraer de estos estudios acerca de los incentivos es que los países receptores quedan atrapados en el "dilema del prisionero", que les lleva a tratar de ofrecer más incentivos que los demás con lo cual todos los países que ofrecen incentivos salen más mal parados que si ningún país hubiese ofrecido ningún incentivo. Como ha dicho Guisinger, "los incentivos pueden resultar eficaces de una forma asimétricamente perversa: cualquier aumento de los incentivos puede no suponer ninguna ganancia neta de competitividad, mientras que la retirada unilateral de los incentivos puede resultar enormemente perjudicial para la entrada de capital extranjero en un país" 36/.

71. En consecuencia, sería beneficioso para los países receptores que procuraran armonizar sus políticas de incentivos a fin de reducir costos innecesarios. Un primer paso sería dar una mayor transparencia a las políticas para atraer inversiones extranjeras directas. Los países pueden intercambiar información acerca de su legislación sobre la inversión extranjera directa y otras medidas conexas, así como acerca del efecto de esas políticas sobre las corrientes de IED, con miras a compartir experiencias sobre los costos y las ventajas de esas políticas. Esto ayudaría a mejorar la posición de los países receptores cuando negocien con los inversores extranjeros. Desde la perspectiva de las ET, una mayor transparencia de las políticas en materia de inversión extranjera directa les permitiría tomar mejores decisiones de inversión en un clima regulador general que sería favorable a sus actividades internacionales.

72. En la Ronda Uruguay se ha abordado la cuestión de las MIC 37/, llegándose a la conclusión de que eran incompatibles con algunos de los artículos del Acuerdo General. El proyecto de Acta Final de 1991 contiene una lista ilustrativa de las MIC en la esfera del comercio de bienes que son "incompatibles con los artículos III (Trato nacional) y XI (Eliminación general de las restricciones cuantitativas) del Acuerdo General". Entre las MIC que figuran en esa lista están las prescripciones en materia de contenido nacional y las medidas que restringen el volumen o el valor de las importaciones o lo relacionan con el nivel de las exportaciones, incluido el acceso a divisas. Según el proyecto de decisión, esas medidas habría que notificarlas y, hecho esto, eliminarlas en el plazo de dos años para los países desarrollados, de cinco años para los países en desarrollo y de siete para los países menos adelantados. Los países en desarrollo estarían autorizados a no aplicar temporalmente las disposiciones contenidas en el proyecto de decisión en los

casos en que fueran compatibles con el artículo XVIII del Acuerdo General 38/. Además, en las negociaciones se acordó revisar la lista de las MIC transcurridos cinco años y discutir si habría que completarlas con disposiciones sobre la política de inversiones extranjeras y la política de competencia.

1/ En comparación, durante el mismo período, la tasa anual media de crecimiento de las exportaciones mundiales fue de 10%. Véase Naciones Unidas, World Investment Report 1993 (en prensa), Nueva York.

2/ A precios y tipos de cambio de 1990, utilizando deflatores del PNB en el caso de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD).

3/ Las utilidades reinvertidas son un componente más importante de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo que en el caso de los países desarrollados, pues respecto de estos últimos tienen más importancia las corrientes transfronterizas.

4/ Excluidas las corrientes hacia los centros extraterritoriales.

5/ En parte gracias al éxito de los programas de conversión de deuda en capital. En el período de 1985-1989 la IED por conducto de las conversiones de deuda en capital constituyó el 80% de la IED total en Chile, el 59% en el Brasil, el 30% en México y el 20% en la Argentina. Véase Naciones Unidas, World Investment Report 1992 (ST/CTC/130), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92.II.A.19, pág. 26.

6/ Los países o territorios que forman el grupo de las diez economías en desarrollo que reciben las mayores corrientes de IED fluctúan entre los que a continuación se mencionan: Argentina, Brasil, China, Egipto, Hong Kong, Indonesia, Malasia, México, Nigeria, República de Corea, Singapur, Tailandia, Taiwán, Provincia china de, y Venezuela (cuadro 2). El segundo grupo de países receptores que se está perfilando con rapidez comprende a Colombia, Chile, Filipinas, India, Marruecos, Pakistán, Túnez y Viet Nam.

7/ Esta clasificación de las motivaciones de la IED se ha adaptado de Robock, S. H. y K. Simmonds, International Business and Multinational Enterprises (Irwin, Boston, 1989).

8/ El costo unitario de los gastos indirectos en concepto de investigación y desarrollo, diseño, comercialización, organización y otros insumos indirectos puede decrecer si esos gastos se distribuyen dentro de un gran volumen de ventas, ya sea mediante la producción en grandes fábricas (economías de escala) o la producción en un gran número de pequeñas fábricas (economías de ámbito). Este segundo tipo de producción se ha hecho más frecuente en tiempos recientes debido a que el progreso tecnológico y las

nuevas estructuras de organización llevan a la diferenciación de los productos y la reducción de escala de las plantas.

9/ En 1990 las 100 ET más grandes (excluidas las ET en banca y finanzas) tenían alrededor de un tercio de la masa total de IED. Véase World Investment Report 1993, op. cit.

10/ En las secciones III y IV se examinan los factores relativos a las ventajas de localización de los países receptores.

11/ Véase ONUDI, "Foreing direct investment flows to developing countries: Recent trends, major determinants and policy implications", PPD.167, 10 de julio de 1990, págs. 15 a 19.

12/ Véase Plummer, M. y E. Ramstetter, "Motives and policies affecting U.S. direct investment in ASEAN", Development and South-South Cooperation, vol. V, N° 9, diciembre de 1989.

13/ Este caso de "parques de tecnología de soporte lógico" se cita en Pierre Jacquemot, La firme multinationale: une introduction économique (Economica, París, 1990), págs. 77 y 78.

14/ En una vasta bibliografía sobre las estrategias globales de las ET se examina el tema con detalle. Véanse, en particular, M. Porter, The Competitive Advantage of Nations (Nueva York, Free Press, 1990), págs. 55 a 67 y 606 a 615; y Robock, S. H. y K. Simmonds, op. cit.

15/ Véase un análisis de la nueva pauta de producción industrial y sus consecuencias en Raphael Kaplinsky, "Direct foreing investment in Third World manufacturing: Is the future an extension of the past?", IDS Bulletin, vol. 22, N° 2, 1991.

16/ Véase "The global firm: R.I.P", The Economist, 6 de febrero de 1993.

17/ Pierre Jacquemot op. cit., nota 1, pág. 264, menciona ejemplos de traslado de las unidades de producción en países desarrollados. De acuerdo con esa fuente de información, Philips en 1985 decidió trasladar la producción de pantallas de televisión del Asia sudoriental a Europa y los Estados Unidos, y RCA repatrió líneas de montaje de Taiwán, provincia de China, a los Estados Unidos. Análogamente, en los últimos años, IBM produjo partes de ordenadores en unidades de producción integrada en los Estados Unidos, abandonando la producción en Asia. Apple decidió producir su nueva generación de ordenadores en California, cerca de sus proveedores.

18/ Esta clasificación de los países según las cuatro etapas de desarrollo arriba indicadas ha sido ideada por M. Porter basándose en las experiencias de desarrollo de los países desarrollados y los países en desarrollo. Véase M. Porter, op. cit., parte III, capítulo 10: "The competitive development of national economies", págs. 543 a 576.

19/ Dunning ha sugerido un ciclo similar de desarrollo para explicar los tipos de IED que atraen los países en función de su etapa de desarrollo. Véase John H. Dunning, Explaining International Production (Londres, Boston, Mass., Hayman, 1988), capítulo 5: "The investment development cycle and Third World Multinationals", págs. 140 a 168. T. Ozawa ha adoptado también este patrón de inversión extranjera directa según el ciclo de desarrollo, que está basado en el análisis que ha hecho Porter de las cuatro etapas de desarrollo; véase Terutomo Ozawa, "Foreign direct investment and economic development", en Naciones Unidas, Transnational Corporations, vol. 1, Nº 1, Nueva York, febrero de 1992.

20/ Véase, en particular, J. H. Dunning, op. cit., capítulo 5; S. Lall, "Direct investment in South East Asia by the NIEs: Trends and prospects", en Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, Nº 179, diciembre de 1991.

21/ Diversos estudios empíricos sobre la inversión extranjera directa han demostrado la existencia de una alta correlación entre las corrientes de IED y el tamaño y crecimiento de la economía del país receptor. Véase, por ejemplo, Thomas L. Brewer, "Foreign direct investment in developing countries: Patterns, policies and prospects", Banco Mundial (Departamento de Economía Internacional, Working Paper WPS 712, junio de 1991); Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, "Government policies and foreign direct investment" (ST/CTC/SER.A/17), noviembre de 1991.

22/ Véase World Investment Report 1992, op. cit., pág. 86.

23/ ONUDI, "Foreign direct investment flows ...", op. cit., pág. 34.

24/ Véase un análisis de las zonas francas industriales en UNCTAD, "Las zonas francas industriales: el papel de la inversión extranjera directa y sus efectos sobre el desarrollo", informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/B/WG.1/6), 1993.

25/ Para más detalles sobre las medidas de liberalización véase World Investment Report 1992, op. cit., págs. 79 a 85, y el World Investment Report 1993 de próxima aparición.

26/ Véase World Investment Report 1992, op. cit., págs 77 a 79.

27/ Banco Mundial, Legal Framework for the Treatment of Foreign Investment, vol. II: Guidelines, 1992.

28/ Se ha comprobado empíricamente que la competencia imperfecta es el rasgo que define con más exactitud a las industrias en las que se hacen inversiones extranjeras directas; véase Naciones Unidas, The Impact of Trade-Related Investment Measures on Trade and Development, publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E.91.II.A.19, Nueva York, 1991.

29/ Véase OCDE, Investment incentives and disincentives: effects on international direct investment (París, 1989); Naciones Unidas, The Impact of Trade-Related Investment Measures ..., op. cit.; Stephen Guisinger,

"Host-country policies to attract and control foreign investment", en Theodore H. Moran y colaboradores, Investing in Development: New Roles for Private Capital? (Overseas Development Council, Washington D.C., 1986).

30/ Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, "Government policies and foreign direct investment", op. cit.

31/ Véase una exposición de estos estudios en Naciones Unidas, The Determinants of Foreign Direct Investment (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.92.II.A.2, 1992); Naciones Unidas, The impact of Trade-Related Investment Measures..., op. cit.; S. Guisinger, "Host-country policies to attract and control foreign direct investment", op. cit.; S. Guisinger, "Rhetoric and reality in international business: a note on the effectiveness of incentives", en Naciones Unidas, Transnational Corporations, vol. 1, Nº 2, Nueva York, agosto de 1992.

32/ Véase, por ejemplo, D. J. C. Forsyth, US Investment in Scotland (Nueva York, Praeger Publishers, 1972); G. L. Reuber con H. Crookell, M. Emerson y G. Gallais Hamonno, Private Foreign Investment in Development (Oxford, Clarendon Press, 1973).

33/ Varios estudios empíricos efectuados por la CFI y el Institute of International Finance han llegado a la conclusión de que los programas de canje de deuda por capital social han fomentado la IED en América Latina. Véase J. Bergsman y W. Edisis, "Debt-Equity Swaps and Foreign Direct Investment in Latin America", IFC Discussion Paper Nº 2, Washington, D.C., 1988; Institute of International Finance: Fostering Foreign Direct Investment in Latin America, Washington, D.C., 1990.

34/ Véase UNCTAD, "Las zonas francas industriales...", op. cit.

35/ Stephen E. Guisinger y colaboradores, Investment Incentives and Performance Requirements (Nueva York, Praeger Publishers, 1985), estudio patrocinado por la CFI del Banco Mundial.

36/ Stephen Guisinger, "Host-country policies...", op. cit., pág. 166.

37/ En el proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay se ha incluido una decisión sobre las MIC. Véase World Investment Report 1992, op. cit., págs. 70 a 73.

38/ Esto es, en los casos en que haya que adoptar medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio por problemas de balanza de pagos o para proteger industrias incipientes o estimular el desarrollo.
