



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/C.10/1994/8
23 de marzo de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISION DE EMPRESAS TRANSNACIONALES
20° período de sesiones
Ginebra, 2 a 11 de mayo de 1994
Tema 7 del programa provisional*

EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LA COOPERACION TECNICA RELATIVA A LAS
INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS Y LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

Actividades de cooperación técnica

Informe de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En el presente informe figura una reseña de algunas de las principales actividades realizadas en 1993 por el programa sobre las empresas transnacionales (el Programa) en el marco de su labor de cooperación técnica. Se examinan las actividades relativas a la reforma general de la política de inversiones extranjeras y de la política sectorial, centrandó la atención en la ordenación de los recursos naturales. A continuación, se reseñan algunas de las actividades relativas al desarrollo de los recursos humanos. Por último, se examinan las repercusiones del programa de cooperación técnica en los países en desarrollo receptores.

* E/C.10/1994/1.

INDICE

	<u>Párrafo</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 7	3
II. REFORMA GENERAL DE LA POLITICA DE INVERSIONES EXTRANJERAS	8 - 50	4
A. Examen y modificación de la legislación relativa a las inversiones	8 - 17	4
B. Competitividad en el plano nacional	18 - 27	7
C. Competitividad a nivel de las empresas	28 - 34	10
D. La creación de cauces especiales para las inversiones extranjeras	35 - 50	11
III. REFORMA DE LAS POLITICAS SECTORIALES: APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES	51 - 77	15
A. Tendencias generales	51 - 54	15
B. Examen de políticas y contratos	55 - 68	17
C. Supervisión y auditoría del proyecto	69 - 72	20
D. Consideraciones especiales en los países que anteriormente tenían economías de planificación centralizada	73 - 77	21
IV. DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS	78 - 86	22
V. CONCLUSIONES	87 - 92	25

I. INTRODUCCION

1. En su resolución 1993/49, el Consejo Económico y Social pidió al Secretario General que presentara a la Comisión en su 20º período de sesiones informes sobre la experiencia adquirida en la cooperación técnica relativa a las inversiones extranjeras directas y las empresas transnacionales. Al respecto, algunas de las delegaciones que asistieron al 19º período de sesiones de la Comisión pidieron que en lo sucesivo la secretaría proporcionara información más pormenorizada sobre sus actividades de asesoramiento y capacitación y los efectos que éstas tenían en los países en desarrollo receptores. El presente informe se ha preparado en respuesta a esas solicitudes.

2. Los países en desarrollo y los países con economía en transición han mantenido la tendencia de reforma política encaminada a crear un sector privado dinámico y atraer una mayor corriente de inversiones extranjeras. A esos efectos, en el examen del marco jurídico pertinente se ha intentado tener en cuenta los esfuerzos crecientes de todos esos países por realzar las oportunidades comerciales que ofrecen. A los efectos de fortalecer la capacidad nacional en ese sector, el programa sobre las empresas transnacionales continuó prestando asistencia a los gobiernos en los procesos de reforma política y jurídica que apoyan, en general, los estímulos al sector privado y, en particular, la captación de inversiones extranjeras. El presente informe pone de relieve los principales sectores que abarcó la asistencia. Los ejemplos citados se relacionan con las solicitudes de asistencia en materia de cooperación técnica formuladas por los gobiernos en 1993.

3. En 1993, como en ocasiones anteriores, muchas solicitudes de asistencia de los gobiernos se centraron especialmente en el examen y modificación de la legislación que regula las inversiones extranjeras. Pero, en la mayoría de los casos, el asesoramiento tuvo que vincularse y complementarse, inevitablemente, con el relativo a todas las demás cuestiones básicas que influyen en la creación de condiciones óptimas para la inversión. Con todo, reviste especial interés para el programa de trabajo que en 1993 los gobiernos hayan solicitado cada vez más servicios de asesoramiento no sólo sobre la manera de obtener el nivel básico de captación de corrientes de inversión extranjera, sino además, sobre que hay que hacer para poder competir con los demás países que intentan atraer esas mismas corrientes.

4. El tema de la competitividad reviste una importancia especial en el caso de algunos países con economía en transición. En esos países, el sector de investigación y desarrollo científicos evolucionó y floreció considerablemente en los últimos 30 a 40 años a consecuencia del apoyo prestado por los gobiernos centrales a las empresas o institutos científicos. Sin embargo, al reducirse los subsidios públicos, el sector científico perdió, entre otras cosas, su mercado y su fuente principal de financiación. Con todo, esos países todavía disponen de una tecnología desarrollada a lo largo de los años que ahora desean comercializar en el exterior. Pero recientemente los mercados internacionales de alta tecnología se volvieron demasiado competitivos. Las alianzas con empresas transnacionales podrían crear un grado de competitividad cuya consecución, de otra forma, insumiría mucho tiempo al personal de los institutos científicos y empresas conexas de los países que anteriormente tuvieron una economía de planificación centralizada. En 1991, el programa sobre las empresas transnacionales inició un proyecto para promover ese tipo de colaboración y

en 1993 la demanda de proyectos similares creció significativamente en algunos países con economía en transición. El creciente programa sobre competitividad también se está adaptando en beneficio de países más tradicionales de economía de mercado.

5. En 1993, como en años anteriores, la asistencia en materia de recursos naturales constituyó un componente considerable del programa de cooperación técnica. La mayor parte de esa labor se relacionó con la explotación de los recursos minerales y petrolíferos. Recayó no sólo en cuestiones legislativas y normativas, sino también en el aspecto contractual. La labor legislativa y normativa que se llevó a cabo o se finalizó abarcó desde la afinación de los mecanismos existentes en materia de explotación de recursos minerales y petrolíferos hasta la rehabilitación total de esos mecanismos. En materia contractual, comprendió el análisis de contratos existentes o propuestos.

6. Si bien la labor fue muy amplia, se pudieron discernir ciertas pautas. En los países receptores con economía de mercado arraigada, hay una conciencia y un refinamiento cada vez mayores en relación con las cuestiones normativas claves que intervienen en la organización acertada de las inversiones en los sectores de los recursos minerales y petrolíferos. En consecuencia, en las solicitudes de asistencia técnica sobre cuestiones normativas, hubo una mayor demanda de apoyo para la afinación de mecanismos arraigados y, sin duda, satisfactorios de explotación de los recursos naturales. Con todo, ese mayor refinamiento no siempre coincide con a) la capacidad de manejar los complejos mecanismos comerciales que regulan las inversiones en el sector de los recursos naturales o b) la capacidad de vigilar y comprobar las operaciones a los efectos de garantizar el pleno cumplimiento de las obligaciones jurídicas o los compromisos contractuales. Por consiguiente, se recibieron varias solicitudes de asistencia en relación con estas últimas cuestiones, lo que puede constituir una tendencia cada vez mayor en la labor de cooperación técnica relativa al sector de los recursos naturales. En cambio, en los países con economía en transición que ahora desean que la inversión privada desempeñe una función clave, todavía existe la necesidad de rehabilitar y modernizar considerablemente las leyes y medidas relativas a los recursos naturales. Si bien en esos países no escasea la capacidad técnica no financiera, desarrollada en las empresas de propiedad del Estado, todavía queda mucho por asimilar en lo que atañe a las cuestiones normativas.

7. El desarrollo de los recursos humanos siempre ha sido un importante componente del programa de cooperación técnica y en ese sentido, el año 1993 no fue una excepción. En efecto, se recibió una gran cantidad de solicitudes de asistencia en materia de capacitación y las posibilidades de satisfacerlas sólo estuvieron limitadas por la carencia de recursos disponibles.

II. REFORMA GENERAL DE LA POLITICA DE INVERSIONES EXTRANJERAS

A. Examen y modificación de la legislación relativa a las inversiones

8. En muchos países en desarrollo hay una ley, frecuentemente llamada código de inversiones, que sirve de instrumento para resumir los objetivos, privilegios, términos y condiciones para la realización de actividades de

inversión en un medio determinado. (Muy a menudo, esas leyes también se denominan códigos de inversiones extranjeras, en cuyo caso versan concretamente sobre las inversiones extranjeras directas.) Los gobiernos procuran obtener asistencia técnica para redactar nuevos códigos o modificar la legislación existente.

9. La asistencia para la redacción, el análisis o la modificación de la legislación relativa a las inversiones se ha solicitado, principalmente, en relación con dos cuestiones. En primer lugar, se considera que la experiencia colectiva del Programa permite determinar lo que cabe esperar, en determinado contexto, respecto de las exigencias básicas de los inversionistas extranjeros. Hay dos elementos que parecen preocupar considerablemente a los grandes inversionistas extranjeros en la mayoría de los países en desarrollo. Uno es disponer de un plan atractivo de reglamentación cambiaria. El otro concierne a la garantía del título: los inversionistas extranjeros atribuyen gran importancia a tener la plena seguridad de que, en caso de expropiación, el monto de la indemnización y la forma de pago podrían, de plantearse una controversia, someterse en última instancia a arbitraje internacional. En segundo lugar, los gobiernos solicitan asesoramiento para determinar de qué manera el código puede servir de instrumento para indicar las categorías de actividades comerciales que están abiertas a la inversión extranjera y, de haberlas, cuáles han de favorecerse con concesiones especiales.

10. Al prestar asistencia técnica en ese sector, la deficiencia más importante en la política oficial con que se tropieza más a menudo es, quizás, que al tratar de abarcar todas las cuestiones que suscitan inquietud a los inversionistas extranjeros, algunos códigos de inversiones intentan, infructuosamente, convertirse en leyes de alcance universal. Ello se debe a que el código se utiliza como remedio para curar todos los males que se perciben en el resto del marco normativo general de las inversiones extranjeras. Por ejemplo, en un país del África meridional, el remedio que se administró fue otorgar incentivos en el contexto de un régimen fiscal que de otra forma habría sido muy desalentador, con impuestos indirectos demasiado altos. El Programa aconsejó al gobierno que modificara el régimen fiscal en relación con los impuestos indirectos, en lugar de, como se pensaba hacer, tratar de remendarlo mediante concesiones previstas en el código de inversiones.

11. En algunos casos, los códigos se utilizan para llenar los vacíos que dejan otras leyes comerciales rudimentarias. Es lo que ocurre, en particular, en los países que sólo recientemente han adoptado una economía de mercado. De esa forma, por ejemplo, un análisis reciente de la ley de inversiones de uno de esos países en Europa oriental reveló que, en realidad, muchos aspectos deberían estar comprendidos en las leyes relativas a las sociedades comerciales o en otra legislación, a saber, las leyes laborales, de previsión social y de propiedad industrial. En un país similar de la misma región, el Programa siguió ejecutando un proyecto iniciado en 1992 que abarca la preparación de ese tipo de legislación. Ello ha prevenido la inclinación natural a utilizar un código de inversiones como única alternativa de reforma legislativa.

12. Una cuestión interesante planteada por una solicitud de asistencia técnica de un país insular del Pacífico es la importancia que debería atribuirse a la adopción de un código de inversiones. En realidad, ese país en particular no tuvo muchas dificultades para atraer inversiones. Pero surgieron algunos

obstáculos que el gobierno consideró que debía salvar quizá adoptando un código de inversiones. Antes de llevar adelante la idea, los funcionarios procuraron asesorarse para saber si esa era necesariamente la mejor solución.

13. El Programa indicó a ese país que un código de inversiones podía ser un instrumento normativo vital para los países en desarrollo que intentaban atraer la inversión extranjera. Se señaló que las empresas internacionales todavía se mostraban excesivamente cautelosas en cuanto a invertir en los países en desarrollo, a menos que la posición del gobierno sobre las exigencias básicas de los inversionistas estuviera claramente definida. Un código formulado en los términos apropiados podría utilizarse con ese fin. Con todo, se hizo hincapié en que la posible influencia de un código de inversiones era limitada, ya que sus efectos siempre dependían de los demás factores fundamentales necesarios para crear las condiciones óptimas para la inversión. Algunos de los factores más importantes son: a) las actitudes locales hacia la empresa privada en general, b) la previsibilidad de las condiciones y la ausencia de arbitrariedad y de reglamentaciones gravosas, y c) condiciones macroeconómicas apropiadas, incluida la libertad de transferir las ganancias y repatriar el capital.

14. Las solicitudes de asistencia para formular y redactar declaraciones sobre la política de inversiones extranjeras ponen de manifiesto la importancia que se atribuye ahora a dar una imagen positiva de las actitudes locales. Las actitudes de los gobiernos hacia la empresa privada no se pueden separar de las condiciones creadas para la inversión extranjera. Las actitudes de todo gobierno parecen depender en gran medida de las comunicadas por los dirigentes. En consecuencia, es importante que éstos establezcan una clara posición con respecto a la inversión extranjera. Con frecuencia, eso se puede lograr mediante la publicación de una declaración oficial sobre la política de inversiones extranjeras, que puede ser mucho más detallada que un código. En 1993, un país del Africa oriental solicitó asistencia para redactar una declaración de esa índole.

15. Al estudiar un código de inversiones aprobado recientemente en un país del Africa nororiental, el Programa observó la existencia de reglamentaciones gravosas y una excesiva injerencia en los mecanismos comerciales, si bien con la mejor intención de "asistir al inversionista". Aunque en muchos aspectos el código poseía realmente las características más salientes de un régimen liberal de inversiones, se observó que los procedimientos estipulados para la formación de empresas colectivas comprendían demasiadas reglamentaciones. Por ejemplo, se disponía que todos los acuerdos sobre empresas colectivas estuvieran redactados según un modelo preparado por el gobierno. De esa forma, se intentaba ayudar a los inversionistas locales, que no eran muy versados en la maraña de mecanismos internacionales sobre empresas colectivas, pero el resultado fue, en realidad una limitación general respecto de las diversas opciones que de otra forma habrían tenido los inversionistas privados.

16. El Programa señaló al gobierno que en los países de economía de mercado era preciso reglamentar la empresa privada, por razones de interés público, con respecto a las cuestiones que concernían, por ejemplo, a la salud pública, la seguridad, el medio ambiente, el derecho a explotar los recursos naturales y el pago de impuestos. Pero también se hizo hincapié en que, al formular la política del sector privado (incluido el papel de las inversiones extranjeras) debía adoptarse una posición clara respecto del alcance de las reglamentaciones

promulgadas por motivos de interés público. En primer lugar, las reglamentaciones comerciales que van más lejos de proteger el interés público general y protegen y promueven intereses privados particulares - ya sea regiones, industrias, grupos o sectores - pueden crear distorsiones económicas contraproducentes para la economía en su conjunto. En segundo lugar, el exceso de reglamentación algunas veces da lugar a una exagerada injerencia en los mecanismos comerciales, como en este caso en particular. Por sugerencia del Programa, el gobierno ha preparado ahora un proyecto de código de inversiones que elimina las reglamentaciones excesivas.

17. En dos casos recientes (uno de ellos de una ex república soviética y el otro de un país de Africa) se solicitó amplio asesoramiento sobre el derecho tributario y el régimen impositivo en general. A medida que una mayor cantidad de países adopten el criterio de que las condiciones macroeconómicas, administradas con sensatez, pueden ser más importantes para los inversionistas extranjeros que la mera creación de enclaves económicos para ellos, es probable que se reciban más solicitudes de asistencia en ese sector. Si bien los recursos disponibles con frecuencia no permiten realizar un análisis completo de todas las cuestiones pertinentes, las recomendaciones que en definitiva se formulan a los gobiernos siempre parten de la premisa de que una política de inversiones extranjeras sólo puede ser atractiva si va acompañada de condiciones económicas que creen oportunidades para que los inversionistas obtengan ganancias y puedan transferirlas. Eso es lo que significa, en última instancia, crear condiciones macroeconómicas adecuadas.

B. Competitividad en el plano nacional

18. El marco de las inversiones mundiales es muy competitivo y muchos países están luchando por mejorar las condiciones económicas y comerciales. Además de tener en cuenta las medidas fundamentales mencionadas anteriormente, cualquier país en desarrollo que desee atraer corrientes de inversión extranjera ha de tomar en consideración ahora su política de inversiones en relación con la política de otros países.

19. La adopción de un sistema de política abierta, que dé un "trato nacional" a los inversionistas extranjeros, parece constituir una señal especialmente poderosa para atraer la inversión extranjera y el programa sobre las empresas transnacionales ha recomendado ese tipo de medidas a unos cuantos países. En 1993 otro país africano adoptó esa recomendación. Su política de inversiones extranjeras no establece ningún procedimiento de escrutinio y aprobación de las inversiones; más bien, es un sistema abierto en virtud del cual se permite a los inversionistas extranjeros llevar a cabo cualquier actividad comercial que no esté prohibida por ley, siempre y cuando lo hagan en los términos y condiciones que regirían para las actividades similares de cualquier ciudadano¹.

20. Independientemente del grado de apertura que exista, el régimen tributario es un factor esencial para la competitividad. Muchos países ofrecen incentivos fiscales para alentar la inversión extranjera. Generalmente se trata, entre otras cosas, de franquicias con respecto al impuesto sobre la renta, exención de aranceles e impuestos sobre las ventas y reducción de gravámenes personales sobre bienes extranjeros. En la medida en que esos incentivos inducen a realizar nuevas inversiones, se sostiene que no reducen los ingresos al

presupuesto nacional por concepto de impuestos. Con todo, las investigaciones han demostrado que, en realidad, los incentivos fiscales, quizá influyan realmente sólo en las decisiones sobre inversiones en determinadas industrias. En general, la experiencia del Programa indica que no son los factores que más influyen en esas decisiones.

21. En el examen de un proyecto de código de inversiones de un país de Europa oriental que abrió su economía recientemente y está tratando de atraer inversiones extranjeras, se observó que el código incorporaba el criterio tradicional de atraer inversiones por medio de concesiones fiscales, por ejemplo, exención de derechos de importación, privilegios arancelarios y exención de impuestos. El programa sobre las empresas transnacionales señaló que en el mundo actual la inversión extranjera se podría atraer (suponiendo la rentabilidad del mercado) mediante la garantía de las inversiones, la posibilidad de convertir y repatriar el capital y las ganancias, un marco jurídico que protegiese los derechos de propiedad industrial y tecnológica y, de ser posible, un medio de libre empresa, abierto a la competencia en igualdad de condiciones con los inversionistas locales.

22. También se hizo hincapié en que los incentivos que se ofrecían a los inversionistas extranjeros y no a los locales, como en ese caso, tendían a crear determinados problemas, sin atraer necesariamente a la inversión extranjera. En primer lugar, es probable que las empresas extranjeras tengan que pagar en sus propios países los impuestos que ahorran en los países receptores, a menos que aquéllos eximan de impuestos a los ingresos extranjeros, ya sea como principio general para ciertos países o como resultado de un acuerdo tributario bilateral con un país en particular. En segundo lugar, conceder incentivos sobre la base del origen de la propiedad no es un principio económico muy acertado. En tercer lugar, la administración de los incentivos puede dar lugar a situaciones de injerencia y entorpecimiento, si éstos han de aprobarse caso por caso.

23. Aun cuando los incentivos fiscales se ofrezcan a todos los inversionistas para determinadas actividades, hay problemas que han de tenerse en cuenta. En primer lugar, como se indicó anteriormente, en muchos casos los incentivos son formas de mitigar (utilizando para ello el "remedio" de un código de inversiones) los efectos de unos impuestos que de otra forma serían prohibitivos. En segundo lugar, como lo indicó el análisis de un código de inversiones de un país del Africa septentrional, los esfuerzos por ampliar la lista de industrias que reciben incentivos a menudo dan lugar a que, en definitiva, existan en el país dos códigos tributarios, uno para los viejos e infortunados inversionistas y otro para los nuevos. El programa recomendó a ese gobierno que introdujera disposiciones tributarias generales que no distorsionaran la situación y que fueran viables y competitivas en el plano internacional. Pero esa recomendación, como en el caso muy reciente de otro país de Africa al que el programa asesoró de la misma forma, da lugar a dos cuestiones normativas: a) el nivel que han de tener las tasas impositivas para que sean eficaces y b) el grado en que determinados incentivos todavía son apropiados en un régimen que establece impuestos al comercio moderados. Con respecto a la cuestión del nivel tributario eficaz, en ese caso en particular el Programa recomendó al gobierno que examinara la posibilidad de establecer un régimen tributario atractivo, con impuestos bajos para el comercio y más altos para el consumo y, además, con impuestos progresivos o impuestos de explotación

para las industrias extractivas. El criterio de imponer gravámenes moderados a las empresas permite circunscribir más los incentivos, con lo cual se corre menos riesgo de crear distorsiones económicas significativas. Aunque haciendo hincapié en que no existe una opinión establecida en el plano internacional acerca de cuáles son los incentivos más apropiados, el Programa recomendó a los gobiernos que se esfuerzan por ser competitivos mundialmente que en general, adoptaran una política que podría denominarse de "bajos impuestos, no grandes concesiones".

24. La disponibilidad de divisas es una de las preocupaciones fundamentales de los inversionistas extranjeros y de sus acreedores. La posibilidad de transferir las ganancias ya se ha mencionado entre los factores fundamentales necesarios para crear condiciones óptimas para la inversión. Por esa razón, los países en desarrollo ofrecen cada vez más a los inversionistas extranjeros garantías de que se dispondrá de divisas, por lo menos, para el servicio de la deuda, la remesa de ganancias y la repatriación del capital. En el caso de proyectos de exportación generadores de divisas, esas garantías pueden consistir en eximirlos de la obligación de entregar moneda extranjera. En este último caso, el inversionista sólo convierte a moneda nacional la cantidad necesaria para pagar los gastos e impuestos locales.

25. El Programa ha alentado a los países que desean crear condiciones competitivas no sólo a que establezcan mecanismos especiales de regulación cambiaria para determinados inversionistas, sino a que adopten, además, regímenes de control cambiario más liberalizados. El año pasado, el Programa sugirió al gobierno que eliminara toda regulación cambiaria que no fuera la indispensable a los efectos de dejar constancia de las transacciones para el pago de impuestos y con fines estadísticos. En la práctica, eso significaría que no habría entrega obligatoria de ganancias en divisas y que no se exigiría a los residentes que colocaran sus ahorros en moneda nacional, ni que los invirtieran en el país receptor. En una decisión de esa índole intervienen otras consideraciones políticas, pero esa medida sería un indicio seguro de que el gobierno tiene la intención de crear condiciones económicas estables mediante la necesaria política de apoyo en materia fiscal y monetaria. El gobierno se sintió muy atraído por la idea y actualmente estudia todas las consecuencias que podría acarrear la adopción de ese sistema.

26. El suministro a los inversionistas extranjeros de la garantía del título de propiedad mediante la adhesión a diversos instrumentos jurídicos internacionales, se ha convertido en un factor cada vez más esencial para establecer el grado de competitividad de un país. A medida que proliferan los acuerdos multilaterales y bilaterales sobre inversiones, hay una demanda cada vez mayor de asistencia de parte de los países en desarrollo para examinar el papel que desempeñan esos acuerdos y la interacción entre su política de inversiones y los instrumentos multilaterales y regionales que regulan la inversión extranjera.

27. Por ejemplo, cuando un país de Asia estaba por negociar un acuerdo bilateral de protección de las inversiones con determinado país industrializado, su gobierno solicitó asesoramiento con el objeto de comprender claramente algunas de las cuestiones más importantes relativas a esos acuerdos, tales como el tratamiento nacional, la indemnización y la solución de controversias. El Programa proporcionó la información solicitada sobre las perspectivas de los

países en desarrollo y desarrollados en relación con las tres cuestiones, las prácticas generalmente utilizadas y ejemplos concretos de acuerdos negociados por determinados países.

C. Competitividad a nivel de las empresas

28. En noviembre de 1992 se enviaron misiones a dos países de Europa oriental para elaborar un proyecto que permitiera ayudar a esos países a introducir sus productos y servicios de alta tecnología en los mercados internacionales. Apenas un año después, en cuatro países de la misma región se están llevando a cabo proyectos de ese tipo. Otros dos países de Europa oriental también han expresado interés. Un proyecto análogo, que se está ejecutando en un país del Caribe desde 1991, incluye el establecimiento de vínculos entre su sector biotecnológico y las empresas transnacionales farmacéuticas y biotecnológicas a fin de vender productos en el extranjero mediante la concertación de arreglos de empresa mixta o de otro tipo con esas empresas.

29. El objetivo de este elemento del programa de trabajo del Programa es crear vínculos generadores de ingresos entre institutos científicos muy especializados (principalmente empresas de países de Europa oriental) y empresas transnacionales mediante el establecimiento de empresas comerciales mixtas o cualquier otra forma de alianza estratégica. La estrategia relativa a la asistencia técnica requiere la colaboración con los institutos y con sus gobiernos: los institutos deben recaudar los recursos y los conocimientos técnicos necesarios para entablar relaciones comerciales con las empresas transnacionales, y los gobiernos deben apoyar a los institutos con políticas que ofrezcan condiciones para fomentar esos tipos de alianzas.

30. La asistencia técnica incluye: a) el examen de la legislación pertinente al establecimiento y funcionamiento de relaciones comerciales con las empresas transnacionales, por ejemplo, las leyes relativas a la inversiones extranjeras, el comercio exterior y la protección de la propiedad intelectual; b) el examen de la estructura del sector científico, incluidas cuestiones institucionales y de organización; c) la evaluación de la competitividad internacional de los institutos científicos desde los puntos de vista técnico y comercial; y d) la capacitación en actividades relacionadas con los negocios a saber, estrategias, diseño de la organización, comercialización y promoción, negociación y otras).

31. En el examen de la legislación se incluyen, cuando procede, cuestiones jurídicas concretas, tanto a nivel nacional como empresarial. Por ejemplo, en el caso de la protección de la propiedad intelectual se examina la legislación nacional pertinente (por ejemplo, las leyes sobre patentes) y su aplicación, y después se examinan los arreglos institucionales de la empresa en cuestión que influyen en la explotación de la propiedad intelectual (por ejemplo, cómo afectaría los pagos de regalías a los generadores de la propiedad intelectual).

32. Durante el estudio de las cuestiones relacionadas con la estructura del sector científico, el Programa observó que el tipo de reorganización elegido para la privatización algunas veces ha reducido involuntariamente las posibilidades de recuperación de ese sector. Por ejemplo, en casi todos los países, los gobiernos han privatizado instalaciones manufactureras de alta tecnología sin mantener los vínculos anteriormente establecidos con los

institutos estatales científicos y de investigación y desarrollo. Por consiguiente, el instituto científico pierde una fuente esencial de ingresos que necesita para proseguir sus investigaciones (los pagos de regalías por la instalación manufacturera). La instalación manufacturera también pierde el acceso a las investigaciones necesarias para mejorar sus productos. De esta manera se pone en peligro el futuro tanto del instituto de investigación y desarrollo como de la instalación manufacturera.

33. Para resolver ese problema se brindó asesoramiento sobre cómo reestructurar el sector científico mediante el establecimiento de acuerdos de concesión de licencias entre las empresas privadas de alta tecnología y los institutos públicos de investigación y desarrollo. El asesoramiento se basó en la experiencia de algunos países desarrollados en que se han celebrado esos acuerdos entre instituciones de investigación y desarrollo financiadas por el gobierno o las universidades, por una parte, y las empresas privadas de alta tecnología, por la otra. El Programa suministró también a los institutos científicos información sobre posibles socios en los países desarrollados y facilitó el contacto entre ellos. Como resultado de ello, se han elaborado algunos proyectos (que en su mayoría son todavía en pequeña escala) entre empresas extranjeras e institutos locales.

34. Las actividades de promoción de la competitividad a nivel de las empresas en Europa oriental podrían ser de interés para muchos países en desarrollo, algunos de los cuales tienen cierto grado de capital intelectual capaz de desarrollar operaciones productivas de alta tecnología muy lucrativas. De hecho, en muchos casos las actividades de investigación financiadas por los gobiernos o las universidades han dado lugar al establecimiento de laboratorios de buena calidad que realizan investigaciones innovadoras. Sin embargo, los gobiernos o las empresas de muchos países en desarrollo, en parte abrumados por la complejidad de una explotación eficaz de la propiedad intelectual y por la feroz competencia en las industrias de alta tecnología en los mercados internacionales, no intentan ingresar en estos mercados. El éxito de los programas ejecutados en Europa oriental podría estimular a esos gobiernos a tratar de lograr ese ingreso. El proceso es complejo y difícil, pero los posibles beneficios son enormes. El programa está desarrollando la capacidad de ofrecer la asistencia necesaria a los países en desarrollo que tienen cierto grado de competencia en materia de propiedad intelectual y capacidad de innovación.

D. La creación de cauces especiales para las inversiones extranjeras

1. Zonas económicas libres

35. Las zonas económicas libres² siguen teniendo interés para muchos gobiernos. La evolución de las economías de planificación centralizada, donde se considera que las zonas económicas libres son un medio para aplicar mecanismos de economía de mercado, también ha dado un nuevo impulso a la proliferación de esas zonas. Sin embargo, dado que las condiciones de liberalización de las políticas ha estado acompañado también de limitaciones en el presupuesto estatal, cada vez hay mayor interés en las zonas económicas libres, en las que la iniciativa privada ofrece los servicios que usualmente presta el sector público. Por

ejemplo, en la asistencia prestada a tres países de Africa septentrional y al gobierno de un país de América del Sur, se preveía o se estaba negociando la privatización de la infraestructura, o por lo menos de una parte de ella.

36. Una de las cuestiones principales sobre las que se solicitó asesoramiento se refiere a la elección entre la adopción de un régimen general de aplicación uniforme a toda empresa orientada a las exportaciones, independientemente de su ubicación dentro del territorio nacional o de un régimen que ofrezca beneficios únicamente a las empresas que funcionen en zonas determinadas. La elección depende de muchos factores, incluidas las condiciones locales, tales como la estructura económica del país, el nivel de desarrollo de la infraestructura (en particular la red de comunicaciones), el potencial en materia de recursos naturales de las diferentes regiones del país y otros factores. Así pues, al recomendar al gobierno de uno de los tres países de Africa septentrional que complementara su nueva legislación sobre inversiones con una ley que estableciera una "zona de elaboración orientada a las exportaciones", el asesoramiento del Programa se basó parcialmente en consideraciones relativas a las características físicas del país, las condiciones deficientes de su infraestructura y la necesidad de concentrar las inversiones en regiones determinadas a fin de lograr un nivel de desarrollo significativo y aumentar al máximo sus repercusiones en la región en cuestión.

37. Otra cuestión importante sobre la que se solicita a menudo asesoramiento se refiere a la política en materia de estímulos. La eficacia de cualquier política de estímulos no sólo depende de la competitividad de los programas de estímulos aplicados en otros lugares, sino que con frecuencia depende más de la magnitud de las deficiencias que se eliminarían al realizar operaciones en una zona económica libre. El problema que encaran los gobiernos es garantizar una oferta suficiente de estímulos que atraiga el volumen y los tipos necesarios de inversiones, pero que no sean tan desproporcionados que excedan el nivel de las deficiencias que se hayan determinado. Por consiguiente, el suministro de información por el Programa sobre el alcance y los tipos de estímulos existentes en un entorno análogo en otros países proporciona directrices útiles.

38. La existencia de instalaciones industriales uniformes es un factor importante para atraer inversionistas extranjeros a las zonas económicas libres, dado que permite a éstos iniciar la producción con rapidez y les evita la necesidad de construir una fábrica en lugares desconocidos. Para algunos gobiernos, la cuestión es si deben construir y después alquilar o vender las instalaciones, o si deben alquilar los terrenos a los inversionistas para que éstos puedan construir sus propias instalaciones. También en este caso la elección está determinada por diversos factores, incluidos, entre otros, el régimen jurídico relativo a la tenencia de la tierra y los medios de contratación disponibles. En relación con un caso tratado el año anterior, el Programa recomendó al gobierno interesado que construyera y arrendara a tarifas bajas a fin de facilitar el inicio de las actividades; esto permitiría aumentar gradualmente esas tarifas en el futuro, dependiendo de la evolución del clima de inversión. En otros casos, se ha recomendado que los inversionistas construyan sus propios locales.

39. Un factor fundamental es la formulación de un marco contractual y normativo. El Programa atendió la solicitud formulada por el gobierno de un país africano de evaluar la propuesta de una empresa transnacional de financiar,

equipar y administrar una importante zona de elaboración de productos para la exportación. La zona propuesta estaría ubicada en la región más desarrollada del país y el territorio de la zona abarcaría una gran parte del país. A la propuesta se adjuntaba un proyecto de ley que disponía la organización y reglamentación de la zona y la supervisión de todas las actividades dentro de los límites de la zona. Se preveía que el empresario se encargaría de hacer cumplir los reglamentos de la zona.

40. El Programa estudió la oferta y realizó una evaluación de los derechos y deberes de ambas partes, de conformidad con las disposiciones de los proyectos de documentos legales presentados. Se llegó a la conclusión de que las condiciones no sólo eran extremadamente desiguales, sino que el acuerdo en su conjunto, en caso de concertarse, infringiría gravemente la soberanía nacional. En todo caso, el estudio de previabilidad que se presentó no estaba suficientemente documentado y era deficiente en muchos aspectos. El Programa sugirió que se negociara el acuerdo sobre una base completamente diferente y prestó asistencia al gobierno en todo el proceso.

41. Interesado en transformar una localidad portuaria en una zona privatizada para la elaboración de productos de exportación, el gobierno de otro país en desarrollo tenía que elegir el acuerdo contractual que se concertaría con el sector privado. Se examinaron diferentes tipos de acuerdos que comprendían diversos grados de participación del sector privado. Un aspecto importante era que, por razones de política, el gobierno había decidido limitar la participación del sector público en la vida económica. Debido principalmente a esa razón, se eligió como acuerdo un tipo de concesión. En el caso que se examina, el arreglo ofrecía varias ventajas. La empresa privada se encargaría de construir las instalaciones y los locales, llevar a cabo mejoras generales y proporcionar el capital de explotación. Asimismo, se haría cargo del funcionamiento por su cuenta y riesgo, asumiría la dirección, mantendría y mejoraría las instalaciones y adquiriría todo el equipo y material necesarios. No obstante, al terminar la concesión las instalaciones pasarían a ser propiedad del Estado. En este caso concreto, se considera que la ventaja principal del contrato de concesión era que el Estado quedaba protegido contra obligaciones financieras y lograba al mismo tiempo un servicio eficaz.

42. Los gobiernos solicitan asesoramiento sobre si los productos elaborados en una zona económica libre deberían tener libre acceso al mercado interno. En la mayoría de los casos, el acceso de los productos de las zonas económicas libres al mercado interno del país receptor está reglamentado estrictamente y, con frecuencia, esos productos son simplemente excluidos del mercado interno, si bien esto depende de las condiciones concretas de cada país. Al asesorar al gobierno de un país con economía en transición, el Programa consideró que los subproductos se podían vender en el mercado interno, si bien sólo hasta un 20% del total de la producción. Una de las razones para imponer un límite era que los sistemas fiscal y contable del país no estaban todavía suficientemente desarrollados para determinar qué impuestos, si procediese, deberían pagarse sobre los productos. En otro país en el que el sistema de contabilidad nacional era mucho más avanzado, el Programa opinó que los productos manufacturados en una zona económica libre podían venderse en el mercado interno siempre que se pagaran los derechos de aduana correspondientes, después de deducir el monto del valor agregado localmente. Esas disposiciones podrían fomentar el

establecimiento de vínculos entre las empresas que operasen en la zona económica libre y las empresas nacionales.

43. En general, no existe un modelo ideal único de zona económica libre que sea universal. En la práctica, cada zona debe adaptarse a las condiciones concretas de cada país y lugar. En esa adaptación se deben conciliar los intereses tangibles que tengan los sectores público y privado en establecer la zona y efectuar operaciones en ella. Dado que tal equilibrio no es estático, el éxito de una zona depende también de cómo el país interesado se adapta continuamente al cambio de las condiciones, tanto internas como externas.

2. Acuerdos de construcción, operación y transferencia de infraestructura

44. El acuerdo de construcción, operación y transferencia es un mecanismo que permite atraer las inversiones y la capacidad administrativa del sector privado para construir y explotar instalaciones de servicios públicos que finalmente serán transferidas al gobierno cuando se recupere la inversión. Existen diversos acuerdos conexos, tales como el arreglo de construcción, arrendamiento y transferencia, que permiten a un inversionista construir una instalación para arrendarla a largo plazo al gobierno y finalmente transferirla a éste.

45. El interés que tiene para los gobiernos el conjunto de arreglos de construcción, arrendamiento y transferencia se basa en la oportunidad que brinda de aprovechar nuevas fuentes de financiación y conocimientos especializados y poner en funcionamiento instalaciones de servicios públicos esenciales sin exponerse tanto a los riesgos que implican la construcción, la explotación, la comercialización y la financiación en caso de ser ellos mismos los promotores y operadores. A largo plazo, los gobiernos se hacen cargo de instalaciones establecidas, seguras y sin deudas.

46. El sector público es el usuario o el regulador de los servicios que proporciona una instalación basada en un arreglo de construcción, explotación y transferencia. La capacidad del constructor de negociar arreglos comerciales convenientes, tales como los niveles de precios, es fundamental para la detención de financiación para el proyecto y su rentabilidad. Estos aspectos son temas de negociación. En un caso, el gobierno de un país asiático solicitó que se examinaran las condiciones de un contrato de construcción, explotación y transferencia de una central termoeléctrica que abastecería a la red nacional. La responsabilidad del constructor era financiar y construir la central; después la explotaría durante 25 años, período en que el organismo nacional encargado de la energía compraría electricidad a un precio convenido. El constructor había podido reducir considerablemente los riesgos comerciales al lograr que el organismo se obligara a suministrar el combustible (el principal gasto de explotación) y a comprar la electricidad a un precio que permitiera recuperar el capital y los gastos de explotación. Supuestamente, el organismo podía absorber esos riesgos dada su posición de abastecedor monopolizador, pero el examen llegó a la conclusión de que se trataba de un caso cuya estructura de tarifas necesitaba mayor flexibilidad. El examen recomendó también mejoras en un gran número de disposiciones contractuales a fin de aclarar y ajustar las obligaciones del constructor.

47. En otro caso, el gobierno solicitó que se examinara un contrato de construcción, arrendamiento y transferencia de un sistema de transporte público, en virtud del cual un consorcio privado construiría y mantendría el sistema y lo arrendaría a una dependencia pública durante un período prolongado. En este caso, el organismo público interesado se encargaría del funcionamiento del sistema y recaudaría el precio de los pasajes. El organismo público pagaría un alquiler fijo por concepto de arrendamiento basado en la recuperación del costo previsto de la inversión y que no estaba vinculado directamente a los ingresos generados por el sistema. Se plantearon dos cuestiones conexas. En primer lugar, no era seguro que el organismo público hubiera elaborado proyecciones satisfactorias del volumen de pasajeros que sirvieran de base para asumir un compromiso a largo plazo. En segundo lugar, el constructor no se hacía responsable de ninguno de los riesgos comerciales dado que el alquiler que recibía por concepto de arrendamiento era independiente de los ingresos generados por el tráfico. Además, el arrendamiento sería expresado en divisas, mientras que los pasajeros pagarían en moneda local. Por consiguiente, el organismo público también aceptaba el riesgo derivado del tipo de cambio.

48. En este caso, en que el gobierno garantizaba la corriente de ingresos, se examinó la cuestión de si, en última instancia, la propuesta era mejor que el método tradicional de suministrar servicios públicos, mediante el cual un gobierno solicita directamente préstamos para financiar a un contratista que construya la instalación. Se recomendó al gobierno que examinara esas cuestiones.

49. Este caso plantea la cuestión más general de que, al suministrar instalaciones y servicios públicos, los gobiernos deben tener una variedad de opciones, desde la privatización total hasta las formas tradicionales de prestación de servicios públicos. El arreglo de construcción, explotación y transferencia es un criterio intermedio que combina elementos de ambas opciones. Cada proyecto de construcción, explotación y transferencia se debe evaluar teniendo en cuenta si representa una distribución razonable de los riesgos entre las partes y si los costos que se cobran por la instalación o el servicio son proporcionales a los riesgos asumidos por el constructor.

50. Si bien muchas de las cuestiones comerciales fundamentales se podrían resolver en forma diferente para cada proyecto, todos los proyectos tienen en común una amplia gama de cuestiones técnicas. A petición del gobierno interesado en los casos examinados anteriormente, el Programa elaboró un contrato modelo de construcción, explotación y transferencia que facilitará la aplicación de un lenguaje contractual claro y sistemático en la documentación de todos los proyectos de ese tipo en el país.

III. REFORMA DE LAS POLITICAS SECTORIALES: APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

A. Tendencias generales

51. En 1993 se produjo una importante reevaluación de las condiciones para las inversiones petroleras. La apertura de nuevas oportunidades de exploración y explotación del petróleo en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) de la ex Unión Soviética y en América Latina fue con toda probabilidad la promotora

del proceso de reevaluación. El sector está en rápida evolución y parte del cambio se debe a las percepciones de los principales inversionistas, que cambian a medida que estos se familiarizan más con los nuevos ambientes y con la gama de oportunidades que ahora se ofrecen. Cuando en 1991 el Programa sobre Empresas Transnacionales prestó asesoramiento sobre ciertos contratos petroleros en un país de Europa oriental que durante mucho tiempo había mantenido cerrada sus puertas a las inversiones extranjeras, los inversionistas se apresuraron a ofrecer condiciones fiscales atractivas al gobierno. En 1994, tras haber obtenido resultados desalentadores en las actividades de exploración, los inversionistas se quejan de que esos mismos términos son onerosos y de que el costo de las operaciones de exploración es excesivo.

52. Estas mismas tendencias no son tan evidentes en las inversiones en minerales de rocas duras. En los países de la CEI y en otros países que anteriormente tenían economías de planificación centralizada se han firmado relativamente pocos contratos de inversión en minerales. Estos son muy recientes, se limitan casi totalmente a la minería del oro y las condiciones logradas no se han difundido mucho. Los inversionistas en actividades de minería que inician negociaciones en un medio de políticas no definidas lo hacen con la idea de que los que se decidan más pronto podrán concertar acuerdos atractivos. A su vez, estos ex países socialistas están ansiosos por ser "incluidos en el mapa" y se esfuerzan por establecer un marco de políticas firme, sin pretender llegar a la codificación de las condiciones. El gobierno de un ex país socialista negoció los términos de una inversión en minerales sin asesoramiento externo y pidió al Programa que revisara el acuerdo. En el examen se determinaron varias características que difícilmente se han de encontrar en los regímenes de políticas mucho más firmes de los países con economías de mercado arraigadas.

53. En los países con economías de mercado arraigadas se ha iniciado o completado labor adicional sobre codificación de los términos y condiciones de las inversiones en minerales. Esto está en consonancia con el creciente refinanciamiento de los encargados de establecer políticas, que tienen ya suficiente confianza en su conocimiento de lo que constituyen términos atractivos y equitativos como para estar dispuestos a codificar esos términos. Entre los encargados de establecer las políticas y sus asesores de los organismos internacionales hay una considerable convergencia de opiniones sobre los términos que deben considerarse apropiados. Una esfera que todavía está pendiente de solución es la de la función que podrían cumplir los mecanismos adicionales de imposición fiscal sobre las ganancias para incorporar un elemento de progresión en los regímenes fiscales de los minerales.

54. La esfera de política "nueva" más importante es la reglamentación del impacto ambiental de la minería. Algunos países procuran establecer un régimen de reglamentación ambiental mucho más detallado. Una característica de la labor del Programa sobre regímenes de recursos naturales que data de mucho tiempo es que las declaraciones y los planes generales sobre impacto en el medio ambiente encaminados a mitigar los efectos ambientales adversos representan un requisito estatutario o contractual previo al otorgamiento de una licencia de explotación. Las declaraciones y los planes se examinan luego en base a sus méritos. Cada vez con mayor frecuencia se preparan leyes ambientales generales y/o reglamentaciones ambientales de las leyes sobre minería y petróleo que establecen indicadores de referencia. En principio, esta evolución debería ser

bien acogida por los inversionistas, ya que desde el comienzo de la exploración tendrían una mayor certidumbre sobre el tipo de normas que serían llamados a cumplir. En 1993 se preparó un manual para ayudar a los encargados de determinar políticas en la formulación de regímenes ambientales apropiados para la minería³.

B. Examen de políticas y contratos

55. Durante 1993 se realizó un examen amplio de los términos de un contrato petrolero para un país sudamericano. Los términos del contrato habían estado vigentes durante 20 años y habían sido muy satisfactorios. Este país había observado una declinación de las actividades de exploración en los últimos años y estaba también preocupado por las nuevas oportunidades que se abrían en los países que anteriormente habían tenido economías de planificación centralizada. El país deseaba determinar si los términos ofrecidos podían competir todavía en el mercado mundial. Al mismo tiempo, era necesario volver a considerar algunas cuestiones especiales. Por ejemplo, el gobierno deseaba revisar las condiciones fiscales para los descubrimientos de grandes campos sumamente rentables y los métodos para atraer más inversionistas hacia situaciones más marginales, tales como las zonas límite⁴ y las zonas que probablemente tengan mucho gas o petróleo pesado.

56. Se efectuó una simulación con ayuda de computadora para comparar las condiciones fiscales ofrecidas por el país con las de otros 11 países productores de petróleo en base a una gama de supuestos relacionados con las reservas recuperables, el precio del petróleo y el costo de explotación. Se llegó a la conclusión de que el régimen fiscal del país tendía a ser regresivo, es decir, que se tendía a aplicar una imposición fiscal excesiva a los descubrimientos de viabilidad marginal y una imposición insuficiente a los grandes campos. Se hicieron recomendaciones para introducir más flexibilidad en la estructura fiscal de modo que la recaudación de impuestos estuviera más en consonancia con la rentabilidad subyacente del proyecto y con las ganancias sobre la inversión que probablemente exigirían los inversionistas antes de aportar capital de riesgo.

57. Se consultó y examinó un amplio cuerpo de prácticas internacionales en relación con métodos para alentar las inversiones en zonas límite. El examen permitió determinar dispositivos fiscales concebidos para reducir el impacto de los costos de exploración en la parte inicial o para acelerar la recuperación de la inversión y diversas concesiones no fiscales. Estos últimos incentivos abarcaban la asignación de zonas de exploración más grandes o el relajamiento de los requisitos para la terminación de la licencia, por ejemplo, otorgando al inversionista de períodos más largos para explorar, explotar o producir e incluyendo también propuestas de programas de exploración reducidos como una condición de la licencia. Además, se recomendó que los gobiernos consideraran la posibilidad de ofrecer como incentivo una combinación de depreciación acelerada y subsidio de inversión, con miras a permitir una recuperación más rápida de la inversión.

58. Otra esfera que requería refinamiento era la del tratamiento del gas natural separado. El petróleo se puede comercializar fácilmente en el mercado internacional, pero el aprovechamiento del gas requiere la identificación previa

de un mercado específico. El desarrollo de ese mercado puede requerir, a su vez, importantes inversiones (por ejemplo, si el gas se ha de utilizar como material de alimentación de una planta petroquímica) y posiblemente importantes inversiones adicionales en sistemas de transporte y transmisión. Con frecuencia, el gas puede tener sólo un mercado interno y puede haber problemas para determinar los precios. El examen efectuado por el Programa determinó que la obligación de explotar los yacimientos de gas descubiertos no estaba suficientemente diferenciada de la del petróleo, teniendo en cuenta los problemas de comercialización que lleva consigo toda inversión satisfactoria en el sector del gas. Se recomendó que se diera a los inversionistas una mayor flexibilidad para estudiar posibilidades de comercialización entre el momento del descubrimiento y la obligación de devolver la licencia sobre los campos descubiertos por falta de explotación.

59. El gobierno de otro país sudamericano pidió un examen de los términos que acababa de concertar para una importante nueva empresa de minería. A lo largo de los años el país había adquirido la reputación de ofrecer un clima muy difícil para las inversiones extranjeras y en el decenio de 1970 había expropiado empresas de minería. Aparte del clima deficiente para las inversiones, el proyecto se refería a minerales de calidad marginal. Por lo tanto, la atracción de una inversión extranjera constituía un logro importante. No obstante, el gobierno deseaba saber si había motivos para ajustar los arreglos del proyecto y qué revisiones pertinentes en sus leyes y contrato modelo podrían estar justificadas. El gobierno tenía interés en recibir asesoramiento tanto respecto de la estructura fiscal como de cuestiones reglamentarias.

60. En lo que respecta a la estructura fiscal, el examen determinó que los elementos tributarios eran razonables y competitivos para proyectos de ese tipo. Había, sin embargo, algunos aspectos de los arreglos comerciales que daban lugar a una fuerte ventaja en la distribución de los ingresos en favor de los inversionistas. En particular, el proyecto estaba financiado con un elevado nivel de deuda e instrumentos similares a instrumentos de deuda, en su mayor parte suministrados por el principal accionista. Esto reducía tanto los ingresos fiscales como el valor actual de los dividendos previstos para la participación minoritaria del gobierno en el capital social.

61. Se llegó a la conclusión de que, en general, estos arreglos no daban lugar a una tasa de rendimiento indebidamente elevada en favor de los inversionistas a expensas del gobierno, debido a la naturaleza marginal de los aspectos económicos subyacentes del proyecto. Por lo tanto, se recomendó que se mantuvieran las disposiciones del proyecto. El Programa informó al gobierno que de esta experiencia se podían extraer lecciones útiles para futuros proyectos y que, a tal efecto, podían hacerse los cambios apropiados en el contrato modelo.

62. En cuanto a las cuestiones de carácter reglamentario, el examen determinó que el derecho del gobierno a denunciar el acuerdo por causa justa, que por ser una amenaza para el cumplimiento es esencial para una reglamentación eficaz, era sumamente limitado, mientras que los poderes de la empresa para suspender o terminar las operaciones eran desusadamente amplios. Por ejemplo, el gobierno renunciaba al derecho a dar por terminado el acuerdo (sustituyéndolo por una sanción financiera relativamente pequeña) si la empresa, por una acción premeditada o por negligencia grave presentaba al gobierno información falsa

que daba por resultado una pérdida financiera para el gobierno. No obstante, la empresa, además de su derecho a invocar fuerza mayor, podía suspender las operaciones por cualquier motivo de tipo comercial que la propia empresa considerase válido. La reanudación de los ensayos operacionales daba al gobierno pocas oportunidades de acelerar el proceso.

63. En informes anteriores sobre cooperación técnica en el sector de los minerales se destacaban las cuestiones que había que estudiar para determinar si convenía a los gobiernos participar en empresas de explotación de minerales. Se ha llegado a la conclusión de que el gobierno puede ejercer controles adecuados en bien del interés público actuando en su capacidad de reglamentador. La participación en el capital social, aunque sea mayoritaria, puede en realidad ser un instrumento más débil. También se ha llegado a la conclusión de que mediante disposiciones fiscales bien concebidas, apoyadas por buenos sistemas de vigilancia y administración tributaria, los gobiernos pueden lograr una participación adecuada en los ingresos sin el costo y los riesgos de la participación en el capital social. Durante 1993 se recibieron algunas peticiones en las que se seguían planteando estas cuestiones.

64. El gobierno de un país sudamericano pidió un examen de una empresa de minería en la que el Estado tenía una participación del 50% y la otra parte era una importante empresa internacional de minería. El Programa examinó las condiciones financieras convenidas por las partes. Cabe señalar que en teoría es posible diseñar estructuras tributarias o de participación en el capital social alternativas que ofrezcan ganancias equivalentes para el gobierno. Ahora bien, del examen realizado para este gobierno se desprende que en la práctica puede ser difícil obtener resultados satisfactorios mediante la opción de la participación en el capital social.

65. En el caso examinado, el gobierno, que poseía el 100% de una explotación minera, decidió privatizar la empresa pero acordó renunciar a sus derechos de regalías e imposición a las ganancias en favor de una participación del 50% en el proyecto. Se determinaron dos problemas evidentes. En primer lugar, la participación del 50% había sido convenida antes de la realización del estudio de viabilidad, y, por lo tanto, el gobierno no tenía conocimientos detallados de la posible rentabilidad del proyecto. Carecía de información suficiente para determinar el valor de la participación del 50% que obtenía el inversionista extranjero. En segundo lugar, el gobierno parecía haber considerado los préstamos al proyecto (si bien suministrados por el asociado extranjero) como parte de la contribución del socio extranjero. Esto inflaba la contribución aparente del socio extranjero.

66. Por otra parte, el gobierno había aceptado riesgos comerciales, incluida una participación plena en las garantías de los préstamos del proyecto y obligaciones de apoyo en efectivo en relación con su participación en la sociedad. La aceptación de tales riesgos comerciales no ocurre cuando el gobierno participa en los ingresos mediante imposición fiscal. En este caso, si el gobierno no pudo reducir su exposición a estos riesgos en las negociaciones debió al menos haber tratado de calcular la participación requerida en los beneficios para compensar estos riesgos.

67. El gobierno interesado está examinando su política en relación con la participación obligatoria del Estado. El estudio del proyecto suministró

algunos ejemplos muy instructivos sobre los peligros de la participación en los ingresos en calidad de propietario como alternativa a la imposición fiscal. En los países con economía de mercado arraigadas esto ha sido, por supuesto, objeto de activas discusiones durante algún tiempo. Ahora bien, este asunto parece haber adquirido mucha importancia en los ex países socialistas ya que las entidades estatales tratan de preservar para sí un importante papel en las emergentes economías de mercado.

68. De las consideraciones anteriores se desprende que la naturaleza política de la cooperación técnica se ha desplazado algo hacia las cuestiones de "afinado y ajuste"⁵. Esto indica que los gobiernos de los países en desarrollo con economías de mercado arraigadas tienen ahora una mayor conciencia de las cuestiones fundamentales que deben incluirse en los arreglos de minería para satisfacer preocupaciones de interés público y los intereses de los inversionistas⁶. Ahora bien, los gobiernos no se encuentran en un terreno tan firme cuando se trata de arreglos puramente comerciales. Además, se requiere una considerable mejora en la capacidad de los gobiernos para vigilar y verificar adecuadamente las operaciones y transacciones clave de los inversionistas.

C. Supervisión y auditoría del proyecto

69. La falta de capacidad para vigilar y verificar operaciones relacionadas con los recursos naturales puede hacer que los ingresos de los gobiernos disminuyan hasta un nivel bien por debajo de las expectativas. Esto puede constituir una grave pérdida de ingresos (y divisas de contraparte) para las economías que dependen de los recursos naturales. Es posible que aumenten las peticiones de los gobiernos con economías de mercado arraigadas de programas de cooperación técnica para reforzar su capacidad institucional. El gobierno de un país de la región de Asia y el Pacífico ha presentado una petición provisional de asistencia para realizar una auditoría de los gastos incurridos en las fases de exploración y desarrollo de un importante proyecto petrolero. Es probable que las peticiones de este tipo adquieran con el tiempo un lugar tan prominente como el de las peticiones de apoyo para las políticas.

70. En un país de Africa en el que el Programa había prestado asesoramiento para la renegociación de los arreglos para una empresa de explotación de minerales, la vigilancia de las expediciones de minerales era claramente importante para asegurar la declaración genuina de los ingresos por concepto de ventas. Las leyes aduaneras contenían disposiciones adecuadas sobre autoridad de inspección pero faltaba la capacidad técnica para llevar a cabo las inspecciones. Lamentablemente, por falta de fondos no se pudo aplicar un programa de capacitación que había sido diseñado inmediatamente después de las negociaciones para reforzar la capacidad del gobierno de vigilar las remesas de exportación.

71. En otro caso, el gobierno de un país del Caribe pidió la asistencia del Programa (como parte de un equipo compuesto por otros asesores) para determinar si la ley tributaria aplicada a las principales empresas de minería del país estaba funcionando de la manera prevista por el gobierno. El examen determinó debilidades en el control de ciertos arreglos comerciales, sobre todo mecanismos de gestión de la deuda no adecuados del tipo examinado anteriormente. Más

importante aún era el hecho de que la auditoría sobre el terreno a cargo de la autoridad impositiva tenía un atraso de varios años debido a la falta de auditores capacitados. La auditoría sobre el terreno más reciente había revelado varios problemas, incluido el pago de honorarios de gestión excesivos a los asociados y otras reclamaciones muy onerosas por gastos de tributación. Esto constituye una grave preocupación para el gobierno, ya que los ingresos provenientes de los minerales representan una parte significativa del presupuesto nacional. Además, sólo en fecha reciente el gobierno había comenzado a otorgar más importancia al impuesto a la renta como parte de los conjuntos fiscales para las empresas y menos a los derechos ad valorem que eran más fáciles de recolectar. Al introducir una mayor flexibilidad en el régimen fiscal, este cambio tenía por objeto estimular la expansión de las inversiones.

72. Aparte de las medidas necesarias para reforzar la capacidad de la autoridad fiscal para realizar auditorías sobre el terreno, el estudio determinó que era conveniente adoptar varias enmiendas en apoyo de la ley de impuesto a la renta, incluidas mejoras en el sistema de pagos provisionales de impuestos, el establecimiento de intereses y penalidades sobre las moras, la introducción de nuevos formularios impositivos para mejorar el contenido de las declaraciones y enmiendas para aumentar el acceso de la autoridad fiscal a los documentos y registros. Seguramente, todas estas medidas eran de aplicación común en las sedes principales de los inversionistas y podrían, por cierto, basarse en los arreglos existentes en esos países.

D. Consideraciones especiales en los países que anteriormente tenían economías de planificación centralizada

73. Los gobiernos de los países que tenían economías de planificación centralizada están concertando ahora arreglos de inversión en el campo de los recursos naturales con inversionistas extranjeros. En 1993 se recibieron dos peticiones de examen de proyectos de acuerdos. Parece que estos gobiernos prefieren un porcentaje elevado de propiedad estatal. Por ejemplo, el gobierno de uno de estos países en Asia pidió que se efectuara un examen de un proyecto de minería del oro en el que una entidad estatal había negociado un proyecto de acuerdo que preveía su participación en la empresa. El Estado había negociado una participación pagada del 51%. Ahora bien, el Estado había quedado expuesto a la posibilidad de tener que garantizar el 100% de los préstamos del proyecto. Además, no se había definido el mecanismo de la relación deuda-participación en el proyecto. Estas deficiencias hacían recaer en el gobierno una participación en la exposición financiera del proyecto muy superior a su participación en las ganancias. El acuerdo también dejaba al gobierno desprotegido en relación con la fijación de precios de transferencia.

74. Algunas de las peticiones recibidas pusieron de relieve una cuestión que es de particular pertinencia para los países que tenían economías de planificación centralizada. En general, estos países habían dedicado esfuerzos y gastos considerables a las actividades de exploración geológica y de otro tipo en medida mucho mayor de lo que es normal en los países en desarrollo con economías de mercado. En alguno de los casos examinados, parecía que el Estado no había recibido créditos por esta labor en la forma que podría normalmente aplicarse en los acuerdos de "subcontratación societaria" entre partes del sector privado. Puede que se necesite asistencia para evaluar y negociar estos créditos.

75. Un posible criterio para obtener compensación por las actividades de exploración realizadas anteriormente es el aplicado por el gobierno de un país de Europa oriental. Este país concertó un proyecto de acuerdo con una empresa extranjera de consultoría en virtud del cual todos los datos sísmicos para exploración petrolífera acumulados por el país serían reelaborados por la empresa y luego vendidos a empresas de exploración de petróleo interesadas. Los ingresos por concepto de ventas serían compartidos con el gobierno. Este parecía ser un arreglo sensato. Ahora bien, el asociado trató de obtener no sólo el control sobre la entrega de los datos sino también un compromiso de que el gobierno no concedería permisos a las empresas de exploración de petróleo si éstas no adquirían el conjunto de datos. Si bien esto podría permitir la obtención del precio máximo por los datos existentes podría también limitar las actividades de exploración y perjudicar el interés del país en abrir las puertas a las inversiones privadas en este sector. Se recomendó al gobierno que tratara de reformular el arreglo.

76. Además de las cuestiones financieras, parece que muchos de los gobiernos de países que tenían economías de planificación centralizada no han intentado formular de manera sistemática los términos y condiciones aplicables a las actividades de exploración. Hay un deseo natural de estimular rápidamente las inversiones privadas, pero los términos convenidos con los primeros proponentes podrían muy bien limitar la superficie disponible para otros inversionistas extranjeros posteriores, quizás más interesantes. En uno de los casos examinados, el primer proponente extranjero en el sector de los minerales había recibido, en sociedad con una entidad estatal, una superficie de exploración muy grande por un período de 20 años sin que se estableciera ningún programa de trabajo, ninguna obligación sobre gastos mínimos y ninguna disposición sobre devolución.

77. Muchos de estos países parecen tener dudas en cuanto a los términos más apropiados para ofrecer a los inversionistas privados, tanto en la industria del petróleo como en la de los minerales. En los casos examinados, esto se refleja en la concertación de arreglos que quizá no satisfagan plenamente los intereses nacionales, pero en otros casos se refleja en la ausencia de arreglos satisfactorios con los principales inversionistas o en cambios constantes de los arreglos que los inversionistas extranjeros consideraban firmes.

IV. DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

78. Las actividades de capacitación del Programa se centran ahora en la creación de capacidad nacional, no sólo para poder negociar en pie de igualdad con los inversionistas extranjeros, por ejemplo, acuerdos de inversión, sino también para crear y poner en práctica la política y el clima adecuados que permitan el crecimiento de los negocios internacionales. Muchos países en desarrollo y países que tenían economías de planificación centralizada han establecido, como parte de sus esfuerzos por racionalizar el marco para las inversiones, juntas o centros de inversión plurifuncionales que actúan como centros nacionales para la promoción y, en algunos casos, la selección, aprobación y vigilancia de las inversiones extranjeras. En un país del Caribe, un país africano y un país de Europa oriental, entre otros, el Programa impartió capacitación a funcionarios de la junta de inversiones sobre aspectos relacionados con la promoción del potencial de esos países para las inversiones

extranjeras y sobre cuestiones relacionadas con las actividades de administración y servicio de las inversiones operacionales.

79. En 1993 se recibió el número usualmente grande de peticiones de capacitación en la esfera del aprovechamiento de los recursos naturales, particularmente para el sector del petróleo. Muchos de los países de apertura reciente de Europa oriental, Asia y Africa, ricos en estos recursos, han venido concertando arreglos de minería y petróleo con empresas extranjeras y están ansiosos por comparar sus regímenes con los términos ofrecidos por otras partes. La capacitación se ha centrado en los aspectos jurídicos y económicos de diversas industrias de recursos naturales y se han ofrecido comparaciones de los principales formularios contractuales y términos de los contratos utilizados en negociaciones recientes en todo el mundo. En los cursos prácticos se utilizan cada vez más modelos de computadora desarrollados por el Programa para realizar análisis financieros y económicos y demostrar también el efecto de diferentes variables sobre las tasas de impuestos y regalías en una situación de negociación real.

80. Algunos países que tienen importantes actividades de exploración en los campos de los minerales y el petróleo han utilizado casi exclusivamente a consultores extranjeros para negociar los términos de las concesiones de derechos de exploración y explotación. Si bien la experiencia externa es siempre útil para complementar la capacidad local, es preciso contar con una política específica que prevea el desarrollo de la experiencia interna. Al aplicar un nuevo criterio para la capacitación en el sector de los recursos naturales, el Programa, con apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), suministró a un país de la región de Asia y el Pacífico los servicios de un asesor jurídico residente para que se ocupara concretamente de impartir capacitación práctica en negociaciones a los abogados del gobierno. El asesor, que fue adscrito a la Oficina del Procurador General del Estado por tres años, capacitó y asesoró a los abogados del departamento en la negociación de contratos sobre recursos naturales con empresas transnacionales. Como resultado de esta capacitación, al final de 1993 los abogados del gobierno participaban plenamente en la negociación de contratos sobre recursos naturales con inversionistas extranjeros. Anteriormente, el país había utilizado sólo a consultores externos. El asesor jurídico adscrito continúa su labor.

81. El desarrollo del turismo sigue siendo un tema preferido de las peticiones de capacitación, ya que muchos países en desarrollo y países que tenían economías de planificación centralizada están tratando de desarrollar el turismo para aumentar sus ingresos en divisas. El año pasado, el Programa centró sus actividades en ayudar a los gobiernos a preparar planes estratégicos de desarrollo para sus sectores del turismo y en impartir capacitación para mejorar las estructuras institucionales y las aptitudes conexas. El Programa organizó también giras de estudio para funcionarios locales de turismo a fin de que éstos pudieran estudiar la administración de importantes complejos turísticos en otros países en desarrollo.

82. En 1993 se recibieron varias peticiones de capacitación en cuestiones de finanzas, banca y seguros internacionales. Más de la mitad de todas las inversiones extranjeras directas a nivel mundial corresponden actualmente a las industrias de servicios, por lo que se necesitan aptitudes actualizadas para la

supervisión y gestión de las corrientes financieras transfronterizas, la gestión de la deuda internacional y la negociación de arreglos de financiación y conexos. Además, muchos países receptores están suspendiendo anteriores restricciones al acceso de los inversionistas extranjeros a las fuentes de financiación locales. Los gobiernos que inician la aplicación de políticas de privatización procuran mejorar la movilización y el aprovechamiento del ahorro privado interno. La mayoría de los gobiernos, tanto de países desarrollados como en desarrollo, están comenzando a prestar más atención al desarrollo de los mercados de capitales. En 1993 el Programa organizó cursos prácticos en Europa oriental, el Caribe y Africa sobre la gestión y supervisión de las instituciones financieras y sobre el establecimiento y funcionamiento de bolsas de valores nacionales.

83. El aumento de la cooperación con empresas internacionales fue el tema de algunos de los programas de capacitación del Programa en 1993. En muchos cursos prácticos y seminarios se asignó una función principal a representantes de empresas transnacionales, a fin de que el gobierno de acogida y los participantes del sector privado nacional tuvieran la oportunidad de escuchar directamente de posibles inversionistas extranjeros sus motivaciones y limitaciones frente al país de acogida. Por ejemplo, una empresa transnacional - la empresa automotriz FIAT - fue uno de los patrocinadores principales de un importante seminario público sobre inversiones extranjeras directas en un país de América Latina. En otra mesa redonda internacional celebrada en un país de Asia, altos ejecutivos de 40 de las empresas transnacionales más grandes del mundo se reunieron con oficiales gubernamentales superiores encargados de establecer políticas para examinar las repercusiones del proceso de reforma económica que estaba en marcha en el país y sugerir nuevas mejoras en el medio existente para las inversiones extranjeras directas.

84. Otra novedad es que las empresas transnacionales están suministrando también su experiencia y apoyo a proyectos que lleva a cabo el Programa para desarrollar la capacidad nacional de gestión suministrando capacitación en la empresa. En virtud de un programa de capacitación de varias etapas, 30 gerentes nacionales de un país de Asia fueron adscritos a oficinas externas de importantes empresas transnacionales en 1993 para recibir capacitación práctica en negocios internacionales durante un año. Las empresas transnacionales participantes suministran no sólo la supervisión y la capacitación sino también un estipendio mensual.

85. La educación pública en la cuestión de las inversiones extranjeras directas fue otro de los temas de la capacitación impartida en 1993. Se organizaron varios seminarios y foros de discusión para gran número de participantes, con el objeto de aumentar la comprensión por parte del público de las inversiones extranjeras directas, su potencial de desarrollo y las cuestiones de política conexas. El suministro continuado de información al público puede ayudar a generar el apoyo de éste que se necesita para mantener el impulso de la liberalización y reforma de las inversiones extranjeras directas. En un país de América Latina, el Programa fue uno de los patrocinadores de un seminario internacional sobre corrientes de inversiones extranjeras directas al que asistieron 250 participantes provenientes de los sectores público y privado del país, los sindicatos y las universidades. También en el mismo país, se celebró una feria empresarial mundial a la que asistieron más de 250 empresarios de ocho países de América Latina y Africa.

86. Por último, el Programa diseñó y está aplicando un programa denominado EMPRETEC, que promueve la creación y el desarrollo de las aptitudes empresariales. EMPRETEC proporciona un sistema organizado en forma compacta para seleccionar empresarios, capacitarlos y ofrecerles una red de apoyo comercial. Esta red consiste en una coalición activa y autosostenida de funcionarios públicos, empresarios, gerentes corporativos, banqueros y ejecutivos de empresas transnacionales. El EMPRETEC ofrece a estos empresarios las aptitudes, tecnología, oportunidades, capacitación e información que necesitan para poder realizar sus objetivos, ampliar sus actividades y establecer vinculaciones estables y productivas con empresas transnacionales. En 1993 el EMPRETEC realizó actividades en tres países de Africa y cinco de América Latina. Se ha preparado para la Comisión un informe separado sobre el programa EMPRETEC (véase E/C.10/1994/9).

V. CONCLUSIONES

87. La labor consultiva del Programa sobre Empresas Transnacionales ha tenido efectos importantes en los países receptores. Se pueden dar ejemplos de anteriores actividades de asistencia técnica que rindieron frutos durante 1993. Un país de la región de Asia y el Pacífico, que inició actividades de producción y exportación de petróleo en los últimos meses de 1993, aprovechó la asistencia técnica a largo plazo suministrada desde la fase de exploración hasta la fase de producción. Gracias al desarrollo de la producción petrolera y, además, a las inversiones en minerales respecto de las cuales también prestó asesoramiento el Programa, este país tiene una de las economías de crecimiento más rápido en el mundo en los últimos años. Un país de Africa que aprovechó el asesoramiento del Programa sobre acuerdos de minería a comienzos del decenio de 1990 recibe ahora ingresos fiscales sustancialmente mayores en un marco que ha permitido mantener el crecimiento de las inversiones. Asimismo, el asesoramiento independiente dado por el Programa en 1991 a petición del gobierno de un país de Sudamérica constituyó un elemento importante para resolver graves controversias contractuales que estaban frenando todas las nuevas inversiones. Este país, que tiene gran potencial y ha puesto en práctica varias reformas de carácter general, ha experimentado un renacimiento de las inversiones extranjeras en una medida inimaginable sólo hace dos años.

88. Cada vez que el Programa proporciona asistencia para formular y/o revisar la legislación sobre inversiones de un país o para suministrar un estudio consultivo, el proyecto de legislación o el estudio que se presenta al gobierno va acompañado de un cuestionario de evaluación para determinar la eficacia o utilidad del asesoramiento. Además de los comentarios que se reciben en virtud de este cuestionario, una parte crucial de la información es la que permite determinar si el proyecto de legislación se llega a promulgar o si las recomendaciones del estudio se ponen en práctica. Aun en estos casos puede ser difícil determinar el efecto de este tipo particular de asistencia entre todos los otros factores que influyen en las corrientes de inversiones extranjeras. No obstante, el Programa recibe a menudo información de los gobiernos que atribuyen el mayor interés de los inversionistas a los cambios en el marco legislativo o a las políticas aplicadas por recomendación del Programa.

89. En cuanto a la asistencia prestada a los países receptores para estructurar y negociar transacciones particulares en sectores e industrias específicos, el

efecto suele ser más visible, pero la medida en que es inmediato difiere según los casos. Por ejemplo, en el sector de los recursos naturales, la asistencia prestada por el Programa a un país del Africa occidental en la renegociación de ciertos contratos dio como resultado mayores ingresos fiscales para el gobierno por valor de millones de dólares en un plazo de pocos meses. El aumento de los ingresos del gobierno es quizá el efecto más visible de estos tipos de transacciones. Por otra parte, en el caso de proyectos nuevos de exploración suele haber una demora importante entre el suministro de la asistencia del Programa y el comienzo de la producción. Por ejemplo, como se ha mencionado anteriormente la producción de petróleo en un país de la región de Asia y el Pacífico comenzó sólo en 1993, aunque la asistencia técnica relacionada con el mismo proyecto se había iniciado a mediados del decenio de 1980. Por lo tanto, no cabe esperar que toda la labor de asistencia técnica realizada en 1993 tenga efectos inmediatos, por lo menos en términos de mayores ingresos para el gobierno. Por supuesto, si bien el aumento de los ingresos quizá no pueda realizarse a corto plazo, el objetivo de aumentar las inversiones se puede lograr inmediatamente con este tipo de transacciones. Como se señala en el folleto de cooperación técnica del Programa, se estima que la asistencia prestada por éste en 1991 tuvo efecto sobre más de 700 proyectos con un valor de unos 25.000 millones de dólares por concepto de inversiones extranjeras.

90. En la esfera de la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos, el efecto se mide en términos de la capacidad nacional. En el informe presentado a la Comisión en 1991 sobre la experiencia obtenida en materia de capacitación y desarrollo de recursos humanos (véase E/C.10/1991/13), se indicó que desde 1976 el Programa había organizado 261 cursos prácticos de capacitación, seminarios y mesas redondas, así como 35 becas y giras de estudio. Más de 7.000 funcionarios de nivel medio y superior aprovecharon los recursos prácticos y más de 150 funcionarios de categoría superior aprovecharon las becas y giras de estudios. Ese informe contiene un resumen de las respuestas recibidas de los participantes de los gobiernos y del sector privado a los cuestionarios que se distribuyeron al final de cada curso práctico y, asimismo, los resultados de los cuestionarios complementarios relativos a cursos prácticos que se habían realizado unos pocos años antes. En ambos casos, los resultados parecen indicar un efecto muy positivo. Un examen preliminar de los resultados del cuestionario sobre los cursos prácticos celebrados en 1993 parece indicar que el efecto de creación de capacidad será igualmente favorable.

91. El programa EMPRETEC ha tenido un efecto importante en términos de empresarios capacitados, negocios generados, puestos de trabajo creados, crecimiento de las exportaciones y transferencia de tecnología. En los últimos seis años más de 25.000 empresarios presentaron solicitudes de participación en los cursos prácticos empresariales. Tras una cuidadosa selección, 2.257 personas (de las cuales el 25% eran mujeres) recibieron capacitación y asistencia técnica; la cifra indicada es a enero de 1994. Un 80% de los empresarios que participaron en el programa ya tenían negocios y necesitaban asistencia para ampliarlos. De los empresarios que no tenían negocios, más de 250 abrieron negocios en sectores tales como la elaboración de alimentos, las agroindustrias, los textiles, los productos de plástico, los productos químicos, los repuestos para automotores, la informática y la biotecnología.

92. Casi todos los empresarios que se inscribieron en el programa y que ya tenían negocios pudieron ampliarlos o modernizarlos después adherirse a EMPRETEC. Las estadísticas del programa EMPRETEC en el Uruguay indican que los empresarios que han participado en el programa durante dos años y medio a tres años han aumentado, pese a la difícil situación económica del Uruguay, el número de empleados en un 18%, el volumen de ventas en un 87%, el activo en un 42% y sus exportaciones como porcentaje de las ventas totales en un 100%.

Notas

¹ Si bien la característica fundamental de la política es la apertura, hay algunas excepciones y la ley da al gobierno la facultad de excluir a los inversionistas extranjeros de ciertas actividades. Lo que se quiere evitar es que extranjeros hagan inversiones muy pequeñas en negocios tales como el comercio al por menor, que de otra forma podrían ser realizadas por nacionales que quizá no tengan muchas otras oportunidades.

² Las zonas económicas libres abarcan las zonas de elaboración para la exportación, las zonas económicas especiales, las Maquiladoras y otras instituciones comparables.

³ "Mineral Development and Environment Protection in Developing Countries" (Explotación de minerales y protección del medio ambiente en países en desarrollo - publicación de próxima aparición).

⁴ Se considera como zona límite a la que tiene un historial de actividades de exploración comparativamente escaso o en la que los costos de desarrollo son elevados, como las zonas frente a las costas de difícil acceso o las de terreno difíciles.

⁵ Por cierto, puede sostenerse que la mayor atención prestada a la documentación de las necesidades ambientales no es una novedad sino que constituye también un caso de "afinado y ajuste". Los gobiernos de muchos países con economía de mercado que tienen importantes intereses en la minería vienen prestando desde hace mucho tiempo una atención cuidadosa al efecto ambiental de la minería.

⁶ Como se ha indicado en otra parte del presente informe, el Programa ha prestado asistencia al gobierno de un país que tiene sectores del petróleo y de los minerales muy activos, suministrándole los servicios a tiempo completo de un asesor jurídico para que imparta capacitación a fin de ampliar estos conocimientos en los ministerios que se ocupan de los recursos naturales.
