



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/38
19 de diciembre de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Inversión, la Tecnología
y las Cuestiones Financieras Conexas
Sexto período de sesiones
Ginebra, 21 a 25 de enero de 2002
Tema 3 del programa provisional

EFFECTOS DE LAS CORRIENTES DE INVERSIONES INTERNACIONALES
SOBRE EL DESARROLLO: REPERCUSIONES DE LAS POLÍTICAS EN
MATERIA DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN LA
INDUSTRIALIZACIÓN, LA INICIATIVA EMPRESARIAL LOCAL Y EL
FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE OFERTA DE LOS PAÍSES EN
DESARROLLO, EN PARTICULAR LOS MENOS ADELANTADOS

Nota de la secretaría de la UNCTAD

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	2
I. CONSIDERACIONES DE POLÍTICA GENERAL: EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS	3 - 19	3
II. CONSIDERACIONES DE POLÍTICA: EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL	20 - 21	8
III. PROPUESTAS SOBRE LA LABOR FUTURA	22	9

INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con la decisión de la Junta de Comercio y Desarrollo en su 24ª reunión ejecutiva, celebrada el 24 de marzo de 2000, la secretaría ha preparado la presente nota sobre las consideraciones de política general planteadas por los asistentes a la Reunión de Expertos sobre las repercusiones de las políticas en materia de inversiones extranjeras directas en la industrialización, la iniciativa empresarial local y el fomento de la capacidad de oferta, que se exponen en el Resultado¹ de su informe. El fin de la presente nota es seleccionar y comentar las cuestiones de política planteadas por los expertos para que la examinara la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas.

2. El Resultado de la Reunión de Expertos se envió a los Estados miembros para que formularan observaciones. Hasta la fecha no se han recibido observaciones, lo cual tal vez se deba a que tras la celebración de la Reunión de Expertos, quedó poco tiempo a los Estados miembros para responder. Por consiguiente, esta nota se basa en las opiniones de los expertos que figuran en el resumen de los debates mantenidos en la Reunión de Expertos preparado por el Presidente, así como en los análisis del *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2001*. *Objetivo: Fomentar las vinculaciones.* Las consideraciones de política del Resultado de la Reunión de Expertos seleccionadas por los expertos como más pertinentes se reproducen en su totalidad, en cursiva, y van seguidas de comentarios y observaciones. En la última sección de la nota se presentan las propuestas sobre la labor futura que se expusieron durante la Reunión de Expertos.

¹ "Repercusiones de las políticas en materia de inversiones extranjeras directas en la industrialización, la iniciativa empresarial local y el fomento de la capacidad de oferta de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados", TD/B/COM.2/EM.10/L.1.

Capítulo I

CONSIDERACIONES DE POLÍTICA GENERAL: EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS

3. *Se alienta a los gobiernos a que estudien formas eficientes y económicas de promover políticas de IED que sean compatibles con los objetivos generales de desarrollo y las estrategias de industrialización de sus países, que integren plenamente al sector privado y que concilien las motivaciones de los inversores extranjeros con las prioridades nacionales. Aunque los gobiernos tienen inicialmente la función rectora de dar una visión clara de la estrategia de desarrollo, la asociación de los sectores público y privado es útil y necesaria durante las fases de ejecución (párr. 12).*
4. Un número cada vez mayor de países reconoce que la entrada de IED puede reportar importantes beneficios para el país de acogida. No obstante se señala también que esos beneficios no están garantizados. El problema que se plantea a los países en el ámbito de las políticas es doble: a) atraer el tipo de inversión que puede aumentar la competitividad de la economía y la capacidad de producción del país de acogida; y b) hacer realidad los beneficios potenciales de la entrada de la IED que tiene lugar. En ambos casos es importante contar con una estrategia clara de desarrollo para determinar qué sectores y actividades se beneficiarán más de la IED. Análogamente, es preciso cooperar estrechamente con el sector privado para entender mejor las estrategias empresariales, determinar las oportunidades de inversión y promover los efectos beneficiosos derivados de la entrada de la IED. La comprensión cabal de los sistemas internacionales de producción y de las estrategias de las empresas transnacionales puede ser de suma utilidad para lograr la aplicación efectiva de las estrategias de industrialización y de exportación usando las IED como catalizador.
5. *También es sumamente recomendable que se asegure la coordinación entre los organismos y departamentos gubernamentales y se cree un entorno institucional simplificado, con un organismo principal a cargo del fomento de las IED (párr. 13).*
6. El proceso de selección de destinos de la inversión abarca el examen de un gran número de aspectos. Por lo general es preciso contar con la cooperación entre las distintas instituciones gubernamentales que se ocupan de proporcionar, por ejemplo, información, licencias e incentivos en este proceso. Muchos países han considerado conveniente designar a un solo organismo, parte de un ministerio o más independiente, que se ocupe de la coordinación de las actividades de promoción de las inversiones. Para que los organismos de promoción de las inversiones se conviertan en eficientes "ventanillas únicas" necesitan una red que funcione bien y en la que intervengan otros actores del gobierno y otros sectores. El establecimiento de esas redes requiere una decisión política firme así como la interacción estrecha de las empresas nacionales y de propiedad extranjera del sector privado.
7. *Se recomienda que la formulación de las políticas de fomento de las IED se base en un criterio selectivo, ya que esto representa la forma más eficiente de utilizar los recursos limitados, ofrece las mejores perspectivas de éxito y ayuda a alcanzar los objetivos estratégicos (párr. 14).*

8. Las estrategias para atraer a las IED están en evolución. En la *primera generación* de políticas de promoción de las inversiones, los países se limitaban a liberalizar sus marcos favorables a la IED para atraer a un mayor número de inversores. Estas políticas se siguen aplicando en todo el mundo. Según los datos de la UNCTAD, tan sólo en el año 2000, el 98% de los 150 cambios reglamentarios sobre las IED realizados por 69 países tenía como fin crear un medio más favorable para las IED. Aunque una tal liberalización (en cierto modo pasiva) es importante para atraer las inversiones deseadas, no suele ser suficiente en el mercado mundial de las IED, que es cada vez más competitivo. Por consiguiente, en la *segunda generación* de políticas de promoción de las inversiones, los países "ofrecen" activamente a sus países como destinos de las IED. Este enfoque, que suele incluir el establecimiento de organismos nacionales de promoción de las inversiones, ha sido ampliamente adoptado tanto en países desarrollados como en desarrollo. Por ejemplo, la Asociación Mundial de Organismos de Promoción de las Inversiones que no se creó hasta 1995, cuenta ya con más de 110 miembros. La *tercera generación* de políticas de promoción de las inversiones adopta un marco favorable a las IED y un enfoque activo para atraer a las IED como punto de partida. Seguidamente se procede a dirigir las ofertas a los inversores extranjeros (según las prioridades de desarrollo de cada país) al nivel de las industrias y empresas y se trata de satisfacer sus necesidades en materia de ubicación. Aunque el enfoque selectivo es difícil y requiere un tiempo considerable, la promoción de tercera generación va en aumento.

9. El enfoque del criterio selectivo no sólo ha adquirido importancia para hacer frente a la competencia en alza en la esfera de la promoción de las inversiones, sino que también permite usar eficientemente los recursos escasos. El criterio selectivo puede ayudar también a los encargados de formulación de políticas a entender mejor las estrategias de las empresas y las ventajas e inconvenientes concretos de emplazamiento asociados con sus países de acogida. Es preciso proceder a una evaluación franca de la capacidad para satisfacer los requisitos de los distintos inversionistas para poder decidir las actividades de las empresas a las que dirigir las ofertas. No hay una fórmula de "talla única". Por el contrario, para aplicar este criterio deben tenerse en cuenta las circunstancias concretas de cada país. El criterio selectivo es un proceso dinámico que debe adaptarse y desarrollarse al mismo tiempo que los objetivos (generación de empleo, promoción de la competencia, generación de exportaciones, insumos de tecnología o mejoramiento del sector empresarial nacional) y la capacidad localizacional de los países.

10. *Para aumentar el poder multiplicador beneficioso de las IED en el país receptor, los gobiernos deben prestar especial atención a la creación de programas para los proveedores locales y mejorar la tecnología y la capacidad de esos proveedores (párr. 15).*

11. Los vínculos con las empresas e instituciones locales constituyen el mejor medio de traspasar las técnicas, los conocimientos y la tecnología de las filiales extranjeras a los países receptores. Esos vínculos pueden contribuir al resurgimiento de un vigoroso sector empresarial interno, que es el fundamento de todo desarrollo económico y, por consiguiente, a la capacidad de oferta de un país. Para los países en desarrollo tiene especial importancia la formación de vinculaciones ascendentes en las que las filiales extranjeras adquieren piezas, componentes o servicios a través de diversas formas de contratación externa o arreglo de subcontrata.

12. Las empresas también están interesadas en fomentar las vinculaciones. La gestión de la cadena de suministros se ha convertido en un componente fundamental de la competitividad de muchas ETN. Por ejemplo, una empresa manufacturera gasta, por término medio, más de la mitad de sus ingresos en la adquisición de insumos. Por esa razón, algunas ETN organizan programas de desarrollo especiales en los países en desarrollo de acogida para ayudar a los proveedores potenciales o existentes. La experiencia adquirida por varias empresas demuestra que las empresas de distintos sectores industriales y países de acogida pueden apoyar activamente a los proveedores a mejorar sus tecnologías, su productividad y su capacidad para competir a escala internacional. No obstante, el grado en que las filiales extranjeras crean vínculos con los proveedores nacionales (en lugar de, por ejemplo, utilizar importaciones) viene determinado por la relación costo-beneficio de esas actividades, así como por las diferencias en las estrategias y puntos de vista de las empresas. Los factores más importantes son los relacionados con la estrategia de la empresa y la disponibilidad de capacidad de suministro. La escasez de proveedores nacionales eficientes es un obstáculo habitual para la creación de vínculos, particularmente en los países en desarrollo. Partiendo del interés de las empresas por lo que respecta a las vinculaciones ascendentes, los encargados de la formulación de políticas de los países de acogida tienen ocasión de influir en la voluntad de las filiales extranjeras de usar a los proveedores locales. En particular, pueden determinar cuáles son los obstáculos más importantes del proceso de formación de vínculos aumentando los beneficios y/o reduciendo los costos del uso de los proveedores nacionales. Por ejemplo, las ETN tal vez no sepan que existen proveedores válidos o consideren que son demasiado caros para usarlos como fuente de insumos.

13. *Los gobiernos deberían examinar los elementos fundamentales de un programa de promoción de las vinculaciones, que pueden resumirse en los siguientes pasos: a) el establecimiento de objetivos de política acordes con la estrategia general de desarrollo del país; b) la definición de las metas del programa: la selección de las industrias, las filiales extranjeras y las empresas nacionales; c) la identificación de las medidas concretas que se han de adoptar en cuanto a la información y la facilitación de los contactos, la tecnología y la asistencia técnica, la capacitación y la provisión de fondos, y d) el establecimiento de un marco institucional y administrativo para la ejecución y vigilancia del programa* (párr. 16).

14. Tal como se analiza más detalladamente en el *Informe sobre las inversiones en el mundo 2001*, las políticas de promoción de vinculaciones deben ser compatibles e integrarse en un amplio espectro de políticas de apoyo al desarrollo de las empresas y la promoción de las IED. Algunos países -Costa Rica, Irlanda, Malasia, la República Checa, el Reino Unido y Singapur- han establecido, a veces con un éxito considerable, programas de desarrollo de las vinculaciones de carácter amplio que comprenden distintas medidas de política y están dirigidos a determinadas empresas e industrias. Si el gobierno presta apoyo con objetivos precisos se puede propiciar el establecimiento de otras vinculaciones y por consiguiente contribuir a la transferencia de los conocimientos de las ETN que pueden fomentar el desarrollo de un vigoroso sector empresarial nacional. Naturalmente, al igual que otras políticas de desarrollo, las actividades de promoción de vinculaciones deben adaptarse a las circunstancias de cada país de acogida y aplicarse en cooperación estrecha con el sector privado y otros interesados.

15. El punto de partida para lograr la eficacia de los programas de establecimiento de vinculaciones es la visión clara del modo en que las IED encajan en la estrategia global de desarrollo y, más concretamente, en una estrategia para aumentar la capacidad de producción. El planteamiento debe basarse en una comprensión clara de los puntos fuertes y débiles de la

economía y de los problemas con que se enfrenta un mundo en proceso de globalización. Los programas de establecimiento de vinculaciones deberían abordar en particular las necesidades en materia de competitividad de las empresas nacionales y las repercusiones que éstas tienen en las políticas, en las instituciones privadas y públicas de apoyo y en las medidas de apoyo (lo que incluye el mejoramiento de las técnicas y la tecnología). Conviene a los dirigentes que opten por este enfoque empezar a pequeña escala (por ejemplo con un plan experimental) y a ir integrando la vigilancia de las políticas, la flexibilidad y el aprendizaje en el programa. Empezar a pequeña escala es particularmente necesario cuando los recursos son escasos. Además, es fundamental que los programas traten de recabar la colaboración del sector privado -tanto las filiales extranjeras como de los proveedores nacionales- en el diseño y la aplicación.

16. Al planificar un programa de promoción de vinculaciones, los gobiernos deben tener presentes las medidas ya adoptadas por las filiales extranjeras y las empresas nacionales. Algunas de esas medidas pueden requerir aliento y apoyo. Los gobiernos pueden actuar como facilitadores y catalizadores y lograr que las instituciones privadas tengan los incentivos y los recursos necesarios. Los gobiernos pueden incidir particularmente en las siguientes esferas clave de la formación de vinculaciones: información y contactos, mejoramiento de la tecnología, capacitación, y acceso a la financiación. Hay una amplia gama de medidas que pueden adoptarse en cada una de esas esferas. Su fin primordial es fomentar y apoyar a las filiales extranjeras y a las empresas locales a crear y reforzar las vinculaciones. Las decisiones concretas dependerán de los resultados de las consultas celebradas anteriormente con las instituciones de apoyo existentes y los programas correspondientes de los sectores público y privado, así como con los principales interesados, acerca de las necesidades concretas de una industria o conjunto de empresas. Los gobiernos también podrían alentar a las filiales extranjeras participantes a llegar a acuerdos de formación y supervisión con las empresas locales más prometedoras.

17. Los programas de vinculación sólo funcionan si cuentan con el apoyo eficaz de instituciones intermediarias eficientes para la adquisición de conocimientos, el desarrollo de la tecnología, los arreglos logísticos y la financiación. Entre esas instituciones cabe destacar los institutos de metrología y normas, los laboratorios de ensayo, los centros de investigación y desarrollo y otros servicios de divulgación técnica, los centros de productividad y de formación de dirigentes, y las instituciones de financiación. Todos ellos pueden ser públicos o privados. Es también importante que los programas de vinculación cooperen estrechamente con las asociaciones privadas del caso, tales como las cámaras de comercio e industria, las asociaciones de fabricantes, las asociaciones de inversionistas, etc. Entre los interesados más importantes se encuentran también los sindicatos y otros grupos de interés. Por último es importante disponer de un sistema de supervisión para evaluar los resultados de un programa. Con frecuencia, en un proceso de aprendizaje en la práctica, los programas deben ajustarse y perfeccionarse a medida que se acumula la experiencia y la situación evoluciona. El sistema puede incluir datos de referencia y encuestas de usuarios.

18. *Los países de origen deberían compartir sus experiencias en materia de selección y fomento de las vinculaciones, y prestar asistencia a este respecto. Un acceso mejorado a los mercados de los países desarrollados, especialmente para los productos de los países menos adelantados y de bajos ingresos, puede ayudar a estos países a atraer IED. Se alienta asimismo a los países de origen a que presten asistencia financiera a los países en desarrollo, en particular a los de limitados recursos, para el establecimiento de un marco apropiado de promoción de las IED y de creación de vínculos. Los organismos a cargo de la IED de los*

países desarrollados podrían contribuir a apoyar la IED en los países en desarrollo, por ejemplo mediante el enlace con los órganos de fomento de las inversiones en esos países y la difusión de información (párrs. 18 a 21).

19. La selección, al igual que el fomento de las vinculaciones, requiere políticas relativamente elaboradas. También requiere recursos humanos y financieros considerables. Algunas de las actividades de los países en desarrollo destinadas a atraer IED y beneficiarse de éstas tropiezan con barreras comerciales y de otro tipo relacionadas con los intercambios económicos con los mercados de los países desarrollados. En este contexto, los gobiernos de los países de origen de las ETN pueden desempeñar un importante papel en la facilitación de asistencia técnica en la esfera de la promoción de las inversiones así como en el fomento de las vinculaciones. Es preciso mejorar la difusión de información sobre las oportunidades de inversión existentes en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados. Los órganos de fomento de las inversiones en los países de origen pueden contribuir compartiendo esa información con los posibles inversores de sus países. Además, al abrir más los mercados, los países en desarrollo aumentan sus posibilidades de atraer IED orientadas a las exportaciones. La experiencia demuestra que los países en desarrollo o las economías en transición que gozan de acceso preferente a los principales mercados han atraído cantidades considerables de IED y que, a veces, cuando se dispone de proveedores locales capaces, las normas de origen pueden ayudar a fomentar las vinculaciones.

Capítulo II

CONSIDERACIONES DE POLÍTICA: EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

20. *Las instituciones internacionales que se ocupan de las IED deberían ayudar a los países en desarrollo y a los países en transición a establecer un marco institucional apropiado para las políticas de IED y la selección de esas inversiones, incluida la formación de agrupaciones. Convendría asegurar la cooperación y coordinación de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones pertinentes acerca de estas cuestiones. La comunidad internacional debería ayudar a los países menos adelantados a crear y mejorar la infraestructura necesaria para atraer IED (párrs. 22 a 24).*

21. Las medidas que adopten los distintos gobiernos pueden complementarse con actividades de la comunidad internacional. Como ejemplo de esas actividades cabe destacar la facilitación de capacitación en la esfera de la promoción de las inversiones y el fomento de las vinculaciones, el análisis del marco para las inversiones internacionales y la ayuda para la aplicación de leyes de política que mejoren la competitividad de los países en desarrollo como destinos de IED y/o ayuden a los países en desarrollo a beneficiarse más de la entrada de IED. La comunidad internacional, que abarca a los sectores público y privado, puede también ayudar a difundir información sobre oportunidades de inversión en los países en desarrollo. Debe prestarse especial atención a la situación de los países menos adelantados a este respecto.

Capítulo III

PROPUESTAS SOBRE LA LABOR FUTURA

22. *La UNCTAD debería: a) seguir analizando los sistemas internacionales de producción, por sectores e industrias, y poner esta información a disposición de los países miembros; b) ayudar a los países en desarrollo a evaluar la capacidad de que disponen a fin de contribuir a la definición de objetivos de política acordes con su situación competitiva en el mercado internacional; y c) ayudar a los países en desarrollo a formular, ejecutar y vigilar programas de vinculación y selección de IED compatibles con sus estrategias de industrialización y desarrollo (párr. 25).*
