



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
9 de febrero de 2012
Español
Original: inglés

13º período de sesiones

Doha (Qatar)

21 a 26 de abril de 2012

Tema 8 d) del programa provisional

Fomento de la inversión, el comercio, el espíritu empresarial y las políticas de desarrollo conexas para impulsar un crecimiento económico sostenido que favorezca un desarrollo sostenible e incluyente

Mesa redonda II de la XIII UNCTAD – Cómo enfrentarse a los desafíos de política que plantean el desarrollo sostenible y el fomento de la empresa

Nota temática preparada por la secretaría de la UNCTAD

I. Antecedentes

1. En una época caracterizada por persistentes desequilibrios mundiales y acuciantes problemas sociales y ambientales, es más importante que nunca promover un crecimiento económico sostenido que favorezca un desarrollo sostenible e incluyente. La aplicación a nivel nacional e internacional de políticas proactivas de inversión y de fomento de la empresa puede contribuir a promover ese crecimiento y a generar los beneficios de desarrollo que tanto se necesitan. Los encargados de la adopción de decisiones en todo el mundo se están esforzando por determinar las mejores opciones posibles teniendo en cuenta los niveles de desarrollo de sus respectivos países, su potencial locacional y empresarial y, sobre todo, sus estrategias generales de desarrollo.
2. Durante el último decenio, o por lo menos hasta el estallido de la crisis financiera, la conjunción de diversas tendencias favorables en el entorno económico mundial hizo posible un aumento de las tasas de crecimiento en la mayor parte de las regiones en desarrollo. Sin embargo, las dificultades de financiación de la inversión productiva han seguido constituyendo en muchos países un factor limitador de un crecimiento sostenido e incluyente. Al aumentar ininterrumpidamente la escala mínima de las inversiones necesarias para operar en un entorno internacional más abierto y competitivo, el fomento de la empresa se ha convertido en una tarea de creciente importancia para las políticas económicas de muchos países en desarrollo.
3. Cuando la capacidad local para acometer grandes proyectos de inversión es reducida, la inversión extranjera directa puede contribuir a la renovación industrial y a la creación progresiva de esa capacidad, a condición de que se cuente con estrategias y

reglamentaciones adecuadas. El consiguiente desafío de política se ha vuelto más complicado por la evolución dinámica de la economía mundial, caracterizada, entre otras cosas, por la creciente importancia de las cadenas mundiales de valor y el surgimiento de modalidades internacionales de producción no basadas en la propiedad accionarial (por ejemplo, fabricación por contrata, externalización de servicios o cultivo por contrata), y las interacciones cada vez más complejas entre los diferentes ámbitos de la política económica (por ejemplo, entre las políticas comerciales y de inversión y las ambientales o sociales) y los diferentes niveles de elaboración de políticas (por ejemplo, nacional, regional e internacional).

4. La presente Mesa Redonda, que forma parte también del Foro Mundial de Inversiones 2012, tiene por objeto ayudar a abordar las complejas cuestiones que entraña el fomento de la inversión y de la actividad empresarial en apoyo del desarrollo. En ella se reunirán ministros de los gobiernos y jefes de organizaciones internacionales para examinar cómo pueden fortalecerse las políticas relacionadas con la inversión, el comercio y el fomento de la empresa con miras a facilitar la creación de capacidad, la renovación industrial de los países en desarrollo y su integración en las cadenas de valor mundiales.

5. La presente nota se ha concebido como documento de antecedentes para el debate. Más concretamente, se abordan en ella: a) la aportación al desarrollo sostenible de la inversión y el fomento de la empresa; b) los desafíos de política que se plantean al tratar de alcanzar esos beneficios; y c) las posibles vías de avance, incluido el papel de la cooperación multilateral. La nota concluye con d) una serie de cuestiones que convendría abordar en la Mesa Redonda.

II. La inversión y el fomento de la empresa pueden hacer aportaciones valiosas al desarrollo sostenible

6. El desarrollo económico está impulsado principalmente por la inversión privada y pública interna. La movilización de esa inversión sigue siendo una tarea importante para los países en desarrollo, en particular para los países menos adelantados (PMA) y las economías estructuralmente débiles con bajos niveles de ahorro interno. Teniendo en cuenta los enormes déficits de financiación del desarrollo en esos países, la inversión extranjera puede representar un necesario complemento de la inversión interna. Como fuente de financiación para el desarrollo, la inversión extranjera presenta numerosas ventajas potenciales. Aunque esos beneficios pueden manifestarse en todos los sectores de actividad económica, hay algunos ámbitos en que la aportación potencial de la inversión extranjera al desarrollo sostenible es especialmente importante. Es el caso de las infraestructuras, la agricultura y los sectores relacionados con la economía verde, aunque se trata asimismo de sectores en los que se precisa de un marco reglamentario cuidadosamente equilibrado para que lleguen a materializarse los beneficios de la inversión extranjera.

7. La inversión extranjera puede transferir capital, tecnología y conocimientos entre diversos sectores. Puede generar empleo e incrementar los ingresos fiscales; crear vinculaciones comerciales y fortalecer la capacidad de exportación (por ejemplo, insertando las empresas nacionales en las cadenas de valor mundiales); y generar vínculos empresariales, externalidades positivas y otros beneficios de desarrollo. La creciente importancia de las cadenas de valor mundiales y las modalidades de producción no basadas en la propiedad accionarial también pueden generar una importante dinámica en favor de los pobres en la medida en que comunidades marginadas y pequeños productores puedan integrarse en las cadenas de valor mundiales o regionales como productores, abastecedores o proveedores de bienes y servicios. Ese proceso genera oportunidades al promover la aportación al desarrollo sostenible de las empresas extranjeras, a condición de que se observen conductas social y ambientalmente responsables. En ese contexto, las normas de

responsabilidad social empresarial, que se aplican en medida creciente a todas las cadenas de producción y a las redes integradas de producción de las empresas multinacionales, pueden influir en forma efectiva en las prácticas sociales y ambientales de las empresas en todo el mundo.

8. La inversión extranjera puede resultar particularmente beneficiosa cuando interacciona en forma sinérgica con la inversión privada y pública interna. Por ejemplo, la inversión extranjera puede complementar o aun fortalecer la formación de capital de las empresas nacionales y contribuir a movilizar capacidad productiva nacional. Si los niveles de inversión internos son bajos, como ocurre en particular en el caso de los PMA, hay numerosas situaciones en las que las empresas extranjeras y nacionales pueden trabajar juntas para aprovechar sus respectivas ventajas comparativas y lograr resultados beneficiosos para ambas partes.

9. El importante papel de la inversión pública como instrumento anticíclico y la función crucial del Estado como inversor de último recurso han adquirido mayor prominencia durante la reciente crisis económica y financiera. Además, la inversión pública tiene una importancia primordial para promover el crecimiento a largo plazo y el desarrollo, en particular a través de su aportación a la expansión de la capacidad productiva, el estímulo de la demanda agregada y la asignación de recursos en toda la economía. Una vez más, la agricultura, las infraestructuras y las actividades relacionadas con el cambio climático son sectores en los que puede resultar especialmente beneficiosa la interacción entre la inversión extranjera y la nacional, así como entre la inversión pública y la privada.

10. Con todas esas cuestiones guarda relación la iniciativa empresarial, uno de los principales factores que impulsan el crecimiento económico. El fomento de la capacidad empresarial y la facilitación de la creación de nuevas empresas puede promover el desarrollo de un sector de pequeñas y medianas empresas orientadas hacia el crecimiento, lo que a su vez puede estimular la creación de empleo, la innovación y el aumento del valor añadido y de los ingresos fiscales. Puede facilitar asimismo la transformación estructural y la renovación industrial. El fomento de la iniciativa empresarial puede impulsar el crecimiento de la productividad y ayudar a encontrar soluciones empresariales viables a problemas sociales y ambientales, como el fomento de actividades favorables al medio ambiente o el empleo de mujeres, jóvenes o miembros de grupos desfavorecidos. Es una característica fundamental de la mayoría de las economías competitivas y puede contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible e incluyente.

11. En resumen, la conjunción de la inversión extranjera y el fomento de la empresa dentro del país puede poner en marcha un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo.

III. Es necesario adoptar medidas de política económica

12. Para que la inversión extranjera contribuya en forma efectiva a un desarrollo sostenible e incluyente, es necesario adoptar diversas medidas de política. Por ejemplo, las disposiciones tendentes a atraer inversión extranjera han de acompañarse de medidas orientadas a fortalecer los efectos de esa inversión en el desarrollo sostenible (por ejemplo, garantizando que los inversores actúen en forma responsable) y de políticas que permitan lograr la combinación más adecuada de inversión nacional y extranjera y de inversión pública y privada.

13. También se precisan políticas que permitan materializar los beneficios de las cadenas de valor mundiales y las modalidades de producción no basadas en la propiedad accionarial. Por ejemplo, la creciente complejidad de las cadenas de valor mundiales hace necesario que los países se esfuercen por mejorar la competitividad de sus productores nacionales y la fiabilidad y eficiencia de sus procesos de producción. Es necesario

asimismo adoptar medidas de política para evitar que las empresas multinacionales desplacen a las industrias nacionales, relegando a los productores locales a los segmentos de menor valor añadido del proceso de producción y generando así consecuencias sociales y ambientales no deseables.

14. Por último, se necesitan políticas proactivas que fomenten la iniciativa empresarial. En la actualidad se echan en falta en muchos países medidas destinadas concretamente a fomentar el surgimiento de nuevas empresas y facilitar el desarrollo de microempresas y de pequeñas y medianas empresas.

IV. Las políticas de inversión han de integrarse en las estrategias generales de desarrollo de los países

15. Los gobiernos han de escoger los instrumentos más idóneos de política de inversión e incorporarlos adecuadamente a sus estrategias de desarrollo, y han de hacerlo en el contexto de una economía mundial que parece estar entrando en una nueva fase de globalización que exige un desarrollo incluyente y sostenible. En consecuencia, está surgiendo una nueva generación de políticas de inversión que persiguen un conjunto más amplio y complejo de objetivos de política de desarrollo en un marco que se propone mantener un clima general de inversión favorable.

16. En el plano de las políticas nacionales, por ejemplo, el enfoque más proactivo del desarrollo económico adoptado por muchos gobiernos los está llevando a considerar la posibilidad de aplicar políticas específicamente diseñadas para mejorar el clima de inversión y canalizar la inversión hacia los sectores más propicios para el desarrollo sostenible, como las infraestructuras, la agricultura y la economía verde. Con el fin de aprovechar las ventajas de las modalidades de producción no basadas en la propiedad accionarial, las respuestas de política deben dirigirse a la diversificación de la base industrial del país (objetivo especialmente importante para los PMA y los países de África) y a la mejora de su capacidad industrial en la cadena de valor (especialmente en el caso de los países de ingreso mediano).

17. Las inquietudes acerca de los efectos sociales y ambientales negativos de la inversión y de las modalidades de producción no basadas en la propiedad accionarial, en particular en los países en desarrollo, han dado lugar a llamamientos para que se introduzcan políticas que promuevan el respeto de las normas de conducta empresarial y se fortalezca la supervisión por el Estado. Debe alentarse el comportamiento empresarial responsable a lo largo de todas las cadenas de valor mundiales de las empresas multinacionales, incluso en las modalidades de producción no basadas en la propiedad accionarial.

18. En lo referente a la interacción entre la inversión extranjera y la inversión nacional, una tarea de importancia fundamental en la formulación de políticas consiste en determinar el equilibrio óptimo entre las dos formas de inversión, evitando que la primera desplace a la segunda y aprovechando el potencial de la inversión extranjera para la creación de capacidad productiva nacional y maximizar las posibles vinculaciones y sinergias en los diferentes niveles de la cadena de valor, desde las actividades de investigación y desarrollo hasta las de producción. Respecto de la interacción entre la inversión privada y la pública, entre las tareas que se plantean en la elaboración de políticas se cuentan las de determinar los proyectos de inversión más adecuados para la cooperación público-privada, el fomento de los tipos de asociación más favorables para el logro de los objetivos de desarrollo, como, por ejemplo, diversos tipos de asociaciones público-privadas, y conseguir una distribución equitativa de los costos y de los riesgos entre el sector público y el sector privado. En los dos ámbitos es fundamental establecer los marcos normativos y de política adecuados, por

ejemplo fortaleciendo el estado de derecho o determinando el grado de apertura o liberalización.

19. En lo que se refiere al plano internacional de la elaboración de políticas, los acuerdos internacionales de inversión (AII) pueden contribuir en medida importante a un entorno normativo estable, predecible y transparente para las inversiones internacionales, que facilite las corrientes transfronterizas de inversión. Al mismo tiempo, esos acuerdos plantean diversos desafíos sistémicos y sustantivos para los negociadores, los encargados de la elaboración de políticas y otras partes interesadas. Con más de 3.000 tratados básicos de inversión, numerosas negociaciones en curso y múltiples mecanismos de solución de diferencias, el universo de los AII se ha vuelto casi demasiado vasto para que lo puedan manejar los Estados y demasiado complicado para que puedan aprovecharlo las empresas, y demasiado complejo para que puedan supervisarlos las partes interesadas en general. Además, esos acuerdos suscitan creciente inquietud por sus posibles efectos en el desarrollo sostenible. Es fundamental reequilibrar los AII y utilizar sus mecanismos para preservar espacio de política sin reducir sustancialmente el nivel de protección otorgado a los inversores.

20. Con el fin de ayudar a los encargados de la elaboración de políticas a abordar las tareas mencionadas, la UNCTAD ha elaborado un marco de política de inversión para el desarrollo sostenible, en el que se tienen en cuenta tanto las dimensiones nacionales como las internacionales.

V. Las políticas de inversión deben complementarse con políticas de estímulo de la iniciativa empresarial

21. En cuanto a las políticas de fomento de la empresa, la principal tarea planteada es la de lograr una coordinación estrecha de los diferentes ámbitos normativos implicados—desarrollo industrial, infraestructuras, recursos humanos, desarrollo de los conocimientos y de la tecnología, e infraestructura financiera— con el fin de maximizar las sinergias y los efectos. Las políticas de fomento de la iniciativa empresarial no pueden disociarse de las políticas nacionales de desarrollo económico más generales, y han de adecuarse a realidades cambiantes. Es, pues, necesario adoptar un enfoque que propicie la actuación integral del conjunto del gobierno, con una firme voluntad política y estrecha coordinación entre los ministerios y en asociación con el sector privado y otras partes interesadas de la sociedad civil.

22. También en esta esfera, la existencia de un marco normativo puede proporcionar a los encargados de la elaboración de políticas útiles puntos de referencia. Aunque no existe una solución de validez universal, el marco de políticas de fomento de la iniciativa empresarial elaborado recientemente por la UNCTAD ha destacado seis esferas prioritarias que influyen directamente en la actividad empresarial: a) formulación de estrategias nacionales de fomento de la iniciativa empresarial, b) optimización del entorno normativo, c) mejora de la educación y los conocimientos empresariales, d) facilitación del intercambio y la innovación tecnológicos, e) mejora del acceso a la financiación, y f) sensibilización y establecimiento de redes.

VI. La cooperación multilateral y el camino a seguir

23. La inversión productiva y el fomento de la empresa son componentes clave de una economía mundial dinámica. No cabe duda de que tienen gran importancia para el desarrollo sostenible, pero la formulación de las políticas adecuadas para impulsarlos sigue constituyendo un desafío importante.

24. Los mencionados desafíos relacionados con la inversión y la actividad empresarial, al igual que el debate más amplio sobre la gobernanza económica mundial, plantean la cuestión de si las respuestas de política de los países, en su forma actual, están bien concebidas para promover la inversión y la actividad empresarial y para lograr los efectos de desarrollo deseados. La Mesa Redonda ministerial brinda una excelente oportunidad para examinar las formas más idóneas de fortalecer las políticas de inversión y de fomento de la empresa con miras a maximizar sus potenciales beneficios.

25. Los marcos generales de política de inversión y de fomento de la empresa para el desarrollo sostenible propuestos por la UNCTAD y presentados en la presente nota tienen por objeto aportar orientación y asesoramiento sustantivos para la formulación de políticas y servir de referencia para los encargados de la elaboración de políticas a nivel nacional e internacional. Al examinar esos marcos en el contexto de un intercambio de experiencias y enseñanzas en relación con diferentes enfoques de política, la Mesa Redonda contribuirá a promover iniciativas de política que propicien el desarrollo sostenible. En ese proceso se irán decantando las visiones, las estrategias y las experiencias que pueden configurar un nuevo modelo de política para la inversión, el comercio (a través de las cadenas de valor mundiales) y el fomento de la empresa.

26. Teniendo presentes esas consideraciones, la Mesa Redonda ministerial podría examinar las siguientes cuestiones:

a) ¿Cuáles son hoy los grandes desafíos de política para el fomento de la inversión y la iniciativa empresarial al servicio del desarrollo sostenible? ¿Cuáles son las experiencias de los países al respecto?

b) ¿Qué se puede hacer para promover la inversión extranjera responsable y sostenible y maximizar su papel en la movilización de la inversión interna y el fomento de la capacidad productiva nacional? ¿Qué enseñanzas pueden extraerse de las experiencias de los países?

c) ¿Qué se puede hacer para que el régimen de los AII pueda cumplir mejor su función de promover la inversión para el desarrollo?

d) ¿Qué se puede hacer para integrar las políticas de fomento de la empresa en las estrategias generales de desarrollo de los países, con miras a maximizar los beneficios para el desarrollo sostenible?

e) ¿Qué nuevas iniciativas de cooperación y coordinación internacional cabe impulsar en esta esfera?
