



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/EM.10/2
28 de septiembre de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO

Comisión de la Inversión, la Tecnología
y las Cuestiones Financieras Conexas

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

Ginebra, 5 a 7 de noviembre de 2001
Tema 3 del programa provisional

**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**

CUESTIONES DE POLÍTICA QUE HAN DE EXAMINARSE

Nota de la secretaría de la UNCTAD

RESUMEN

La inversión extranjera directa (IED) desempeña un papel importante en el proceso de industrialización de los países. En particular, la experiencia de algunos países en desarrollo parece mostrar que la IED puede contribuir a la competitividad de las exportaciones y afianzar la capacidad y la iniciativa empresarial del país receptor. Sin embargo, no cabe dar por descontados los beneficios de la IED. En el presente documento se estudian algunas cuestiones de política que deben tenerse en cuenta en los países que desean atraer IED y sacar provecho de ella, con miras a contribuir a su industrialización, mejorar su iniciativa empresarial y fomentar la competitividad.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	3
I. LA IED Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES.	5 - 13	3
A. Industrialización y competitividad de las exportaciones	5 - 8	3
B. Fomento de la competitividad de las exportaciones mediante la IED.....	9 - 13	5
II. LA EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO	14 - 19	6
III. LA TERCERA GENERACIÓN DE POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN: UN PLANTEAMIENTO MÁS SELECTIVO	20 - 28	8
IV. FOMENTO DE LOS VÍNCULOS DE CONCATENACIÓN REGRESIVA	29 - 39	10
V. CONCLUSIONES	40 - 42	14
REFERENCIAS		15

INTRODUCCIÓN

1. La Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas recomendó en su quinto período de sesiones, celebrado del 12 al 16 de febrero de 2001, que la Junta de Comercio y Desarrollo convocara una 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". Este tema guarda relación con la cuestión de las opciones en materia de políticas que los países pueden utilizar para influir en el papel de las empresas transnacionales en la industrialización de sus economías.
2. Se reconoce generalmente ahora que la IED puede reportar beneficios importantes a un país -en forma de entradas de capital, tecnología y conocimientos especializados y de un mejor acceso a los mercados-, pero no cabe dar por sentados esos beneficios. El papel que la IED desempeña en el proceso de industrialización de los países depende de muchos factores, en particular de la naturaleza de la IED que resulta atraída, así como de las circunstancias concretas (incluidos los marcos de política nacional e internacional) en que se realiza la IED.
3. El problema con que se enfrentan los políticos es doble: 1) adoptar medidas apropiadas para seleccionar y atraer la clase de IED que mejor pueda contribuir a mejorar la competitividad internacional del sector empresarial de un país; y 2) velar por que se aumenten al máximo los beneficios de la inversión recibida, en particular mejorando la capacidad de oferta del sector empresarial del país. En lo esencial, se trata de saber cómo la IED puede mejorar la capacidad de los agentes económicos -de manera directa, los socios extranjeros, y de manera indirecta, las empresas del país o la economía en conjunto- para competir mejor en una economía en vías de mundialización, principalmente aumentando, mejorando y diversificando las exportaciones, contribuyendo con ello a una industrialización internacionalmente competitiva de los países (UNCTAD, 2000, pág. 1).
4. En la presente nota se reseña brevemente la evolución del papel de la IED en el fomento de la industrialización y de la competitividad exportadora de los países en desarrollo. En ella también se examinan las opciones de política que tienen los países receptores que tratan de atraer IED en actividades de exportación y aprovechar esa inversión, en particular gracias a sus efectos de propagación hacia atrás con los proveedores nacionales.

I. LA IED Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES

A. Industrialización y competitividad de las exportaciones

5. La experiencia de muchos países que han empezado a industrializarse muestra que la competitividad de las exportaciones es una pieza clave de una estrategia de industrialización sostenible. Algunos países han conseguido crear sectores orientados hacia el exterior por sus propios medios, pero también utilizando la IED como preciada fuente de capital y tecnología. En una economía que se está mundializando las empresas transnacionales desempeñan un papel decisivo en las corrientes y la dirección del comercio, según que decidan o no integrar su producción en función de la cadena de valor y según los lugares en que decidan ubicar sus actividades de producción. La liberalización del comercio ha hecho aún más fácil en todo el mundo la especialización dentro de la empresa.

6. Al propio tiempo, la estructura del comercio mundial ha sufrido grandes cambios últimamente. En particular, las manufacturas -sobre todo las que no están basadas en la utilización de recursos naturales- han venido cobrando importancia a expensas de los recursos naturales (la tradicional especialización comercial de los países en desarrollo). Entre 1985 y 1998, la participación de las manufacturas en las exportaciones mundiales creció del 73 al 83%, mientras que la de los recursos naturales bajó del 23 al 12%¹. Además, la parte correspondiente a las manufacturas que no se basan en la utilización de recursos naturales en las exportaciones mundiales aumentó del 54 al 68%, mientras que la de las manufacturas basadas en la utilización de recursos naturales disminuyó del 19 al 16%².

7. La participación de algunos países en desarrollo en las exportaciones mundiales más dinámicas ha aumentado de manera significativa. Mientras la cuota de los países industriales en el mercado de manufacturas no basadas en la utilización de recursos naturales bajó del 82 al 70%, la de los países en desarrollo subió del 17,5 al 30%. A los países en desarrollo de Asia les correspondieron 10,5 puntos porcentuales de los que ganó el conjunto de esos países; la participación de los países de América Latina subió en cerca de 2 puntos porcentuales y la de África no varió. Así, pues, está claro que ciertos países supieron aprovechar las nuevas oportunidades mejor que otros (Mortimore y Peres, 2001). En realidad, la gran mayoría de los países en desarrollo no ha podido aprovechar plenamente los cambios que ha registrado el comercio mundial. Entre 1985 y 1998 las subidas de las cuotas de mercado de las manufacturas en cuya fabricación no entran los recursos naturales se concentraron en diez economías solamente³.

8. En la mayoría de los países en desarrollo cuya participación en las exportaciones mundiales de manufacturas ha registrado los aumentos más marcados, las empresas transnacionales desempeñaron un papel importante en el proceso. Uno de los factores del aumento de la proporción de manufacturas en las exportaciones mundiales de bienes ha sido la introducción de sistemas de producción internacional integrada por las empresas transnacionales. Éstas tratan cada vez más de establecer sistemas de producción en función de sus "estrategias con fines de mejora de la eficiencia", que tienen por objeto buscar activamente lugares de producción que ofrezcan ventajas importantes en lo que se refiere a costos de producción y acceso a terceros mercados. Muchos de los países en desarrollo que han conseguido los mayores aumentos de la cuota de mercado respecto de los elementos más dinámicos del comercio mundial son también países que han recibido una proporción importante de esa IED con fines de mejora de la eficiencia (desde actividades de alta tecnología en la esfera de los ordenadores y la

¹ Porcentajes calculados con el programa informático sobre competitividad internacional CAN2000 ideado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

² En el período 1980-1998, eran manufacturas 47 de los 50 productos importados más dinámicos. De ellos, 32 pertenecían a seis sectores tecnológicamente avanzados -ordenadores, otra maquinaria eléctrica, equipo electrónico, productos químicos, industria del automóvil y maquinaria no eléctrica (datos basados en el programa CAN2000).

³ Ocho economías en desarrollo: China, México, Singapur, Malasia, Provincia china de Taiwán, Tailandia, República de Corea y Filipinas; y dos economías desarrolladas: España e Irlanda.

electrónica hasta actividades de tecnología menor que van asociadas con el vestido, el equipo de deporte e incluso los artículos de viaje) (Lall, 2000). Aquí se plantea una cuestión fundamental: ¿cuál es el mejor procedimiento para que los países en desarrollo, atrayendo la IED más beneficiosa, saquen el mayor provecho de los nuevos sistemas internacionales de producción de las empresas transnacionales, las cuales son tal vez los elementos más dinámicos del comercio internacional?

B. Fomento de la competitividad de las exportaciones mediante la IED

9. La IED contribuye a aumentar las exportaciones en los tres sectores y en muchas industrias, incluidos los productos básicos -que siguen siendo una fuente importante de divisas para muchos países en desarrollo- y los servicios. Las manufacturas, en particular, constituyen el núcleo de las corrientes comerciales y durante los últimos tres decenios han supuesto para los países las mayores posibilidades de integrarse mejor en el mercado internacional y la división internacional del trabajo. Al propio tiempo, dada la importancia de los servicios (sobre todo en los principales mercados de exportación), la limitada escala en que han sido objeto de comercio hasta la fecha y el incremento de su comerciabilidad a consecuencia de la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación, tal vez sea necesario que en la política de exportación se preste mayor atención al potencial de la exportación de servicios. En uno u otro caso, la cuestión decisiva es determinar cómo la IED puede contribuir a fomentar el crecimiento y el desarrollo, haciendo de las exportaciones un motor de crecimiento.

10. Las cuestiones de política que se plantean a los países en desarrollo que investigan cómo utilizar la IED para impulsar la competitividad de sus exportaciones varían según el nivel de desarrollo de cada país (UNCTAD, 1999, págs. 251 y 252). Para los países que tienen una sólida base de exportación y de capacidad tecnológica, se trata principalmente de averiguar de qué manera la entrada de IED puede ayudar a mantener la competitividad de las exportaciones y mejorar la calidad de éstas incluyendo productos y servicios más complejos. Para los países que actúan en los segmentos dinámicos del comercio mundial, con la intervención de las empresas transnacionales los problemas que se plantean son de sostenibilidad y de mejora de la calidad. ¿Cómo pueden los países, ante la aparición de nuevos competidores y la modificación de su propia situación competitiva, lo cual a menudo da lugar a un aumento de salarios seguir atrayendo empresas transnacionales que son fuente de productos de alta tecnología? Para los países que han atraído IED hacia una actividad de exportación de baja tecnología pero que no han conseguido diversificar su base de exportaciones o modificar sus procesos para dedicarse a productos de valor más elevado, las cuestiones principales se refieren a la manera de ampliar la base de una producción competitiva. Entre tanto, los países que han creado industrias de tamaño notable al amparo de barreras proteccionistas, pero no han sabido efectuar la transición hacia un crecimiento dinámico de las exportaciones, deben estudiar cómo la IED puede coadyuvar a la reorientación y mejora de las ramas de producción para que pasen a ser competitivas y se orienten a la exportación. Por último, para los países que tienen industrias débiles y una floja capacidad de exportación y que sólo marginalmente reciben IED, las cuestiones tienen que ver con su capacidad para atraer una IED que permita crear una capacidad de exportación para cualquiera de los tres sectores.

11. En general, la cuestión principal se refiere a la manera como los países en desarrollo pueden aprovechar mejor -dado su nivel de desarrollo y su capacidad productiva- las oportunidades que existen en distintas fases de la producción en varias ramas, en el contexto de

una distribución internacionalmente competitiva de los lugares de producción mediante la IED. Asimismo, los países tienen que acometer el problema de integrar más firmemente la IED en la economía receptora. Esto determinará en gran medida si las inversiones representan únicamente un elemento singular de las redes de producción de las empresas transnacionales o si también representan un componente integrado del desarrollo de un país receptor.

12. En este contexto cabe considerar tres grandes grupos de medidas normativas (UNCTAD, 1999):

- Liberalización de las políticas en materia de IED y de comercio;
- Selección de una IED propicia al fomento de la competitividad de las exportaciones y de la mejora de su calidad; y
- Medidas destinadas a mejorar la capacidad de los países para estimular el establecimiento de vínculos más fuertes entre las filiales extranjeras y las empresas nacionales e incrementar las posibilidades de efectos derivados en el sector empresarial nacional y mejorar la calidad de éste.

13. Si bien cada una de esas esferas es importante, el análisis que figura a continuación se concentra en las dos últimas. Ello se ajusta a las conclusiones principales de un reciente estudio de la UNCTAD sobre la competitividad en el que se apunta lo siguiente (UNCTAD, 2000, pág. 209):

- Una política liberal en materia de IED, si se combina con incentivos procedentes del régimen comercial (fundamentalmente, una fuerte orientación a las exportaciones), puede llevar a la explotación de ventajas relativas estáticas -y, en general, no suele ir más allá de esa explotación.
- La IED puede crear una ventaja relativa dinámica en las ramas en que hay procesos de aprendizaje complejos y largos y en los países en que existe una base para esa mejora; de no ser así, la inversión se suspende o se dirige a otras ramas. La reacción de las empresas transnacionales varía, según sus estrategias y su situación en materia de competencia.
- El grado de dinamismo depende de manera decisiva de las políticas de los países: las más importantes de éstas consisten en fomentar la adquisición de conocimientos especializados, mejorar la capacidad de las empresas nacionales para desempeñar una función de proveedoras, fomentar la actividad tecnológica y seleccionar y orientar la IED.

II. LA EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO

14. Las políticas en materia de comercio y de IED siguen cambiando. En general, la mayor parte de los cambios apuntan a la creación de un marco más propicio a la IED. Entre 1991 y 2000, se introdujeron en los regímenes nacionales de IED, en total, 1.185 cambios reguladores, de los cuales 1.121 (el 95%) pretendían crear un entorno más propicio para la IED. En el año 2000 solamente, 69 países introdujeron 150 modificaciones reguladoras, de las

cuales 147 (el 98%) fueron más favorables a los inversionistas extranjeros (UNCTAD, 2001). Este cambio de enfoque hacia una mayor liberalización y la concesión de nuevos incentivos ha remodelado el marco básico de la IED.

15. Ahora bien, el proceso de liberalización no ha sido uniforme. Varios países han protegido sus ramas de producción mediante diversas medidas. Algunos han considerado la liberalización selectiva como un medio de conciliar los esfuerzos destinados a promover una IED orientada a la exportación y las medidas de protección de ciertas actividades o ramas. Como ejemplo de tales medidas de liberalización selectiva pueden citarse el establecimiento de zonas industriales francas (ZIF), la creación de almacenes de aduanas, la introducción de sistemas de desgravación fiscal y la eliminación gradual de los aranceles en un plazo determinado.

16. Los acuerdos de comercio preferente -con normas de origen basadas en el nivel del valor añadido interno o del contenido nacional- pueden encauzar la IED hacia la industrialización y mejorar la competitividad comercial de las empresas transnacionales en los países receptores de preferencias. En general, esos efectos son tanto más importantes cuanto mayor es el margen preferencial que llevan consigo las normas de origen y menores los costos administrativos correspondientes. Ello depende, en muy gran parte, de la naturaleza de la capacidad empresarial del país, de la capacidad de los proveedores nacionales y de las vinculaciones (véase más adelante).

17. Entre tanto, está cambiando el marco regulador internacional que se aplica para influir en las repercusiones de la IED sobre la industrialización. En un nuevo contexto de liberalización del comercio y la inversión y de los compromisos contraídos en el marco de la OMC, las políticas de industrialización han sido objeto de una revisión importante. Los compromisos de la OMC han modificado el paisaje normativo y algunos acuerdos, como el relativo a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, han introducido cierta disciplina en las medidas normativas utilizadas hasta ahora, como son algunas prescripciones en materia de resultados y algunas subvenciones relacionadas con el comercio.

18. El nuevo entorno internacional ha modificado la gama de opciones de política en los distintos países, pero todavía hay cierta flexibilidad dentro de ese marco, por ejemplo, en forma de una prórroga de los dispositivos de transición y de trato diferencial de los países según su nivel de desarrollo. Si bien algunos acuerdos están todavía pendientes de nuevo examen, el problema que se plantea a los responsables políticos es cómo utilizar las opciones permitidas dentro el marco actual, y también el de averiguar qué otras medidas de política que no sean sujetas a normas multilaterales pueden adoptarse para integrar la IED más firmemente en sus ramas de producción de manera que contribuya al desarrollo de la capacidad de producción y a la creación de un sector empresarial más competitivo.

19. La evolución reciente requiere una nueva evaluación de la función del Estado en cuanto a propiciar el efecto beneficioso de la IED en el proceso de industrialización. Ello requiere que el Estado tenga en cuenta las posibles fricciones entre los objetivos de las estrategias de las empresas y las finalidades de la política de desarrollo, sobre todo cuando la IED orientada a la exportación desempeña una función catalítica en la estrategia nacional de industrialización. Debe prestarse particular atención a la situación de los países menos adelantados.

III. LA TERCERA GENERACIÓN DE POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN: UN PLANTEAMIENTO MÁS SELECTIVO

20. La evolución del entorno mundial -por lo que hace a las estrategias de las empresas, las nuevas tecnologías y los cambios del marco regulador- afecta la capacidad de los países para atraer IED y sacar provecho de ella. Al intensificarse la competencia para obtener corrientes de inversión, las políticas destinadas a atraer IED se están perfeccionando. En los países, tanto los desarrollados como los que están en desarrollo, viene cobrando importancia una nueva generación, la tercera, de estrategias de promoción de las inversiones: un planteamiento más selectivo que tiene por objeto adaptar con precisión las ventajas de los distintos países y, en realidad, de determinados lugares dentro de esos países, a las necesidades de determinados inversionistas extranjeros.

21. La primera generación de estrategias de promoción de la IED consistió en liberalizar las normas y la reglamentación aplicables a la entrada y a las operaciones de los inversionistas extranjeros, al trato de las filiales extranjeras y al funcionamiento de los mercados. Como ya se ha dicho, prácticamente todos los países -en diverso grado- han tomado medidas en ese sentido.

22. Pero esa liberalización (en un sentido pasivo), si bien es importante para atraer la muy deseada inversión, no suele ser suficiente, según la situación de cada país, en un mercado mundial de IED cada vez más competitivo. En consecuencia, con la segunda generación de políticas de promoción de las inversiones, muchos países han "comercializado" activamente sus economías como lugares propicios a la IED. Este planteamiento, que suele incluir, como norma, el establecimiento de organismos nacionales de promoción de las inversiones, ha tenido gran aceptación en los países desarrollados y los países en desarrollo. La Asociación Mundial de Organismos de Promoción de las Inversiones, creada en 1995, tiene hoy más de 100 miembros. La mayoría de esos organismos aplican políticas de promoción horizontal, es decir, que "comercializan" su país según un criterio general que es similar en todos los sectores y para todos los inversionistas.

23. Un número creciente de países que quieren mantenerse a la cabeza de la competencia -y, ante todo, sacar más provecho de la IED- están perfeccionando aún más sus actividades de promoción. Esta tercera generación de políticas de promoción de las inversiones necesita un marco que facilite la IED y un planteamiento dinámico para atraer IED, como punto de partida. De ahí pasa a seleccionar inversionistas extranjeros (según el orden de prioridad del desarrollo del país) al nivel de las ramas de producción y las empresas y trata de atender a sus necesidades concretas en materia de ubicación para cada actividad o grupo de actividades. La clave del éxito de esta nueva generación de estrategias de promoción de inversiones estriba en que tenga verdaderamente en cuenta los determinantes económicos básicos de la IED, al tiempo que comprenda las estrategias de ubicación de las empresas transnacionales, que cambian continuamente. Aunque ese planteamiento selectivo es difícil de aplicar y lleva bastante tiempo, la promoción de inversiones de tercera generación sigue creciendo en la práctica.

24. La tercera generación de políticas de promoción de las inversiones viene particularmente al caso por lo que se refiere a utilizar la IED de manera que contribuya a la industrialización de los países en desarrollo, encauzándola hacia actividades en que el país receptor tenga una ventaja relativa. Uno de los elementos decisivos de esa promoción de las inversiones consiste en mejorar determinados lugares de inversión y "venderlos" a los posibles inversionistas en

actividades concretas. Para atraer a ciertos inversionistas, los países deben tener un conocimiento claro de las estrategias de las empresas transnacionales: sin ello no pueden formular estrategias eficaces. Así, pues, los organismos de promoción de inversiones que pretenden aplicar las políticas de la tercera generación deben incluir este aspecto como elemento necesario de sus actividades. En los países que tratan de mejorar su competitividad en materia de exportaciones, una selección cuidadosa de los objetivos incluirá las medidas que para atraer IED realizan las empresas transnacionales que organizan sus actividades en sistemas de producción internacional integrada.

25. Para incrementar la contribución de la IED orientada a la exportación al proceso de industrialización de un país, la cuestión que se plantea es: ¿cuáles son las mejores estrategias para seleccionar y atraer la IED hacia determinadas actividades, de conformidad con las políticas de industrialización del país receptor? Es más, puede ser necesario que la política de promoción de la IED destinada a impulsar las empresas transnacionales a establecer bases de exportación en los países se coordine con políticas complementarias en esferas conexas. Por ejemplo, paralelamente a las políticas destinadas a atraer cierta IED, puede que sean necesarias otras políticas en materia de desarrollo regional y agrupación de empresas o vinculaciones interindustriales. La coherencia de las políticas dependerá de una cuidadosa mezcla de medidas para atraer IED acopladas con sutiles iniciativas destinadas a arraigar la IED en el paisaje industrial de que se trate.

26. Como ya se ha señalado, unos cuantos países en desarrollo han conseguido atraer IED para propiciar sus objetivos por lo que hace a incrementar su participación en el mercado mundial de exportación de manufacturas. En general, lo han conseguido estableciendo zonas industriales francas, zonas industriales especiales y otros dispositivos similares. Así, pues, aun en el caso de esos países, el aumento de las exportaciones de manufacturas no ha solido tener por consecuencia la completa integración de la IED en el proceso de industrialización. Por ejemplo, el Estado a veces ha podido comprobar que incluso cuando lograba avances importantes en la competitividad de las exportaciones de sus economías impulsadas básicamente por la IED en la actividad manufacturera, esos progresos no se hacían en la forma integrada que permitiría aportar una contribución óptima al proceso de desarrollo. Por consiguiente, es menester estudiar cómo la entrada de IED orientada a la exportación puede combinarse con medidas destinadas a reforzar la integración de las filiales extranjeras en el sector empresarial del país (véase más adelante).

27. La creciente complejidad de la promoción de las inversiones plantea importantes problemas de política a los países en desarrollo. Sin una ayuda especial en esta esfera, muchos de ellos, en especial los menos adelantados, corren el peligro de verse aún más marginados con respecto a la dinámica del comercio internacional, particularmente en lo que respecta a las empresas transnacionales que están remodelando sus sistemas de producción internacional integrada y estableciendo otros nuevos, porque no pueden competir bien para atraer una IED de alta calidad.

28. A la vista de estas observaciones, los expertos podrían examinar, entre otras, las cuestiones siguientes:

- a) ¿En qué medida rebasan los países la primera y la segunda generación de estrategias de promoción de las inversiones y aplican un planteamiento más selectivo para atraer IED?
- b) ¿Qué instrumentos y políticas pueden utilizarse en una tercera generación, más dinámica, de estrategias de promoción de la IED? ¿Qué tipos de decisiones o medidas deben evitarse en este contexto?
- c) ¿Cuáles son las mejores estrategias para seleccionar la IED necesaria en determinados sectores, atendiendo a las políticas de desarrollo del país receptor y de conformidad con las necesidades de las empresas transnacionales que están estableciendo sus sistemas de producción internacional?
- d) ¿Qué criterios suelen aplicar los países para determinar las ramas de producción y las actividades que deberán seleccionar?
- e) ¿Cuántas ramas suelen seleccionarse y a qué nivel de especificidad?
- f) ¿Cómo evalúan los países su éxito en la atracción de IED en las ramas y actividades elegidas?
- g) ¿Cómo coordinan los países su acción para promover la entrada de IED con las actividades de inversión a nivel subnacional, caso de que las haya?
- h) ¿Qué puede hacerse para ayudar a los países menos adelantados a perfeccionar su acción destinada a atraer IED orientada hacia la exportación?
- i) ¿Cómo puede la mejora del acceso a los mercados de los países desarrollados promover las oportunidades de atraer IED orientada a la exportación? ¿Qué otra cosa pueden hacer los países desarrollados para contribuir a aplicar un planteamiento más selectivo con el fin de atraer IED?

IV. FOMENTO DE LOS VÍNCULOS DE CONCATENACIÓN REGRESIVA

29. Independientemente de la precisa combinación de las tres generaciones de estrategias de promoción de la IED que se aplique, la competitividad del sector empresarial interno y la existencia de una fuerza de trabajo especializada son decisivas cuando se trata de optimizar las ventajas de la IED para la industrialización. Unas empresas nacionales fuertes pueden atraer IED. A su vez, la entrada de filiales extranjeras puede alimentar la competitividad, la iniciativa y el dinamismo de las empresas nacionales. Por lo demás, un sector interno fuerte mejora la capacidad de absorción de una economía receptora y, con ello, aumenta las probabilidades de que la IED tenga efectos derivados positivos. El cauce más directo para difundir los conocimientos prácticos, los conocimientos especializados y la tecnología de las filiales extranjeras es el de la concatenación regresiva que éstas establecen con las empresas e instituciones del país.

30. A menudo las filiales extranjeras tienen gran interés por fomentar el establecimiento de vínculos con las empresas del país en que están instaladas. La constante liberalización de las

políticas en materia de IED y de comercio significa que las empresas transnacionales pueden aprovechar nuevas oportunidades para mejorar la eficiencia de sus redes de producción y llegar a ser más competitivas. En muchas ramas y empresas esto da lugar a un mayor grado de especialización, una concentración más fuerte en actividades básicas y un mayor recurso a proveedores externos de insumos. Desde el punto de vista de las filiales extranjeras, la compra de insumos en el país puede reducir los costos de producción en las economías receptoras y permitir una mayor especialización y flexibilidad, al tiempo que una mejor adaptación de las tecnologías, los productos y los servicios a las condiciones del país. La presencia de proveedores tecnológicamente adelantados también puede brindar a las filiales un acceso a recursos tecnológicos y conocimientos externos, que entran a formar parte de sus propias medidas de innovación.

31. Este aspecto, si bien abre nuevas oportunidades de crear vínculos mediante la contratación externa y la subcontratación u otros tipos de contratos de abastecimiento a largo plazo, también entraña grandes problemas, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo. Llegar a ser el proveedor de una gran empresa transnacional no es nada fácil. Las crecientes presiones de la competencia obligan a las empresas, en todos los puntos de la cadena de la oferta, a seleccionar proveedores que puedan satisfacer exigencias muy estrictas en lo que se refiere a costo, calidad y entrega puntual. Ello hace con frecuencia que, en las ramas de producción que actúan en el ámbito mundial (en particular, la electrónica y la construcción de automóviles), las filiales extranjeras recurran a otras filiales extranjeras como proveedoras o importen del extranjero en vez de recurrir a fuentes nacionales. En algunos casos las filiales extranjeras no pueden utilizar fuentes de insumos en el país porque se lo impiden los acuerdos globales de abastecimiento definidos en las sedes de las empresas transnacionales.

32. Algunas empresas transnacionales organizan programas especiales de desarrollo en los países en desarrollo receptores para ayudar a los proveedores posibles o existentes. La experiencia (que se describe en UNCTAD, 2001) de varias sociedades muestra cómo las empresas de diversas ramas de producción y diversos países receptores pueden prestar una ayuda activa a los proveedores para que mejoren su tecnología, su productividad y su capacidad de competir en el ámbito internacional. Ahora bien, la medida en que las filiales extranjeras establecen vínculos con proveedores nacionales (en vez de recurrir a la importación, por ejemplo) queda determinada por la relación costo-beneficio de esas políticas. Los factores más importantes tienen que ver con la estrategia empresarial y la existencia de una capacidad de oferta. La falta de proveedores nacionales eficientes es un obstáculo común para la creación de vínculos, en particular en los países en desarrollo.

33. En la disposición de las filiales extranjeras a recurrir a los proveedores del país pueden influir las políticas oficiales destinadas a corregir diversos defectos del mercado a diversos niveles en el proceso de formación de vínculos. Por ejemplo, a veces las empresas transnacionales desconocen la existencia de proveedores fiables. En los países en desarrollo es posible que se necesiten medidas para compensar unos mercados financieros débiles o unas instituciones débiles, como las escuelas profesionales, institutos de adiestramientos, centros de apoyo tecnológico, laboratorios de I y D y de ensayo y otros similares. En este sentido, una intervención del Estado bien entendida puede mejorar las ventajas y reducir los costos del recurso a proveedores nacionales.

34. La normativa desempeña un papel importantísimo allí donde existe una disparidad de información entre los compradores y los proveedores acerca de las oportunidades de vinculación, allí donde hay una disparidad entre las necesidades de los compradores y la capacidad de oferta de los proveedores y allí donde pueden reducirse o agravarse los costos y los riesgos del establecimiento de vínculos. Si bien el proceso de formación de vinculaciones queda afectado por el entorno político general del país receptor, por su marco económico e institucional, por la disponibilidad de recursos humanos, por la calidad de la infraestructura y por la estabilidad política y macroeconómica, el factor más importante en el país receptor de la inversión tiene que ver con la disponibilidad, el costo y la calidad de los proveedores nacionales.

35. Por lo que hace a la promoción de los proveedores, uno de los métodos consiste en fomentar las vinculaciones mediante diversas medidas para aunar a los proveedores nacionales y a las filiales extranjeras y reforzar sus vínculos en las esferas decisivas de la información, la tecnología, la capacitación y la financiación. Esas medidas pueden abarcar, por ejemplo, el suministro de información y de servicios de facilitación de contactos a fin de ayudar a las empresas nacionales a establecer vínculos con las filiales extranjeras; los incentivos para alentar a las filiales extranjeras a participar en programas destinados a mejorar la capacidad tecnológica de los proveedores nacionales; el fomento del establecimiento de asociaciones o clubes de proveedores; la prestación conjunta de servicios (en particular de capacitación); y varios planes para mejorar el acceso de los proveedores nacionales al crédito. Otro de los métodos va más allá: entraña el establecimiento de un programa específico de promoción de las vinculaciones que combina varias de esas medidas. Lo más frecuente es que este tipo de programas se concentre en un número seleccionado de ramas y de empresas a fin de aumentar y profundizar las vinculaciones entre las filiales extranjeras y las empresas nacionales.

36. Algunos países han instituido programas de vinculaciones específicas que se basan en una combinación de diversas medidas de política y que se destinan a ramas de producción y empresas seleccionadas. Tales programas han sido implantados principalmente por países que tienen una importante presencia extranjera y disponen de una base (relativamente) desarrollada de empresas. Costa Rica, Hungría, Irlanda, Malasia, el Reino Unido, la República Checa, Singapur y Tailandia han desplegado esfuerzos especiales en ese sentido. Algunos de los programas son de alcance nacional, pero otros se han llevado a cabo como iniciativas regionales o locales. Hay unos cuantos elementos que figuran a menudo en esos programas: el suministro de información comercial y de información sobre los mercados; servicios de facilitación de contactos; y asistencia técnica o en materia de gestión, formación profesional y, en ocasiones, apoyo o incentivos financieros. En algunos programas también se han incluido actividades de promoción de la IED para atraer a inversionistas extranjeros hacia ramas de producción seleccionadas. En cada caso, sólo se crearán vinculaciones sostenibles si tanto las filiales extranjeras como las empresas nacionales pueden aprovecharlas (UNCTAD, 2001).

37. Las vinculaciones pueden considerarse como un paso para fortalecer la competitividad de las empresas nacionales, una medida que les permite entrar en las redes internacionales de producción y que también permite a las filiales extranjeras arraigarse plenamente en las economías receptoras. Al propio tiempo, la acción de fomento de las vinculaciones debe formar parte de un conjunto más amplio de políticas en materia de IED y de PYMES. Las políticas de promoción de IED de la tercera generación tienen un papel que desempeñar a este respecto. En verdad, cuanto más unidas vayan las políticas de promoción de vinculaciones con las de

desarrollo de las PYMES y de promoción de IED seleccionadas, más probabilidades de éxito tendrán.

38. A la vista de las investigaciones realizadas en relación con el Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2001, pueden hacerse unas observaciones generales. En el nuevo entorno político los más interesantes son los planteamientos de política activa que se combinan con el mercado. A menudo, las políticas están ligadas a un contexto específico y deben adaptarse a las circunstancias que imperan en cada país receptor. El punto de partida de un programa eficaz de vinculaciones es una visión clara de la manera como la IED se inserta en la estrategia general de desarrollo y, más específicamente, en una estrategia destinada a crear capacidad de producción. Esa visión debe basarse en una comprensión clara de las fuerzas y las debilidades de la economía y de los problemas con que a ésta le plantea la mundialización. En particular, todo programa de vinculaciones debe hacer frente a las necesidades de las empresas nacionales en materia de competencia y a las consecuencias que esas necesidades tienen en las políticas, las instituciones de apoyo públicas y privadas y las medidas de apoyo (incluida la mejora de los conocimientos especializados y de la tecnología).

39. En el contexto del fomento de vinculaciones, los expertos podrían estudiar las cuestiones siguientes:

- a) ¿Cuáles son los principales ingredientes de una buena política de fomento de las vinculaciones?
- b) ¿En qué medida está el éxito del fomento de vinculaciones ligado a un contexto específico y en qué grado pueden hacerse generalizaciones?
- c) ¿Cómo puede utilizarse la IED en la transición de la promoción de las exportaciones de bienes y servicios únicamente al fomento de la exportación de bienes y servicios unida a una integración más profunda en la economía del país receptor?
¿Qué métodos pueden utilizarse para aprovechar los sistemas de producción internacional integrada de las empresas transnacionales?
- d) ¿Cuál ha sido la experiencia de los países en lo que se refiere a la eficacia de diversas medidas (incluidas las medidas operacionales del país receptor) para atraer IED y promover la competitividad de las exportaciones y fomentar las vinculaciones con empresas del país a fin de atender las necesidades de la industrialización y del desarrollo tecnológico?
- e) ¿Cuál es el dispositivo institucional más apropiado para fomentar vinculaciones?
- f) ¿Cuál es la mejor manera de evaluar la eficacia de la acción encaminada al fomento de las vinculaciones?

V. CONCLUSIONES

40. Uno de los principales requisitos previos del establecimiento de una política destinada a promover una industrialización internacionalmente competitiva es la determinación, por las autoridades nacionales, de la naturaleza que ha de tener la futura integración en la economía internacional y de la función de las empresas transnacionales. Esto abarca desde una política con objetivos mínimos, más allá de la expansión de las exportaciones mediante la IED en las actividades de una zona industrial franca, hasta la selección activa de empresas transnacionales en el contexto de la importancia que tengan sus sistemas de producción internacional integrada para el país receptor y la búsqueda de medios para mejorar su integración en la economía nacional. La naturaleza de la política seleccionada debe ser reflejo de un gran número de factores, tales como las ventajas competitivas del país receptor, la situación de ciertas ramas de producción en materia de competencia, las estrategias de las distintas empresas transnacionales, el entorno regulador internacional y el marco institucional y la capacidad de adopción de decisiones del país receptor. Varios países de Asia han comenzado con una política relativamente pasiva destinada simplemente a aumentar las exportaciones y han ido modificando gradualmente esa política hacia la selección de ciertos tipos de IED y hacia una mayor integración de ésta en el proceso nacional de industrialización.

41. Dada la complejidad de las cuestiones relacionadas con la promoción de la IED, las estrategias de industrialización, las políticas de desarrollo empresarial y el fomento de las vinculaciones, son necesarias una coherencia y una coordinación entre esas esferas. Tal coherencia reviste por lo menos dos aspectos importantes. En primer lugar, debe dar importancia al papel de las políticas de fomento de la IED en el marco de las estrategias de desarrollo nacional. Por consiguientes, el objetivo del fomento de la IED ya no será una simple maximización del volumen de IED, sino que evolucionará hacia un planteamiento selectivo que se concentre en la atracción de proyectos de inversión "de mayor calidad". A su vez, esa "mayor calidad" variará según el contexto y dependerá de los objetivos de desarrollo y de la visión que de ellos tenga cada país receptor. La optimización de las ventajas sólo será posible si las políticas de IED y las demás políticas de desarrollo se fortalecen mutuamente. Se trata de rebasar las ventajas relativas estáticas y favorecer unas ventajas relativas dinámicas.

42. Otra esfera en que la coherencia tiene un papel que desempeñar es el lugar que corresponde a las políticas nacionales de inversión en el amplio contexto de los compromisos asumidos en el marco de acuerdos internacionales que tienen repercusiones en esas políticas nacionales de inversión.

REFERENCIAS

Lall, S. (2000). "Expert performance, technological upgrading and foreign direct investment strategies in the Asian newly industrializing economies: with special reference to Singapore", Desarrollo Productivo, 88, CEPAL (Santiago: Naciones Unidas).

Mortimore, M., y Peres, W. (2001). "La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe", Revista de la CEPAL, 74, agosto, págs. 37 a 59.

UNCTAD, 1999. Informe sobre las inversiones en el mundo, 1999: las inversiones extranjeras directas y el desafío del desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.99.II.D.3, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD, 2000. The competitiveness Challenge: Transnational Corporations and Industrial Restructuring in Developing Countries. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.D.35, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD, 2001. Informe sobre las inversiones en el mundo, 2001: fomentar las vinculaciones. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E. 01.II.D.12, Nueva York y Ginebra.
