



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.2/EM.13/2  
30 de abril de 2003

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión de la Inversión, la Tecnología y las  
Cuestiones Financieras Conexas  
Reunión de Expertos sobre la eficacia de las  
medidas de política en relación con la  
inversión extranjera directa  
Ginebra, 25 a 27 de junio de 2003  
Tema 3 del programa provisional

**EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA EN RELACIÓN  
CON LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA**

**Nota de la secretaría de la UNCTAD**

**Resumen**

Los países tratan de atraer inversión extranjera directa (IED) por los beneficios que de ella se derivan y las repercusiones positivas que puede tener en la economía receptora. Las medidas de política destinadas a atraer ese tipo de inversión comprenden las leyes y los códigos que definen el marco en que han de operar los inversores extranjeros, y las normas y políticas generales que afectan a la actividad inversora. Los marcos de inversión de los distintos países son bastantes uniformes, ya que reflejan la tendencia general del último decenio a la liberalización en materia de política. No obstante, las distintas condiciones imperantes en los países con respecto a las normas y políticas generales que afectan a la actividad de inversión hace que los gobiernos concentren su atención en esta esfera para tratar de aumentar la eficacia de las medidas de política que adoptan con el fin de atraer IED. La satisfactoria experiencia de algunos países con respecto a la adopción de medidas dinámicas indica otra esfera de interés. Además, las medidas de los gobiernos no tienen por objeto únicamente atraer IED, sino también obtener beneficios más amplios mediante el establecimiento de vinculaciones con las empresas nacionales.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	3
I.    CÓMO ATRAER IED.....	5 - 29	3
1.    Marco normativo para la IED .....	7 - 16	4
2.    Medidas dinámicas .....	17 - 29	9
II.   BENEFICIOS DE LA IED .....	30 - 39	12
III.  CUESTIONES QUE DEBEN EXAMINAR LOS EXPERTOS .....	40	15

## INTRODUCCIÓN

1. Los países tratan de atraer inversión extranjera directa (IED) por los beneficios que de ella se derivan y las repercusiones positivas que puede tener en la economía receptora. Por supuesto, los inversores están interesados en obtener una tasa de rendimiento adecuada, pero al hacer una inversión se generan efectos más amplios, directa o indirectamente, como factores externos. No siempre se conoce con exactitud el alcance de estos beneficios, y también puede haber costos y efectos negativos.
2. El reto con que se enfrentan los responsables de la formulación de políticas al elaborar una estrategia y una política de IED es maximizar los efectos positivos y minimizar los posibles efectos negativos. Ahora bien, si no hay una convergencia adecuada entre los intereses del inversor extranjero y los intereses nacionales, puede darse un desequilibrio entre las políticas destinadas a atraer IED y las medidas adoptadas para beneficiarse plenamente de ella.
3. La orientación de la política relativa a la IED depende de las circunstancias nacionales y de las tendencias mundiales. En el plano nacional, cada vez se ha hecho más hincapié en las fuerzas del mercado, a la hora de asignar los recursos, y en el sector privado, como motor principal del crecimiento económico, en los países en desarrollo. En el plano internacional, se ha registrado una rápida expansión de la producción internacional, del comercio entre empresas y de las transferencias de tecnología, lo cual ha supuesto una fuerte competencia entre los países para atraer la IED. Los inversores son también cada vez más conscientes de las responsabilidades sociales de sus empresas, y los gobiernos de la necesidad de que los países de origen adopten medidas de estímulo de la IED y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados.
4. En la presente nota se examina qué es lo que constituye una política eficaz con respecto a la IED, teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas de experiencias internacionales satisfactorias y la información obtenida por la UNCTAD en 12 estudios de política de inversión (EPI)<sup>1</sup>.

### I. CÓMO ATRAER LA IED

5. Algunos de los principales factores determinantes de la IED quedan en gran medida fuera del control directo de la política nacional -por ejemplo, la ubicación geográfica, la dotación de recursos y el tamaño del mercado nacional<sup>2</sup>. No obstante, los gobiernos pueden contribuir de manera importante a crear las condiciones adecuadas para atraer IED. El Índice de la UNCTAD de entradas efectivas de IED, que clasifica a los países con arreglo a su potencial de atracción, muestra que varios países en desarrollo han registrado importantes entradas, en algunos casos a

---

<sup>1</sup> Se han realizado hasta la fecha estudios de la política de inversión de Egipto (1999), Uzbekistán (1999), Uganda (2000), el Perú (2000), Mauricio (2001), el Ecuador (2001), Etiopía (2002), la República Unida de Tanzania (2002), Botswana (2002), Ghana (2002), Lesotho (2003) y Nepal (2003). Pueden consultarse en el sitio de la UNCTAD en la Web ([www.unctad.org/ipr](http://www.unctad.org/ipr)).

<sup>2</sup> Véase *World Investment Report 1998: Trends and Determinants* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, N° de venta E.98.II.D.5).

pesar de su bajo potencial, y que un gran número de países tienen entradas de IED reducidas a pesar de su alto potencial. En 1998-2000, 42 países obtuvieron resultados inferiores a los previstos y no atrajeron el porcentaje esperado de la IED mundial<sup>3</sup>.

6. El marco nacional de inversión y el entorno reglamentario general pueden propiciar una mayor concordancia entre la IED que se consigue atraer y el potencial económico. Los países también pueden influir en algunos de los factores económicos determinantes para optimizar su potencial económico. Cabe mencionar entre los factores más dinámicos el tamaño potencial del mercado, la disponibilidad de activos y la eficiencia de la producción. Cuando no existe un entorno normativo propicio, deben adoptarse medidas dinámicas, como la promoción de las inversiones y la facilitación de la actividad empresarial.

### **1. Marco normativo para la IED**

7. Un marco nacional propicio para la IED consiste en: a) los reglamentos específicos que regulan la entrada y admisión de inversores extranjeros, y las normas referentes al trato de las filiales extranjeras, y b) las medidas operacionales generales que afectan a toda la actividad económica, incluida la IED (pero no relacionadas específicamente con los inversores extranjeros). A raíz de la liberalización de los regímenes de IED en los países en desarrollo, el primer conjunto de medidas representa un impedimento cada vez menos importante que el segundo a la entrada de IED. En consecuencia, actualmente son menos frecuentes los casos de un trato desfavorable o discriminatorio de los inversores extranjeros. No es así, en cambio, con respecto al entorno reglamentario general y la administración pública de la reglamentación relativa a la actividad empresarial.

8. En el cuadro 1 se indican las características comunes de las prácticas de los distintos países en relación con las medidas básicas favorables a la IED. Éstas se clasifican con arreglo a las conclusiones en materia de política a que se ha llegado en los estudios de la política de inversión (EPI). Es "óptimo" un régimen en el que la política relativa a la IED facilita la mayor atracción posible de ésta de acuerdo con el potencial económico y los objetivos nacionales. Un entorno es "permisivo" si es favorable en general a la IED, pero no es óptimo para atraer IED en una cuantía conforme al potencial económico y los objetivos nacionales. Un régimen es "inhibidor" cuando básicamente desalienta la IED.

9. La mayoría de los países están razonablemente abiertos a la entrada de inversores extranjeros. Ahora bien, dos factores influyen en general en la mayor apertura a la IED que se registra actualmente *en la práctica*, a saber, el proceso por el que las actividades se limitan a la IED, y la exclusividad de mercado concedida a las empresas públicas o a las entidades recientemente privatizadas. El proceso por el que se incluyen o eliminan actividades de la lista de actividades protegidas a menudo no está bien definido ni es transparente y puede ser consecuencia de consideraciones arbitrarias. Algunas veces, determinados tipos de actividades se reservan a los inversores nacionales. Deben tenerse en cuenta consideraciones tales como si el hecho de impedir la IED reducirá la competencia o empeorará el ambiente general de inversión. La política relativa a la entrada de IED debe estar en consonancia con la política de

---

<sup>3</sup> Véase *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, N° de venta E.02.II.D.4).

defensa de la competencia. Por ejemplo, en Nepal hay algunas actividades reservadas, por ejemplo las profesiones contable y jurídica, lo cual contribuye a crear un clima general desfavorable a otros tipos de inversión.

**Cuadro 1**

**Normas específicas de entrada, trato y protección de la IED**

Esfera de política	Normas específicas		
	Óptimas	Permisivas	Inhibidoras
Entrada	Lista reservada que se limita a proteger intereses nacionales claros. Flexibilidad para aceptar la IED en la lista negativa.	Lista reservada amplia basada en criterios especiales con escasa flexibilidad.	Lista reservada amplia que impide la IED en esferas con potencial. Presión sobre los inversores nacionales asociados para obtener la entrada.
Admisión	No se somete la IED a examen para su aprobación, a menos que la actividad figure en la lista negativa.	Toda la IED es objeto de un examen transparente.	No se somete a un examen transparente.
Trato y protección	Marco legal moderno y buen historial.	Buen historial reciente, con o sin un sólido marco legal.	Historial poco satisfactorio.
Tratados	Amplia red de tratados, que incluye a los principales países de origen de la región.	Red de tratados en expansión.	Pequeña red de tratados.

10. Los inversores tienden a preferir los países donde las inversiones están firmemente protegidas por la legislación o en la práctica. Es fundamental que la protección ofrecida hasta la fecha haya sido adecuada, pero puede ser útil, especialmente para los nuevos inversores, que la legislación nacional y/o un tratado ofrezcan una sólida protección y trato favorable complementarios. El trato y la protección de la IED se refieren a la conducta de un país para con los inversores extranjeros en relación con el trato nacional, el trato justo y equitativo, la no discriminación, la transferencia de fondos, la expropiación y la solución de diferencias. Varía considerablemente el número de tratados bilaterales sobre inversiones (alrededor de 100 para los grandes inversores en el extranjero, pero sólo 4 en el caso de Botswana y 2 en el de Lesotho). Los EPI han puesto de manifiesto que a menudo el grado de protección es superior en la práctica que en el marco legal vigente. Las insuficiencias legislativas con respecto al trato y la protección de la IED parece que no han representado un obstáculo para ésta en países como Botswana y Lesotho, donde la práctica ha sido adecuada.

11. En la mayoría de los países, las medidas de política general tienen una importancia práctica cada vez mayor que las políticas concretas de fomento de la IED. En el cuadro 2 se indica el

resultado práctico de las normas y políticas generales que influyen en la IED, empleando el régimen de clasificación esbozado en el cuadro 1. A continuación se destacan algunas cuestiones importantes.

12. El **régimen fiscal** constituye una medida reglamentaria general decisiva para la IED. La existencia de tipos impositivos no competitivos será un factor disuasorio para los inversores. Este aspecto está adquiriendo cada vez más importancia a medida que la IED afecta a actividades de exportación de productos que deben ser competitivos en el plano mundial. En efecto, se ha registrado una tendencia general a reducir los impuestos a las empresas, pero también a adoptar disposiciones fiscales específicas. En consecuencia, muchos países mantienen impuestos generales elevados, al mismo tiempo que ofrecen incentivos fiscales específicos en esferas prioritarias, que suponen cambios frecuentes del régimen fiscal. Algunos incentivos parecen excesivamente generosos o poco claros, o tienden a cambiarlo, que siembra dudas sobre su sostenibilidad y eficacia. Por ejemplo, el tipo general del impuesto de sociedades es elevado en Egipto, al mismo tiempo que existe una exoneración temporal de impuestos de hasta diez años para las manufacturas en las zonas industriales. Esa dualidad transmite señales contradictorias y puede suponer la utilización general de incentivos que creen distorsiones y obstáculos administrativos adicionales para los inversores. Sin embargo, independientemente de los efectos que tengan los incentivos fiscales, debe tenerse en cuenta que la existencia de incentivos financieros específicos puede ser incompatible con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC cuando esos incentivos afecten al comercio, si bien hay excepciones para los países menos adelantados y algunos otros países.

Cuadro 2

## Normas y políticas generales que influyen en la IED

Esfera de política	Normas generales		
	Óptimas	Permisivas	Inhibidoras
Fiscal	Régimen general competitivo y bien definido, con variaciones basadas en las necesidades sectoriales y estratégicas. Red de tratados fiscales adecuada.	Régimen fiscal general poco competitivo pero bien definido, con incentivos parciales. Red de tratados fiscales en expansión.	Régimen de impuestos elevados no competitivos, con graves problemas de interpretación. Red de tratados fiscales insuficiente.
Administración de los ingresos	Medidas justas y rápidas con respecto a evaluaciones, devoluciones y liquidaciones.	Administración justa pero poco eficiente.	Evasión general, evaluación arbitraria y/o corrupta.
Control de cambios	Ninguno.	Existencia de controles, pero administrados de manera flexible, sin problemas de acceso.	Acceso difícil e irregular. Tipos de cambio no comerciales.

Esfera de política	Normas generales		
	Óptimas	Permisivas	Inhibidoras
Tierra y trabajo	Acceso a la tierra y al trabajo en las condiciones de mercado, con salvaguardias del interés público específicos y transparentes.	Controles laborales y sobre la tierra muy reglamentados pero no excesivamente restrictivos.	Controles rígidos que no respetan las condiciones del mercado, con exigencias reglamentarias no competitivas. Títulos sobre la tierra no plenamente negociables.
Política de defensa de la competencia	Legislación firme y cabalmente aplicada. La IED aumenta la competitividad de los bienes y servicios intermedios.	Importantes bolsas de concentración del mercado, y obstáculos a la entrada. Controles inapropiados.	Monopolio privado y público general.
Trabajo de expatriados y permisos de residencia	Flexible. Responde a las necesidades de los inversores.	Normas equilibradas. Administración poco eficiente.	Exigencias estrictas del mercado de trabajo. Trato arbitrario e impredecible.
Reglamentación sectorial	Leyes modernas que se limitan a regular con fines públicos claros.	Algunas reglamentaciones son innecesarias o están mal estructuradas y crean trabas pero no obstáculos a la actividad económica.	Normas poco competitivas o incertidumbres en cuanto a los derechos u obligaciones de los inversores.
Protección de la propiedad intelectual	Leyes modernas y cabalmente aplicadas. Compatibles con el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.	Elaboración de un marco y aplicación.	Régimen jurídico deficiente y/o incumplimiento generalizado.
Reglamentación ambiental	Legislación moderna que contiene normas claras y que se aplican debidamente.	Normas y procesos insuficientemente desarrollados que se basan en un trato especial.	Insuficiente orientación legal de los inversores con respecto a sus obligaciones y responsabilidades.

Esfera de política	Normas generales		
	Óptimas	Permisivas	Inhibidoras
Gestión de las empresas y normas contables	Legislación comercial moderna y normas contables internacionales.	Régimen comercial y contable anticuado, pero en general funcional.	Lagunas e incertidumbres importantes.
Imperio de la ley	Procedimiento judicial y sistema de aplicación de las leyes imparciales y eficientes.	Alguna discriminación o ineficiencia.	Poder judicial no independiente. Entorno jurídico y personal inseguro.

13. Los inversores extranjeros necesitan tener fácil acceso a las **divisas** para sus operaciones. Los países que no puedan satisfacer esta necesidad carecerán de competitividad para atraer IED, salvo en proyectos que proporcionen moneda fuerte o cuando existan cuentas especiales de divisas. Se está registrando una tendencia a la liberalización de los controles cambiarios en los países de ingresos medios y en los países menos adelantados. Sin embargo, algunos países siguen imponiendo fuertes restricciones cambiarias o tipos de cambio no comerciales.

14. Unas **relaciones laborales** apropiadas pueden contribuir a atraer IED en algunos países. Las características de estas relaciones pueden representar un factor positivo o negativo importante en las decisiones referentes a la entrada de inversores. La reglamentación laboral comprende la fijación de salarios mínimos y otras prestaciones, los derechos sindicales, la reglamentación de las condiciones de trabajo, los derechos de los empleadores a "contratar y despedir", y procedimiento de solución de los conflictos laborales. Unas relaciones laborales adecuadas son especialmente importantes para los países que tratan de atraer IED en el sector de las manufacturas de exportación de gran densidad de mano de obra, donde los costos y una reglamentación apropiada de dichas relaciones siguen siendo decisivos para la competitividad, y donde los inversores pueden "oscilar" entre muchos lugares posibles alternativos de inversión. En Ghana, las disposiciones relativas a los derechos laborales generalmente se negocian en el marco de convenios colectivos de empresa que pueden suponer un proceso largo y difícil. Los conflictos laborales contribuyeron a que un inversor extranjero en el sector de la confección tomara la decisión radical de abandonar el país. Por otra parte, Lesotho estableció una Dirección para la Prevención y Resolución de Conflictos Laborales, independiente e imparcial. Se considera que este planteamiento contribuye a atraer IED en industrias de gran densidad de mano de obra, como la industria de la confección, en mayor medida que los modelos utilizados por algunos de los países competidores.

15. La **política de defensa de la competencia** y otras medidas reglamentarias pueden contribuir a mantener la competitividad de los costos cuando no se facilita una infraestructura o servicios básicos en condiciones competitivas. Así ocurre cuando existe un monopolio estatal o cuando empresarios privados se han hecho cargo de actividades que anteriormente estaban bajo control del Estado. La adopción de una política complementaria y el establecimiento de un marco reglamentario apropiado pueden influir de manera decisiva en que el sector privado participe en la infraestructura y los servicios. Las experiencias positivas de privatización en los



sectores de las telecomunicaciones y la energía en el Perú supusieron la puesta de activos a la disposición de inversores industriales que satisficieran determinadas exigencias en materia de resultados más que a la de inversores financieros, lo que entrañó una considerable entrada de capital adicional y conocimientos en materia de gestión. Experiencias menos satisfactorias en Ghana y la República Unida de Tanzania indican que es importante combinar la privatización con una política eficaz de defensa de la competencia para garantizar prácticas competitivas en las telecomunicaciones y mejoras acordes con los niveles requeridos. La formulación de leyes de defensa de la competencia debe ir acompañada del cumplimiento efectivo de éstas.

16. Otro factor que puede influir en la decisión de invertir es la disponibilidad de conocimientos especializados adecuados (técnicos y de gestión). Para resolver el problema de su escasez, los países receptores podrían adoptar políticas y medidas reglamentarias que permitieran a las empresas contratar a personal extranjero especializado. La experiencia demuestra que los países y regiones que fomentan activamente la entrada de ese personal tienen posibilidades de atraer inversiones en actividades de gran densidad de especialización técnica (por ejemplo, Singapur y Silicon Valley) mayores que los países que limitan su acceso. Sin embargo, la concesión de permisos de trabajo y de residencia puede variar considerablemente en la práctica de un país a otro. Además, de atraer a personal muy especializado en determinados servicios, algunos países se esfuerzan en evitar la entrada de mano de obra no especializada, por ejemplo en Botswana. En muchos países, la política de inmigración no está suficientemente diferenciada a estos dos aspectos.

## 2. Medidas dinámicas

17. La adopción de medidas dinámicas supone un aumento de los factores económicos dinámicos determinantes del país receptor y la facilitación de las empresas internacionalmente competitivas.

18. A menudo, los países pueden promover los factores económicos determinantes más dinámicos que atraen la IED. Los inversores son atraídos a un país por su mercado, sus recursos y otros activos, y también su eficiencia. Los acuerdos comerciales pueden aumentar el tamaño del mercado. Es posible incrementar la productividad de determinados recursos, como la mano de obra, mediante la capacitación. La eficiencia puede mejorarse reduciendo los costos de los insumos y de transacción. En el decenio de 1990, contribuyeron de manera considerable a atraer IED las oportunidades de obtención de recursos y activos que la privatización supuso, la cual también puede mejorar la eficiencia.

19. El **acceso preferencial a los mercados**, especialmente a determinados mercados muy importantes, puede reforzar las ventajas que la ubicación de un país supone para atraer una IED orientada a la exportación, y parece que representa un importante factor de atracción para muchos países en desarrollo. Por ejemplo, los países menos adelantados podrían beneficiarse de la iniciativa de la Unión Europea "Todo Menos Armas", que ofrece un acceso libre de derechos y cupos a una gran variedad de productos, y los países de África, el Caribe y el Pacífico han recibido un trato preferencial en el marco de los sucesivos Convenios de Lomé y el Acuerdo de Cotonou. La African Growth and Opportunity Act (AGOA) (Ley para el crecimiento y el fomento de las oportunidades en África) de los Estados Unidos en favor de los países del África subsahariana facilita de manera importante el acceso libre de derechos al mercado de los Estados Unidos, especialmente en los sectores de los textiles y las prendas de vestir, creando así

oportunidades para los inversores. Sin embargo, esa ley y otras preferencias tiene una vigencia limitada (y contienen disposiciones para promover las normas de origen) y, aunque pueden prorrogarse, es importante aprovecharlas para mejorar la competitividad de las actividades después de que terminen las preferencias o se apliquen las normas de origen. Además, los márgenes preferenciales se están reduciendo gradualmente debido al proceso de liberalización mundial del comercio. Por tanto, las preferencias comerciales en determinados mercados debe considerarse que representan una oportunidad temporal.

20. El **acceso al comercio regional** es importante para muchos países en desarrollo, especialmente para las economías pequeñas y sin litoral. Cabe mencionar entre otros acuerdos comerciales regionales el Mercado Común del África Meridional y Oriental, la Comunidad del África Oriental, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo y la Comunidad Andina. El acuerdo de acceso de Nepal al mercado indio es un ejemplo de acuerdo bilateral. La integración económica no sólo aumenta el tamaño del mercado, sino que amplía la base económica de todos los países miembros porque acrecienta la factibilidad de descomponer los procesos de producción y de IyD, como lo demuestra la experiencia de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental. Los centros de excelencia subregionales y regionales pueden resultar proyectos de colaboración atractivos para las empresas extranjeras.

21. El **desarrollo de los recursos humanos** es un requisito indispensable para desarrollar los determinantes económicos más dinámicos de todos los países receptores. La disponibilidad de mano de obra barata y no especializada ha dejado de representar una ventaja especial para atraer IED, ya que muchos países tienen esa ventaja más otras (por ejemplo, el tamaño del mercado). Al mismo tiempo, al aumentar la producción que requiere gran densidad de conocimientos, las empresas transnacionales (ETN) exigen cada vez en mayor medida un nivel mínimo de productividad y de capacidad técnica, de supervisión y de gestión en las operaciones que desarrollan en todo el mundo. La experiencia extraída de los EPI indica que falta personal de gestión y técnico debidamente capacitado en los países examinados, y que los sistemas educativo y de formación a menudo no responden a las necesidades de un sistema de producción internacional que está experimentando un proceso de rápida evolución. Aunque el desarrollo de los recursos humanos es un proceso a largo plazo, es posible adoptar diversas medidas dinámicas para acelerar la adquisición de las capacidades necesarias: ofrecer incentivos de mercado a las empresas para que organicen programas de formación especializada que no se limite a satisfacer sus necesidades inmediatas; adaptar las instituciones de formación profesional existentes a las necesidades de la industria; atraer a instituciones de enseñanza extranjeras para que establezcan centros regionales de formación especializada; organizar programas de hermanamiento entre las universidades nacionales y extranjeras; suprimir las restricciones al empleo de trabajadores extranjeros para satisfacer las necesidades de personal de gestión y especializado; y atraer a especialistas extranjeros o expatriados que puedan prestar servicios de mayor valor añadido. Los países que han adaptado su estructura educativa a las necesidades de la industria, incluidos los planes de estudios técnicos y de ingeniería, han podido atraer un volumen considerable de IED (por ejemplo, Singapur, Malasia y, más recientemente, Costa Rica).

22. La **privatización** ha constituido un medio importante para atraer IED en activos. Sin embargo, las enseñanzas extraídas de los EPI indican que, para lograr el máximo efecto, el proceso de privatización debe administrarse de manera eficiente y, como se señaló más arriba, debe existir una política de defensa de la competencia e instituciones de reglamentación

apropiadas, especialmente con miras a lograr una participación positiva del sector privado en la infraestructura y los servicios.

23. La **focalización de la IED** supone la creación de paquetes de inversión en nuevos sectores que ofrezcan oportunidades potenciales. En el decenio de 1970, por ejemplo, Malasia orientó la IED hacia los productos electrónicos de exportación y, pese a carecer de una base anterior de exportación de manufacturas, se convirtió en el principal exportador mundial de semiconductores electrónicos en un plazo de diez años. El éxito de la focalización de la IED reside en la elaboración y aplicación de una estrategia firme y coherente, basada en toda la información que puedan proporcionar los inversores potenciales, de dentro y fuera del país, sobre el tipo de condiciones que deben crearse y los servicios que deben habilitarse a fin de lograr una corriente sustancial de IED de calidad en el sector seleccionado.

24. Singapur es otro ejemplo de país que ha canalizado las inversiones para dejar con relativa facilidad de concentrar la IED en la industria ligera y atraerla hacia la industria manufacturera de gran densidad de capital y, más recientemente, hacia actividades que requieren gran densidad de conocimientos. El régimen fiscal ofreció incentivos a los inversores que introdujeran nuevas industrias en Singapur. La creación conjunta por el Gobierno y los inversores de centros de tecnología y capacitación contribuyó a atraer IED en sectores de gran densidad de conocimientos, como la electrónica, al mismo tiempo que el establecimiento de dependencias locales de escuelas extranjeras de economía ha atraído a buenos estudiantes. Un programa de regionalización alienta a las empresas transnacionales a crear sedes regionales, al mismo tiempo que abandonan actividades de menor valor añadido en otras partes. También se han adoptado otras políticas en materia de comercio, educación y formación para orientar efectivamente la IED hacia actividades de más valor añadido.

25. Ha resultado eficaz para muchos países la estrategia de ofrecer estímulos a los inversores existentes para que reinviertan sus beneficios y mejoren la calidad de sus instalaciones. Ésta fue una de las muchas recomendaciones de política hechas a Egipto, que ha tenido relativamente poco éxito en atraer IED orientada a la exportación, ya que los inversores prefieren producir para el gran mercado nacional. Sin embargo, puede alentarse a los inversores existentes a mejorar sus instalaciones y ampliar la producción destinada no al mercado nacional sino al regional ofreciéndoles incentivos y servicios de apoyo como los que se prestan en las zonas industriales.

26. Mauricio se encuentra en una situación en la que el aumento de los salarios hace más difícil atraer IED en el sector de los textiles y las prendas de vestir, y las empresas han tenido que recurrir a hacer ellas mismas inversiones en el continente africano para seguir siendo competitivas en los productos de gama baja de la industria, al mismo que tratan de mejorar la producción nacional en el sector de productos de gama alta. Su éxito dependerá de la adquisición de nuevos conocimientos especializados y técnicos y de su capacidad para orientar la IED hacia sectores de mayor valor, incluidos los servicios financieros, los servicios comerciales y la tecnología de la información destinados al mercado regional. El desafío consiste en superar las limitaciones que el alto costo de los servicios de telecomunicaciones y la limitada disponibilidad de profesionales cualificados representan.

27. Casi todos los países tienen instituciones de **promoción de las inversiones y facilitación de la actividad empresarial**. Los organismos más activos de promoción de las inversiones (OPI) seleccionan a los inversores extranjeros de acuerdo con la estrategia general del país en

materia de IED. La selección de destacadas empresas transnacionales ha supuesto entradas de IED en Costa Rica, Irlanda y Singapur. Los OPI de algunos países han tenido una influencia considerable en la política nacional (en la planificación de cómo satisfacer las necesidades de determinados inversores, por ejemplo mano de obra especializada e infraestructura), han llevado a cabo importantes actividades de promoción de la IED (visitas sobre el terreno, intermediación, etc.), han ayudado a obtener permisos y han podido aplicar una estrategia de manera coherente durante un largo período (elaborando paquetes de inversión con arreglo a las oportunidades potenciales).

28. Una función útil de las OPI consiste en prestar servicios de inversión **complementarios**. El apoyo de las empresas existentes puede ser una fuente importante de inversiones adicionales, bien sea por conducto de esas empresas o por medio de una señal positiva a los inversores potenciales. Los inversores satisfechos pueden tener un efecto de demostración positivo y pueden servir a efectos de promoción, como ha ocurrido, por ejemplo en Chile y Costa Rica. Los EPI indican que algunos OPI mantienen buenas relaciones con los inversores existentes, por ejemplo en Lesotho, mientras que otros no.

29. Aunque en el presente documento se consideran por separado el marco de política, los factores económicos determinantes y la facilitación de la actividad empresarial, la IED a menudo es atraída por una combinación de estos factores. Por ejemplo, el estudio de la política de inversión de la República Unida de Tanzania indica que sólo se registró una IED repentina y significativa en el sector de la minería después de que se realizara un conjunto crítico de cambios de política, en particular un nuevo código minero competitivo.

## II. BENEFICIOS DE LA IED

30. Pueden obtenerse muchos beneficios de la IED. Los EPI ponen de manifiesto los relativos a la generación de empleo, salarios, vinculaciones con las empresas nacionales, flujos de capital y tecnología, exportaciones, programas voluntarios de salud y educación, y la variedad de nuevos productos y servicios disponibles. Sin embargo, no todos los países se benefician por igual. En algunos casos puede tener incluso un efecto negativo, por ejemplo porque desplace a las inversiones privadas nacionales y cause daños en el medio ambiente local. De los EPI también se desprende que en muchos países parecen haberse perdido oportunidades de establecer vinculaciones locales. Por ejemplo, casi todos los insumos de la industria farmacéutica de Egipto son importados. En algunos casos también se han establecido vinculaciones, por ejemplo en la industria minera del Perú y la República Unida de Tanzania, pero no en la medida suficiente.

31. Las políticas gubernamentales pueden mitigar algunos de los efectos potencialmente negativos de la IED. Como se examinó más arriba, una política de defensa de la competencia y un marco reglamentario apropiado son decisivos para dirigir la participación del sector privado hacia la infraestructura. También es conveniente una política ambiental, especialmente en los países con ecosistemas frágiles o importantes actividades de extracción de recursos. La legislación laboral y las normas sanitarias y de seguridad pueden garantizar condiciones de trabajo decentes. Estas medidas forman parte de las normas generales aplicables a todas las empresas y son conformes a los principios de no discriminación y trato nacional que la mayoría de los países conceden a los inversores extranjeros.

32. El **diálogo entre los sectores público y privado** puede contribuir a concienciar a las empresas y alentarlas a tomar medidas socialmente responsables. Desde una perspectiva de desarrollo, puede incumbir a las empresas facilitar la transferencia de tecnología apropiada, propiciar el desarrollo de los servicios sociales, proporcionar capacitación a los trabajadores locales y establecer vinculaciones con las empresas nacionales. Los consejos nacionales de empresas pueden ayudar a promover este diálogo, especialmente cuando participen empresas nacionales y otras partes directamente interesadas. Los consejos regionales y municipales también pueden desempeñar una labor eficaz.

33. Una firme base tecnológica es un activo importante para los países que deseen atraer IED y beneficiarse de ella por medio del establecimiento de vinculaciones y el aprendizaje tecnológico. Por desgracia, muchos países en desarrollo carecen de una política nacional efectiva de ciencia y tecnología o, cuando existe, tiende a desgajarse de otras políticas fundamentales que influyen en las inversiones y el desarrollo de las empresas. Varios EPI realizados por la UNCTAD indican la falta de correspondencia entre las políticas y los objetivos nacionales de ciencia y tecnología de los países y sus políticas y estrategias generales de inversión. Por ejemplo, a pesar de la considerable capacidad de investigación y desarrollo (IyD) existente en la República Unida de Tanzania, sólo una pequeña proporción de las necesidades y exigencias tecnológicas del sector productivo son satisfechas por fuentes nacionales. Es preciso actualizar esas políticas y construir una infraestructura de apoyo tecnológico con objetivos más precisos, orientada hacia el mercado, mejor coordinada y más apropiada, todo ello complementado con políticas y planes de incentivos que respalden actividades tecnológicas especializadas a nivel de empresa. Cuando exista un sistema nacional de innovación, como en el Ecuador y el Perú, el objetivo en materia de política debe orientarse hacia una puesta en práctica eficaz.

34. Los gobiernos pueden estimular y reforzar activamente las **vinculaciones** entre las empresas extranjeras y las compañías nacionales (véase el cuadro 3). A continuación se destacan algunas cuestiones y métodos concretos de promoción de vinculaciones.

**Cuadro 3**

**Medidas concretas adoptadas por los gobiernos (de los países tanto receptores como de origen) para promover las vinculaciones**

<b>Mejora de la tecnología</b>	<b>Capacitación</b>
Asociación con filiales extranjeras.	Colaborar con el sector privado para establecer una ventanilla única de servicios.
Incentivos a la cooperación en IyD.	Apoyo a los programas de formación del sector privado.
Incentivos en el país de origen.	Colaborar con organismos internacionales.
Promoción de las asociaciones de proveedores.	
<b>Información e intermediación</b>	<b>Asistencia financiera</b>
Proporcionar información pertinente.	Protección jurídica contra los contratos abusivos y otras prácticas comerciales desleales.
Mantener bases de datos electrónicas actualizadas.	Garantizar el cobro de los pagos atrasados.

Mejora de la tecnología	Capacitación
Desempeñar la función de intermediario leal en las negociaciones.	Financiación indirecta de los proveedores a través de los compradores.
Respaldar las auditorías de proveedores.	Créditos impositivos y otros beneficios fiscales a las empresas que proporcionen capitales a largo plazo a los proveedores.
Prestar asesoramiento sobre las subcontratas.	Cofinanciar programas de fomento con el sector privado.
Patrocinar ferias, exposiciones y conferencias.	Facilitar directamente recursos financieros a las empresas nacionales.
Organizar reuniones y visitas a fábricas.	Medidas en el país de origen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Préstamos en dos fases.</li> <li>- Utilización de fondos de la asistencia oficial para el desarrollo.</li> </ul>

*Fuente:* UNCTAD, *World Investment Report 2001: Promoting Linkages*, cuadro VI.1, pág. 210.

35. A menudo no existen vinculaciones porque las empresas nacionales no pueden satisfacer las normas internacionales de producción, ni tampoco las exigencias en cuanto a coherencia/continuidad y volumen de producción. El gobierno y el sector privado pueden colaborar para establecer centros en los que los empresarios tengan acceso a la vez a **servicios de desarrollo empresarial** e insumos (por ejemplo, formación de empresarios, información, finanzas, control de calidad, establecimiento de redes y asesoramiento comercial). Programas de este tipo, por ejemplo, EMPRETEC y Enterprise Africa, ya funcionan en algunos países, y están en estudio en otros.

36. Hay algunos ejemplos de programas de **mejora de los proveedores locales** en tecnología y conocimientos especializados que han contribuido a estimular las vinculaciones entre las empresas nacionales y las empresas transnacionales, y también hay ejemplos de empresas nacionales que se han convertido ulteriormente en exportadoras. El Programa Irladés de Vinculaciones Nacionales se elaboró con el objetivo de aumentar las capacidades locales de organización y comercialización, así como la calidad y la productividad, al nivel requerido por las empresas transnacionales. Muchas empresas nacionales han alcanzado después una escala que les ha permitido competir en el plano internacional. Singapur también trató de mejorar las empresas nacionales mediante el establecimiento de un Programa Nacional de Mejora de la Industria, que alentaba a las empresas transnacionales a suscribir contratos de suministro a largo plazo con empresas nacionales para su ulterior mejora. Las empresas nacionales que más se beneficiaron fueron las del sector electrónico que proporcionaban servicios de mantenimiento, componentes y equipo a las empresas transnacionales de semiconductores.

37. Algunas veces se ha considerado que el Centro de Desarrollo de los Conocimientos de Penang, en Malasia, es el mejor ejemplo de cooperación entre los sectores educativos público y privado. Se sirve de un conjunto de asociaciones de carácter público y privado entre el Gobierno y las empresas transnacionales para aumentar la capacidad local de suministro mediante programas de capacitación y supervisión. En el marco de esos programas, las empresas transnacionales y otras grandes empresas convienen en prestar asistencia a sus pequeños proveedores mejorando de manera constante sus conocimientos especializados y la tecnología

que utilizan. Inicialmente el centro fue financiado por el sector público (subsidios, material didáctico, equipo e instructores) y el sector privado (donaciones, préstamos de equipo, mobiliario y servicios privados de capacitación) mancomunando sus recursos. Actualmente se autofinancia.

38. Los **planes de incentivos** pueden desempeñar una función útil de estímulo para que las empresas colaboren con otras partes directamente interesadas a fin de elevar el nivel de los conocimientos, la tecnología y la infraestructura del país receptor. Los gobiernos de los países receptores han recurrido en el pasado a medidas directas, por ejemplo estableciendo requisitos en materia de contenido nacional, resultados de las exportaciones y transferencia de tecnología. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo están abandonando gradualmente ese tipo de medidas porque son incompatibles con las obligaciones que les incumben en virtud de los acuerdos de la OMC (por ejemplo, el Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio) o con sus propias estrategias de desarrollo basadas en el mercado y orientadas a la exportación. En esa situación, los incentivos al desarrollo adquieren más importancia. Podrían concederse incentivos de ese tipo (fiscales o financieros) a las empresas extranjeras y a las grandes empresas nacionales con los objetivos siguientes: a) fomentar la innovación; b) promover la cooperación en IyD con otras empresas más pequeñas e institutos de investigación; c) indemnizar por el aumento de nivel de las aptitudes técnicas de los empleados. Podrían establecerse fondos especiales para financiar esos incentivos.

39. Las medidas en los países de origen, por ejemplo los incentivos fiscales y la utilización de fondos de la asistencia oficial para el desarrollo con fines de fortalecimiento de la capacidad, el desarrollo de la infraestructura y el apoyo a las empresas y los programas de capacitación destinados concretamente a promover las entradas de IED, pueden desempeñar un papel complementario importante en esas actividades de colaboración, especialmente en los países menos adelantados y otras economías estructuralmente débiles.

### III. CUESTIONES QUE DEBEN EXAMINAR LOS EXPERTOS

40. A la luz de lo que antecede, los expertos tal vez deseen formular observaciones, entre otras cosas, sobre las cuestiones planteadas en la presente nota e intercambiar puntos de vista sobre las cuestiones siguientes:

- a) *¿Qué políticas pueden adoptar los países para atraer más eficazmente la IED? ¿Qué medidas puede adoptar la comunidad internacional en apoyo de esas políticas, incluida la adopción de medidas en los países de origen?*
- b) *¿Qué políticas promueven efectivamente la participación de los inversores extranjeros en el desarrollo de los recursos humanos y el fortalecimiento de la capacidad técnica? ¿Qué medidas se ha observado que estimulan y refuerzan las vinculaciones con la economía nacional? ¿Cómo puede estimularse y hacerse más efectiva la responsabilidad social de las empresas?*

- c) *¿Cuáles son los puntos de vista del sector privado sobre la eficacia de las medidas de política relativas a la IED y la función de las instituciones de promoción de las inversiones?*
- d) *¿Qué ejemplos pueden ofrecerse de aumento de la competitividad de los países y logro de los objetivos nacionales de desarrollo basados en la IED? ¿Cuáles son los incentivos más apropiados que los países pueden ofrecer para el desarrollo?*

-----