



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.2/51  
TD/B/COM.2/EM.13/3  
14 de julio 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

**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE LA EFICACIA DE  
LAS MEDIDAS DE POLÍTICA EN RELACIÓN CON LA INVERSIÓN  
EXTRANJERA DIRECTA**

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,  
del 25 al 27 de junio de 2003

**ÍNDICE**

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. RESUMEN DEL PRESIDENTE.....	1 - 20	2
II. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN .....	21 - 25	8
<i>Anexo:</i> Asistencia .....		9

## Capítulo I

### RESUMEN DEL PRESIDENTE

1. La Reunión de Expertos sobre la eficacia de las medidas de política en relación con la inversión extranjera directa se centró en medidas generales seleccionadas (trabajo, inmigración por motivos laborales y tributación) y en medidas dinámicas adoptadas en determinados sectores que revisten importancia para los países en desarrollo (el sector textil y de la confección, la agroindustria y la tecnología de la información y las comunicaciones). En la Reunión también se examinó el estudio de la política de inversión de Nepal. Los expertos señalaron con reconocimiento el nivel de los especialistas y los conocimientos de los participantes del sector público en cuanto a las tendencias de la industria, las oportunidades existentes y los obstáculos que debían superarse para atraer la inversión extranjera directa (IED).

#### **Eficacia de las medidas de política**

2. Los países tratan de atraer la 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 este 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 toda actividad inversora nacional e internacional. Los marcos concretos de inversión de los distintos países son bastante 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 la actividad de inversión hacen 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 la IED.

3. Al examinar el marco general de reglamentación, los expertos pusieron de manifiesto la necesidad de medidas de política eficaces en las esferas del trabajo, la inmigración por motivos laborales y los impuestos. Otras esferas son la política de la competencia, el control de los intercambios, la protección de la propiedad intelectual y la reglamentación sectorial y ambiental. En todas las esferas, la eficacia de las medidas adoptadas depende de la transparencia de las políticas, la buena gestión pública, el consenso social y la estabilidad económica y política.

4. Los gobiernos pueden aplicar políticas dinámicas para reforzar los factores que impulsan el desarrollo económico de su país. Los acuerdos comerciales pueden ampliar el mercado de las economías pequeñas. Una cuestión a la que se refirieron repetidamente los ponentes de la industria fue la importancia de que el país receptor tuviera la capacidad de ofrecer la mano de obra cualificada necesaria y una buena infraestructura para influir en la localización de la IED. Además, también era fundamental que los países ofrecieran servicios para facilitar el proceso de materialización y puesta en marcha de la inversión. La privatización es una forma de mejorar la infraestructura.

5. Las medidas adoptadas en el país inversor también pueden contribuir a fomentar las entradas de IED y a potenciar los beneficios de ésta, particularmente en los países en desarrollo y en otras economías estructuralmente débiles. Esas medidas comprenden los incentivos fiscales y las preferencias comerciales, y sobre todo el uso de la asistencia oficial para el desarrollo en el

fomento de la capacidad, el desarrollo de la infraestructura, el apoyo a las empresas y los programas de capacitación y renovación de la tecnología. La combinación de las medidas de los países inversores y de las medidas dinámicas de los países receptores puede constituir un fuerte estímulo para atraer la IED en los países en desarrollo.

6. El diálogo entre los sectores público y privado puede contribuir a sensibilizar a las empresas y fomentar en éstas una actuación socialmente responsable. Desde la perspectiva del desarrollo, la responsabilidad de las empresas puede consistir en facilitar la transferencia de tecnología adecuada, brindar asistencia para el desarrollo de los servicios sociales, capacitar a los trabajadores locales y establecer vínculos con las empresas nacionales. Los consejos nacionales de empresas pueden desempeñar un papel eficaz en la promoción del diálogo, en particular cuando se cuenta con la participación de las empresas nacionales y otras partes interesadas.

### **Esferas de política general seleccionadas**

7. El bajo costo de la mano de obra se considera una ventaja en muchos países en desarrollo, pero la situación de las relaciones industriales puede ser un factor importante en las decisiones de los inversores. Los estudios presentados por la Organización Internacional del Trabajo demuestran que existe una relación positiva entre la adhesión a las normas básicas internacionales en materia laboral y la capacidad de atraer la IED. De la experiencia positiva de Lesotho cabe señalar la introducción de códigos y directrices para aplicar y cumplir las disposiciones de la legislación laboral. Las consultas tripartitas entre los empleadores y el Gobierno han contribuido a acercar posturas opuestas sobre el salario mínimo y cuestiones de seguridad laboral y salud en el trabajo. Además, existe un órgano público autónomo, integrado por árbitros y conciliadores profesionales, que se encarga de prevenir y resolver las disputas en materia laboral ofreciendo servicios de asesoramiento sobre las mejores prácticas laborales. Con ello, se logra resolver cuestiones difíciles con transparencia y rapidez.

8. Aunque todos los países disponen de políticas de inmigración, la forma en que se tratan las cuestiones relacionadas con la inmigración puede crear dificultades para los inversores. Un participante del sector privado destacó que los inversores requerían normas claras y una tramitación relativamente rápida de las solicitudes. Los problemas surgen de políticas no escritas, procedimientos incoherentes, sistemas administrativos complicados, las onerosas pruebas que se efectúan a los futuros trabajadores y los rígidos sistemas de cuotas para la concesión de permisos de residencia. Los gobiernos pueden reducir esas dificultades mediante una respuesta ministerial coordinada a las cuestiones de inmigración, una política flexible en materia de cuotas, la reconciliación entre las políticas escritas y la práctica y la agilización de los trámites. Todo ello indica que para atraer la IED es fundamental disponer de un sólido sistema de inmigración, y que es necesario hallar un equilibrio entre la exigencia de las empresas de disponer de una mano de obra multinacional y la preocupación nacional de contratar a trabajadores locales, ajustar las políticas de inmigración y los programas nacionales de capacitación en función de la escasez real de mano de obra cualificada y utilizar inspecciones "*a posteriori*" para controlar la inmigración legal e ilegal.

9. Los impuestos son una medida esencial de reglamentación general que influye en la IED, especialmente en las actividades de exportación en las que los productos han de ser competitivos a nivel mundial. Muchos países mantienen impuestos generales elevados junto con incentivos

fiscales concretos en esferas prioritarias. Algunos incentivos parecen excesivamente generosos, poco claros o propensos a la variación, y ello hace dudar de su sostenibilidad y su eficacia. Muchas políticas de incentivos se centran únicamente en los tipos globales del impuesto sobre las sociedades y dejan de lado otros gastos importantes de las empresas como los derechos de importación. Las autoridades pueden evaluar la competitividad de sus regímenes fiscales utilizando el sistema de comparación de impuestos de la UNCTAD, que abarca 25 países en hasta 12 sectores y mide la presión tributaria sobre las utilidades de la inversión extranjera. Uno de los problemas típicos de la formulación de las políticas fiscales son los regímenes de incentivos que discriminan entre empresas similares o que sólo ofrecen incentivos a los grandes inversores; a menudo, esos incentivos han de solicitarse, y su concesión y supervisión se convierte en un acto burocrático. Se destacó que los países tratan en primer lugar de crear un régimen fiscal general competitivo que abarque el mayor número posible de actividades y que sea coherente con la estrategia nacional en materia de inversión. Determinados sectores y actividades tal vez requieran variaciones especiales para ser competitivos a la hora de atraer la IED. Éstas deberían ofrecerse de forma automática y sin discriminación alguna. Un régimen de incentivos bien formulado puede ser esencial para que tenga éxito la captación de inversores.

### **Medidas dinámicas en industrias seleccionadas**

10. Los expertos señalaron varias medidas de política dinámicas para atraer y aprovechar mejor la IED en industrias seleccionadas. La eficacia de esas medidas dinámicas depende de la existencia de un marco de inversión y un entorno reglamentario general sólidos.

11. Algunas ramas de la industria de la confección y la producción textil son muy libres y altamente competitivas, y los países en desarrollo han logrado introducirse en esta industria atrayendo a inversores que buscaban un acceso preferencial al mercado y una mano de obra de bajo costo. No obstante, estas ventajas de "entrada" deben complementarse con ventajas "suplementarias" si los inversores han de reinvertir y reorientar la producción hacia actividades de mayor valor añadido. Las medidas dinámicas destinadas a potenciar esas ventajas son la ampliación de las reservas de mano de obra cualificada, el mejoramiento de la infraestructura y el apoyo empresarial a los proveedores y fabricantes locales de modo que puedan satisfacer las demandas más exigentes de las cadenas internacionales de minoristas (a saber, la calidad, la responsabilidad social y ambiental, la capacidad de innovación y fabricación, la rapidez de distribución en el mercado y la flexibilidad). El análisis de los costos de la producción textil pone de manifiesto la importancia relativa de la infraestructura, en particular la energía y el agua, frente a los salarios para determinar la competitividad del sector en general. Entre otras medidas dinámicas concretas para atraer IED los expertos señalaron el fomento de la subcontratación, la privatización de las empresas suministradoras de energía y la creación de zonas económicas de servicios múltiples. La próxima ola de inversiones se producirá en el tejido y el acabado de telas, y la IED privilegiará aquellas zonas que puedan crear esa capacidad. Mientras tanto, algunos países menos adelantados no han aprovechado las disposiciones existentes de acceso preferencial a los mercados, y los que sí lo han hecho podrían beneficiarse de una prolongación de dichos privilegios, en particular los de la African Growth and Opportunity Act (Ley para el crecimiento y el fomento de las oportunidades en África), que constituye un importante mecanismo para la promoción de la inversión en África.

12. La IED en la agroindustria se está ampliando a los países en desarrollo y las economías en transición, atraída en gran medida por la necesidad de implantarse cerca de los mercados, tanto los de insumos como los de consumidores. Los beneficios son la creación de empleos, el mejoramiento de la productividad y la calidad y la diferenciación de los productos mediante marcas en los mercados mundiales. Un participante del sector privado observó que cada empleo en una filial extranjera creaba siete nuevos empleos en la economía nacional. Los expertos industriales señalaron una serie de factores que influían en la elección de un destino, como la transparencia y la certidumbre jurídica de los derechos sobre la tierra; la protección de la propiedad intelectual; el control del capital y la gestión; el potencial del mercado, con una riqueza y seguridad crecientes para el consumidor; un sector privado nacional próspero como asociado y competidor; y la existencia de legislación y medidas de apoyo para la comercialización y manipulación de las mercancías. Esos expertos también indicaron la importancia de las medidas adoptadas por el país inversor, como los programas de la Unión Europea (UE) de apoyo tecnológico para la modernización de la agricultura y los acuerdos de comercio preferencial (por ejemplo, el acuerdo de libre comercio entre la UE y los países mediterráneos) que amplían el acceso de los países en desarrollo y las economías en transición a los mercados. Además, los gobiernos podrían ayudar a hacer frente a la presión que existe en torno a las cuestiones sociales y ambientales, y revisar las políticas de protección de la agricultura que afectan a la inversión.

13. Algunos países en desarrollo han logrado promover el turismo en torno a un patrimonio natural que favorece las actividades recreativas, así como en torno a atracciones culturales e históricas. También pueden crearse atracciones de otro tipo, como campos de golf, festivales de música, parques recreativos y puertos deportivos. La IED en el turismo puede contribuir a desarrollar ese patrimonio y ayudar a los países a aprovechar las redes mundiales de operadores turísticos, las cadenas de hoteles y los sistemas de reservas de las líneas aéreas. La IED es sensible a diversos factores, como la seguridad de los clientes y el personal, la convertibilidad de las divisas, la protección de marcas, los incentivos fiscales, la calidad de la mano de obra y la existencia de enlaces aéreos permanentes establecidos por líneas aéreas internacionales. Las medidas dinámicas que pueden adoptar los países receptores son la privatización de hoteles, la creación de vínculos en la industria turística, la protección del medio ambiente y la preservación de la cultura local y de los lugares históricos. Las estrategias de captación no deben atraer únicamente a los inversores del turismo en masa, sino también diferenciar al país receptor como destino turístico concreto; es importante crear una imagen de marca del país, la región o el continente. A este respecto, los mecanismos entre países con circunstancias similares, como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, podrían desempeñar un importante papel en la promoción de una imagen positiva de buen gobierno.

14. En el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), el segmento que registra un aumento más rápido de la IED en los países en desarrollo es el de la programación informática, seguido de cerca por los servicios de telecomunicaciones, especialmente la telefonía móvil e inalámbrica. El segmento de la programación informática está integrado por empresas pequeñas, normalmente con menos de 50 empleados, cada una de las cuales tiene unos ingresos inferiores a 10 millones de dólares de los EE.UU. Los determinantes fundamentales de la IED son el tamaño del mercado nacional, la proximidad a los clientes, la disponibilidad y la flexibilidad de una mano de obra cualificada y los tipos de agrupaciones de empresas de tecnología de la información y programación informática presentes

en el mercado. Los expertos propusieron las siguientes medidas dinámicas para atraer la IED: una evaluación de las ventajas y las deficiencias del país en relación con la TIC para determinar las necesidades; una estrategia definida de posicionamiento en los múltiples segmentos especializados del sector; la privatización de los servicios de telecomunicaciones; un sistema educativo adecuado e instituciones de formación profesional; parques científicos y tecnológicos para estimular la formación de agrupaciones, con incentivos fiscales y financieros competitivos para las empresas, tanto grandes como pequeñas; el establecimiento de vínculos entre los sistemas nacionales de innovación y educación, dentro del país y en el ámbito internacional, con las instituciones que respetan las mejores prácticas, preferiblemente en los países desarrollados que emplean a expatriados; y la provisión de capital de riesgo a través del sector privado y, en las fases iniciales de desarrollo, del sector público.

### **Otras cuestiones**

15. El momento más destacado de la reunión fue la presentación del estudio de la política de inversión de Nepal, que permitió a los altos funcionarios del Gobierno intercambiar sus opiniones con otros participantes, en particular los del sector privado y los expertos, y examinar las dificultades de atraer la IED a un país menos adelantado sin litoral. Aunque en general se considera que Nepal dispone de un marco jurídico para las inversiones abierto y favorable a los inversores, será necesario mejorarlo a fin de mantenerse al día de las tendencias cambiantes de la IED a nivel mundial. Las esferas en las que cabe mejorar son la tributación empresarial, la legislación laboral, la modernización de las leyes en materia de inversión y la creación de un organismo de promoción de la inversión. El Gobierno de Nepal solicitó la asistencia de la UNCTAD para poner en práctica las recomendaciones contenidas en el estudio.

16. Hasta la fecha, la UNCTAD ha realizado 12 estudios de políticas de inversión y ha ampliado su capacidad para elaborarlos; actualmente, hay pendientes 15 solicitudes de estudios. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos cuenta con un proyecto similar, y sería útil fomentar la colaboración en el marco de la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas de la UNCTAD. Los expertos consideraron que los estudios de políticas de inversión eran una actividad fundamental de la UNCTAD.

17. Varios expertos informaron sobre el seguimiento de los estudios de la política de inversión realizados en sus países. La presentación de las medidas adoptadas a raíz de las recomendaciones formuladas en el estudio de la política de inversión de Egipto podría servir como ejemplo de informe de un país acerca de un estudio finalizado.

18. La UNCTAD presentó la Brújula de las Inversiones (Investment Compass), un sistema informático de comparación basado en Internet que las autoridades de los países en desarrollo pueden utilizar para comparar sus regímenes y políticas de inversión con los de otros países y evaluar sus ventajas y deficiencias. La Brújula de las Inversiones utiliza información relativa al marco de reglamentación de la inversión y al régimen fiscal facilitada por una red de expertos nacionales de los organismos de promoción de la inversión y validada por los gobiernos. Una docena de expertos expresaron interés en los análisis comparativos y encomiaron a la UNCTAD por crear este sistema. Destacaron asimismo la necesidad de revisar la metodología, el proceso de validación y el acceso por parte de los usuarios. Algunos expertos se declararon dispuestos a participar activamente en el programa y a formar parte del mismo.

Además, pusieron de relieve la necesidad de ofrecer capacitación al respecto y de establecer foros de discusión.

19. La UNCTAD también puso a los participantes al día de su labor con respecto a la buena gestión de las políticas de promoción de la inversión.

20. Los expertos propusieron los siguientes temas para que fueran examinados en los debates complementarios sobre la experiencia de los países:

- La buena gestión de las políticas de promoción de la inversión, entre los que figuran las medidas que están adoptando los países para luchar contra la corrupción mediante la participación de una coalición de partes interesadas; los instrumentos destinados a mejorar la gestión empresarial; y los mecanismos con los que se pretende ayudar a sensibilizar a las empresas y a fomentar una actuación socialmente responsable por parte de los inversores;
- La privatización como fuente de IED, que entraña un examen más detenido de los problemas que se han planteado en la práctica y de las enseñanzas que cabe obtener de la administración eficaz del proceso de privatización, así como la necesidad de que éste vaya acompañado de políticas pertinentes y de instituciones de reglamentación;
- La transferencia de tecnología a través de la IED, que comprende las diversas experiencias de la IED en el fomento de la transferencia de tecnología y el desarrollo de la capacidad tecnológica mediante políticas industriales y de orientación de la inversión, instituciones de apoyo y las medidas adoptadas en los países inversores.

## Capítulo II

### CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

#### A. Convocación de la Reunión de Expertos

21. La Reunión de Expertos sobre la eficacia de las medidas de política en relación con la inversión extranjera directa se celebró en el Palacio de las Naciones (Ginebra), del 25 al 27 de junio de 2003.

#### B. Elección de la Mesa (Tema 1 del programa)

22. En la sesión de apertura se eligió la Mesa siguiente:

*Presidente:* Sr. Jean-Luc Le Bideau (Francia)

*Vicepresidente-Relator:* Sr. Eric Escobar (Bolivia)

#### C. Aprobación del programa (Tema 2 del programa)

23. En la misma sesión se aprobó el programa provisional distribuido con la signatura TD/B/COM.2/EM.13/1. Así pues, el programa de la reunión fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.
3. Eficacia de las medidas de política en relación con la inversión extranjera directa.
4. Estudio de la política de inversión de Nepal.
5. Aprobación del informe de la Reunión.

#### D. Documentación

24. Para el examen del tema sustantivo del programa, los expertos tuvieron a su disposición una nota de la secretaría de la UNCTAD titulada "Eficacia de las medidas de política en relación con la inversión extranjera directa" (TD/B/COM.2/EM.13/2).

#### E. Aprobación del informe de la Reunión (Tema 5 del programa)

25. En la sesión de clausura los expertos autorizaron al Relator a preparar el informe final de la Reunión bajo la dirección del Presidente.



**Anexo**

**ASISTENCIA\***

1. Asistieron a la Reunión expertos de los siguientes Estados miembros de la UNCTAD:

Arabia Saudita	Lesotho
Argelia	Madagascar
Argentina	Malasia
Bangladesh	Marruecos
Barbados	México
Benin	Nicaragua
Bolivia	Nigeria
Chile	Países Bajos
China	Panamá
Cuba	Paraguay
Egipto	Perú
Estados Unidos de América	Portugal
Etiopía	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Filipinas	República Árabe Siria
Finlandia	República de Moldova
Francia	República Unida de Tanzania
Georgia	Rwanda
Ghana	Senegal
Grecia	Singapur
Guinea	Sri Lanka
India	Suiza
Indonesia	Tailandia
Irán (República Islámica del)	Turquía
Jamahiriyá Árabe Libia	Yemen
Kenya	Zimbabwe
Líbano	

2. Estuvieron representadas en la Reunión las organizaciones intergubernamentales siguientes:

Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico  
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos  
Organización Mundial del Turismo

---

\* La lista de participantes figura en el documento TD/B/COM.2/EM.13/INF.1.

3. Estuvieron representados en la Reunión los organismos especializados y la organización conexas siguientes:

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial  
Organización Mundial del Comercio.

4. Estuvieron representadas en la Reunión las organizaciones no gubernamentales siguientes:

*Categoría general*

Confederación Mundial del Trabajo  
Federación Sindical Mundial

5. Asistieron a la Reunión los ponentes y analistas especializados siguientes:

Sr. Vincenzo Caputo, Presidente, Consultor e Investigador, Development Researchers  
Network, Roma, Italia

Sr. Giuseppe Gherzi, Gherzi Consulting, Zurich, Suiza

Sr. Yuba Raj Khatiwada, Miembro de Planificación, Katmandú, Nepal

Sr. Herbert Oberhänsli, Nestlé, Vevey, Suiza

Sr. Henry Loewendahl, Director, OCO Consulting, Belfast, Reino Unido

Sr. Massimo Meloni, Consultor, Cruz Roja, Ginebra

Sr. Bharat B. Thapa, Director General, Departamento de Industria, Tripureshwar,  
Katmandú, Nepal

-----