



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/57
TD/B/COM.2/EM.14/3
20 de noviembre de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Inversión, la Tecnología y las
Cuestiones Financieras Conexas
Octavo período de sesiones
Ginebra, 26 a 30 de enero de 2004

**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE LA
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y EL DESARROLLO**

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,
del 29 al 31 de octubre de 2003

ÍNDICE

| <i>Capítulo</i> | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|-------------------------------------|-----------------|---------------|
| I. RESUMEN DEL PRESIDENTE | 1 - 25 | 2 |
| II. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN..... | 26 - 30 | 8 |
| <i>Anexo:</i> Asistencia | | 9 |

Capítulo I

RESUMEN DEL PRESIDENTE

1. De conformidad con el programa de la reunión, se trató del papel de la inversión extranjera directa (IED) en el desarrollo de los sectores de servicios y de los problemas de política conexos. El debate del primer día giró en torno a cuestiones generales relativas a los servicios, la IED y la competitividad, y el crecimiento de la IED en los servicios destinados a la exportación. Los dos días restantes se centró en el papel y las consecuencias de la IED en el contexto de la privatización de los servicios.

2. La reunión observó la importancia que están adquiriendo los servicios en las economías de los países y su creciente contribución al comercio mundial. A menudo los servicios constituyen el mayor sector de la economía y también son fundamentales en la IED, pues actualmente representan la mayoría de las entradas de IED tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Varios expertos adujeron que la investigación y el análisis de las políticas no reflejaban bien la importancia de la IED en los servicios. Para formular políticas de servicios no es suficiente el análisis económico habitual centrado en mejorar la capacidad productiva y la competitividad, porque los servicios están profundamente arraigados en los sistemas sociales, culturales y políticos de las sociedades. Los expertos convinieron en que tanto la formulación como el análisis de las políticas debían reflejar la gran diversidad de las distintas clases de servicios.

3. En cuanto a la competitividad, el problema reside en cómo medirla en las empresas de servicios. Se dijo que el precio, la calidad y la productividad eran variables importantes para medir la competitividad de los servicios. Los temas anexos eran si había de considerarse la competitividad de los países o la de las empresas, y el papel del Estado en la promoción de la competitividad.

4. Aunque no hay una definición precisa de la competitividad de los servicios, se convino en que éstos podían influir mucho en la competitividad de la economía. Algunos servicios son comerciables a nivel internacional y pueden exportarse, aumentando la competitividad de las exportaciones de los países. Es más, muchos servicios son insumos para la producción de bienes y otros servicios a nivel local, e influyen en su costo y su calidad. Además, dado que muchos servicios son productos de consumo final, su costo y calidad (así como su disponibilidad) influyen en el nivel de vida de la población local. Por consiguiente, se plantea la cuestión de si los gobiernos de los países en desarrollo deben formular una estrategia de competitividad de los servicios y, de hacerlo, cuáles deben ser sus principales componentes.

5. Las empresas transnacionales (ETN) pueden influir de diferentes maneras en el suministro de servicios. Pueden aportar capital y divisas, desarrollar actividades de apoyo fundamentales e introducir las mejores prácticas y tecnologías, con importantes efectos de demostración y otros efectos derivados en las empresas locales. Esto puede dar lugar a la mejora y el abaratamiento de servicios así como a la introducción de servicios que los suministradores nacionales no prestaban. Mediante la privatización, la IED también puede contribuir a reestructurar las empresas estatales en dificultad, aportar el capital y los conocimientos técnicos necesarios y aumentar los ingresos del presupuesto estatal, pero estos beneficios no son automáticos y

también puede haber costos. Preocupa que la IED desplace a las empresas nacionales (por ejemplo, en el sector de venta al por menor) y tenga efectos socioculturales adversos. Algunos tipos de IED pueden ser móviles. Además, al no invertir bastante en el desarrollo de conocimientos locales y al crear vínculos con el extranjero en vez de a nivel local se pueden reducir las repercusiones positivas. También se mencionó el riesgo de que la IED en servicios no comerciables tuviera efectos negativos en la balanza de pagos. En cuanto a la privatización, se expresó cierta inquietud sobre los efectos en el empleo y el riesgo de que los antiguos monopolios públicos se convirtieran en monopolios privados extranjeros.

6. A nivel general, se observó que había varias áreas de política importantes para atraer y aprovechar mejor la IED en servicios, como el grado de liberalización, el entorno empresarial y el sistema jurídico (derechos de la propiedad intelectual). Se adujo que los costos de las transacciones eran más importantes en la IED en servicios. Otras condiciones para beneficiarse de la IED son el desarrollo de las capacidades locales y de una infraestructura moderna, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); la promoción de la localización de la IED y el establecimiento de vínculos; y una buena regulación de las empresas de servicios, especialmente los de utilidad pública.

7. Hubo algunos debates acerca del Acuerdo General de la OMC sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Algunos expertos dijeron que los países en desarrollo no habían asumido muchos compromisos en el marco del AGCS e indicaron que ello podría coartar su capacidad para beneficiarse plenamente de la IED en servicios. Otros expertos adujeron que los compromisos del AGCS no eran un buen indicador de la apertura de un país a la IED en servicios, ya que muchos países habían optado por liberalizar los servicios de manera unilateral sin vincular la liberalización al AGCS, quizás en parte por no contar con un mecanismo de salvaguardias para situaciones de emergencia. También es posible que, al fortalecer sus sectores de servicios, algunos países en desarrollo prefieran mejorar la competitividad de sus empresas nacionales antes que confiar en la IED.

8. Una característica importante de la mayoría de los servicios es que ni son comerciables en el extranjero ni se pueden almacenar, y, por consiguiente, deben producirse en el lugar y el momento en que se consumen, haciendo de la IED el principal medio para suministrar servicios a los mercados extranjeros. Sin embargo, los avances en las TIC permiten separar la producción y el consumo, aumentando la posibilidad de comerciar con los servicios. Esto ha facilitado el fraccionamiento de las funciones de los servicios y su relocalización en el extranjero, en lugares con costos inferiores. Se trata, por ejemplo, de los servicios de los centros de llamadas, los centros de servicios compartidos, de investigación y desarrollo, de apoyo a las tecnologías de la información y otras funciones de servicios auxiliares. Esto da importantes posibilidades a las exportaciones y la IED en los países en desarrollo.

9. En una sesión dedicada a las posibilidades derivadas de la subcontratación de servicios se señaló que las empresas tomaban en cuenta varios factores importantes al decidir dónde ubicar sus centros de llamadas y otros servicios para la exportación. Son, entre otros, la calidad, el costo y la abundancia de la mano de obra; el suministro de energía y de servicios modernos de telecomunicaciones; la disponibilidad a nivel local de los idiomas pertinentes; la disponibilidad y el costo de los locales de oficinas; la legislación en materia de protección de datos; un sistema local de transporte adecuado; en algunos casos, el nivel de los impuestos y las subvenciones;

el costo general de explotación; y la estabilidad política. Las políticas oficiales también son importantes para atraer, desarrollar y mejorar el tipo de actividad de servicios deseada. Las áreas principales de la política son el desarrollo de las capacidades, una estrategia de comercialización clara en cuanto a las oportunidades de inversión y la supresión de obstáculos administrativos y de la burocracia innecesaria.

10. Aunque los principales beneficiarios del proceso de relocalización de servicios en destinos con costos más bajos han sido China, Filipinas y la India entre otros países, varios expertos dijeron que otros países en desarrollo, incluidos los países pequeños sin litoral o insulares, podían hacer lo mismo. Algunos expertos subrayaron que los centros de llamadas y los centros de contacto solían ocupar el extremo inferior de la cadena de valor, mientras que también surgían nuevas oportunidades en actividades más sofisticadas, como la concepción y el diseño de *software*. Para el primer tipo de actividades, las ETN pueden elegir entre un gran número de localizaciones, mientras que hay menos países en desarrollo que ofrezcan las condiciones necesarias para atraer y mantener actividades más avanzadas.

11. Al examinar las experiencias de IED en la privatización de servicios se destacó que después de haber alcanzado un punto máximo en 1998 la actividad general de privatización en los países en desarrollo había disminuido. Hasta la fecha las mayores transacciones se realizaron en América Latina, seguida de Europa central y oriental. En cuanto a su valor, la mayoría de los tratos se realizaron en las telecomunicaciones, seguidas de la electricidad, el transporte y la banca. En los países en desarrollo, la modalidad de privatización preferida fue la venta de activos (casi siempre con IED), mientras que en los países desarrollados predominaron las ofertas de acciones. Además de las privatizaciones, en la reunión se trató de la utilización de asociaciones entre el sector público y el privado, acuerdos de concesión, planes de construcción-explotación-transferencia, financiación de proyectos y otros métodos de participación del sector privado.

12. En cuanto a las repercusiones, los expertos opinaron que, en la mayoría de los casos, la privatización de los servicios y su adquisición por inversores extranjeros habían mejorado los resultados de las empresas, y habían entrañado el suministro de servicios más competitivos. Sin embargo, muchos también advirtieron de que no se debían crear demasiadas expectativas respecto de la privatización. Si bien, en promedio, ésta podía haber sido más provechosa de lo que el público creía, los resultados finales habían sido muy diversos. Además, a veces las inversiones extranjeras habían suscitado una resistencia popular e inquietudes de que representarían la "liquidación del patrimonio" y pérdidas innecesarias de puestos de trabajo. Al mismo tiempo, se señaló que a veces era difícil encontrar una alternativa a la participación de los inversores extranjeros, lo que subrayaba la importancia de la regulación para conseguir los máximos beneficios.

13. La mayoría de los expertos convino en que la preparación y la aplicación de los procesos de privatización influía en los posibles resultados. Se alegó que los programas de privatización debían incluir una clara formulación de los objetivos, indicando las razones por las que los gobiernos querían cumplir sus objetivos de desarrollo mediante la privatización y por los que se debía invitar a compradores extranjeros (en vez de a los inversores locales). Había que estudiar todas las opciones ante cada situación. En circunstancias excepcionales, como la transición de economías planificadas a economías de mercado, el impulso de privatizar podría

ser omnipresente. Muchos expertos subrayaron que, a la luz de las importantes diferencias entre los sectores, no había una solución única. Por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones, la nueva tecnología inalámbrica había modificado las reglas del juego, reduciendo los problemas de competencia propios de la telefonía fija, mientras que en el sector del agua la principal preocupación seguía siendo la competencia.

14. Independientemente de la diversidad de los sectores económicos, se destacaron algunos dilemas comunes. Uno se refería al objetivo general de la privatización. ¿En qué medida deben los gobiernos tratar de obtener el máximo de ingresos presupuestarios u otros objetivos, como la competencia, el mantenimiento del empleo o el suministro universal de servicios? En algunos casos, podía resultar difícil conciliar la obtención del máximo precio de venta de la empresa que se ha de privatizar y los compromisos y requisitos del futuro desempeño. Por ejemplo, se dedicó bastante atención a la cuestión de los períodos de exclusividad, que podían incrementar los ingresos, pero también crear efectos adversos en la eficiencia de la empresa de servicios. La opinión general era que, cuando hubiera que conceder un período de exclusividad, éste debía ser lo más corto posible para facilitar la competencia.

15. Se mencionó la cuestión de cómo utilizaban los gobiernos los ingresos obtenidos para sacar el máximo beneficio de la privatización de los servicios de infraestructura. En el caso de los servicios esenciales, como el abastecimiento de agua, algunos expertos propugnaron que lo mejor era invertir los ingresos en la empresa privatizada o utilizarlos para subvencionar a los consumidores pobres, a fin de garantizar que todos los grupos de consumidores recibieran suficientes servicios.

16. Algunos expertos alegaron que los gobiernos debían tratar de sacar el máximo partido de la competencia entre los posibles licitadores por un activo determinado, por ejemplo, mediante subastas muy bien preparadas. Otros creían que el hecho de ofrecer un precio más alto indicaba que el posible inversor se comprometía más seriamente a mejorar en el futuro los activos adquiridos. Se indicó que en ciertos sectores y en los países pequeños y menos adelantados iba a ser difícil conseguir que hubiera competencia. Por ejemplo, en el sector del agua, el predominio de tan sólo unas pocas ETN limitaba el número de licitadores. Otros expertos observaron que pocos países africanos habían sido capaces de interesar a las empresas extranjeras en la inversión en el sector eléctrico.

17. El grado y la naturaleza de los compromisos de actuación impuestos a los inversores representaba un problema difícil. Algunos expertos hicieron hincapié en que todo se podía negociar, pero que salía caro. Podía ser difícil hacer cumplir los compromisos, especialmente cuando eran numerosos y no eran firmes, y conllevar una reducción de los ingresos obtenidos mediante las privatizaciones. Por consiguiente, es necesario establecer el equilibrio adecuado.

18. En el debate se destacaron también muchas cuestiones de carácter técnico, por ejemplo, sobre las etapas y las formas de privatización. ¿Se deben vender las empresas en su totalidad o por partes? ¿Da mejores resultados la venta de acciones que la venta de activos? ¿Deben los gobiernos reestructurar las empresas antes de venderlas a compradores extranjeros? También se analizó la transparencia del proceso de privatización, el riesgo de corrupción y los efectos de las grandes privatizaciones en el desarrollo del mercado de capitales local.

19. En cuanto a la regulación, el principal dilema lo crean los servicios que constituyen monopolios naturales. En estos casos, los responsables de las políticas y los reguladores a menudo tienen que equilibrar los objetivos opuestos de conseguir un suministro eficiente de servicios y velar al mismo tiempo por que éstos sean asequibles a los pobres. Hubo acuerdo general en que la privatización de estos sectores debía ir precedida de la creación de un marco regulatorio adecuado y, si era posible, del desmantelamiento de los monopolios. No se cuestionó la necesidad de contar con órganos reguladores en forma de instituciones independientes y con recursos suficientes para supervisar la privatización y las fases siguientes. Una mala regulación conllevaba a menudo más beneficios para los monopolios privados y aumentaba el riesgo de captura regulatoria.

20. Muchos expertos trataron la cuestión de la búsqueda de una estructura tarifaria adecuada. La discusión se centró en particular en la función de las subvenciones y si debían destinarse a la demanda o la oferta. Aunque en general se consideraba mejor esto último, se reconoció que había que elaborar planes de tarifas y sistemas de subvenciones de manera individualizada, aun cuando se podía aprender mucho de los datos disponibles.

21. El debate demostró además que el asunto de la regulación todavía estaba en sus comienzos. Los gobiernos están estudiando diversas soluciones innovadoras para abordar el problema de la regulación de los servicios. La experiencia acumulada hasta la fecha por los países desarrollados y los países en desarrollo no permite reconocer una práctica idónea de aplicación universal en este ámbito. Hubo consenso general en el sentido de que la elaboración del marco regulatorio debía adaptarse a cada sector específico, y tener en cuenta la situación específica de cada país. Por ejemplo, se propuso distinguir entre los servicios esenciales (como el agua) y los no esenciales (como las telecomunicaciones). Otro factor importante en la elaboración de marcos regulatorios era el tamaño del país y con ello, la cuestión de la viabilidad comercial de ciertos servicios y la existencia de posibilidades de competencia.

22. Se consideró que otro problema difícil de la regulación era la larga duración de las concesiones de ciertos servicios. Mientras que los contratos a menudo tenían que tener varios años de duración para garantizar su viabilidad comercial, su larga duración suponía que los gobiernos (y también las empresas) podían encontrarse atados por contratos difíciles de adaptar a las nuevas situaciones que se presentaban con el tiempo, lo que solía constituir una causa de conflicto entre los gobiernos, los reguladores y las empresas.

23. También se examinó el papel que desempeñan en el proceso de regulación las distintas partes interesadas. Se dijo que había que tener en cuenta la función de la administración (central y local), las empresas privadas (nacionales o extranjeras, con fines lucrativos o no), los consumidores (ricos y pobres) y los medios de comunicación. Algunos oradores estaban a favor de dar a las asociaciones de consumidores un papel activo para que los intereses de los consumidores estuvieran bien representados. Otros dudaban de la utilidad de tales asociaciones, en particular en los países pequeños y en los que no tenían tradición en esa materia.

24. Aunque hubo consenso general acerca de que la regulación era importante para cosechar los beneficios de la privatización, algunos expertos subrayaron que la elaboración y la aplicación de tales marcos regulatorios constituían un gran problema para los países en desarrollo con poca capacidad reguladora y recursos limitados. También se planteó el papel que podía desempeñar la

cooperación internacional en el área de la regulación de los servicios. En este sentido, se señaló la necesidad de asistencia técnica, en particular mediante la participación de las organizaciones internacionales. Otras ideas propuestas fueron la posibilidad de la cooperación internacional entre los grupos de defensa de los consumidores; el desarrollo de un "código de conducta" para las empresas que intervienen en la privatización de servicios sensibles; y el establecimiento de un marco regulatorio internacional.

25. Al final de la reunión se organizó una mesa redonda para examinar las cuestiones que se debían tener presentes al privatizar servicios mediante IED. En particular, los expertos trataron de cuestiones relacionadas con las justificaciones de la privatización; su viabilidad política; y la manera de abordar la aceptación política y pública, la competencia y la regulación, las consecuencias sociales y los mecanismos de privatización. La mayoría de los expertos convino en que al examinar estas cuestiones debían tenerse en cuenta las especificidades del país y el sector. En este sentido, algunos expertos destacaron la situación específica de los PMA, en particular de algunos países africanos, en materia de captación de IED en servicios. De todas maneras, se observó que las siguientes eran las cuestiones más importantes que se planteaban al considerar la privatización: el papel de la política de privatización en la estrategia general de desarrollo del país; los objetivos de la privatización; la importancia del marco regulatorio y de contar con instituciones de supervisión y privatización fuertes e independientes; el grado de apoyo político interno a la privatización; y la determinación del posible costo social de la privatización y la manera de reducirlo al mínimo.

Capítulo II

CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

A. Convocación de la Reunión de Expertos

26. La Reunión de Expertos sobre la inversión extranjera directa y el desarrollo se celebró en el Palacio de las Naciones, en Ginebra, del 29 al 31 de octubre de 2003.

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

27. En la sesión de apertura se eligió a los siguientes miembros de la Mesa:

Presidente: Excmo. Sr. Toufiq Ali (Bangladesh)

Vicepresidente-Relator: Sr. Chistopher Wilkie (Canadá)

C. Aprobación del programa (Tema 2 del programa)

28. En la misma sesión se aprobó el programa provisional distribuido con la signatura TD/B/COM.2/EM.14/1. Así pues, el programa de la Reunión fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa.
3. La inversión extranjera directa y el desarrollo.
4. Aprobación del informe de la Reunión.

D. Documentación

29. Para el examen del tema sustantivo del programa, los expertos tuvieron a su disposición una nota de la secretaría de la UNCTAD titulada "La inversión extranjera directa y el desarrollo: el caso de la IED relacionada con la privatización de servicios: tendencias, impacto y cuestiones relacionadas con las políticas" (TD/B/COM.2/EM.14/2).

E. Aprobación del informe de la Reunión (Tema 4 del programa)

30. 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:

| | |
|---------------------------|---------------------------------|
| Alemania | Gabón |
| Arabia Saudita | Guatemala |
| Argentina | Indonesia |
| Australia | Jamahiriya Árabe Libia |
| Azerbaiyán | Japón |
| Bangladesh | Kenya |
| Benin | Lesotho |
| Brasil | Líbano |
| Bulgaria | Madagascar |
| Burkina Faso | Marruecos |
| Camboya | Mauricio |
| Camerún | México |
| Canadá | Perú |
| China | República Árabe Siria |
| Congo | República Checa |
| Costa Rica | República de Corea |
| Egipto | República Democrática del Congo |
| Eritrea | Rumania |
| España | Senegal |
| Estados Unidos de América | Sri Lanka |
| Etiopía | Sudán |
| Federación de Rusia | Suiza |
| Filipinas | Túnez |
| Finlandia | Zambia |
| Francia | |

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

Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico
Comisión Europea
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
Centro del Sur

* La lista de participantes figura en el documento TD/B/COM.2/EM.14/INF.1.

3. Estuvo representada en la Reunión la siguiente organización de las Naciones Unidas:
Comisión Económica para África
4. Estuvieron representados en la Reunión los organismos especializados y las organizaciones conexas siguientes:
Fondo Monetario Internacional
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
Organización Mundial del Comercio
5. Estuvieron representadas en la Reunión las organizaciones no gubernamentales siguientes:
Categoría general:
Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
Asociación Mundial de Empresas Pequeñas y Medianas
6. Asistió a la Reunión la siguiente invitada especial:
Sra. Yoshiko Kurisaki, Ginebra
7. Asistieron a la Reunión los ponentes y analistas especializados siguientes:
Sr. Carlos Braga, Banco Mundial, Ginebra (Suiza)
Sr. Neil M. Coe, Universidad de Manchester, Manchester (Reino Unido)
Sr. Philip Cohen, Presidente, Philip Cohen Consultant, Skelleftea (Suecia)
Sr. Mansoor Dailami, Banco Mundial, Washington (Estados Unidos de América)
Sr. Gabor Hunya, Instituto de Estudios Económicos Internacionales de Viena, Viena (Austria)
Sr. Sanjaya Lall, profesor de desarrollo económico, Universidad de Oxford, Oxford (Reino Unido)
Sr. Göran Malmberg, Consejero Delegado, Ferrocarriles de Zambia, Lusaka (Zambia)
Sr. William L. Megginson, Universidad de Oklahoma, Oklahoma (Estados Unidos de América)
Sr. Peter Mihalyi, catedrático, Budapest (Hungría)
Sr. Michael Mortimore, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago (Chile)

Sr. Reg Rumney, Director Ejecutivo, The Business Map Foundation, Auckland Park
(Sudáfrica)

Sra. Cecilia Ugaz, UNRISD, Ginebra (Suiza)
