



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/EM.19/2
20 de julio de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Inversión, la Tecnología y las
Cuestiones Financieras Conexas
Reunión de Expertos sobre fomento
de la capacidad productiva
Ginebra, 4 a 6 de septiembre de 2006
Tema 3 del programa provisional

**FOMENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA
EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

Nota de la secretaría de la UNCTAD*

Resumen

Las reformas en curso en los países en desarrollo no siempre han reportado los resultados esperados en lo que respecta al éxito de su integración en la economía mundial y muchas de las empresas de esos países suelen ser incapaces de aprovechar las oportunidades que se presentan. En consecuencia, hoy en día se admite ampliamente que para beneficiarse de la globalización es necesario contar con un conjunto de políticas complementarias destinadas al fomento de las capacidades para superar las limitaciones de la oferta a las que se enfrentan las empresas locales. Para salvar dichas dificultades se necesitan medidas constantes en favor del desarrollo y un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Al mismo tiempo, las inversiones extranjeras directas (IED) pueden contribuir al desarrollo de la capacidad productiva si se combinan con políticas que fomenten la inversión productiva, la transferencia de tecnología, el desarrollo empresarial y la consolidación de las cadenas de producción. En la presente nota se señalan las políticas adecuadas para reforzar la contribución de la IED al fomento de capacidades, y se subraya la necesidad de afianzar el vínculo entre la AOD y la IED.

* Este documento se presentó en la fecha mencionada debido a la demora en su procesamiento.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 4	3
I. LIMITACIONES DE LA CAPACIDAD DE OFERTA.....	5 - 30	4
A. Marco normativo.....	9 - 16	5
B. Capacidad de absorción	17 - 20	8
C. Infraestructura	21 - 30	9
II. POTENCIAL DE LA IED PARA FOMENTAR LA CAPACIDAD PRODUCTIVA	31 - 49	11
A. Competitividad de las exportaciones a través de la IED.....	32 - 38	11
B. Vínculos	39 - 45	13
C. Tecnología y habilidades	46 - 49	17
III. POLÍTICAS HORIZONTALES Y VERTICALES PARA EL FOMENTO DE LA CAPACIDAD.....	50 - 57	18
IV. CONSECUENCIAS EN LA AYUDA PARA EL DESARROLLO	58 - 63	21

INTRODUCCIÓN

1. La globalización ofrece a los países en desarrollo no sólo oportunidades sino también desafíos. Algunos países han sido capaces de desarrollar sus ventajas competitivas y han logrado integrarse bien en la economía mundial, pero muchos otros, en particular los países menos adelantados (PMA)¹, han tenido dificultades para atraer a los inversores extranjeros y aprovechar las oportunidades de los mercados exportadores a pesar del proceso de liberalización en curso tanto del comercio como de los flujos de capital en el plano nacional e internacional. Se necesitan por tanto medidas complementarias.

2. Se han producido cambios normativos en lo que respecta a la IED a una escala sin precedentes. Según las encuestas anuales de la UNCTAD para el Informe mundial sobre las inversiones, desde 1991 los gobiernos han puesto en práctica más de 2.000 medidas normativas destinadas a hacer que sus economías sean más atractivas para los inversores extranjeros, y sólo se han adoptado 150 medidas de naturaleza más restrictiva. Las autoridades encargadas de las inversiones que anteriormente se ocupaban de hacer un análisis de los inversores e imponer criterios de rendimiento se han convertido con frecuencia en organismos de promoción de las inversiones. Los Gobiernos también han firmado 2.392 tratados bilaterales de inversión, 2.559 tratados de doble imposición y 212 acuerdos internacionales sobre inversiones de otra índole; por lo tanto, los inversores extranjeros reciben básicamente el mismo trato en cualquier lugar donde inviertan.

3. Estas reformas de política han repercutido en las corrientes de IED: en la última década las entradas en los países en desarrollo como porcentaje del PIB fueron tres veces superiores a las registradas en los 20 años anteriores. Sin embargo, como porcentaje de las corrientes mundiales, la mejora es inferior a la que cabría esperar dada la liberalización relativamente mayor que se ha producido en los países en desarrollo. El porcentaje del monto acumulado de IED para los PMA se mantiene en el 1% del total mundial a pesar de que, en términos relativos, la IED desempeña un papel más significativo². Más que la cantidad de IED que entra en los países en desarrollo, preocupa su calidad y el problema asociado de su sostenibilidad. Si bien los motivos que explican esta decepción son complejos, y en ocasiones específicos para cada país, se reconoce ampliamente que la falta de capacidad de oferta en los países en desarrollo es un factor crucial.

4. En este contexto, y tal como se decidió en la XI UNCTAD (São Paulo, 2004), un objetivo fundamental de la labor de la UNCTAD "es ayudar a los países en desarrollo, en especial a los PMA, a formular y aplicar políticas activas para fomentar la capacidad de producción y la competitividad internacional, basándose en un tratamiento integral de las inversiones, la responsabilidad empresarial, la transferencia de tecnología y la innovación, el desarrollo de la empresa y la facilitación de la actividad empresarial (en particular el transporte y la promoción de las TIC), la competitividad, la diversificación y la capacidad de exportación, para mantener un elevado nivel de crecimiento y promover el desarrollo sostenible" (TD/412 Consenso de

¹ UNCTAD (en preparación), *Informe de los Países menos Adelantados 2006: Desarrollo de la capacidad productiva*.

² El porcentaje del monto acumulado de IED correspondiente a los PMA como porcentaje del PIB ascendió al 24% en 2004.

São Paulo, párr. 49). La presente nota se centra en los aspectos del fomento de la capacidad relacionados con la inversión, la tecnología y las cuestiones empresariales. Otros aspectos, en particular los servicios de logística, la facilitación del comercio y del transporte y las aplicaciones de TIC, se examinan en otras reuniones de expertos de la UNCTAD (13 de julio de 2006 y 16 a 18 de octubre de 2006).

I. LIMITACIONES DE LA CAPACIDAD DE OFERTA

5. Muchos países en desarrollo no pueden ser competitivos en los sectores en los que podrían tener ventajas comparativas; los costos de producción son elevados, la calidad de los productos es baja y su entrega en los mercados es lenta e impredecible. Con frecuencia, el problema principal no radica en la empresa sino en la economía. El desafío consiste en aumentar la productividad total de los factores, lo que supone adoptar un enfoque que vaya más allá del mero aumento de la productividad en determinadas empresas y sectores, y se centre más bien en la labor mucho más amplia y global de incrementar la productividad en el país. Se necesitan medidas de fomento de las capacidades y políticas que conviertan al conjunto de la economía en un lugar competitivo para la producción y permitan que todas sus empresas operen en los mercados mundiales en igualdad de condiciones con empresas de países más desarrollados.

6. Las limitaciones de la capacidad de oferta son obstáculos presentes en toda la economía que las empresas deben vencer para satisfacer la demanda del mercado, innovar, aumentar la productividad y ser competitivas en los mercados nacionales e internacionales. Estas restricciones reflejan el subdesarrollo generalizado de una economía y se manifiestan de diversas formas:

- A través de un entorno normativo inadecuado (es decir, leyes, reglamentos, organismos);
- En la debilidad de las instituciones del sector público (por ejemplo, en la enseñanza, la capacitación, el soporte tecnológico);
- En las reducidas dimensiones del sector privado (es decir, la falta de empresarios y profesionales capacitados, en especial en la banca y los servicios para los proveedores);
- En una limitada base de recursos (humanos, financieros), y
- En la mala calidad y la ineficacia de las infraestructuras (carreteras, puertos, instalaciones públicas, telecomunicaciones).

7. Para acabar con esas limitaciones es necesario fomentar las capacidades en distintos aspectos: por ejemplo, en lo que respecta al comercio se necesita un apoyo adecuado para la formulación de políticas comerciales en el plano nacional, así como la participación efectiva en la OMC (en especial en lo relativo a la adhesión a ella, si procede) y en acuerdos bilaterales y regionales. También es necesario crear instituciones complementarias, en especial el establecimiento de procedimientos e instituciones eficaces para las importaciones y exportaciones, los seguros, los pagos, el despacho de aduanas y, en el caso de varios países sin litoral, los acuerdos de tránsito. Además, se necesita construir una red de transportes, en

particular, carreteras, ferrocarriles, puertos aéreos, marítimos e interiores, y oleoductos. Si bien la construcción de infraestructura física conlleva gastos cuantiosos, suele plantear más dificultades la infraestructura no física (políticas, procedimientos e instituciones).

8. Igualmente, en lo que respecta a las inversiones, es necesario prestar un apoyo adecuado al fomento de la capacidad para crear un marco normativo atractivo y un entorno regulatorio excelente, y para establecer instituciones eficientes de promoción de las inversiones. En los países donde el sector privado nacional es reducido (y se caracteriza por el elevado porcentaje de empresas que operan en el sector informal de la economía) se necesitan programas para el desarrollo de la iniciativa empresarial y el apoyo a las empresas³. En la mayoría de los países, es necesario desarrollar los recursos humanos y los sistemas nacionales de innovación dinámicos que permitan crear enlaces entre las instituciones científicas y tecnológicas y el sector productivo. Por supuesto, la infraestructura, especialmente un suministro de energía fiable, es esencial para las actividades productivas.

A. Marco normativo

9. El fomento de la capacidad productiva depende en última instancia de las inversiones realizadas por las empresas privadas, incluidas las extranjeras, y su capacidad y voluntad de hacerlo están supeditadas en gran medida al entorno normativo en el que operan.

10. Los Análisis de las Políticas de Inversión (API) realizados por la UNCTAD en más de 20 países en desarrollo parecen indicar que determinadas normas sobre la IED (por ejemplo, las que regulan la entrada y la admisión de inversores extranjeros, así como los criterios de trato para las filiales extranjeras) presentan cada vez menos obstáculos a la entrada de IED, lo que refleja la tendencia general hacia la liberalización de los regímenes de IED en todos los países en desarrollo. Al mismo tiempo, un obstáculo dominante son las medidas generales de funcionamiento que afectan a todas las transacciones, como las relacionadas con la IED (pero que no están concebidas explícitamente para los inversores extranjeros). Por tanto, ahora son menos frecuentes los casos de trato deficiente o discriminatorio dispensado a los inversores extranjeros, aunque ello no suele ocurrir en el caso del marco normativo general y la forma en que los gobiernos administran la reglamentación de las empresas. El conjunto de normas y políticas generales que afectan a las inversiones se presenta en el cuadro 1.

³ UNCTAD (2005). Reunión de Expertos sobre el aumento de la capacidad de producción de las empresas de los países en desarrollo mediante la internacionalización, 5 a 7 de diciembre de 2005, Resumen del Presidente (TD/B/COM.3/EM.26/3), y OCDE (2006). Glosario de la encuesta sobre PYMES "Eliminación de barreras para el acceso de la PYMES a los mercados internacionales". <http://www.oecd.org/dataoecd/47/54/35772896.pdf> (3 de julio de 2006).

Cuadro 1**Normas y políticas generales que inciden en el comportamiento de los inversores**

Esfera de política	Limitaciones
Fiscal	Régimen jurídico gravoso y poco competitivo que plantea importantes dificultades de interpretación. Red de tratados fiscales inadecuada.
Administración de los ingresos	Evasión generalizada, evaluación arbitraria y/o corrupta.
Control de tipos de cambio	Volátiles, acceso difícil. Tipos de cambio no comerciales.
Tierra y trabajo	Controles rígidos que no respetan las condiciones del mercado, con exigencias reglamentarias no competitivas. Títulos sobre la tierra no plenamente negociables.
Competencia	Monopolio privado y público general.
Trabajo de los expatriados y permisos de residencia	Exigencias estrictas del mercado de trabajo. Trato arbitrario e impredecible.
Reglamentación sectorial	Normas poco competitivas o incertidumbres en cuanto a los derechos u obligaciones de los inversores.
Protección de la propiedad intelectual	Régimen jurídico deficiente y/o abuso generalizado.
Reglamentación ambiental	Insuficiente orientación jurídica a los inversores con respecto a sus obligaciones y responsabilidades.
Gestión de las empresas y normas contables	Lagunas e incertidumbres importantes.
Respeto de la legalidad	Sistema de justicia comercial lento o imprevisible. Entorno jurídico y personal inseguro.

Fuente: UNCTAD, "Eficacia de las medidas de política en relación con la inversión extranjera directa" (TD/B/COM2/EM.13/2), 30 de abril de 2003.

11. Si bien los gobiernos han adoptado políticas en materia de inversiones más propicias para los negocios, la aplicación cotidiana de las políticas y prácticas puede desanimar a los inversores. En particular, uno de los principales problemas de la gestión pública suele ser la incapacidad para administrar las leyes y normas de manera transparente y predecible. Al parecer, este problema es bien conocido y ampliamente aceptado: un indicador es el alto grado de aceptación por parte de los gobiernos de las recomendaciones formuladas en los Análisis de las Políticas de Inversión de la UNCTAD. Al mismo tiempo, se reconoce que para solucionarlos se necesita desarrollar la capacidad institucional a largo plazo. La experiencia del programa de la UNCTAD sobre la Buena Gestión en la Promoción de las Inversiones, indica que la reglamentación electrónica y las cartas sobre los derechos de los clientes (una de las mejores prácticas en las que Asia fue pionera) son útiles y rentables para mejorar el funcionamiento y la orientación hacia los servicios de las instituciones. Los organismos de promoción de las inversiones también pueden cumplir una importante función de defensa de política dentro del gobierno, tema que se examinará en una reunión de expertos de la UNCTAD que se celebrará en Ginebra los días 23 y 24 de noviembre de 2006.

12. Los derechos sobre la propiedad exigibles jurídicamente, un poder judicial independiente, una política de la competencia activa y normas adecuadas son factores que contribuyen a crear un entorno en el que las empresas pueden confiar en el régimen normativo en vigor. En cambio, una serie de normas complejas aplicadas sin transparencia dan a la administración pública un mayor margen para el ejercicio del poder discrecional. Las Evaluaciones del Clima de Inversión y los datos de los informes *Doing Business* del Banco Mundial presentan la burocracia y los trámites como dos de los obstáculos más importantes para la inversión en muchos países.

13. La existencia de una política, normas y un organismo encargado de la competencia son importantes para el éxito de los programas de privatización y las estrategias para reorientar la actividad productiva del sector público al privado. La UNCTAD cuenta con un programa de asesoramiento normativo y fomento de capacidades en esa esfera y apoya al Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, que constituye un foro para el intercambio de experiencias y la realización de exámenes voluntarios entre pares en materia de política de la competencia en distintos países, que son complementarios a los Análisis de las Políticas de Inversión de la UNCTAD.

14. La solidez del sistema de presentación de informes en el sector financiero también es importante para el funcionamiento eficaz de los mercados. A las pequeñas y medianas empresas (PYMES) se les niega el acceso a los préstamos por falta de estados financieros fidedignos que los bancos y otras instituciones de crédito les piden que presenten como parte de su solicitud de préstamo. Las empresas de mayor tamaño que facilitan a los posibles inversores, tanto nacionales como internacionales, informes financieros fidedignos y comparables en el plano mundial adquieren una ventaja comparativa para atraer inversiones. Por tanto, el fortalecimiento de los aspectos tanto institucionales como técnicos de la infraestructura de presentación de informes del sector financiero privado (como las normas contables y de auditoría) debería formar parte de una estrategia de fomento de la capacidad productiva. El Grupo Intergubernamental de Trabajo de Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes (ISAR) de la UNCTAD viene ofreciendo un foro adecuado para que los Estados miembros deliberen y alcancen un consenso sobre el fortalecimiento de su infraestructura para la presentación de informes sobre las empresas, en particular mediante el fomento de capacidades gracias a los proyectos de cooperación técnica.

15. Un mercado nacional de seguros y reaseguros sólido es esencial para las inversiones y las actividades comerciales, pero muchos países en desarrollo carecen de productos de seguros diversificados y de capacidad normativa. La UNCTAD presta asistencia a los países para que elaboren las leyes y creen las instituciones necesarias en materia de seguros. Además, la adhesión de los países a la OMC y su participación en las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) han dado lugar a que se solicite asistencia para ayudar a los países a formular sus políticas nacionales en materia de seguros.

16. En el plano regional, con la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) se introdujo el mecanismo para mejorar el clima de inversiones en África, que es una nueva iniciativa de asociación pública y privada destinada a mejorar el clima de inversiones en el continente. Tiene por objeto convertir a África en un mejor lugar para hacer negocios eliminando los obstáculos para la inversión interna y extranjera y promocionando el continente como destino atractivo para las inversiones. Cuenta con el apoyo de la NEPAD y el respaldo de los Jefes de Estado Africanos. Ese mecanismo es un fondo fiduciario independiente cuya Junta

de Fideicomisos tiene una nutrida representación de africanos, y se gestiona según principios empresariales. La NEPAD también introdujo un mecanismo de examen entre pares con el fin de respaldar las reformas de los marcos normativos para las inversiones en África.

B. Capacidad de absorción

17. Incluso los países relativamente avanzados con una base manufacturera en aumento encuentran dificultades para explotar las nuevas oportunidades de exportación, asimilar la transferencia de tecnología y aprovechar los efectos indirectos de la subcontratación y de los vínculos relacionados con el comercio y las inversiones. En el plano de las empresas, la capacidad de absorción depende enormemente de las interacciones con el entorno de la firma: la disponibilidad de personas cualificadas con capacidades en el ámbito de la gestión y la ingeniería, la calidad de los servicios públicos básicos y la infraestructura avanzada (universidades, un sector financiero diversificado, instituciones de investigación y enseñanza especializadas, etc.) y el sistema de incentivos subyacente de las instituciones correspondientes. En los PMA, puede que el sector privado sea pequeño y se encuentre en estado embrionario, y es posible que no existan algunas de las instituciones básicas. Por tanto, la mejora de la capacidad de absorción conlleva la adopción de medidas en distintas esferas que abarcan desde la iniciativa y el desarrollo empresariales hasta la política de tecnología y educación.

18. La política educativa es una piedra angular de todas las estrategias destinadas a aumentar la capacidad de absorción. El éxito de la India en la industria de la tecnología de la información (y, cada vez más, en otros sectores de alta tecnología como la biotecnología) se debe en gran medida a políticas educativas bien orientadas. Las inversiones en la capacidad de gestión son probablemente tan importantes como las destinadas a los conocimientos tecnológicos. Por ejemplo, las empresas transnacionales (ETN) de la India y Malasia no tienen problemas para contratar administradores e ingenieros excelentes.

19. Son importantes los intermediarios orientados al mercado, como los servicios de promoción de la empresa (SPE). La expansión de las empresas de los países en desarrollo se ve frenada por los numerosos obstáculos existentes dentro de las propias compañías, en particular la falta de aptitudes para la iniciativa empresarial y la gestión, el limitado acceso a la financiación y su elevado coste, la ausencia de servicios de apoyo para el desarrollo de la empresa, así como la dificultad de obtener información sobre las oportunidades de mercado⁴. En muchas encuestas de negocios, se señala que la disponibilidad de financiación es el factor más importante que determina el índice de supervivencia de las empresas, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Además de ello se necesitan servicios de promoción de la empresa, en particular los que ofrecen consultorías sobre capacitación, asistencia técnica y de gestión, y servicios orientados a la comercialización, la infraestructura física y la política de fomento.

20. En vista de la importancia que tiene estimular la creación y fortalecer a los empresarios emprendedores en los países en desarrollo, así como pasar de la economía informal a la economía formal, han surgido muchos programas de PYMES no sólo de carácter nacional sino también fomentados por los donantes. Los programas más eficaces forman parte de un marco

⁴ UNCTAD (2005). *Improving the competitiveness of SMEs through enhancing productive capacity* (UNCTAD/ITE/2005/1).

normativo global y coherente en el que se tienen en cuenta las funciones complementarias del gobierno, el sector privado y la comunidad de donantes. Este enfoque holístico tiene por objeto desarrollar políticas horizontales para crear un entorno propicio para los negocios y un clima de inversiones positivo.

C. Infraestructura

21. Una mala infraestructura eleva el costo de hacer negocios: la falta de carreteras, las instalaciones portuarias deficitarias y las malas redes de telecomunicaciones, además de los problemas logísticos, merman la capacidad de las empresas para adaptarse a las características de la demanda en mercados lejanos. Los efectos perjudiciales de una infraestructura deficiente en los costes de producción y de transporte, las exportaciones, el alivio de la pobreza y el desarrollo de forma más general están ampliamente documentados⁵. Esos problemas se ven agravados en los países sin litoral y en los que ha causado un conflicto. Por ejemplo, en un estudio de la UNCTAD sobre los países sin litoral se llegó a la conclusión de que "por término medio [los países en desarrollo sin litoral] gastan en transporte (y en seguros) un porcentaje de sus ganancias derivadas de las exportaciones que prácticamente duplica la media de los países en desarrollo en general, y triplica el porcentaje medio correspondiente a los países desarrollados"⁶. En algunas zonas de África resulta más caro comerciar con los países vecinos que con Europa.

22. La IED puede contribuir al desarrollo de la infraestructura, pero esto exige que se permita su entrada en ciertos sectores: la energía, los transportes, la banca y los seguros. Allí donde esto ha ocurrido, la IED ha sido de gran ayuda para la generación de electricidad, las telecomunicaciones y el desarrollo y la gestión de los puertos. La colaboración del sector público con el sector privado, así como las inversiones públicas complementarias y la AOD han facilitado las inversiones privadas en infraestructura.

23. Casi la mitad de la IED destinada a la infraestructura en la última década se concentró en las telecomunicaciones. Fue atraída gracias a la liberalización de las políticas, en particular la privatización de las empresas públicas. Las inversiones acertadas vinieron acompañadas de medidas gubernamentales para introducir la competencia en los servicios de las telecomunicaciones y la creación de organismos normativos independientes. La inversión Sur-Sur ha sido importante para el desarrollo de la infraestructura.

24. La privatización y las diversas formas de colaboración entre el sector público y privado tenían por objeto paliar las dificultades de los gobiernos para desarrollar infraestructuras y prestar los servicios correspondientes. En muchos casos, gracias a la participación privada ha habido mejoras considerables tanto en los servicios como en el acceso a éstos. Sin embargo, a pesar del enorme interés que despertaron en un principio, las formas de colaboración del sector público con el sector privado están ahora muy por debajo en cuanto a su valor del nivel máximo alcanzado en 1997. La experiencia de los últimos 20 años parece indicar que "los proyectos en

⁵ Banco Mundial (2003). *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons*.

⁶ UNCTAD (2003). *FDI in Landlocked Developing Countries at a Glance*, pág. 2.

materia de infraestructuras no son comercialmente viables, o no son rentables si no se cobran tasas que inhiben enormemente el acceso universal"⁷.

25. La experiencia también demuestra que, si bien la participación privada puede ahorrar a los gobiernos considerables gastos de capital, también supone una mayor presión sobre su capacidad institucional para regular el sector, supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los socios privados, y establecer una autoridad de la competencia eficaz.

Un entorno normativo adecuado y eficaz en el ámbito de las infraestructuras puede ayudar a movilizar a los inversores locales y extranjeros.

26. Además de las cuestiones relacionadas con la reglamentación y la privatización, es necesario hacer un análisis comparativo de la competitividad para cerciorarse de que los proyectos de infraestructuras son la forma más eficaz de reducir las restricciones de la capacidad. En el API de Kenya se recomienda que se compare la calidad y el coste de cada servicio esencial con los de esos mismos servicios en el competidor regional más fuerte (Sudáfrica), fijando metas en función de esos parámetros y dando prioridad a las necesidades de los inversores.

27. La construcción o la reconstrucción de la infraestructura es un objetivo de desarrollo a largo plazo que debe financiarse mediante una combinación de fondos públicos, inversiones privadas y aportaciones de la comunidad de donantes. Entre las iniciativas más recientes figura la propuesta de crear un Fondo Africano para las Infraestructuras, así como un consorcio internacional en la materia.

28. Gracias a la tecnología de la información, es posible mejorar las infraestructuras no físicas de forma rentable y rápida: por ejemplo, los sistemas de gestión de bajo coste basados en la tecnología de la información desarrollados por la UNCTAD para facilitar el comercio y el transporte incluyen el Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SIDUNEA) y el Sistema de Información Anticipada sobre la Carga. Otros tipos de apoyo a la infraestructura no física son la asistencia en la negociación de acuerdos de comercio de tránsito en Asia Central y África, y la ayuda de la UNCTAD para constituir y mantener los Acuerdos de Transporte por Vehículos de Motor en África Occidental y la región del Mercado Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO) de África oriental, que permiten realizar numerosas transacciones comerciales regionales. Los programas destinados a eliminar los obstáculos no físicos que dificultan el comercio regional y las inversiones, y fomentar la cooperación regional, como la Iniciativa de la Ruta de la Seda en Asia Central, pueden contribuir a crear los grandes mercados necesarios para atraer las inversiones en infraestructura física.

29. Para la competitividad empresarial es importante la infraestructura tecnológica: semilleros de empresas, parques industriales, científicos y tecnológicos, y centros de productividad. Cada fase de un proyecto de infraestructura, desde la planificación al mantenimiento, implica evaluar y aplicar distintas tecnologías y técnicas de gestión, por tanto lo que es posible incorporar elementos relacionados con el aprendizaje y el fomento de las capacidades.

30. Los países que salen de una situación de lucha civil o conflicto se enfrentan con grandes dificultades para reconstruir sus capacidades institucionales y su infraestructura. Si bien las

⁷ Stiglitz y Charlton (2006). *Aid for Trade: A report for the Commonwealth Secretariat*, pág. 26.

inversiones se han retomado rápidamente en los lugares donde pueden obtenerse beneficios con relativa celeridad (por ejemplo, los servicios de telefonía móvil centrados en zonas urbanas), la principal dificultad de los países que acaban de salir de un conflicto consiste en atraer inversiones sostenibles. Los factores sociales y políticos internos son los principales elementos de la reconstrucción de las instituciones y la consolidación de la paz y la estabilidad, pero la inversión también puede ser importante, por ejemplo, en la introducción de principios de responsabilidad social empresarial y prácticas de empleo que eviten las tensiones entre los grupos. La iniciativa *Invest in Peace* (invertir en la paz) del PNUD y la UNCTAD se concibieron para fomentar las inversiones como medio de afianzar la paz y la estabilidad en países que se recuperan de un conflicto. Por ejemplo, en el API de Rwanda se proponen formas de reconstituir el capital humano, gravemente afectado por el genocidio de 1994.

II. POTENCIAL DE LA IED PARA FOMENTAR LA CAPACIDAD PRODUCTIVA

31. En la XI UNCTAD se puso de relieve el papel de las inversiones, en particular la IED, para desarrollar la capacidad de oferta nacional, tan esencial para el desarrollo y el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el sistema de comercio multilateral⁸. El párrafo 37 reza así: "La inversión extranjera directa (IED) ofrece posibilidades de utilizar el ahorro externo y transferir conocimientos y tecnologías, mejorar los recursos humanos, aumentar la capacidad empresarial, introducir nuevas técnicas de producción y gestión y fomentar el aprendizaje empresarial mediante el establecimiento de vinculaciones entre las filiales extranjeras y las empresas locales". Sin embargo, las políticas destinadas a atraer la IED deberían ser complementarias de las medidas para desarrollar las capacidades nacionales y mejorar el clima de inversión general, sentando las bases para un sector privado interno en expansión.

A. Competitividad de las exportaciones a través de la IED

32. El fomento de la capacidad productiva estimula el comercio y la inversión que, a su vez, contribuyen al proceso de desarrollo de dicha capacidad. También contribuye a ello la internacionalización, ya esté relacionada con las exportaciones, las inversiones en el exterior o los vínculos con inversores extranjeros en la economía local. "Las exportaciones retroalimentan las capacidades que constituyen la base de la competitividad: exponen a las empresas a normas más estrictas, les brindan oportunidades para acceder más fácilmente a la información y les someten a mayores presiones competitivas, alentando así a las empresas nacionales a redoblar sus esfuerzos por adquirir nuevas habilidades y capacidades"⁹. Las exportaciones también crean economías de escala para mercados internos relativamente pequeños en muchos países en desarrollo.

33. Sin embargo, como ha demostrado la experiencia de numerosos países en desarrollo, la estimulación de las exportaciones y el fomento de las entradas y salidas de inversiones no

⁸ Consenso de São Paulo (TD/412), anexo sobre las asociaciones entre múltiples interesados.

⁹ UNCTAD (2002). *World Investment Report: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, pág. xx.

reportarán por sí solos mejoras sostenibles de la capacidad. No obstante, junto con las políticas públicas destinadas a eliminar el problema más amplio de las capacidades deficientes y a prestar un apoyo bien delimitado para la internacionalización de las empresas locales, pueden dar un fuerte impulso a esas empresas para mejorar su competitividad.

34. Parte del crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo que han tenido resultados positivos se ha basado en una mejor explotación de las ventajas existentes (recursos naturales, bajos costos), mientras que otra parte ha dependido de la creación de nuevas ventajas (habilidades, capacidades tecnológicas, etc.). Puede que el desarrollo de la competitividad de las exportaciones exija hacer inversiones en capacidades de diversa índole: adquisición, producción, ingeniería, diseño, comercialización, entre otras. Las ETN pueden ser cruciales para desarrollar dichas capacidades ya que, no sólo participan, directa e indirectamente, en dos tercios de las transacciones comerciales del mundo, lo que incluye las transacciones dentro de la propia empresa y con terceras partes, sino que "todo parece indicar que aumentará la participación de las ETN en las exportaciones de los países receptores, a través tanto de la IED como de arreglos sin participación accionarial"¹⁰. Las ETN contribuyen a las exportaciones de los países receptores no sólo creando filiales vinculadas a las redes de producción internacionales sino también estableciendo relaciones contractuales con los proveedores locales, que trascienden las relaciones tradicionales en condiciones de plena competencia. Incluso en el caso de los productos básicos como el café, el cacao, el tabaco o el té, las ETN tienden a controlar la comercialización, el transporte y la distribución.

35. La función de las ETN en el comercio mundial no sólo es producto de la externalización llevada a cabo por las empresas matrices para reducir los costos de abastecimiento a los mercados del país de origen. En el marco de Ley sobre crecimiento y oportunidad en África, que permite el acceso libre de impuestos al mercado de los Estados Unidos para la mayoría de los productos africanos, algunas empresas textiles y del vestido de Asia han invertido en África para exportar sus productos a los Estados Unidos. De hecho, la mayoría de los rápidos aumentos de las exportaciones en el marco de esa ley registrados en los relativamente pocos países africanos que han aprovechado el acceso preferencial se han producido gracias a la IED de las ETN. El papel destacado de estas empresas en el comercio mundial define en parte la naturaleza del desafío al que se enfrentan los países en desarrollo al intentar fomentar sus capacidades productivas y mejorar su competitividad en las exportaciones.

36. Los inversores extranjeros pueden ayudar a superar los obstáculos a la exportación. Las ETN suelen dedicarse a una serie de actividades relacionadas con el desarrollo de los proveedores, en particular la asistencia para el diseño del producto, el suministro de los componentes, la gestión de los inventarios, las pruebas, el embalaje y la logística en las operaciones de salida. A través de sus filiales en los PMA, una ETN puede ayudar a sus proveedores con la financiación y proporcionarles tecnología. Gracias a las alianzas con los inversores extranjeros o los clientes de las ETN, los países en desarrollo pueden superar las barreras no arancelarias, como las normas sanitarias y fitosanitarias, como ocurre con ciertas exportaciones agrícolas y hortícolas de África. Las ETN, a través de sus programas de responsabilidad social empresarial, también pueden ayudar a los proveedores a cumplir los

¹⁰ UNCTAD (2000). *World Investment Report: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, pág. 118.

requisitos legales y a satisfacer las necesidades de los consumidores ofreciendo orientación sobre la manera de mejorar la gestión ambiental y las prácticas laborales. Hay muchos ejemplos de actividades para el desarrollo de los proveedores en las economías asiáticas que han tenido éxito con sus exportaciones¹¹.

37. El desarrollo impulsado por las exportaciones no consiste únicamente en aumentar el total de las exportaciones sino que también supone diversificarlas, tanto en lo que respecta a los productos como a los mercados, y mejorar el contenido tecnológico de las actividades exportadoras y las habilidades necesarias para ellas con el fin de incrementar el valor añadido localmente y, por tanto, los ingresos nacionales. El crecimiento de las exportaciones basado en las ETN no refleja necesariamente una mayor competitividad. Si la producción para la exportación basada en las ETN no viene acompañada de mejoras en la capacidad de oferta de las empresas nacionales, siempre se corre el riesgo de que dichas exportaciones desaparezcan si se marcha la correspondiente ETN. Por ejemplo, las exportaciones de productos hortícolas del Senegal disminuyeron en un 80% después de que el inversor que las había desarrollado abandonara el país¹². Este riesgo es especialmente importante cuando la inversión se ha realizado para aprovechar un acceso preferencial por un período de tiempo determinado con arreglo a la Ley sobre crecimiento y oportunidad en África. Hay indicios anecdóticos de que algunos inversores ya están desmantelando sus operaciones anticipándose al momento (2007) en que expiren las normas de origen liberales vigentes con arreglo a esa ley¹³.

38. El carácter a veces efímero de ciertas exportaciones de ETN indica que sólo se conseguirán mejoras duraderas en la competitividad de las exportaciones de los países receptores si se fomentan las inversiones estratégicas, lo que implica orientar la IED a objetivos específicos y respetar el compromiso de mantener el carácter de ubicación privilegiada para las inversiones, así como conservar a los inversores existentes a la vez que se asciende en la cadena de valor. Con el fin de garantizar un progreso sostenido, las empresas nacionales han de participar en ese proceso. A tal efecto, la UNCTAD ayudó a preparar estrategias destinadas a los inversores en Kenya y el Perú con el fin de reforzar los organismos de promoción de inversiones y su interacción con las partes interesadas. El desarrollo de vínculos entre las filiales extranjeras y las empresas locales también reviste una importancia capital.

B. Vínculos

39. Los vínculos se crean cuando las filiales extranjeras de las ETN entablan relaciones con las empresas locales que trascienden las de los proveedores tradicionales en competencia libre. Comprenden los vínculos regresivos con los proveedores, vínculos con asociados tecnológicos, vínculos progresivos con los clientes y otros efectos secundarios. Los estrictos criterios con

¹¹ Banco Mundial (2005). *World Development Report*, pág. 65.

¹² Agarwal, Manhoman y Jozefina Cutura (2004), *Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance*, World Bank Operations Evaluation Department, pág. 48.

¹³ En el API de Kenya (UNCTAD/ITE/IPC/2005/8, pág. 87) se cita el ejemplo de las empresas de ropa de Sri Lanka instaladas en Kenya que no se han comprometido a seguir invirtiendo más allá de 2007.

respecto a la calidad y los plazos de entrega exigen que la filial de la ETN colabore estrechamente con los proveedores locales, capacitándolos, gestionando el control de calidad, transfiriendo tecnología e incluso facilitándoles ayuda financiera. En el mejor de los casos, "una densa red de vinculaciones [...] ayuda a fomentar la eficacia a la producción, el crecimiento de la productividad, el nivel tecnológico y la capacidad de gestión y la diversificación de los mercados de las empresas pueden a su vez tener efectos beneficiosos para el resto de la economía receptora y contribuir a que haya un sector empresarial vigoroso"¹⁴.

40. Como señaló la UNCTAD, la existencia de vínculos entre las empresas nacionales y extranjeras depende de la aplicación de políticas que hagan aumentar las inversiones nacionales y faciliten la transferencia de tecnologías y conocimientos, dando prioridad a la mejora de la calidad de los proveedores locales y atrayendo ETN cuya estrategia empresarial pueda propiciar el desarrollo de proveedores locales; y de la existencia de empresas capaces de cumplir las normas de producción de las ETN. Un entorno propicio también conlleva el desarrollo de reservas de mano de obra bien cualificada mediante programas educativos y de capacitación y un diálogo continuo entre el sector público y privado acerca de programas que favorezcan un verdadero desarrollo empresarial. Las asociaciones empresariales también son importantes para facilitar y aumentar la formación de vínculos.

41. Las filiales extranjeras participan en los programas de establecimiento de vínculos cuando ello es viable técnicamente y rentable desde el punto de vista comercial. Un programa acertado beneficiará tanto a las empresas extranjeras como locales y contribuirá, de manera más general, al desarrollo empresarial. En el pasado, para crear vínculos los Gobiernos receptores se apoyaban más en políticas coercitivas como, por ejemplo, los requisitos relativos al contenido local, las restricciones sobre el número de administradores expatriados, e incluso disposiciones obligatorias sobre la transferencia de tecnología. En general, este enfoque ha cambiado para orientarse hacia la colaboración con el sector privado limitándose las políticas del Gobierno a la eliminación de obstáculos para facilitar una mayor interacción entre las empresas extranjeras y nacionales. Algunos de esos impedimentos son la "brecha de la información" en relación con las oportunidades de crear vínculos entre compradores y proveedores, así como la "brecha de capacidades" entre los requisitos de las filiales extranjeras y la capacidad de oferta de las empresas locales. Los conocimientos adquiridos a partir de la experiencia de primera mano de la UNCTAD en su asistencia a los países se ha consolidado en una lista de mejores prácticas (recuadro 1).

42. La experiencia de las economías receptoras que mejores resultados han tenido en el fomento de la creación de vínculos, demuestra que las ETN pueden ser verdaderamente cruciales para el fomento de capacidades a través de los programas desarrollados por el país receptor. Algunas ETN como Hitachi, Intel, Motorola, Philips, Toyota y Uniliver, por citar algunas, han puesto en práctica varios enfoques innovadores para crear vínculos. Estas iniciativas no surgieron espontáneamente (UNCTAD, 2005)¹⁵. Se considera en general que el Programa de

¹⁴ UNCTAD (2001), *Informe sobre las Inversiones en el Mundo. Objetivo fomentar las vinculaciones. Panorama General*, pág. 32.

¹⁵ UNCTAD (2005). *Improving the Competitiveness of SMEs through enhancing productive capacity*. UNCTAD/ITE/TEB/2005/1.

Modernización de la Industria Local de Singapur representa el ejemplo más moderno en lo que respecta al fomento de vínculos. Se anima a las empresas extranjeras a que firmen contratos a largo plazo con los proveedores locales y los ayuden a mejorar sus productos y procesos, por ejemplo, enviando personal adscrito. En Malasia, el Gobierno ha combinado el otorgamiento de incentivos fiscales para atraer a ETN con la capacitación en empresas locales (por ejemplo, a través del Centro de Desarrollo de Habilidades de Penang).

Recuadro 1

Lista de la UNCTAD de buenas prácticas en el establecimiento de vínculos entre las ETN y las PYMES

- Fomento, iniciación y apoyo de los programas destinados a la promoción de vínculos;
- Apoyo a las actividades de creación de vínculos mediante los sistemas internos de las ETN;
- Financiación y facilitación del acceso a los mercados;
- Facilitación del acceso a financiación;
- Intercambio de información, entrenamiento y tutoría;
- Fomento del desarrollo humano;
- Contribución a la transferencia de tecnología;
- Apoyo a la creación de agrupaciones, redes y otras formas de cooperación;
- Fomento de la iniciación de proyectos empresariales;
- Apoyo a los exportadores, los productores agrícolas y fomento del equilibrio entre géneros;
- Promoción de vínculos con entidades no empresariales.

Fuente: UNCTAD (2006). Business Linkages Programme Guidelines, UNCTAD/ITE/TEB/2005/11.

43. No todos los países en desarrollo han tenido el mismo éxito para incorporar a las ETN en la economía local a través de vínculos. Como ocurre con la liberalización del comercio, el mero hecho de animar a las ETN a invertir no reportará por sí solo los beneficios esperados. Varios países han prosperado gracias a programas dinámicos de creación de vínculos, aunque en la mayoría hay pocos indicios de que las entradas de inversiones estén destinadas a la creación de vínculos. Muchas de las restricciones sobre la oferta que obstaculizan las exportaciones de las

empresas locales también dificultan a esas mismas empresas la tarea de vender productos a las filiales extranjeras que producen para los mercados locales. Esas limitaciones incluyen la falta de recursos financieros y administrativos y un control de la calidad y una gestión del inventario deficientes¹⁶.

44. Los exámenes de los programas de desarrollo de vínculos que no han funcionado suelen poner de manifiesto que la falta de mecanismos de apoyo para asistir a las posibles empresas proveedoras a alcanzar los niveles exigidos por las empresas compradoras es el principal motivo del fracaso, junto con la falta de desarrollo de los recursos humanos y de capacitación en materia de gestión para trabajar con las nuevas tecnologías y desarrollar las habilidades necesarias para ingresar en los mercados internacionales, y el acceso insuficiente a la financiación para posibilitar la adquisición de bienes de capital y nuevos conocimientos o para crecer. Uno de los objetivos de Empretec, el programa integral de fomento de capacidades de la UNCTAD, es ayudar a crear vínculos mutuamente beneficiosos entre empresas nacionales y extranjeras. Desde 1988, este programa ha ayudado a más de 80.000 empresarios de 26 países a mejorar sus habilidades empresariales. Básicamente, el programa busca empresarios prometedores, les imparte la formación necesaria para mejorar su comportamiento empresarial y sus habilidades para los negocios, les ayuda a acceder a vínculos beneficiosos con empresas nacionales y extranjeras de mayor tamaño, e instaura sistemas de apoyo a largo plazo para facilitar el crecimiento y la internacionalización de sus iniciativas empresariales (recuadro 2).

Recuadro 2

Características de los centros EMPRETEC

EMPRETEC subraya la necesidad de crear un centro polivalente que ofrezca, en un mismo lugar, acceso a cursos de capacitación adecuados, así como a servicios de asesoramiento e información gracias a un equipo de formadores y consejeros empresariales altamente cualificados. Los Centros de Negocios, integrados por profesionales, ayudan a los empresarios a desarrollar y aplicar sus proyectos empresariales, obtener financiación, poner en marcha sus nuevas iniciativas empresariales y, lo que es más importante, crear redes y alianzas en el plano nacional e internacional. Además, los Centros de Negocios facilitan el acceso a redes de proveedores locales y regionales de servicios no disponibles en esos centros. Los Centros han introducido también un sistema común de gestión de la información. Según los resultados preliminares, los participantes en los programas han recibido préstamos bancarios, han puesto en práctica sus proyectos empresariales, han generado exportaciones y han recibido ayuda de seguimiento. En Chile, por ejemplo, más de la mitad de los participantes confirmaron que habían mejorado la calidad de sus productos y la rentabilidad. En el Uruguay, Proex Empretec ayudó a las empresas participantes a prepararse para poder exportar y el 74% de ellas creó un departamento de exportaciones.

Fuente: Empretec Chronicle, 2004.

¹⁶ UNCTAD (2001). *Informe sobre las Inversiones en el Mundo. Objetivo: Fomentar las Vinculaciones.*

45. Otro programa es Enterprise África, una iniciativa regional de la Oficina del PNUD en África concebida para crear un marco regional que facilite y coordine las actividades de apoyo del sector privado en África y contribuya a aumentar las iniciativas empresariales locales. Por ejemplo, Enterprise Uganda, creada a imagen del modelo de Empretec, es un programa práctico establecido en colaboración con el Gobierno, la UNCTAD y el PNUD para ayudar a las PYMES a mejorar su productividad, crecimiento y competitividad y a fomentar la creación de vínculos con las ETN mediante el desarrollo de la cadena de distribución. En 2005, Kinyara Sugar Works Ltd. (KSWL) y Enterprise Uganda firmaron un acuerdo de creación de vínculos empresariales para apoyar a los productores de caña de azúcar de Uganda durante 24 meses. Según este acuerdo, cofinanciado por la KSWL, se prestará asistencia para contribuir a mejorar la calidad, la regularidad de las entregas, el cumplimiento de los contratos y el respeto de los principios de la gobernanza y la ética empresariales, entre otras cuestiones. Enterprise Uganda también ayudará elaborar un plan de actividades de tres años para consolidar la gobernanza empresarial y mejorar las capacidades empresariales y de gestión.

C. Tecnología y habilidades

46. En una economía liberalizada y abierta, la competitividad depende cada vez más de la capacidad de incorporar nuevas tecnologías y prácticas de gestión. La capacidad para adquirir, divulgar y dominar las tecnologías, así como para innovar puede obtenerse de muchas maneras, entre ellas estableciendo vínculos con las redes de innovación de las ETN y mejorando así sus capacidades tecnológicas, lo que a su vez permitirá aumentar la competitividad en las exportaciones del país receptor.

47. Como ocurre de manera más general con la IED y los vínculos, un elemento clave del desarrollo de la economía receptora es su capacidad de absorción; la calidad de las capacidades e instituciones locales se convierte en un elemento fundamental que determina la capacidad para atraer y emplear los recursos extranjeros. Según la experiencia de los países en desarrollo que han tenido éxito en la absorción de tecnología, sería recomendable el siguiente enfoque normativo: "Utilizando diversas vías (y en mayor o menor grado) esas economías se han esforzado activamente en atraer tecnología, conocimientos especializados, técnicos y capital del extranjero. Han invertido estratégicamente en recursos humanos, dando por lo general una gran prioridad a las ciencias y a la ingeniería; han invertido en el desarrollo de una infraestructura para la I+D (por ejemplo, en parques científicos, laboratorios públicos de I+D e incubadoras de empresas); han utilizado las prescripciones en materia de resultados y los incentivos como parte de la estrategia general para atraer la IED hacia las actividades previamente seleccionadas; y han aplicado estratégicamente políticas de protección [de los derechos de propiedad intelectual]"¹⁷. La propiedad intelectual, las inversiones y las leyes conexas son elementos importantes para la creación de un marco propicio en sectores clave, como el farmacéutico. La UNCTAD está asesorando y ayudando a desarrollar capacidades en determinados países en desarrollo en relación con la manera de estructurar sus políticas para aprovechar las flexibilidades que les brindan los tratados internacionales y de esta manera desarrollar su capacidad de oferta local en el sector farmacéutico.

¹⁷ UNCTAD (2005). *Informe sobre las inversiones en el mundo. Las empresas transnacionales y la internacionalización de la investigación y el desarrollo*. Panorama general, pág. 60.

48. La IED puede hacer que aumenten directamente las reservas tecnológicas proporcionando maquinaria y equipo, así como asistencia técnica y conocimientos especializados. Es una forma eficaz de transferir tecnología ya que los inversores suelen asumir compromisos en materia de aptitudes, información y tecnologías de las marcas comerciales, además de aportar capital. Sin embargo, para aumentar los beneficios derivados de la IED, es importante interactuar con las empresas de sectores afines, los institutos tecnológicos, las universidades y los centros de desarrollo empresarial. Cuando las corrientes de información especialmente densas, surgen agrupaciones que permiten un aprendizaje colectivo dentro del grupo. Los gobiernos, las asociaciones empresariales y los organismos de promoción de las inversiones y las exportaciones pueden facilitar el desarrollo de dichas agrupaciones.

49. Entre las medidas normativas para facilitar la creación de agrupaciones figuran el establecimiento de zonas de libre comercio, zonas económicas de servicios múltiples, semilleros de empresas y centros tecnológicos. En Uganda y Kenya, se puso en marcha una zona económica de servicios múltiples como iniciativa de seguimiento del API. También se producen interacciones tecnológicas con otros países, por ejemplo, una iniciativa reciente de carácter multilateral tiene por objeto crear una red de centros de excelencia para brindar mayores oportunidades de formación a los participantes. En 2005, la UNCTAD, en colaboración con la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CSTD), puso en marcha un proyecto concebido para seleccionar centros de excelencia destacados de distintos países en desarrollo y utilizarlos como centros regionales para el aprendizaje, con la posibilidad de aunar recursos entre ellos y realizar investigaciones conjuntas en ámbitos de importancia para esos países.

III. POLÍTICAS HORIZONTALES Y VERTICALES PARA EL FOMENTO DE LA CAPACIDAD

50. El refuerzo de la capacidad de oferta interna requiere que se adopten medidas en áreas que contribuyan a crear un entorno atractivo para las inversiones. Las medias horizontales son aquellas que repercuten en todos los aspectos relacionados con el clima de inversión. Como tales, son de naturaleza transversal y afectan a los inversores de manera no selectiva. Se refieren en particular al régimen fiscal, las infraestructuras, la reducción de los trámites burocráticos, el desarrollo de la mano de obra y las habilidades, la protección de la propiedad intelectual, la política de la competencia, las finanzas, el desarrollo del sector privado y otras medidas que repercuten sobre la competitividad general de una economía. En cambio, las medidas verticales afectan a determinados sectores, grupos de empresas o incluso empresas a título individual.

51. Puede que los frutos de estas reformas a largo plazo se materialicen años después de su puesta en marcha. La reciente estrategia adoptada por el Gobierno de Ghana en relación con el fomento de la capacidad productiva demuestra la enorme cantidad de cuestiones que deben abarcarse para mejorar las capacidades internas. El Gobierno de Ghana ha desarrollado esta estrategia en colaboración con las partes interesadas, entre ellas la comunidad de donantes. Se ha mancomunado la ayuda en un fondo común que ha facilitado la aplicación de la estrategia y su supervisión (recuadro 3).

Recuadro 3

Proyecto de fomento de la capacidad de oferta del Gobierno de Ghana

Según el Gobierno de Ghana, la industrialización impulsada por las exportaciones y el mercado interno depende fundamentalmente del desarrollo de la capacidad de oferta. Por tanto, es imperativo que Ghana desarrolle una capacidad de producción competitiva y suficiente para aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados. Las prescripciones normativas formuladas por el Ministerio de Comercio incluyen: la creación de un entorno macroeconómico estable; el fomento de proyectos de inversión estratégica (para empresas nacionales y extranjeras); la facilitación del acceso al crédito; el apoyo a los sectores estratégicos; el fomento del establecimiento de organismos de referencia sobre créditos; la búsqueda y el fomento de oportunidades para la creación de vínculos económicamente beneficiosos en las cadenas de producción y distribución de sectores productivos nuevos y ya existentes; la creación de zonas industriales y agrícolas con servicios; la simplificación de la adquisición de tierras y la garantía de la seguridad de la tenencia de la tierra; la creación de infraestructuras bien mantenidas y con precios competitivos en todo el país; el fomento de un uso eficaz y sostenible de la energía; la asignación de importantes recursos para la enseñanza y la capacitación técnicas en respuesta a las necesidades del sector privado; el fomento de una mejor formación de personal directivo y capacitación sobre garantía de la calidad y gestión de la calidad total; el fomento de la mejora tecnológica mediante incentivos fiscales; y la divulgación de los avances científicos y técnicos en la industria.

Fuente: Ministerio de Comercio de Ghana, Desarrollo de la Industria y del Sector Privado.

52. Los países en desarrollo, especialmente los PMA, que han adoptado políticas horizontales y están decididos a mejorar la gestión pública tienen ante sí una tarea ingente, pero se ven frenados por la limitación de sus recursos y capacidades. Como demuestra el caso de Ghana, la eficacia de las políticas horizontales aumenta cuando hay coordinación y cuando las partes interesadas participan en el desarrollo y la aplicación de políticas. También son necesarios un marco orientado hacia los resultados y sólidos mecanismos de supervisión y evaluación.

53. En Colombia, se ha concebido el programa *Compite* para fomentar la interacción entre las empresas, los gobiernos locales y nacionales, los sindicatos y la sociedad civil con el fin de crear una cultura de competitividad. Se han establecido estructuras verticales y horizontales que incluyen: cinco comités nacionales que se centran en un aspecto determinado de la competitividad; acuerdos regionales que analizan la manera en que los sectores puedan integrarse mejor verticalmente y la forma de eliminar los obstáculos en la cadena de distribución; consejos provinciales diseñados para solucionar problemas en el plano local; un sistema de intercambio de información sobre las experiencias relacionadas con la productividad; y un *Nodo Facilitador* para coordinar las distintas partes del programa¹⁸.

¹⁸ UNCTAD (en preparación). *Análisis de las Políticas de Inversión: Colombia*.

54. La experiencia parece indicar que las medidas horizontales funcionan mejor cuando se incorporan en el programa las opiniones y las necesidades de los inversores. Esto es especialmente importante para las políticas en materia de tecnología. Sin la contribución de los inversores, los países en desarrollo que tradicionalmente se caracterizaban por fomentar el desarrollo de una importante base científica no siempre han podido traducir esa capacidad en formación de personal, cambio tecnológico, competitividad y crecimiento económico. Para hacerlo se necesita un sistema nacional de innovación que permita la interacción entre los principales agentes en el sistema de producción.

55. Varios países en los que se han realizado Análisis de las Políticas de Inversión tienen una larga tradición de apoyo gubernamental a la investigación científica como Tanzania, Egipto y el Perú. En el API de Egipto (pág. 14) se concluye que el país puede enorgullecerse de disponer de un grupo de profesionales cualificados y especializados, una red de instituciones de investigación y desarrollo, proyectos de investigación y desarrollo industrial bien orientados y una larga tradición de apoyo y asistencia financiera del Gobierno a las instituciones científicas y tecnológicas. Sin embargo, tal como ocurre con Tanzania y el Perú, este estrato científico apenas ha servido para desarrollar la capacidad innovadora de las empresas locales. Entre algunos de los puntos débiles cabe citar: las estructuras de gestión ineficaces; los recursos insuficientes; vínculos débiles entre las instituciones de investigación y desarrollo y la industria; políticas de financiación ineficaces y poco motivadoras; y un relativo aislamiento de las instituciones científicas y tecnológicas con respecto a las actividades socioeconómicas de mayor alcance.

56. En algunos casos, los centros tecnológicos, los semilleros de empresas y los parques industriales y científicos han sido herramientas útiles de política, especialmente para desarrollar agrupaciones, fomentar los puntos fuertes comunes, reducir los costos fijos y compartir los servicios. En otros casos, la interacción con los institutos de investigación y la creación de centros de servicios empresariales han permitido que la investigación y otros servicios especializados se concentraran en áreas que interesan a una economía basada en conglomerados. Por ejemplo, en Colombia los centros tecnológicos se han concebido para funcionar no sólo como laboratorios de investigación y desarrollo, sino también como proveedores de servicios de extensión industrial, favoreciendo la adquisición de tecnologías innovadoras y facilitando asistencia para la comercialización y la financiación. Varios instrumentos normativos para fomentar las PYMES también han facilitado el acceso de éstas a los servicios de desarrollo empresarial, así como a la tecnología y la innovación. Estas políticas han sido especialmente eficaces entre las agrupaciones.

57. Las políticas verticales se aplican a determinados sectores y, según un estudio realizado recientemente por la Unión Europea, generalmente benefician a las manufacturas¹⁹. Las políticas verticales están evolucionando actualmente para centrarse en nuevas actividades, recompensando a los empresarios en función de resultados mensurables, prestando apoyo para un período predeterminado para la iniciación de actividades empresariales, y respaldando las

¹⁹ Jordi Gual y Sandra Jódar (2006). *Vertical Industrial Policy in the EU: An empirical analysis of the effectiveness of State Aid*, documento presentado en la Conferencia del Banco Europeo de Inversiones titulada "¿Una política empresarial para Europa?", Luxemburgo, 19 de enero de 2006.

actividades en la cadena de valor en vez de en sectores específicos. Por ejemplo, la nueva Política Industrial del Brasil introducida en 2004 combina medidas horizontales y verticales. Estas últimas van dirigidas a cuatro actividades muy innovadoras elegidas como opciones estratégicas (microelectrónica, software, productos farmacéuticos y bienes de capital), que se beneficiarán del apoyo institucional mediante un acceso más fácil al crédito y otros incentivos.

IV. CONSECUENCIAS EN LA AYUDA PARA EL DESARROLLO

58. En resumen, el fomento de la capacidad afecta a prácticamente todos los aspectos de la política de desarrollo y, por tanto, se necesita aplicar un enfoque multidimensional a la ayuda para el desarrollo. Debido al creciente reconocimiento de la función que pueden desempeñar el comercio y la IED para desarrollar la capacidad de oferta interna, junto con el hecho de que muchos países en desarrollo sólo están vinculados marginalmente a la economía mundial, se ha solicitado que se intensifique el programa de ayuda para el comercio. Al asistir a los países en desarrollo para que se beneficien del acceso a los mercados extranjeros, se espera que las corrientes de tecnología y otros mecanismos de retroalimentación se traduzcan en una mejora de la competitividad de las empresas locales. Tradicionalmente la UNCTAD ha llevado la delantera en la facilitación de dicha asistencia.

59. El concepto de la ayuda para el comercio se ha propuesto como forma de poner en marcha el proceso de desarrollo creando un círculo virtuoso entre el comercio y la capacidad interna. El trabajo analítico de la UNCTAD sobre las PYMES, los vínculos y la competitividad de las exportaciones parece indicar que pueden mejorarse las capacidades mediante programas específicos para apoyar a las PYMES y el establecimiento de vínculos con las redes de ETN. En esencia, las ventas internas a las ETN desempeñan el mismo papel que las exportaciones en lo que respecta al desarrollo de la competitividad local. En consecuencia, en cualquier iniciativa de ayuda destinada a fomentar la capacidad de oferta para las exportaciones debe tenerse en cuenta la manera de atraer más IED a los países en desarrollo y propiciar la creación de vínculos para desarrollar dicha capacidad.

60. Buena parte de la tarea de investigación analítica y de cooperación técnica realizada por la UNCTAD refleja esta visión global de las políticas de comercio y de IED. La estrategia adoptada recientemente por Ghana con respecto a su capacidad de producción sigue este enfoque. Su objetivo es proporcionar asistencia para desarrollar la capacidad de oferta con el fin de estimular la industrialización impulsada por las exportaciones y las empresas nacionales. Del mismo modo, los Análisis de las Políticas de Inversión de la UNCTAD proporcionan un asesoramiento que trasciende la mera evaluación del entorno normativo para los inversores extranjeros, incluidas las recomendaciones normativas y las propuestas estratégicas para el fomento de la inversión. El desarrollo de redes industriales o de servicios nacionales que podrían vincularse de forma eficaz a las redes de producción internacionales también exige que se fomente la iniciativa empresarial y aumente la competitividad de las empresas mediante la tecnología y los vínculos empresariales. Ello requiere una utilización más eficaz de la AOD para respaldar los esfuerzos de los países en desarrollo para adoptar una serie de medidas dinámicas en apoyo del marco integral para la promoción del comercio y las inversiones para el desarrollo.

61. Los mecanismos existentes incluyen el Marco Integrado para la asistencia técnica en materia de comercio, un programa de múltiples organismos y donantes que ayuda a los PMA a

ampliar su participación en la economía mundial, como se encomendó en la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Singapur en 1996. Como parte de ese proceso, el Marco financia estudios de diagnóstico sobre la integración comercial para analizar el potencial de un país y los principales obstáculos que dificultan la obtención de mejores resultados comerciales. La UNCTAD colabora en esos análisis que suelen incluir también evaluaciones del clima de inversión.

62. En el caso de África, se ha establecido un mecanismo similar para el desarrollo de la capacidad en el marco del Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica para fomentar las capacidades relacionadas con el comercio y actividades afines. Este programa es aplicado conjuntamente por el Centro de Comercio Internacional, la UNCTAD y la OMC y, entre otras cuestiones, tiene por objeto mejorar la formulación de políticas comerciales y la aplicación de los acuerdos de la OMC, reforzar las capacidades de los países africanos en las negociaciones comerciales, y facilitar información técnica fidedigna sobre las normas y la calidad.

63. El Grupo de los 8 se ha comprometido a apoyar las mejoras en el clima de inversión en el marco del Plan de Acción para África. El mecanismo para mejorar el entorno de inversiones de la NEPAD, creado en junio de 2006 con un mandato de siete años, también procura mejorar el clima de inversiones en todo el continente africano. Además, la aplicación de las recomendaciones de la Comisión del Reino Unido para África impulsaría significativamente el desarrollo de capacidades.

Cuestiones para el debate:

- *¿Cuáles son las principales limitaciones de la oferta a las que se enfrentan las empresas locales en los países en desarrollo? ¿Qué repercusiones han tenido sobre las exportaciones y la IED? ¿Cuáles son las experiencias empresariales y las mejores prácticas empleadas para superar esas dificultades?*
- *En lo que respecta a incentivar a las ETN para que ayuden a las empresas locales a desarrollar sus capacidades, ¿a qué áreas de la política empresarial y de inversión beneficiaría más la asistencia técnica?*
- *¿Cuáles son las consecuencias para la asistencia destinada al desarrollo? ¿Pueden ser las inversiones un componente útil de la Ayuda para el Comercio? ¿Qué papel pueden desempeñar las organizaciones internacionales para reforzar las instituciones locales de forma que apoyen los programas de fomento de la capacidad de oferta? ¿Hay margen para la cooperación Sur-Sur?*
