



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/EM.22/2
8 de agosto de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Inversión, la Tecnología y las
Cuestiones Financieras Conexas
Reunión de expertos sobre la comparación de las
mejores prácticas para crear un entorno que permita
maximizar las ventajas del desarrollo, el crecimiento
económico y la inversión en los países en desarrollo
y los países con economías en transición
Ginebra, 24 y 25 de septiembre de 2007
Tema 3 del programa provisional

**MEJORES PRÁCTICAS PARA CREAR UN ENTORNO PROPICIO PARA
EL DESARROLLO, EL CRECIMIENTO Y LA INVERSIÓN**

Nota de la secretaría de la UNCTAD*

Resumen

En esta nota se propone un marco y una metodología para el intercambio y la difusión de las mejores prácticas en la esfera de la inversión extranjera directa (IED) y su contribución al desarrollo. En ese contexto, se sugiere la realización de una serie de estudios de casos sobre mejores prácticas como instrumento práctico para transferir conocimientos técnicos sobre adopción y ejecución de políticas de IED. Se proponen estudios de casos breves y accesibles para extraer enseñanzas de las mejores prácticas determinando claramente los objetivos, métodos y resultados. Los temas comprenderán cuestiones enraizadas y nuevas, y los estudios de casos se ocuparán de las mejores prácticas en economías avanzadas y menos avanzadas. Se proporcionan ilustraciones del enfoque. Se solicita a los expertos que formulen observaciones sobre el enfoque propuesto de selección y tratamiento de los estudios de casos, las fuentes de ejemplos de mejores prácticas, los medios de difusión de los resultados y las actividades de seguimiento apropiadas.

* El presente documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 6	3
I. MARCO NORMATIVO PARA LA IED	7 - 12	4
II. ENFOQUE.....	13 - 15	6
A. Definición de "mejor práctica"	13	6
B. Metodología	14 - 15	6
III. MARCO PROPUESTO PARA LOS CASOS PRÁCTICOS SOBRE MEJORES POLÍTICAS	16 - 50	7
A. Desafíos estratégicos y problemas claves en la IED.....	16 - 19	7
B. Estudios de casos propuestos	20 - 43	8
C. Ejemplos de estudios de casos con diferentes particularidades	44 - 50	14
IV. CUESTIONES QUE DEBEN ABORDAR LOS EXPERTOS.....	51	17
<i>Anexo:</i> Estudios de casos de mejores prácticas		18

INTRODUCCIÓN

1. En su 41ª reunión ejecutiva, celebrada los días 18 a 20 de abril de 2007, la Junta de Comercio y Desarrollo convino en que la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas celebrara una reunión de expertos sobre la "comparación de las mejores prácticas para crear un entorno que permita maximizar las ventajas del desarrollo, el crecimiento económico y la inversión en los países en desarrollo y los países con economías en transición". La cuestión de las mejores prácticas ha sido abordada posteriormente por la cumbre del Grupo de los Ocho en Heiligendamm, que le dio un gran impulso al solicitar a la UNCTAD y a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que establecieran las mejores prácticas para crear un entorno institucional que permitiera aumentar la inversión extranjera y el desarrollo sostenible, en particular en relación con el 12º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (XII UNCTAD) que había de celebrarse en Accra (Ghana) en 2008¹. La secretaría ha preparado la presente nota temática para la reunión de expertos basándose en esos antecedentes.

2. En la actualidad se considera que la inversión extranjera directa (IED) puede contribuir en gran medida al crecimiento y el desarrollo. Como demostró durante muchos años el *World Investment Report*, los países beneficiarios de la IED no sólo reciben capital, sino también tecnología, conocimientos técnicos de gestión y acceso a los nuevos mercados. La IED genera también empleo e ingresos impositivos, y contribuye a crear la capacidad productiva que permite a los países aumentar sus oportunidades de beneficiarse de la globalización (véase, por ejemplo, el *World Investment Report 1999*). La IED complementa otras formas de corrientes de capital con un compromiso a largo plazo con la economía receptora y su capacidad de suministro. Actualmente, muchos países quieren establecer políticas propicias a la inversión y activamente tratan de atraer IED para crear capacidad productiva y así reducir la pobreza.

3. Obviamente, la creación de un entorno propicio para el desarrollo, el crecimiento y la inversión es un asunto de múltiples facetas en el que entran en juego numerosas políticas a nivel nacional e internacional, entre ellas políticas de desarrollo empresarial. Para realizar un análisis comparativo de las prácticas de los países en el marco de la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas es preciso centrarse en las políticas destinadas a atraer IED y aumentar al máximo sus beneficios para el desarrollo.

4. Muchos enfoques permiten determinar las mejores prácticas. Entre ellos figuran los basados en investigaciones y análisis de políticas mundiales (como el *World Investment Report* y los Breves sobre Inversiones de la UNCTAD), los basados en evaluaciones y asesoramientos normativos a países determinados (por ejemplo, los Análisis de las Políticas de Inversión) o los basados en instrumentos de diagnóstico de políticas generales (como el Marco Normativo para la Inversión de la OCDE). Un enfoque basado en estudios de casos permite extraer directamente enseñanzas normativas de la reunión y el examen de las experiencias de diversos países².

¹ Véase la Declaración de la Cumbre de Heiligendamm del Grupo de los Ocho, "Growth and responsibility in the world economy", párrs. 19 y 20.

² Puede encontrarse un análisis del enfoque de estudios de casos en R. Yin (1994). *Case Study Research: Design and Methods* (2ª edición). Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.

Muchos países ya aplican ese método comparándose con otros para emular las experiencias positivas en su contexto regional. Sin embargo, en la aplicación de dicho método en estos casos no suelen elegirse suficientes elementos de comparación, por lo que los resultados no siempre son adecuados. Un enfoque basado en múltiples casos amplía ese ámbito a un grupo mundial de experiencias existentes más allá de los modelos habituales. Además, un enfoque accesible de las mejores prácticas mediante estudios de casos de las experiencias fructíferas facilitaría efectivamente la transferencia de conocimientos técnicos en prácticas de políticas de inversión.

5. La secretaría de la UNCTAD propone llevar a cabo, en los próximos tres años, una serie de estudios de casos con el objetivo de reunir casos para una nueva serie de estudios de asesoramiento orientados a la asistencia técnica sobre las mejores prácticas en políticas de inversión. Esos estudios serán la base en que podrá apoyarse en el futuro la labor de asesoramiento sobre asistencia técnica a países específicos. La preparación de los estudios de casos se beneficiará del debate intergubernamental, que podría utilizarse para examinar la realización de investigaciones y la prestación de asistencia técnica y posteriormente seguir contribuyendo a ellas. Esto producirá un ciclo integrador en el que entrarán en juego los tres pilares de la labor de la UNCTAD (investigación, asistencia técnica y búsqueda de consenso intergubernamental), contribuyendo así al fortalecimiento de la prestación de asistencia técnica por la UNCTAD a nivel nacional³.

6. Evidentemente, la dimensión intergubernamental no debería limitarse a los mecanismos específicos de la UNCTAD, sino que podría incluir seminarios regionales, seguimiento por conducto de la Asociación Mundial de Organismos de Promoción de las Inversiones (AMOP) y enfoques de colaboración coordinados con otras organizaciones internacionales (y regionales) como la OCDE y el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, entre otros.

I. MARCO NORMATIVO PARA LA IED

7. Algunos de los principales factores determinantes de la IED quedan en gran medida fuera del control directo de la política nacional (por ejemplo, la ubicación geográfica, la dotación de recursos y el tamaño del mercado nacional). No obstante, los gobiernos pueden contribuir de manera importante a crear las condiciones adecuadas para atraer IED. El marco de inversión nacional y el entorno normativo general pueden facilitar la entrada abundante de IED en función de las posibilidades económicas y los objetivos generales de desarrollo. Los gobiernos pueden adoptar también medidas activas para mejorar los factores económicos de la IED, como la formación de personal calificado y el desarrollo de las infraestructuras, y la firma de acuerdos comerciales que potencien el mercado.

8. Un marco nacional propicio para la IED consiste en: a) los reglamentos específicos que regulan la entrada y admisión de inversores extranjeros, y las normas referentes al trato y la protección de la inversión extranjera, y b) las medidas operacionales generales que afectan a toda la actividad económica, incluida la IED (pero no concebidas específicamente para los inversores extranjeros).

³ En este contexto, véase también el informe del Grupo de Personalidades Eminentes sobre el "fortalecimiento del papel de la UNCTAD en el desarrollo y su impacto" (Ginebra, 2006).

9. En general, en los últimos 15 años los gobiernos de los países en desarrollo y en transición han reducido los obstáculos a la entrada de IED. También ha mejorado la protección jurídica mediante la legislación nacional, arreglos contractuales y una red creciente de tratados internacionales. Al mismo tiempo, la IED en esos países se ha multiplicado por diez y se ha aventurado en esferas de servicios públicos delicados que hasta entonces estaban reservadas a empresas estatales. Inevitablemente, el lenguaje y los procedimientos de los regímenes relativos al trato y protección han sido puestos a prueba más que nunca. Han surgido más controversias entre inversores y Estados. Los gobiernos deben ser más activos en su gestión de esa problemática y podrían beneficiarse de las experiencias de las mejores prácticas.

10. Las medidas normativas generales (es decir, las que afectan a todas las empresas independientemente de su titularidad) están adquiriendo cada vez más importancia para atraer IED y beneficiarse de ella. Esas esferas comprenden la tributación, las disposiciones en materia de cambio, la protección de los derechos de propiedad y la aplicación del imperio de la ley, la política de relaciones laborales e industriales, los permisos de trabajo y residencia para el personal extranjero, la política en materia de competencia y la regulación de los sectores. La política reguladora es fundamental para proteger el interés público, pero debería concebirse eficazmente y administrarse eficientemente⁴. Hay cuestiones más dinámicas que influyen actualmente en la política reguladora. Por ejemplo:

- a) La atracción de personal calificado se vuelve importante, junto con las cuestiones de protección relativas a los permisos de trabajo y residencia.
- b) Las medidas en el marco regulador para alentar la IED en esferas desfavorecidas de los países se vuelven fundamentales para aumentar el efecto de la IED en el desarrollo.
- c) Se debe alentar con mayor insistencia a las filiales extranjeras a que incrementen sus operaciones e incluyan en ellas sectores de más alta tecnología, para aumentar la confianza en la sostenibilidad de la IED.
- d) Se vuelve más importante responder a los nuevos desafíos en el régimen regulador de las zonas francas industriales en los países de ingresos bajos a medianos resultantes del aumento de los costos laborales y los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) aprovechando las flexibilidades normativas que éstos proporcionan.

11. Así pues, deberían elegirse los temas de las mejores prácticas en el marco regulador que van más allá de los objetivos de eliminar las políticas inhibitoras o crear un entorno propicio para la IED. Esos temas proporcionarán casos prácticos de políticas óptimas que faciliten la máxima atracción de IED en función del potencial económico, los objetivos nacionales de desarrollo y el panorama internacional cambiante. Los casos de mejores prácticas propuestos no

⁴ Para más información, véase la nota temática preparada por la secretaria de la UNCTAD para la reunión de expertos sobre la "eficacia de las medidas de política en relación con la inversión extranjera directa", junio de 2003, que puede consultarse en: http://www.unctad.org/en/docs/c2em13d2_en.pdf.

incluirán los organismos de promoción de las inversiones, pero, cuando sea pertinente, su función se destacará en las buenas prácticas derivadas de los casos⁵.

12. Se está acumulando una experiencia sustancial, no siempre beneficiosa, de IED en servicios que anteriormente no estaban abiertos a la inversión privada (en particular en sectores como las telecomunicaciones, la electricidad, el suministro de gas, los puertos, aeropuertos y carreteras). Estos son servicios para el público, pero también son servicios fundamentales que afectan la capacidad productiva de todas las empresas. Muchos gobiernos están tratando de aumentar la función de la inversión privada en esos servicios y podrían beneficiarse de ejemplos de mejores prácticas en la creación de reglamentos, procedimientos e instituciones para abordar las complejidades que entran en juego.

II. ENFOQUE

A. Definición de "mejor práctica"

13. Como tal, no existe una "mejor" práctica reproducible de una medida normativa activa destinada a aumentar la contribución de la IED al desarrollo, ya que a ese respecto no puede haber una fórmula uniforme. Todas las prácticas observadas deben considerarse en su contexto nacional y sectorial específico. Tampoco puede decirse que las prácticas adoptadas en los casos de países elegidos estén exentas de problemas o que no tengan objetores. Sin embargo, los principales ejemplos de políticas normativas públicas fructíferas pueden ser útiles al dar a conocer casos positivos que, si son adoptados y adaptados a las circunstancias específicas, pueden ser reproducidos por otros gobiernos con los mismos objetivos. Los estudios de casos tratarán de mostrar cuáles son las enseñanzas extraídas, ampliamente aplicables, en el establecimiento de políticas para que la IED contribuya al desarrollo.

B. Metodología

14. Un enfoque así de los estudios de casos podría adoptar la forma siguiente:

- a) El objetivo establecido por el gobierno y su contexto relativo al desarrollo;
- b) Los métodos (estrategias, reglamentos, medidas administrativas) empleados para lograr el objetivo;
- c) Los resultados, comparados con las previsiones; y
- d) Cómo y por qué funcionaron los métodos y en qué fueron insuficientes.

15. De los estudios de casos deberían extraerse enseñanzas que puedan servir para diseñar "buenas" políticas y medir sus resultados en otros países (y para evitar los escollos y tener previsiones realistas). La secretaría de la UNCTAD tiene la intención de presentar estudios de casos en documentos que destaquen las enseñanzas normativas como orientación para los países

⁵ La UNCTAD publicará una serie complementaria de estudios de asesoramiento para ayudar a los organismos de promoción de las inversiones a mejorar los efectos de la IED en el desarrollo.

que deseen establecer sus propias políticas para cumplir objetivos similares, con el objeto de crear manuales normativos prácticos para la cooperación técnica, incluida la labor de fomento de la capacidad. Esos documentos serán breves y estarán escritos en un estilo accesible, y presentarán las enseñanzas en una forma que haga fácil poder repetirlos. La comparación de las experiencias de países con diferentes niveles de desarrollo facilitará más información útil sobre las "mejores" prácticas. No todos los casos serán necesariamente ejemplos contemporáneos. Pueden servir para ilustrar métodos adoptados en anteriores coyunturas críticas en las políticas de IED y desarrollo nacional de los países miembros.

III. MARCO PROPUESTO PARA LOS CASOS PRÁCTICOS SOBRE MEJORES POLÍTICAS

A. Desafíos estratégicos y problemas claves en la IED

16. Se propone que los temas de los estudios de casos abarquen las cuestiones relacionadas con la IED y el desarrollo derivadas de las dificultades existentes y las que vayan surgiendo en los próximos diez años como consecuencia de la evolución de los panoramas nacionales e internacional. Por encima de esas dificultades está el hecho de que la IED debería ser una fuerza positiva y sostenible en el desarrollo nacional, en particular para fomentar la capacidad nacional en las empresas, la calificación del personal y la tecnología, y contribuir al desarrollo de las zonas más desfavorecidas.

17. Los temas de los estudios de casos se elegirán sobre la base de su importancia y pertinencia para los países en desarrollo y los países con economías en transición. Por "importancia" se entiende que los temas deberían reflejar las cuestiones principales de la IED y el desarrollo. Por "pertinencia" se entiende que los temas deberían reflejar las preguntas que se están haciendo (o se deberían estar haciendo) muchos gobiernos en relación con las respuestas normativas a esas cuestiones principales.

18. Cada país tiene circunstancias distintas y, por lo tanto, distintos problemas para atraer IED y beneficiarse de ella. Por lo tanto, no todos los estudios de casos tendrán la misma pertinencia para todos los países. Como primer paso, se propone llevar a cabo estudios de casos sobre las mejores prácticas para superar los problemas estratégicos más generales. Para ello se han diferenciado cinco problemas estratégicos relacionados con la IED, que se han puesto de manifiesto en los exámenes de políticas de inversión y otros trabajos de la UNCTAD (cuadro 1). En consecuencia, los estudios de casos de países se prepararán mostrando cómo han respondido a esos problemas determinados países. A partir de esos cinco estudios de casos temáticos sobre los problemas estratégicos relacionados con la IED se preparará una serie más larga de estudios de mejores prácticas sobre las respuestas dadas a problemas más específicos en el ámbito de las políticas (véase el anexo).

19. Algunos de los temas tienen un interés casi universal, por ejemplo cómo atraer IED a las regiones. Otros temas serán más pertinentes para algunos países que para otros. Por ejemplo, el tema titulado "Cómo impulsar a las filiales extranjeras a que exporten" es muy pertinente para los países que busquen una IED más orientada a la eficiencia, mientras que es probable que una estrategia de competitividad sistemática sea la base de medidas específicas para lograr una

mayor orientación a la exportación. Esos asuntos se reflejarán en la elección de los países para demostrar las mejores prácticas y en las enseñanzas extraídas de sus experiencias.

Cuadro 1

Perfiles de países y cuestiones principales

Perfil de país	Temas generales de los estudios de casos	Ejemplos de los temas más pertinentes de los estudios de casos
I.	Establecimiento de una política sistemática de competitividad respecto de la IED.	Cómo promover la innovación en las filiales extranjeras. Cómo impulsar a las filiales extranjeras a que exporten. Promoción de las asociaciones locales. Atracción de IED con mayor intensidad de tecnología.
II.	Empleo de modo más avanzado de la IED con fines de mejora de la eficiencia.	Cómo mantener la IED en las zonas. Cómo utilizar la IED para atraer personal calificado. Cómo atraer IED con mayor intensidad de tecnología. Cómo utilizar la IED para crear un centro regional de actividades. Cómo atraer IED para las infraestructuras.
III.	Atracción de IED hacia los mercados pequeños.	Cómo utilizar la IED para atraer personal calificado. Cómo utilizar la IED para crear un centro regional de actividades. Cómo solucionar las cuestiones relativas a la competencia derivadas de la IED.
IV.	Promoción del papel de la IED en la facilitación de la transición económica.	Cómo lograr que los inversores extranjeros confíen en la administración de justicia mercantil. Cómo acelerar la reforma de las inversiones. Cómo establecer alianzas firmes con inversores extranjeros.
V.	Atracción de IED hacia países que salen de conflictos.	Cómo lograr que los inversores extranjeros confíen en la administración de justicia mercantil. Cómo atraer la IED hacia las regiones. Cómo atraer la IED procedente de expatriados.

B. Estudios de casos propuestos

20. Los problemas estratégicos de la IED identificados se corresponden con los cinco tipos de perfiles de países derivados de la labor de la secretaría en los Análisis de las Políticas de Inversión y en otras esferas. Los expertos tal vez deseen proponer otros perfiles en relación con los principales problemas estratégicos de la IED:

- a) **Perfil I: Países grandes.** Estos países pueden atraer IED orientada al mercado, pero necesitan una estrategia sistemática para atraer más IED orientada a la eficiencia, entre otras medidas colocando a las filiales extranjeras en un puesto más alto de la escala competitiva.
- b) **Perfil II: Países en desarrollo de ingresos medianos con un rápido crecimiento.** Estos países ya dependen menos de la IED orientada al mercado y tienen más propensión a la exportación. Sin embargo, necesitan seguir desplazándose a nuevos sectores y servicios que no dependan de la mano de obra de bajo costo para seguir atrayendo IED orientada a la eficiencia.
- c) **Perfil III: Países en desarrollo pequeños y desfavorecidos (en particular los que carecen de litoral, los menos adelantados y los insulares).** Estos países necesitan minuciosas estrategias de atracción de IED concebidas para superar los obstáculos

derivados de sus pequeños mercados nacionales, su escasez de personal calificado y sus deficientes infraestructuras.

- d) **Perfil IV: Países con economía en transición.** Estos países suelen comenzar su transición a la economía de mercado con un personal bastante calificado, infraestructuras razonables y una baja deuda soberana. La IED complementa esos medios introduciendo perspectivas mundiales en los mercados y en la eficiencia. La velocidad del cambio regulatorio ha oscilado entre las reformas muy rápidas hacia la economía de mercado (especialmente en los nuevos países miembros de la Unión Europea) y los cambios lentos o menos convencionales con distintos efectos en la IED.
- e) **Perfil V: Países que salen de un conflicto.** Estos países necesitan un enfoque especial para establecer las prioridades en el marco de inversión y en su estrategia para otorgar confianza a los inversores extranjeros, incluidos los repatriados y los expatriados.

21. Obviamente, los países elegidos para demostrar las "mejores" prácticas deben ser ejemplos de prácticas fructíferas. La forma de medir el éxito en esta esfera no es sencilla y puede crear controversias. Los casos de países ilustrados a continuación se han elegido como ejemplos de lo que puede constituir una mejor práctica, pero pueden existir otros casos de éxitos similares. Se invita a los expertos a que propongan otros ejemplos.

1. Política de competitividad sistemática para aumentar la contribución de la IED

22. Los países con grandes mercados han tenido relativamente pocas dificultades para atraer IED orientada al mercado. Entre esos países se encuentran la Argentina, el Brasil, Colombia, Egipto, Indonesia y Nigeria. Esos países han tenido más dificultades para atraer IED orientada a la eficiencia, en particular para inducir a las filiales extranjeras a que fueran más eficientes e innovadoras y exportaran más, y se ganaran un puesto en los mandatos de producción regional y mundial de sus grupos. Es más probable que este tipo de filiales extranjeras tengan una presencia sostenible y favorable al desarrollo en el país receptor.

23. La dificultad para los países receptores estriba en concebir una estrategia que aplique presiones competitivas sistemáticas (menos protección de la importación y mayor competencia en los mercados nacionales) y al mismo tiempo preste el apoyo apropiado a la eficiencia de las empresas mejorando el marco normativo, las infraestructuras y la calificación del personal. Ese tipo de estrategia engloba a los inversores locales y extranjeros.

24. Australia es un posible estudio de caso de una economía más adelantada. Entre principios y mediados del siglo pasado, Australia promovió un sector manufacturero protegido y orientado al mercado interno que se agregara a su magnífica base de recursos agrícolas y minerales. A partir de los años setenta, Australia cambió su objetivo y promovió un sector manufacturero que pudiera competir mejor internacionalmente. Empezó a reducir las protecciones arancelarias creando la Comisión de Asistencia Sectorial en 1973, cuando se prestó más atención a los efectos de los aranceles en la economía. Esa amplia perspectiva fue adoptada por organizaciones sucesoras que vincularon la reducción de la protección de los mercados con factores fundamentales de la competitividad como la regulación, la mano de obra calificada y las

infraestructuras. Esto culminó con la creación en 1998 de la Comisión de Productividad, que tiene un mandato sistemático de aumentar la competitividad. Hoy en día, el sector manufacturero economiza más recursos, no es una carga para otros sectores y puede atraer IED para competir regional y mundialmente en determinados nichos de mercado.

25. Colombia es un posible estudio de caso de un país en desarrollo. En 1994 amplió su programa de liberalización adoptando el objetivo de mejorar sus sectores para integrar su producción en las cadenas de suministro internacionales. El Gobierno creó el programa "Colombia Compite", un plan exhaustivo en el que participan los sectores público y privado, los trabajadores y las universidades para analizar y abordar sistemáticamente los factores fundamentales para la competitividad internacional, como el comercio, la calificación de la mano de obra, las infraestructuras de transporte, la energía, y la ciencia y la tecnología. Es probable que este enfoque haya contribuido a que Colombia se haya convertido en un próspero agente en la región y se haya beneficiado de un mayor acceso a los principales mercados mediante acuerdos de libre comercio.

26. Parece que Colombia ha adoptado un enfoque de búsqueda del consenso entre las redes participantes, mientras que el enfoque de Australia se basa más en la investigación y las instituciones. Ambos enfoques cambiaron con el paso del tiempo; de hecho, el programa "Colombia Compite" ha pasado a denominarse recientemente "Agenda interna", con el cambio de dirección política. Estos y otros contrastes podrían proporcionar una interesante información especializada.

2. Empleo en la industrialización de alta tecnología de la IED con fines de mejora de la eficiencia

27. La IED orientada a las exportaciones, destinada a menudo a las zonas industriales francas, ha promovido el crecimiento en muchos países. Ese crecimiento se ha basado en general en una mano de obra de bajo costo y a menudo se ha apoyado en las preferencias comerciales. Esos países han alcanzado un grado de desarrollo de ingresos medios bajos (un producto interno bruto (PIB) de aproximadamente 3.000 dólares per cápita), y ya no pueden depender de una mano de obra de bajo costo para atraer IED con fines de mejora de la eficiencia. Es necesario encontrar otras fuentes de competitividad, como personal calificado e infraestructuras, y las zonas industriales francas deben evolucionar para seguir funcionando como plataformas pertinentes de atracción de la IED. Además, el desplazamiento hacia inversiones con un componente mayor de valor añadido de la mano de obra puede tener que llevarse a cabo más allá de esas zonas, que a menudo coexisten con manufacturas no dinámicas y protegidas destinadas al consumo local.

28. Los países de esa categoría incluyen a Costa Rica, Mauricio, el Perú, la República Dominicana y Tailandia. En breve plazo accederán a esa categoría países de bajos ingresos pero de fuerte crecimiento. De hecho, algunos de esos países, como Viet Nam, ya están enfrentándose con desafíos simplemente para mantener la capacidad básica en infraestructuras como fuentes de energía eléctrica y otros servicios.

29. En los estudios de casos se seleccionará a países que ya han alcanzado un grado mayor de complejidad. Esos posibles casos serían Costa Rica, Malasia y México.

30. Malasia ha sido un precursor entre los países en desarrollo en lo que atañe a atraer IED para su industrialización. Durante algún tiempo se ha fijado el objetivo de alcanzar un sector manufacturero de más valor añadido y mayor intensidad tecnológica. Con ese objetivo, ha adoptado o adaptado numerosos métodos en el marco de una política industrial muy activa, incluida la preparación de planes maestros decenales en el ámbito industrial, y ha comunicado sus intenciones a ese respecto mediante planes de incentivos y programas de gran resonancia. Las filiales extranjeras pueden ser la fuente de la mitad incluso de las exportaciones de Malasia de productos manufacturados⁶. Desde el punto de vista de los objetivos de la IED, esos cambios han tenido como consecuencia centrar su interés en los denominados "inversores de calidad". En la clasificación hecha en el *World Investment Report 2002* de los más importantes exportadores de manufacturas por categoría tecnológica en el período 1985-2000, Malasia ocupó el segundo puesto en la categoría de alta tecnología y el séptimo en la categoría de tecnología media. Malasia ha avanzado hasta alcanzar un PIB per cápita de 5.000 dólares.

31. Costa Rica (4.500 dólares de PIB per cápita) y México (6.400 dólares de PIB per cápita) han emprendido ambos una considerable industrialización de alta tecnología con utilización de la IED. En esos dos países, la industrialización de alta tecnología se ha llevado a cabo en un ámbito estrecho. La diversificación realizada por México a partir de su conocido perfil de una industria maquiladora se ha basado en la utilización de la IED, procedente sobre todo de los Estados Unidos de América, en los sectores del automóvil y la electrónica. Los resultados obtenidos por Costa Rica se deben fundamentalmente a un único inversor en el sector de la electrónica. Será necesario llevar a cabo más investigaciones y obtener más asesoramiento de los expertos para comprender a fondo las experiencias de estos países y las enseñanzas que pueden derivarse de ellas⁷.

3. Atraer IED para los pequeños países

32. Los pequeños países se enfrentan a problemas especiales para superar las limitaciones que les impone su tamaño. Los mercados locales pueden ser demasiado pequeños para atraer a empresas transnacionales importantes, y la entrada de IED podría socavar su sana competencia interna. Atraer IED con fines de penetración en mercados mediante la protección arancelaria no estimulará resultados de competitividad sostenibles, mientras que la calificación de la mano de obra y las infraestructuras también pueden ser débiles y, por consiguiente, de poca ayuda para atraer IED con fines de mejora de la eficiencia. Sin embargo, hay casos de pequeños países que han tenido éxito a ese respecto, con Irlanda y Singapur como casos más conocidos entre los países avanzados. Entre los países en desarrollo y en transición, Estonia (con una población de 1,3 millones de personas) y Jamaica (con una población de 2,6 millones de personas) son los casos que estadísticamente han alcanzado más éxito por su capacidad para superar estas limitaciones.

33. Desde que recuperó su independencia en 1991, Estonia ha buscado activamente la IED. Los medios utilizados han incluido aprovechar su acceso a todo el mercado báltico de 90 millones de personas (con anterioridad a su entrada en la Unión Europea en 2004),

⁶ Véase *World Investment Report 2002*.

⁷ E incluso si atraer a inversores de punta puede considerarse realmente una práctica idónea.

establecer un régimen de inversiones extraordinariamente abierto y bien regulado (Estonia ocupa un lugar muy alto en la jerarquía internacional), centrarse en las inversiones procedentes de sus vecinos nórdicos (que representan el 75% aproximadamente de la IED) y en cierta medida proporcionar una plataforma para las inversiones de terceros países en Rusia. Estonia fomenta su capacidad como país receptor de IED de inversores extranjeros pequeños y flexibles y no parece servirse de incentivos fiscales. Sin embargo, buena parte de su actual IED acumulada parece encontrarse en servicios básicos como banca, transportes y servicios públicos. La IED acumulada de Estonia ascendía en 2005 a 4.200 millones de dólares y (si se excluyen los paraísos fiscales) el país se encuentra entre los 20 países principales en lo que atañe a la IED acumulada como porcentaje del PIB. Estos logros, habiendo partido de una base mínima en 1991, ponen de manifiesto que Estonia puede servir de ejemplo útil de mejores prácticas en una economía pequeña, tanto en lo que se refiere a atraer IED como a beneficiarse de ella.

34. Jamaica también ocupa un lugar privilegiado en lo que atañe a su capacidad para atraer IED a pesar de su pequeño tamaño. Los métodos utilizados para ello han incluido adherirse a acuerdos regionales para promover su mercado potencial y obtener inversiones de un gran país cercano (los Estados Unidos de América). Su oferta de políticas favorecedoras del comercio incluye medidas intervencionistas (como incentivos representados por condiciones especiales para la IED en bienes y servicios exportados) y otras medidas de atracción de inversores.

35. Uganda y la República Unida de Tanzania también son buenos ejemplos de mejores prácticas en ese contexto.

4. Promoción del papel de la IED para facilitar la transición económica

36. Aparte de proporcionar al país receptor una serie de activos, la IED también puede contribuir a establecer un marco general regulatorio e institucional favorecedor del crecimiento y el desarrollo y de la diversificación de la estructura de la propiedad y la reforma del sector público. La contribución positiva a ese respecto de la IED para China, Lituania y Viet Nam constituye un ejemplo al respecto.

37. Lituania poseía una base industrial relativamente diversificada y un capital humano valioso cuando proclamó su independencia en 1990. Sin embargo, los sectores industrial y de servicios requerían la realización de reformas importantes en la transición hacia la economía de mercado. A fin de lograr rápidamente esa transición, Lituania decidió atraer niveles importantes de IED. La principal estrategia del Gobierno fue aprovechar los activos industriales y el capital humano existentes y centrar la mayoría de sus esfuerzos en modernizar la legislación y reglamentación que regían las inversiones. Adoptó medidas para establecer un marco estable y abierto basado en instituciones regulatorias imparciales y eficientes. Abrió a la IED la mayoría de los sectores y garantizó el trato nacional y la protección de los activos. El Gobierno también adoptó dos importantes iniciativas para hacer que la legislación y la reglamentación fueran favorables a las inversiones. Se establecieron una comisión encargada de seleccionar y eliminar normas, reglamentos e instituciones inútiles o redundantes y una segunda comisión encargada de establecer y racionalizar funciones y procedimientos de regulación de las inversiones. Esas iniciativas de reforma contaron con el apoyo y la orientación del procedimiento de adhesión a la OMC, y en muchos casos se habían hecho necesarias debido al requisito de modificar la legislación interna para poder ingresar en la Unión Europea. Dichas iniciativas, unidas al impulso obtenido gracias al ingreso en la Unión Europea, se han visto coronadas por el éxito y

han tenido una repercusión considerable en la economía. En 2006, Lituania ocupaba el 16° lugar en la lista del Banco Mundial de países en los que es más fácil realizar actividades comerciales, por encima de muchos otros países de la OCDE, y el primer lugar de todos los países en transición. Se ha logrado un incremento muy elevado del PIB, y las corrientes de IED alcanzaron en 2005 la cifra de 1.000 millones de dólares.

38. Un posible segundo caso está representado por Viet Nam. Desde el decenio de 1990, Viet Nam ha iniciado un proceso cuidadosamente modulado de reforma del marco nacional para las inversiones, a la vez que ha promovido las zonas industriales francas como base para atraer la IED.

39. Lituania y Viet Nam representan criterios muy diferentes de reforma del marco para las inversiones por países que tenían anteriormente una economía de planificación centralizada, el criterio de reforma total frente al de reforma a dos velocidades. En ambos casos, la atracción de IED ha sido considerable, pero ¿qué enseñanzas comunes o diversas pueden extraerse de las repercusiones más amplias de la IED sobre el desarrollo?

5. Atraer IED hacia los países que salen de conflictos

40. Muchos países acaban de atravesar un conflicto, como el Afganistán, Croacia, El Salvador, Haití, Rwanda y Timor-Leste, mientras que otros, como Argelia, Mozambique, Uganda y Viet Nam, tienen una experiencia más prolongada de repercusiones de un conflicto. Una vez que se ha logrado un cierto grado de seguridad y estabilidad, la cuestión que se plantea es cómo se puede atraer la IED y en qué sectores puede dar ésta una contribución mayor al fomento de la paz y la mejora de las condiciones económicas. Es probable que la primera generación de IED proceda de repatriados cuyo regreso inmediato puede ayudar a restablecer los servicios bancarios, la logística y las operaciones comerciales básicas, y las telecomunicaciones móviles. Posteriormente, la IED puede servir para restablecer los servicios públicos fundamentales, como producción de energía eléctrica, puertos y aeropuertos. Las inversiones de los ciudadanos que viven en el extranjero también pueden ser una fuente importante de IED destinada a la rehabilitación de propiedades y el restablecimiento de los servicios. Finalmente, el desafío es atraer IED que permita consolidar la paz creando puestos de trabajo y estimulando el comercio local, el desarrollo regional y la estabilización. Los posibles estudios de casos están representados por Croacia y Mozambique.

41. Croacia declaró su independencia en 1991, aunque hasta 1995 no logró una situación de paz completa. Durante el decenio de 1990, Croacia se enfrentó al doble reto de transformar una economía de planificación centralizada y rehabilitar un país arrasado por la guerra. Su objetivo fue estimular la inversión privada en el proceso de rehabilitación. Se adoptaron firmes iniciativas de estabilización de la macroeconomía mediante una política monetaria restrictiva. Sobre la base de la legislación promulgada en 1991 se inició un proceso de privatización de gran parte de la economía del país. En la mayor parte de los casos la economía quedó abierta a los inversores extranjeros, aunque hubo excepciones importantes en los sectores de banca, energía, servicios públicos y defensa. Las primeras etapas de la privatización fueron lentas y, finalmente, se llevó a cabo una reforma de la legislación de 1991 con objeto de atraer más IED. El primer organismo de fomento de las inversiones no se estableció hasta 1996. También se procedió al establecimiento de zonas francas. Croacia se ha integrado en organizaciones regionales de comercio e inversiones y en 2000 se adhirió a la OMC. Como resultado de ello, la IED

acumulada ha aumentado fuertemente, pasando de una cifra de 126 millones de dólares en 1991 a más de 12.000 millones de dólares en 2005⁸. Ese éxito se debe a la atracción de IED en el marco de la privatización y a que importantes inversores extranjeros, como Ericsson y Siemens, establecieron importantes centros de programación informática en Zagreb, Split y Osijek, que dan empleo a unos 2.000 ingenieros altamente especializados.

42. El acuerdo de paz de Mozambique se firmó en 1992, después de una presencia de las Naciones Unidas a los fines de estabilización de dos años de duración. El país trató de rehabilitar los servicios y los sectores productivos básicos mediante la inversión privada. El método principal que utilizó fue el lanzamiento de un proceso de profundas reformas económicas⁹. Ese proceso incluyó un programa de privatización que se inició con anterioridad al acuerdo de paz y que para 1997/1998 había alcanzado las grandes empresas del sector agroindustrial y estaba abierto a la IED. En 1997 se inició el establecimiento de la fundición de aluminio Mozal, que comenzó sus operaciones en 2000 y que posteriormente se ha ampliado. Este megaproyecto, en que participaron varios inversores extranjeros, ha sido importante para la sensibilización respecto de los sectores en que es necesario realizar reformas para favorecer las inversiones y promover la credibilidad y visibilidad de Mozambique frente a los inversores extranjeros. La IED acumulada de Mozambique ha aumentado desde 90 millones de dólares en 1992 a 2.400 millones de dólares en 2005¹⁰. La IED puede servir de base ahora para apoyar la paz mediante la creación de puestos de trabajo y el desarrollo regional, especialmente en el sector agroindustrial.

43. Los estudios de casos de Croacia y Mozambique representan ejemplos de mejores prácticas análogos a los anteriores. También constituyen ejemplos de cómo países de diferentes niveles de industrialización, capacidad técnica e infraestructura pueden atraer IED y beneficiarse de ella en situaciones posteriores a conflictos.

C. Ejemplos de estudios de casos con diferentes particularidades

1. Ejemplo A: Cómo atraer mano de obra calificada en programas especiales de IED

44. La entrada de trabajadores extranjeros está regulada en todos los países por un régimen de concesión de permisos de trabajo y residencia. Ese régimen está destinado, justamente, a proteger los intereses nacionales en cuanto a la salvaguarda de las oportunidades de trabajo para los ciudadanos calificados y a la mejora de su calificación mediante la formación, pero se adapta también a las necesidades de los inversores de contratación de mano de obra en el extranjero. Algunos países han incluido una dimensión más proactiva estableciendo programas para atraer a personal calificado. Esos países reconocen que la calificación, bien sea técnica, profesional o empresarial, representa un aspecto importante de la competitividad y el desarrollo. El flujo de trabajadores calificados del extranjero puede colmar brechas críticas y/o ayudar en las primeras fases del establecimiento de nuevas empresas, especialmente de servicios. Cuando la inversión

⁸ Base de datos de la UNCTAD sobre la IED y las ETN.

⁹ UNCTAD-ICC (2002). An Investment Guide to Mozambique.

¹⁰ Base de datos de la UNCTAD sobre la IED y las ETN.

realizada en programas destinados a promover la calificación de la mano de obra (y no sólo el empleo) es parte de esos programas, éstos se transforman en una útil forma especializada de atracción de la IED. Las versiones más perfeccionadas de esos programas han sido adoptadas en países avanzados, como Australia, el Canadá y Singapur. En países menos avanzados, como Malasia y Mauricio, se han utilizado de modo mucho más limitado en algunos sectores productivos prioritarios. No parece haber ningún buen ejemplo de esos programas en los países en desarrollo o en transición. La UNCTAD está preparando un programa de esa índole para Rwanda, teniendo presente las experiencias de Australia y Singapur.

45. Singapur comprendió desde las primeras etapas de aplicación de su política de industrialización y orientada a las exportaciones adoptada en el decenio de 1960 que el desarrollo tendría que ser impulsado por la acumulación de capital humano, ya que el país no disponía de una base de recursos naturales. Sin embargo, Singapur también adolecía en el decenio indicado de falta de personal calificado. A fin de lograr una rápida calificación de la mano de obra, el Gobierno adoptó una doble política: a) promover la capacitación en el país mediante el reforzamiento del sistema de educación; y b) importar del extranjero mano de obra seleccionada para satisfacer las necesidades existentes. Singapur ha establecido uno de los programas más proactivos y eficientes del mundo para atraer mano de obra calificada. Los métodos utilizados comprenden: a) establecer una lista de personal especializado necesario con las aptitudes y formación concretas que Singapur desea atraer de modo activo, sobre la base de sus políticas de desarrollo; b) facilitar la entrada y la residencia de extranjeros; c) establecer el organismo gubernamental especializado "Contactar con Singapur", que dispone de cinco oficinas exteriores dedicadas a promover la contratación de la mano de obra calificada necesaria; y d) promover de modo proactivo Singapur como lugar para vivir y trabajar. Esa política, conjuntamente con otras medidas, ha desempeñado un papel muy importante en el logro por Singapur de su actual nivel de desarrollo y prosperidad, y el Gobierno sigue aplicando su programa para atraer la mano de obra calificada necesaria como fundamento de su desarrollo y crecimiento futuros.

2. Ejemplo B: Cómo utilizar la IED para mejorar la infraestructura: el sector eléctrico

46. La UNCTAD ha señalado, en relación con los países menos adelantados (PMA), que "la insuficiencia de la infraestructura física constituye una grave limitación para la aceleración del crecimiento económico, la reducción sustancial de la pobreza y el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA"¹¹. Cuestiones análogas se plantean en países en desarrollo de más altos ingresos en los que un crecimiento acelerado provoca limitaciones de la capacidad y se convierte en un factor que influye de modo importante en el destino de la IED con fines de mejora de la eficiencia. Muchos países desean atraer inversiones privadas para complementar (y a veces simplemente para financiar de modo conjunto) las inversiones públicas debido a que las necesidades financieras conexas son muy grandes. En Viet Nam, por ejemplo, la demanda de energía eléctrica está registrando un crecimiento anual de casi el 20%. Las necesidades de inversiones solamente para la generación de ese tipo de energía ascienden a 3.000 millones de dólares anuales, cifra que se considera que está encima de la capacidad del sector público.

¹¹ UNCTAD (2006). *Informe sobre los países menos adelantados, 2006: El desarrollo de las capacidades productivas*, pág. 209.

47. La electricidad es un elemento clave de la infraestructura aunque no necesariamente el más llamativo. En el *Informe sobre los países menos adelantados, 2006*, de la UNCTAD, se indica que la "brecha de la electricidad" no ha recibido tanta atención como la brecha digital¹².

Pero hay muchos ejemplos de intentos fracasados de llevar IED a ese sector, incluido mediante la privatización y el establecimiento de concesionarios. Por consiguiente, sería útil encontrar casos en que se hayan registrado éxitos, incluso relativos¹³.

48. Chile ha buscado activamente inversiones privadas para su sector energético desde 1982, mucho antes que otros países en desarrollo. En dos decenios de reformas ha dividido y privatizado las dos empresas públicas más importantes de ese sector, separando la generación de la energía de su transmisión y distribución, y ha tratado de establecer un mercado adecuadamente regulado que promueva la competencia. Las inversiones privadas, incluidas las de importantes inversores extranjeros, son predominantes en la actualidad en todos los segmentos de ese sector. Se ha logrado una cobertura casi universal de la red, y los resultados desde el punto de vista técnico (por ejemplo, las pérdidas de energía) han mejorado sensiblemente. Chile ha tenido que satisfacer un fuerte aumento de la demanda, ha sufrido una sequía pertinaz a finales del decenio de 1990, que afectó gravemente la generación de energía hidroeléctrica, adolece de una concentración poco idónea del sector en manos privadas (a veces tanto lateral como verticalmente) y ha atravesado períodos en que se ha puesto en cuestión la independencia de los reguladores. Muchos de esos problemas también se plantean en otros países, por lo que las respuestas dadas a ellos por Chile sin dejar de hacer lo posible para atraer las inversiones privadas podrían enriquecer el estudio de las mejores prácticas.

49. Un posible segundo caso es el de Nueva Zelanda, que ha logrado altos niveles de inversiones privadas en un sector sumamente liberalizado mediante la desagregación. Sin embargo, dicho sector parece estar enfrentándose a problemas en relación con la competencia debido a la concentración de la propiedad tanto en el nivel de la generación como en el de la distribución, e incluso a casos de propiedad recíproca entre esos dos segmentos. La fiscalización regulatoria ha aumentado, y la respuesta de Nueva Zelanda a los problemas en relación con la competencia, que no ha impedido que se siga manteniendo un clima favorable a las inversiones, podría tener interés para muchos países más pequeños con economía en desarrollo o en transición.

50. Esos casos deberían proporcionar buenos ejemplos de mejores prácticas para el logro de los objetivos económicos nacionales mediante la inversión privada en este importante sector. Una enseñanza que es muy probable que pueda obtenerse es la enorme paciencia y perseverancia que es necesaria -a lo largo de decenios más que de años- para lograr resultados satisfactorios.

¹² *Ibid.*, pág. 214.

¹³ Un experto del sector a quien la secretaría de la UNCTAD pidió que indicara los países que tenían las mejores prácticas respondió que sería más apropiado indicar los países que tenían las peores prácticas.

IV. CUESTIONES QUE DEBEN ABORDAR LOS EXPERTOS

51. Teniendo en cuenta todo lo señalado, se pide a los expertos que profundicen en las siguientes cuestiones:

- a) ¿Se ha indicado correctamente cuáles son los retos existentes? ¿Son esos retos fundamentales respecto a su pertinencia e importancia para los países en desarrollo? ¿Qué otros retos pueden sugerir que existen?
- b) ¿Qué otros temas pueden considerar que serían útiles en este contexto?
- c) ¿Cuáles son los aciertos y deficiencias de la metodología propuesta respecto de esta labor, cuyo conocimiento permita sacar conclusiones útiles de los estudios de casos? ¿Qué sugerencias pueden hacer para introducir mejoras a ese respecto?
- d) ¿Cómo deben divulgarse las enseñanzas obtenidas y cómo pueden adoptarse y/o adaptarse para su aplicación en los países?
- e) ¿Qué otros instrumentos de política podrían utilizarse para ayudar a los países que desean adoptar/adaptar esas mejores prácticas de política?
- f) ¿Cuál es el papel de las organizaciones internacionales, incluida la UNCTAD (en lo que atañe a la investigación de políticas, el fomento de la capacidad y la promoción de las instituciones de los países en desarrollo y el impulso para lograr el consenso internacional sobre cuestiones clave del desarrollo relacionadas con las inversiones, incluido mediante el intercambio de las mejores prácticas)?

Anexo

ESTUDIOS DE CASOS DE MEJORES PRÁCTICAS

Temas generales

- a) Cómo establecer una política sistemática de competitividad respecto de la IED.
- b) Cómo emplear de modo más avanzado la IED con fines de mejora de la eficiencia.
- c) Cómo atraer la IED hacia los países con una economía pequeña.
- d) Cómo promover el papel de la IED en los países con una economía en transición.
- e) Cómo atraer la IED hacia países que salen de conflictos.

Lista larga de posibles estudios de casos sobre cuestiones concretas

- a) Cómo atraer personal calificado.
- b) Cómo utilizar la IED para mejorar la infraestructura - electricidad.
- c) Cómo utilizar la IED para mejorar la infraestructura - puertos.
- d) Cómo atraer la IED hacia el sector de la educación superior.
- e) Cómo atraer IED con mayor intensidad de tecnología.
- f) Cómo promover la innovación en las filiales extranjeras.
- g) Cómo atraer la IED hacia las regiones.
- h) Cómo establecer alianzas firmes con inversores extranjeros.
- i) Cómo impulsar a las filiales extranjeras a que exporten.
- j) Cómo revitalizar la IED en las zonas industriales francas.
- k) Cómo utilizar la IED para crear un centro regional de actividades.
- l) Cómo atraer la IED procedente de expatriados.
- m) Cómo lograr un efecto de apalancamiento en la promoción de las inversiones en el contexto de los acuerdos internacionales de inversión.
- n) Cómo gestionar los ingresos procedentes de la IED en las industrias de extracción.
- o) Cómo acelerar la reforma de las inversiones.

- p) Cómo lograr la confianza de los inversores extranjeros en la administración de la justicia mercantil.
- q) Cómo solucionar con los inversores extranjeros las cuestiones relativas a la competencia.
- r) Cómo resolver de modo proactivo las controversias entre los inversores y el Estado en relación con acuerdos internacionales.
- s) Cómo establecer un sistema moderno para regular la entrada de la IED.
- t) Cómo mejorar la concesión de permisos de trabajo y residencia.
