



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/EM.2/2
17 de julio de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Inversión, la Tecnología
y las Cuestiones Financieras Conexas
Reunión de Expertos en promoción de las
inversiones y objetivos de desarrollo
Ginebra, 24 a 26 de septiembre de 1997
Tema 3 del programa provisional

PROMOCION DE LAS INVERSIONES Y MEDIDAS QUE SE SUGIEREN
PARA FOMENTAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO

Promoción de las inversiones y desarrollo: problemas y cuestiones

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 6	2
I. PROMOCION DE LA ENTRADA DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS	7 - 41	3
II. PROMOCION DE LA SALIDA DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS	42 - 50	12
III. INCENTIVOS A LA INVERSION	51 - 62	15

INTRODUCCION

1. En su noveno período de sesiones la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo reconoció que la inversión extranjera podía contribuir al fortalecimiento de las bases de producción y de las capacidades de exportación de los países en desarrollo y ayudar a la integración de estos países en el sistema comercial multilateral y en la economía mundial. Para captar la IED, se invitó a los países a que prosiguieran las iniciativas en esferas como un entorno macroeconómico estable, una administración pública caracterizada por la transparencia y la responsabilidad, el respeto por los derechos de propiedad y el imperio de la ley, la calidad del trabajo, la mejora de la infraestructura y las capacidades empresariales e institucionales y la simplificación de los marcos administrativos y reguladores. De manera simultánea a esas actividades, se invitó a todos los países a que aplicaran políticas que propiciaran la IED y a que examinaran medidas que facilitarían las corrientes de IED hacia los países en desarrollo y, cuando fuera posible, mejorarán las medidas ya existentes.
2. La Conferencia también decidió que la UNCTAD debía ocuparse, entre otras cosas, de promover las oportunidades de IED en los países receptores facilitando el intercambio de experiencias sobre el fomento de la inversión y los beneficios de la IED.
3. Ulteriormente, la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas acordó en su primer período de sesiones (noviembre de 1996 y enero de 1997) convocar "una reunión sobre promoción de las inversiones, y medidas sugeridas a este respecto en apoyo de los objetivos de desarrollo". El presente documento contiene una breve reseña del tema y plantea problemas y cuestiones para su examen en la reunión de expertos.
4. En el documento se examina la promoción de la entrada y salida de inversiones extranjeras directas. Aunque la mayoría de las actividades de promoción de las inversiones tienen por fin atraer la IED, la promoción de la salida de inversiones ha adquirido más relieve en los últimos años. Además, las organizaciones regionales promueven la entrada de inversiones en sus propias regiones, teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de sus Estados miembros, y la salida de inversiones hacia otras regiones.
5. En el documento también se examina la función de los incentivos como forma de promover las inversiones. En muchos países se ofrecen incentivos a los inversores, aunque su costo y los beneficios que reportan no son fáciles de calcular y hay datos que indican que no tienen una influencia fundamental en las decisiones de los inversores ¹. Además, se observa una tendencia por parte de las autoridades públicas a competir entre ellas en atraer inversiones de gran cuantía ofreciendo para ello incentivos desmesurados.
6. La mayoría de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, no tienen ni los mercados grandes o dinámicos ni la relación entre personal cualificado o productividad y salarios que prefieren los inversores extranjeros. Por consiguiente, la promoción de la inversión debe examinarse en el contexto de las medidas más amplias para impulsar el desarrollo.

I. PROMOCION DE LA ENTRADA DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS

7. La promoción de las inversiones refleja la creciente competencia por atraer la IED. Durante el último decenio muchos países, en particular los países en desarrollo y las economías en transición, han liberalizado la política y el régimen legal de las inversiones extranjeras directas para favorecer este tipo de inversiones. Aunque las corrientes de IED en todo el mundo se han cuadruplicado, incluso en las regiones en desarrollo, la mayor parte se concentra en un reducido número de países. Para muchos gobiernos, el nivel de las entradas de IED no es aún satisfactorio. Dado que los regímenes legales que regulan las inversiones son cada vez más abiertos y parecidos entre sí, los países se encuentran ante la necesidad de introducir nuevas medidas de promoción para atraer el nivel deseado de entradas y asegurarse además de que éstas sean compatibles con sus objetivos de desarrollo.

8. Las políticas y los regímenes legales nacionales definen en términos generales el entorno en el que podrán actuar los inversores extranjeros. Pueden fijar condiciones con respecto a la entrada y el establecimiento, la propiedad y el control, las restricciones sectoriales, la autorización de la inversión y la obligación de proporcionar información, y las operaciones (incluidos aspectos tales como prescripciones en materia de resultados, de licencias, y de personal). También brindan una protección básica a los inversores extranjeros, por ejemplo con medidas sobre trato nacional, trato justo y equitativo, protección y garantías jurídicas (por ejemplo en caso de expropiación), transferencia de fondos y repatriación de los beneficios y del capital invertido, transparencia, y recurso a procedimientos internacionales para la solución de diferencias.

9. Otras normas que pueden regir las inversiones extranjeras son las reglas de la política de competencia (incluidas las prácticas comerciales restrictivas), las normas sobre contabilidad y presentación de informes, las normas de protección del consumidor, las normas de protección del medio ambiente, y las normas laborales y de calidad y seguridad.

10. En las leyes y políticas nacionales se observa una tendencia general a la liberalización y la convergencia en el trato aplicado a los inversores extranjeros, en particular en lo que respecta al derecho de establecimiento, el trato nacional, la protección contra la nacionalización, la solución internacional de diferencias, y las garantías para la repatriación de los beneficios y el capital. Esta tendencia general se complementa con el aumento de los tratados bilaterales sobre inversiones ². Son cada vez más los tratados bilaterales que eximen a los inversores extranjeros de la doble imposición. El número de países signatarios de instrumentos internacionales (como el Acuerdo Multilateral de Garantía de Inversiones) también ha aumentado y, según se prevé, seguirá haciéndolo.

11. La tendencia a la liberalización se ilustra en el cuadro 1. En 1996 se registraron 138 cambios en las legislaciones nacionales, de los cuales 122 correspondieron a medidas de liberalización (por ejemplo, condiciones operacionales más liberales, 35 casos; normas más liberales sobre

propiedad extranjera, 9; aprobación más liberal, 9; más garantías, 6; y menos controles, 5) o de promoción (por ejemplo, más incentivos, de los que hubo 47 casos).

Cuadro 1
Cambios en las legislaciones nacionales, 1991-1996
(Número)

Caso	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Número de países que introdujeron cambios en sus regímenes legales de las inversiones	35	43	57	49	64	65
Número de cambios	82	79	102	110	112	138
de los cuales:						
Medidas de liberalización	80	79	101	108	106	122
o de promoción						
de las cuales:						
Más incentivos	..	24	23	30	35	47

Fuente: UNCTAD, World Investment Report 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition (publicación de las Naciones Unidas para la venta, de próxima aparición), cap. I.

12. Por varias razones la liberalización de los regímenes legales de la IED no produce una reacción inmediata de los inversores. En primer lugar, como la información sobre los cambios en los regímenes reguladores tarda tiempo en transmitirse y comunicarse, los inversores extranjeros también necesitan tiempo para enterarse de esos cambios y comprenderlos. En segundo lugar, los inversores reaccionan a los cambios reales ocurridos en el entorno económico y no al anuncio de una nueva política, y a menudo se necesita tiempo para que los cambios en el régimen regulador se vean acompañados de los correspondientes cambios en las prácticas y procedimientos de la Administración del país receptor.

13. En tercer lugar, las decisiones en materia de inversión se basan no sólo en la orientación real de las políticas sino también en la estabilidad que se prevé tendrán éstas todo a lo largo de la inversión. Por ende, existe una actitud de espera y, paradójicamente, cuanto más drástico sea el cambio, más tiempo tardará probablemente en reaccionar el inversor extranjero. En cuarto lugar, en la actualidad los regímenes liberales se toman como algo natural: ahora que tantos países liberalizan sus regímenes reguladores, es común observar una cierta indiferencia entre los inversores; aún más que antes, la liberalización es una condición necesaria, pero no suficiente, para las inversiones.

14. Con el fin de estimular la reacción de los inversores, los gobiernos toman medidas de promoción muy diversas. Cabe mencionar las campañas de información y en los medios de comunicación para superar los fallos del mercado que tienen su origen en la información y la comunicación, la creación de "ventanillas únicas" para reducir los costos de transacción ocasionados por las formalidades administrativas engorrosas, y los diversos incentivos fiscales y financieros que se ofrecen para compensar los riesgos no empresariales (por ejemplo, los cambios de política) y las incertidumbres (por ejemplo, el desconocimiento de las circunstancias del país en que se quiere invertir).

15. La promoción de las inversiones puede ser costosa y dar pocos resultados inmediatos. Si bien es fácil medir los fracasos, no se puede decir lo mismo del éxito. Por ejemplo, cuando aumentan las entradas de IED, no se sabe a ciencia cierta cuántas inversiones podrían haberse producido de todas maneras. Si los incentivos que se ofrecen son desmesurados, también es posible que su costo sea muy superior a los beneficios que reportarán. Al concebir las medidas de promoción de las inversiones, no deben perderse de vista cuestiones clave como la magnitud de la IED y lo que costará.

16. Las estrategias de promoción de las inversiones se basan en tres elementos principales: el país, el inversor y la inversión. Tomadas una a una, las tres consideraciones estratégicas son las siguientes:

- a) ¿Cuáles son las principales ventajas de localización que ofrece el país como emplazamiento para realizar una inversión extranjera y cuál es la mejor forma de comercializarlas?
- b) ¿Qué inversores pueden sentirse atraídos por un emplazamiento así y cuál es la mejor forma de llegar a ellos?
- c) ¿Cuáles son las diferentes etapas de la realización de una inversión -desde la elaboración de los planes hasta la puesta en marcha de las operaciones- y cómo pueden facilitarse dichas etapas para que los posibles inversores no pierdan interés?

A. Cómo comercializar las ventajas de localización

17. La creación de una imagen positiva del país receptor entre los inversores se considera la primera etapa de la promoción de las inversiones. Ello significa en algunos casos cambiar la imagen negativa del país como emplazamiento de inversiones extranjeras derivada de anteriores políticas inhóspitas o de acontecimientos pasados (como por ejemplo una guerra o una hambruna). La imagen nacional también depende de la imagen de la región.

18. A menudo se considera que la creación de una imagen positiva es una actividad de relaciones públicas. Se dedican ingentes esfuerzos a la publicidad, la organización de exposiciones o el envío de misiones de buena voluntad encabezadas por funcionarios que a lo mejor permanecerán poco tiempo en sus cargos. Sin embargo, la creación de tal imagen es mucho más que eso.

19. Si en el pasado el país ponía restricciones a la entrada de inversiones extranjeras, es importante crear una actitud receptiva entre los funcionarios y las instituciones de la Administración, el sector empresarial local y el público en general. En otras palabras, la creación de una imagen positiva debe comenzarse primero en el propio país antes de poder proyectarla con éxito en el extranjero. Una compleja campaña de relaciones públicas en todo el mundo quizás atraiga a ejecutivos de empresas extranjeras a un país, pero bastará la actitud desagradable de un solo funcionario de aduanas para alejarlos. Para inculcar una actitud receptiva hacia la inversión extranjera es necesario formar a los funcionarios, introducir reformas en las instituciones y en el mercado, desarrollar los contactos entre el sector público y el privado y organizar campañas informativas generales durante un período largo.

20. Si un país tiene un sistema político inestable, es importante que la inversión extranjera goce de un consenso no partidario. Los gobiernos van y vienen, pero no debería suceder lo mismo con las políticas.

21. Si un país es pobre y subdesarrollado, es importante centrarse en su potencial a largo plazo y relacionar este potencial con las oportunidades de inversión actuales. Una población muy numerosa significa a la vez fuente de una mano de obra abundante y un mercado futuro (que para los inversores es la ventaja de localización más importante que puede ofrecer un país, según se puede comprobar en el gráfico 1). Una población reducida no significa necesariamente que el mercado será pequeño en un contexto regional o como plataforma para las exportaciones, pero quizá sí obligue a asignar una mayor prioridad a la educación y la formación que en otros países. Una infraestructura deficiente representa un obstáculo a las inversiones en el sector industrial, pero también puede ser una oportunidad interesante para la industria internacional de la infraestructura. Todos los países ofrecen algún tipo de ventaja de localización que pueden desarrollarse y comercializarse.

22. Por último, se debe prestar atención a promover la imagen de Africa. Los inversores internacionales dan mucha menos importancia a las oportunidades de inversión en Africa que a las de otras regiones (véase el gráfico 2), aun cuando las tasas de rentabilidad reales de las inversiones hechas en Africa son más altas que las de otras regiones³. En este sentido, las decisiones recientes de fortalecer los programas de promoción de las inversiones de los países de origen en Africa son un paso que hay que celebrar.

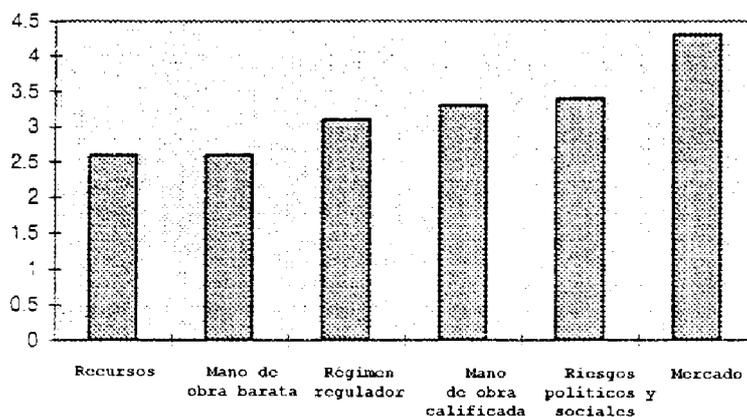
B. Cómo prospectar a posibles inversores extranjeros

23. Los programas de promoción de las inversiones que tienen más éxito son los que están dirigidos a determinados tipos de inversores. Prospectar ciertas clases de inversores ayuda a:

- a) tener debidamente en cuenta los objetivos nacionales generales en relación con la IED (por ejemplo, las prioridades asignadas a determinados sectores, industrias o subregiones);

Gráfico 1

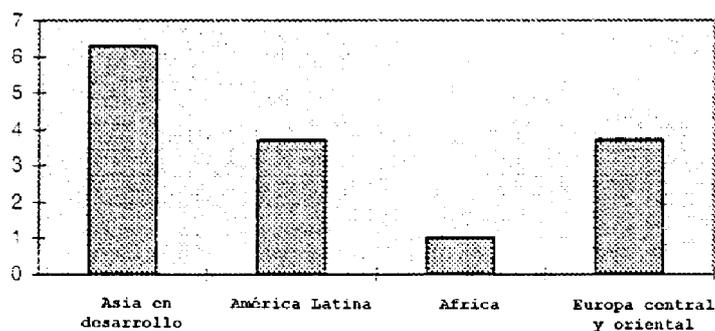
Clasificación de las ventajas de localización
por los inversores



Clasificación de 0 = no importante a 5 = muy importante

Gráfico 2

Clasificación de las oportunidades futuras de
inversión por los inversores



Clasificación de 0 a 10 = máxima prioridad

Fuente: Naciones Unidas, International Investment: Towards
the Year 2001, 1997, N° de venta: GV.E.97.05.

- b) identificar a los inversores que probablemente se sentirán más atraídos por las ventajas de localización que ofrece el país;
- c) adaptar las medidas de promoción a los intereses de determinados grupos de inversores;
- d) realizar economías en el uso de los limitados presupuestos para promoción de inversiones.

24. Hay más de 40.000 empresas transnacionales. ¿Por dónde comenzar? En primer lugar, habría que analizar las empresas y los países de origen que ya invierten en el país receptor. ¿Reinvierten los beneficios? ¿Podrían invertir más? ¿Podrían dedicarse a otras actividades con mayor valor añadido? A continuación se podrían examinar los tipos de IED que llegan a otros países receptores con ventajas de localización análogas. ¿Por qué se invierte en esos países y no aquí? Las respuestas a este tipo de preguntas proporcionan información sobre la eficacia de las políticas y los procedimientos en materia de inversiones e indican en qué aspectos habría que mejorar su funcionamiento para lograr prácticas más idóneas.

25. Los inversores regionales son otra categoría importante, en particular en Asia y América Latina, donde las corrientes intrarregionales representan una proporción significativa y creciente de la IED. Casi el 40% de la IED acumulada en el Asia en desarrollo proviene de los propios países en desarrollo asiáticos. En el decenio de 1990 la IED intrarregional en América Latina ascendió a alrededor de 7.000 millones de dólares; la mayoría de las salidas procedieron de Chile, el Brasil y la Argentina. Si se consideran las inversiones Sur-Sur, es necesario centrarse en los inversores extranjeros pequeños y medianos, cuyas necesidades a menudo son diferentes de las de los países de origen tradicionales. En esta categoría de inversores se incluye a los expatriados.

26. Algunas estrategias más agresivas de prospección están dirigidas a las industrias de localización indiferente y las industrias en declive. Las primeras no dependen de la localización (sea para los recursos o para los mercados), y por lo general se orientan hacia las exportaciones. Las empresas de este sector se ubican estratégicamente en lugares donde puedan obtener una ventaja competitiva respecto de otras empresas en un determinado mercado regional o mundial. Por ejemplo, los fabricantes del sector textil pueden ubicar sus plantas en países con privilegios comerciales especiales para exportar a mercados de terceros países que de lo contrario les estarían vedados. Algunos países han aplicado con éxito estrategias de promoción de las inversiones al lograr convertirse en plataformas de acceso a los mercados regionales. Muchos otros países han creado zonas industriales francas con el fin de atraer industrias de localización indiferente, pero los resultados han sido dispares.

27. Las industrias en declive son aquellas cuyas ventas se van reduciendo en los mercados maduros y crecen en los mercados mundiales. Las empresas de este sector no reubican necesariamente sus plantas en otros países, sino que amplían sus operaciones en todo el mundo mediante la IED, cuyo fin suele ser

la búsqueda de mercados. Dichas empresas, que tienen estrategias a largo plazo para su expansión en el extranjero, son por ende objetivos adecuados para la promoción de las inversiones, en particular por parte de los países receptores grandes.

28. Los países en desarrollo con mercados pequeños probablemente tendrán más éxito en atraer inversiones extranjeras si se orientan hacia las actividades intraindustriales, en particular la fabricación de componentes. La difusión de la producción internacional integrada también ha creado nichos funcionales para los países en desarrollo en ámbitos como la contabilidad, la elaboración de datos y la programación de aplicaciones informáticas.

29. Las agrupaciones regionales, por ejemplo la ANASO, se han propuesto como objetivo colectivo fomentar las actividades intraindustriales complementarias. Por ejemplo, en la industria automotriz, la fabricación de motores se ha situado en un país y la fabricación de la transmisión en otro. Este tipo de programas de complementación se ha puesto en marcha sobre la base de cada marca, y están dirigidos a determinadas empresas en el ámbito subregional. En América Latina se intentó una estrategia análoga sin mucho éxito, pero, en vista de la creciente importancia de la producción internacional integrada como estrategia empresarial, quizás sea conveniente volver a examinar la cuestión.

30. Otro enfoque consiste en identificar las lagunas que puede haber en una industria local y tratar de atraer a empresas extranjeras que puedan complementar a las locales mediante eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, fortaleciéndose así la capacidad tecnológica y la capacidad de producción nacionales.

31. Resumiendo, la prospección de posibles inversores extranjeros obliga a tomar diversas decisiones respecto de las industrias, las empresas y las actividades, así como de los países de origen. Es necesaria una extensa investigación para ver cuáles son las empresas que podrían estar interesadas en invertir en el país y la forma en que podrían hacerse dichas inversiones con el fin de atender a las necesidades del inversor y los objetivos de desarrollo.

32. Una encuesta realizada por la UNCTAD en 1996 entre 80 organismos de promoción de inversiones (OPI) de todo el mundo arrojó que el 73% cuentan con algún tipo de sistema para identificar y atraer a posibles inversores y evaluar su solidez económica y financiera. Sólo el 28% de los OPI de países en desarrollo poseen sistemas informáticos que les dan acceso a bases de datos electrónicas del extranjero, mientras que entre los organismos de países desarrollados la cifra correspondiente es del 53%.

33. Alrededor de la mitad de los OPI incluidos en la encuesta realizan estudios de viabilidad, que pueden ser útiles en la medida en que proporcionan toda la información que puede interesarles a los inversores. Ahora bien, son caros, su elaboración lleva tiempo y hay que actualizarlos periódicamente a medida que cambian las condiciones económicas y el entorno empresarial. De todas maneras, los inversores extranjeros a menudo se basan en sus propios cálculos.

C. Cómo facilitar las inversiones extranjeras

34. La mayoría de los países cuentan con organismos de promoción de las inversiones. La Asociación Mundial de Organismos de Promoción de las Inversiones (AMOPI), creada en 1995 con el fin de intercambiar información sobre las prácticas más eficaces en materia de promoción de las inversiones, cuenta con alrededor de 100 miembros. En general, los OPI son parte del sector público y dependen de un ministerio, pero también pueden ser entes públicos autónomos, empresas mixtas (con participación del Estado y del sector privado) o totalmente privados.

35. Las funciones de los OPI son muy amplias. En primer lugar, es característico que un OPI despliegue las diversas actividades que requieren las campañas de imagen y de promoción de inversiones, como por ejemplo la distribución de folletos promocionales, la inserción de publicidad en medios de comunicación de todo el mundo, la participación en foros de inversión, etc. En segundo lugar, un OPI por lo general también despliega actividades relacionadas con la prospección de inversores, como por ejemplo la identificación de los posibles inversores, la preparación de perfiles de inversión y estudios de viabilidad; los contactos directos con los posibles inversores y la utilización de todo tipo de técnicas de comercialización y de venta para generar la inversión. Los OPI que ya están más arraigados tienen oficinas en el extranjero para generar inversiones en forma directa.

36. En tercer lugar, el OPI puede funcionar como ventanilla única para asistir a los inversores en el período de puesta en marcha de la inversión. La entrada de una inversión extranjera está sometida a veces a un procedimiento de examen, aprobación y registro. Aunque no debería ser difícil ni exigir demasiado tiempo, a menudo no es así en la práctica, en particular cuando las empresas invierten por primera vez o son pequeñas. Muchos países han facilitado considerablemente el proceso de entrada, pero incluso los pequeños obstáculos institucionales en esta fase pueden frustrar un entorno en todo otro sentido atractivo para las inversiones extranjeras desde el punto de vista de la política y de la legislación en la materia. Para facilitar el proceso, el OPI puede ayudar al inversor a cumplir con los criterios necesarios y a partir de ese momento coordinar la tramitación de los permisos necesarios ante los organismos oficiales competentes. En la medida en que el OPI añade valor al proceso de puesta en marcha al facilitar los trámites generales, los inversores a menudo están dispuestos a pagar por el servicio de facilitación que se les presta.

37. En cuarto lugar, el OPI puede ofrecer una serie de servicios corrientes a los inversores una vez que la inversión ha sido aprobada. Por ejemplo, contra el pago de una determinada suma el organismo puede ayudar a la empresa a obtener las conexiones de teléfono, electricidad, agua y saneamiento que necesita. De hecho, en zonas industriales bien diseñadas es posible recuperar la totalidad de los gastos de infraestructura. Aparte de generar ingresos, los servicios al inversor extranjero proyectan una imagen de buena acogida y permiten al inversor extranjero funcionar en igualdad de condiciones con las empresas locales. Además, los inversores que quedan satisfechos no sólo reinvierten, sino que pueden ser los mejores embajadores para promover el país entre nuevos inversores.

38. Muchas de estas tareas exigen actitudes que no son frecuentes en el sector público. Por ejemplo, para lograr una promoción eficaz de las inversiones son necesarios conocimientos de comercialización, mientras que para ser eficientes los servicios a los inversores extranjeros exigen que su personal tenga un bagaje empresarial. Los gobiernos pueden no dar suficiente importancia a esos conocimientos, en particular cuando los OPI son criaturas de dependencias de la Administración cuyo personal tiene una formación administrativa y no especializada.

39. De todas las funciones de los OPI, los servicios al inversor y la facilitación de las inversiones son las más importantes. Convierten las intenciones del inversor en una inversión real y garantizan la satisfacción permanente del inversor durante toda la duración del proyecto ("servicio de posventa").

D. Cuestiones

40. Las siguientes son algunas de las cuestiones que vale la pena examinar:

- a) ¿Aumenta la prospección de inversores extranjeros los beneficios a largo plazo que la IED reporta al desarrollo nacional o es el mercado un medio más adecuado para asignar la IED entre los diferentes sectores?
- b) ¿De qué manera pueden mejorarse los programas de los países de origen para difundir información y brindar servicios de apoyo a sus inversores?
- c) ¿Cuál es la experiencia regional en materia de promoción de las inversiones y de prospección de inversores extranjeros?
- d) Las zonas económicas especiales, en particular las zonas industriales francas, los distritos industriales y los parques científicos, han proliferado en todo el mundo: hay más de 800. ¿Son eficaces para atraer la IED?
- e) ¿Qué experiencia hay en hacer participar a la colectividad empresarial del país receptor en la prospección de inversores extranjeros?

41. Con respecto a los OPI, las siguientes son otras cuestiones que podrían examinarse:

- a) ¿Son eficaces los diversos instrumentos empleados por estos organismos: publicidad y campañas en los medios de comunicación; perfiles de los proyectos y estudios de viabilidad; foros de inversión y misiones; contactos directos con inversores o grupos de inversores concretos; facilitación y servicios posventa?

- b) Según la encuesta de la UNCTAD, el 82% de los OPI ayudan a los inversores a obtener permisos y licencias iniciales. Al mismo tiempo, el 55% de dichos organismos también se encargan de realizar el examen de las solicitudes de inversión. En el 28% de los países, este examen está a cargo de otros organismos oficiales. ¿Pueden los OPI hacer el examen de las solicitudes de inversión y además facilitar la inversión?
- c) ¿Son más eficaces los OPI si están adscritos a un departamento de la Administración nacional o si no dependen de ella?
- d) ¿Qué resultados han dado la prestación de servicios que generan ingresos y demás mecanismos de autofinanciación?
- e) ¿Pueden los OPI facilitar los vínculos de la IED con los proveedores locales?

II. PROMOCION DE LA SALIDA DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS

42. La promoción de la salida de inversiones directas en el extranjero ha sido el campo tradicional de los países desarrollados, pero en años recientes los países en desarrollo y economías en transición también han comenzado a promover las inversiones de sus empresas en el extranjero. Lo hacen para mejorar el acceso a los mercados, recursos y tecnologías extranjeros ⁴.

43. Todos los países de la OCDE promueven la salida de IED, principalmente en tres ámbitos: información y asistencia técnica; apoyo financiero e incentivos fiscales; y seguro de inversiones (véase el cuadro 2).

44. La forma más común de promover la salida de inversiones, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, es proporcionar información y asistencia técnica. La información se difunde mediante publicaciones, seminarios, teleconferencias, ferias comerciales y el envío (y la recepción) de misiones para promover las inversiones. La asistencia técnica consiste principalmente en brindar apoyo parcial para realizar estudios de viabilidad y también en cierta medida ayudar a poner en marcha los proyectos, en particular cuando se trata de inversores pequeños o con menos experiencia. El apoyo para la puesta en marcha puede comprender la asistencia en la preparación de documentos jurídicos, la adaptación de la tecnología a las condiciones locales y la formación de directivos y empleados del país receptor.

45. En alrededor de la mitad de los países de la OCDE el apoyo financiero se brinda por conducto de algún tipo de institución financiera de desarrollo, que combina la asistencia a los países en desarrollo con el apoyo, por lo general en forma de préstamos, capital social o cofinanciación, a proyectos privados de IED. La Unión Europea aplica una estrategia regional respecto de la asistencia para el desarrollo relacionada con la IED. Además, algunos países en desarrollo, entre ellos la República de Corea, la India, Singapur, Tailandia, Malasia y la Provincia china de Taiwán, brindan apoyo financiero directo y, en algunos casos, también incentivos fiscales, para promover la salida de aquellas inversiones directas que se consideren convenientes.

Cuadro 2

Programas de promoción de la salida de IED de los países miembros de la OCDE,
comienzos del decenio de 1990

País	Información y asistencia técnica					Financiación		Seguro
	Información	Enlace	Misiones	Estudios de viabilidad	Desarrollo y puesta en marcha de proyectos	Capital social	Préstamos	Garantías
Alemania	•	•	•	•	•	•	•	•
Australia	•	•	•	•				
Austria	•					•	•	•
Bélgica	•	•				•	•	•
Canadá	•	•	•	•	•	•		
Dinamarca						•	•	•
España	•	•	•			•	•	•
Estados Unidos	•	•	•	•	•		•	•
Finlandia	•		•	•	•	•	•	•
Francia	•			•	•	•	•	
Italia	•	•	•	•	•	•	•	•
Japón	•	•	•	•	•	•	•	•
Noruega	•	•	•	•	•		•	•
Nueva Zelandia	•	•		•		•		
Países Bajos	•	•	•	•		•	•	•
Portugal	•	•	•				•	
Reino Unido						•	•	•
Suecia	•	•		•		•	•	
Suiza	•	•	•	•	•	•	•	•

Fuente: OCDE, Promoting Foreign Direct Investment in Developing Countries (París: OCDE, 1993).

46. En la mayoría de los países desarrollados existen programas nacionales de seguros de inversiones para cubrir los riesgos de expropiación, guerra y repatriación. Muchos de los programas exigen que la IED que se asegura genere beneficios económicos, como, por ejemplo, un aumento del número de puestos de trabajo o más ingresos para el país de origen, o que atienda a otros intereses nacionales. En los países en desarrollo existen programas de seguros análogos, pero su importancia es menor. La creación del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) en 1985 vino a resolver la necesidad de un seguro nacional.

47. En general los países en desarrollo no promueven la salida de IED. Quizás la razón más evidente sea que no tienen gran necesidad de hacerlo. El número de empresas transnacionales cuyo domicilio social está en países en desarrollo, a pesar de que es importante y va en aumento, sigue siendo relativamente pequeño. La gran mayoría de las empresas destinan su producción al mercado nacional y abastecen a los mercados mundiales

mediante las exportaciones (lo cual es cierto para todos los países, pero en particular para las economías en desarrollo). Así pues, la demanda de medidas de promoción es reducida. No obstante, esta demanda puede estar latente, ya que en muchos países en desarrollo hasta hace poco la política era poner barreras legales para que no salieran del país los capitales destinados a la inversión. Los países con restricciones cambiarias tropiezan con un dilema normativo si quieren liberalizar la salida de IED.

48. De todas maneras, incluso cuando el régimen regulador y la política de inversiones son neutros en lo que respecta a la salida de la IED, como sucede cada vez más en los países en desarrollo y las economías en transición, cabría preguntarse si las medidas de promoción son realmente necesarias. Estas medidas pueden introducir distorsiones en el mercado e impulsar a las empresas a desarrollar prematuramente la producción hacia el exterior antes de haber dominado las capacidades tecnológicas básicas necesarias para que la salida de IED resulte fructífera. Por ejemplo, una empresa puede ser muy competente en materia de producción, pero deficiente en otras esferas, como el diseño o la comercialización de los productos y la relación con los proveedores (aspectos que son todos importantes para obtener buenos resultados en las economías de mercado más desarrolladas). Incluso las empresas grandes pueden experimentar esos problemas, como lo demuestra la experiencia de las empresas coreanas, que en algunos casos se deshicieron de sus inversiones anteriores en los Estados Unidos y trasladaron sus instalaciones a otros países receptores con un entorno empresarial similar al propio, por ejemplo a México. También ha habido casos de empresas que han destinado parte de sus ganancias a efectuar inversiones directas en el extranjero en lugar de mejorar sus plantas locales, para descubrir más tarde que estaban atrapadas en tecnologías antiguas (y en una producción de salarios bajos y escaso valor añadido) y ya no podían competir con las empresas rivales en sus propios mercados.

49. Resumiendo, las consideraciones estratégicas de las empresas en los países en desarrollo pueden no coincidir con las de las empresas de los países desarrollados en lo que respecta a la salida de la IED. La política de Singapur es favorecer la IED en Asia, en parte porque las empresas singapurenses que buscan oportunidades para invertir en el extranjero por primera vez quizá les sea más fácil trabajar en un primer momento a escala regional antes de intentarlo a escala mundial.

50. Las siguientes son algunas de las cuestiones que convendría examinar:

- a) ¿Son eficaces los diversos tipos de actividades de promoción de la salida de la IED (información, asistencia técnica, financiación, seguros)?
- b) En muchos países, la promoción de la salida de la IED está en manos de más de una institución nacional. ¿Convendría crear una ventanilla única que se ocupara de promover la salida de la IED?
- c) ¿Debe haber más cooperación entre los organismos de promoción de salida y de entrada de la inversión?

III. INCENTIVOS A LA INVERSION

51. Las administraciones nacionales ofrecen incentivos para atraer la IED, orientarla hacia las industrias o regiones que se ha decidido favorecer o influir en su carácter, por ejemplo cuando se quiere atraer inversiones de alto contenido tecnológico. Hay tres tipos de incentivos:

- a) Los incentivos fiscales reducen la carga fiscal del inversor extranjero. Los más comunes son las moratorias fiscales, pero también pueden consistir en tipos más bajos para toda clase de impuestos, entre ellos los derechos de importación.
- b) Los incentivos financieros proporcionan financiación para nuevas inversiones o para cubrir los gastos de capital o de funcionamiento. Las modalidades más comunes son las subvenciones oficiales, los créditos subvencionados, la participación del Estado en el capital social, y el seguro a tasas preferenciales.
- c) Otros incentivos son la formación del personal local, la dotación de una infraestructura específica, el ofrecimiento de algunos servicios subvencionados, las preferencias de mercado, y el trato preferente en materia cambiaria.

52. La gama de incentivos a la IED y el número de países que los ofrecen han aumentado considerablemente en el último decenio. El sector manufacturero es aún el más beneficiado por estos incentivos, a pesar de que en algunos países los poderes públicos siguen favoreciendo a la agricultura, la pesca, la minería y la exploración y extracción de petróleo, la hotelería y el turismo. Cada vez son más los países que tratan de canalizar la inversión extranjera hacia las industrias intensivas en tecnología y con alto valor añadido (como la electrónica, la robótica y la producción de programas informáticos) y los proyectos de infraestructura. Algunos países también ofrecen incentivos para alentar a las empresas extranjeras a ubicar algunas de sus funciones en su territorio, por ejemplo la instalación de la oficina regional.

53. En general, los países desarrollados prefieren los incentivos financieros a los fiscales (en parte porque estos últimos exigen una decisión del poder legislativo), mientras que los países en desarrollo prefieren los fiscales (principalmente porque carecen de recursos para ofrecer incentivos financieros).

54. Entre los incentivos fiscales, los países desarrollados prefieren la depreciación acelerada y la autorización de efectuar determinadas deducciones del impuesto sobre sociedades. En los países en desarrollo, los incentivos más empleados son las moratorias fiscales, la exención de los derechos de importación y el reintegro de los derechos de importación. Por regla general, las moratorias fiscales se conceden hasta por 5 años a partir de la inversión, pero puede ir hasta 10 años y, en algunos casos, 25. Las concesiones arancelarias se otorgan por períodos que suelen durar de 5 a 10 años, pero en algunas ocasiones llegan a ser de 15 a 25 años cuando se trata de proyectos importantes.

55. Los incentivos financieros en los países en desarrollo consisten en general en préstamos subvencionados, garantías de los préstamos y préstamos del Estado. Por ejemplo, el conjunto de incentivos financieros ofrecidos a los inversores extranjeros en algunos países de renta baja puede comprender subvenciones para la formación de trabajadores durante el primer año de una inversión en el sector manufacturero, garantías de préstamos provenientes de una línea de crédito internacional, participación del Estado en el capital social si fuere necesario, subvenciones salariales de hasta un 10% por año, y rebajas de hasta un 15% en el precio de la electricidad, el agua y los servicios de saneamiento de las plantas industriales.

56. Por último, el número y la diversidad de los incentivos de otro tipo ha aumentado considerablemente en estos últimos años. A menudo se ofrecen servicios e infraestructuras subvencionados a las empresas que invierten en zonas industriales francas, parques empresariales o parques científicos. Además, en muchos países los servicios de información, consultoría y gestión, así como la formación y demás formas de asistencia técnica a precios subvencionados o gratuitos, son una forma común de incentivos, dirigidos a menudo a las empresas pequeñas, la transferencia de tecnología o las regiones subdesarrolladas.

57. En los países en desarrollo, el argumento para justificar los incentivos a las inversiones extranjeras es que son un medio de compensar el hecho de que el mercado del país receptor no ofrezca tasas de rentabilidad suficientemente atractivas como para captar plenamente los diversos beneficios de la IED. Alguno de estos beneficios son el capital y los puestos de trabajo, así como ganancias a largo plazo tales como la transferencia de tecnología y de técnicas de gestión, la mejora de las cualificaciones de los trabajadores y el acceso a los mercados mundiales gracias a las redes de comercio intraempresariales. Además, una inversión puede abrir la puerta a posteriores inversiones del mismo inversor o a inversiones complementarias de otras empresas, creando así efectos de aglomeración.

58. No obstante, en todos estos casos es evidente que será contrario al interés público que las sumas entregadas a título de incentivos superen el valor de los beneficios que obtendrá la población del país. Algunos ejemplos recientes sugieren que los programas de incentivos pueden resultar desmesurados en las industrias del automóvil y de la electrónica ⁵.

59. La experiencia también parece demostrar que la capacidad de aplicar con eficacia las medidas de incentivación varía mucho de un país a otro, bien porque las presiones para que se concedan incentivos son mayores de lo que se justifica, bien porque la Administración no tiene suficiente capacidad para aplicar y vigilar los incentivos con eficiencia.

60. Por último, y a título más general, debe tenerse la precaución de que los incentivos se ofrezcan en función de las necesidades del país receptor y no simplemente para igualar los incentivos que ofrecen otros países. Un organismo público que esté bien financiado tiene sin duda más posibilidades que otro que no lo esté de ganar la pugna por llevarse un proyecto de inversión. En la competencia por atraer la IED, los países más pobres se encuentran en una situación de relativa desventaja.

61. En vista del dilema propio de la competencia por atraer la IED -que hace que los países tiendan a ofrecer demasiados incentivos a la inversión- los gobiernos maximizarían colectivamente el bienestar social si se pusieran de acuerdo en principio en limitar el monto de los incentivos ofrecidos. En todo caso, los países que no necesitan recurrir a los incentivos para atraer la IED deberían hacer gala de mayor prudencia.

62. Las siguientes son algunas de las cuestiones que convendría examinar:

- a) Los datos de diversos estudios demuestran que, en el momento de decidir en qué lugar van a invertir los incentivos monetarios son un factor relativamente poco importante para los inversores extranjeros si se los compara con otras ventajas de localización, como el tamaño y el crecimiento del mercado, los costos de producción, el nivel de cualificaciones de la mano de obra, la estabilidad política y económica y el régimen legal. ¿Son eficaces los incentivos si se los compara con otras medidas de promoción?
- b) ¿Se ofrecen incentivos tras hacer un análisis pormenorizado de la relación costo-beneficio o simplemente para igualar lo que ofrecen otros países?
- c) Cuando dos países se encuentran en el mismo nivel de desarrollo y un país ofrece incentivos y el otro no, ¿podría esto influir en los inversores extranjeros en el momento de decidir en cuál de ellos localizarán su inversión? ¿Es esta competencia algo inevitable o sería mejor que los países compitieran por la IED apoyándose en factores fundamentales?
- d) Los inversores con frecuencia piden incentivos discrecionales y las Administraciones nacionales a menudo los conceden. ¿Es más eficaz ofrecer un programa general de incentivos o negociar acuerdos que respondan a las condiciones particulares de cada inversión?
- e) ¿Puede la cooperación internacional promover una mayor transparencia en la concesión de incentivos a las inversiones extranjeras?

1/ Para un examen más pormenorizado de estas cuestiones, véase UNCTAD, Incentives and Foreign Direct Investment (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.96.II.A.6), 1996.

2/ Existen más de 1.300 tratados bilaterales sobre inversiones, que en su mayoría han sido firmados durante el decenio en curso. Véase un análisis reciente en UNCTAD, "Los tratados bilaterales sobre inversiones y su relación con un posible marco multilateral para la inversión: problemas y cuestiones" (TD/B/COM.2/EM.1/2), 21 de marzo de 1997.

3/ Véase UNCTAD, "Foreign Direct Investment in Africa, Current Studies, Series A, N° 28, donde se dan datos sobre las tasas de rentabilidad.

4/ Véase una exposición más pormenorizada de los motivos en UNCTAD, World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness (N° de venta: E.95.II.A.9), cap. VII.

5/ Véase UNCTAD, Incentives and Foreign Direct Investment (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.96.II.A.6, 1996), donde aparecen algunos ejemplos.
