



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
23 de noviembre de 2010
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo

Reunión multianual de expertos sobre inversión para el desarrollo

Tercer período de sesiones

Ginebra, 2 a 4 de febrero de 2011

Tema 3 del programa provisional

Inversión pública y desarrollo

Asociación de la inversión pública y la privada en pro del desarrollo

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La inversión desempeña un papel esencial en lo que hace a la promoción del crecimiento y el desarrollo sostenible, el impulso de la competitividad de los países, la creación de empleo y la reducción de las desigualdades sociales y económicas. Como la inversión pública no puede por sí misma satisfacer las necesidades críticas, es imprescindible conseguir un aumento de la inversión privada (nacional y extranjera). Una de las formas de fomentar la inversión privada para fomentar el desarrollo es vincularla con la inversión pública. Los diversos tipos de asociaciones entre los sectores público y privado conllevan tanto oportunidades como riesgos. Así pues, el reto para la elaboración de políticas consiste en maximizar los beneficios y gestionar adecuadamente los riesgos. Eso incluye numerosos aspectos, como el establecimiento de un marco normativo idóneo, la identificación de los proyectos de inversión que se prestan a la cooperación entre los sectores público y privado, la elección de los tipos de asociaciones más prometedores para lograr los objetivos de desarrollo marcados y el equilibrio en el reparto de los riesgos entre los sectores público y privado. Una cooperación regional más estrecha y un mayor apoyo de la comunidad internacional para potenciar esas asociaciones de los sectores público y privado en las industrias estratégicas son también cuestiones de política fundamentales. Como esferas importantes podrían mencionarse, entre otras, el fomento del desarrollo de la infraestructura, la mitigación del cambio climático y el incremento de la producción agrícola. En el segundo período de sesiones de la Reunión multianual de expertos se señalaron esos tres sectores como primordiales en cuanto a la potenciación de los efectos sinérgicos entre las inversiones nacionales y extranjeras.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen		1
I. La inversión pública y la privada: macro perspectivas	3–20	3
A. Tendencias generales por región	4–8	3
B. Inversión pública, inversión privada y crecimiento económico	9–20	8
1. Inversión pública y crecimiento	10–13	8
2. Inversión privada y crecimiento	14–17	9
3. Asociación entre la inversión pública y la privada y crecimiento económico	18–20	10
II. Asociación entre la inversión pública y la privada: estudios de casos específicos	21–40	11
A. Infraestructura	23–32	11
B. Agricultura	33–36	14
C. Cambio climático	37–40	16
III. Opciones de políticas para promover la interacción entre la inversión pública y la privada	41–57	17
A. A nivel nacional	42–54	18
B. A nivel regional e internacional	55–57	20
Referencias		22
Gráficos		
1. Inversión pública y privada a nivel mundial, 1995-2009		4
2. Inversión pública y privada en los países en desarrollo y los países con economías en transición, 1995-2009		5
3. Inversión pública y privada a nivel mundial, 1995-2009		6
4. Inversión pública y privada (extranjera y nacional) como proporción del PIB, 1993-2009		7
5. Inversión privada como proporción del PIB, 1994-2009		10
6. Proporción de los inversores extranjeros y de los inversores nacionales públicos y privados en los compromisos de inversión en los sectores de infraestructura		12
Recuadro		
1. Asociación internacional de los sectores público y privado entre institutos públicos de investigación y empresas transnacionales: el caso del Embrapa en el Brasil		16

1. En el tercer período de sesiones de la Reunión multianual de expertos sobre inversión para el desarrollo se examinará el tema "Inversión pública y desarrollo". Ese tema seguirá a los temas "La dimensión de desarrollo de los acuerdos internacionales de inversión" y "La inversión extranjera directa, la inversión interna y el desarrollo: aumento de las capacidades productivas" que se abordaron en los períodos de sesiones primero y segundo, celebrados los días 10 y 11 de febrero de 2009 y del 3 al 5 de febrero de 2010, respectivamente. En su 55º período de sesiones, la Junta de Comercio y Desarrollo acordó que "en la reunión de expertos se examinará la asociación entre la inversión pública y privada en esferas de particular importancia para el desarrollo. Entre otras cosas, considerará cómo las políticas a nivel nacional, regional e internacional pueden potenciar las sinergias creadas por las asociaciones entre el sector público y privado" (TD/B/55/9, 1º de octubre de 2008).

2. En la presente nota se esbozan las cuestiones que se abordarán con respecto a los efectos de las inversiones que combinan fuentes públicas y privadas en el desarrollo, en particular la elaboración y preparación de políticas activas y eficaces para potenciar los efectos sinérgicos de la asociación entre los sectores público y privado. En la reunión se examinarán principalmente los estudios de tres casos —la infraestructura, la agricultura y el cambio climático— que en el último período de sesiones de la Reunión multianual de expertos se identificaron como sectores en los que se podían potenciar los efectos sinérgicos entre la inversión interna y la inversión extranjera y se podían analizar las experiencias de diferentes países (TD/B/55/9), teniendo debidamente en cuenta la asociación entre las inversiones de los sectores público y privado. En la nota se examina también cómo esas dos fuentes de inversión —pública y privada (tanto nacional como extranjera)— han ido evolucionando en los países desarrollados y en los países en desarrollo y se ponen de relieve las principales diferencias entre ellas.

I. La inversión pública y la privada: macro perspectivas

3. En los últimos tres decenios se ha producido un cambio gradual en los papeles de la inversión pública¹ y la inversión privada en la promoción del desarrollo y el crecimiento económico. Si bien para lograr un crecimiento económico más dinámico se requiere una mayor intervención del sector privado y una asociación más estrecha entre la inversión pública y la privada, la reciente crisis financiera ha reactivado la importancia de la inversión pública como estímulo de la demanda agregada. Antes de examinar el impacto de los diferentes tipos de inversión en el crecimiento económico, en la presente sección se examinan las tendencias y las pautas de las inversiones públicas y privadas en los planos mundial y regional.

A. Tendencias generales por región

4. La inversión en todo el mundo (inversión pública, inversión privada interna e inversión extranjera directa) alcanzó los 12 billones de dólares en 2009, habiéndose más que duplicado entre 2002 y 2008. Ese aumento fue seguido de un descenso del 8% en 2009 como consecuencia de la crisis económica y financiera mundial (gráfico 1). El aumento de la inversión en el último decenio se explica por el alto ritmo de crecimiento económico que experimentaron tanto los países desarrollados como los países en desarrollo. La inversión

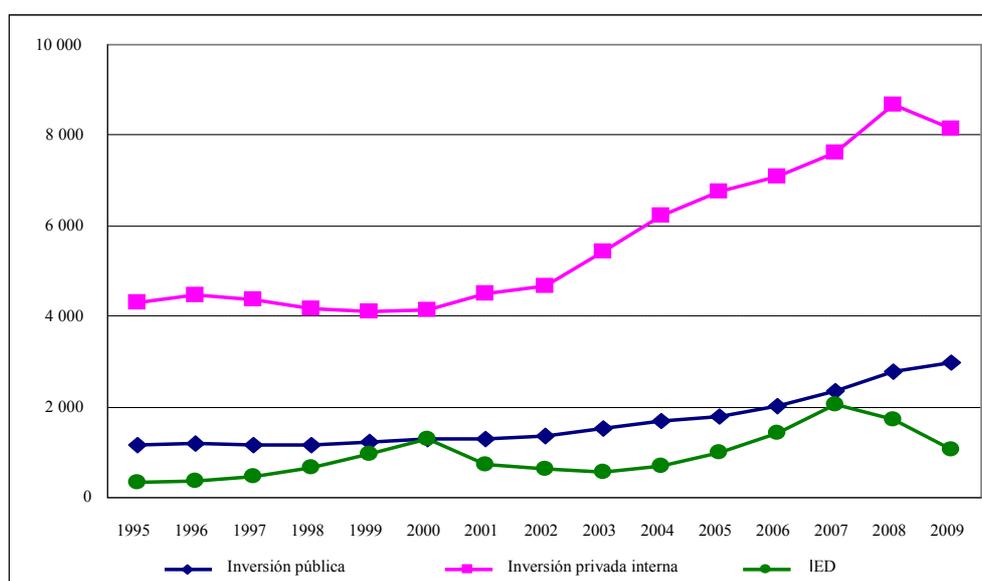
¹ En la presente nota expositiva solo se considera como inversión pública la que se financia directamente con cargo al presupuesto del Gobierno —ya sea a nivel central o subnacional.

privada interna² ha sido mayor en valor absoluto que la inversión pública y que las corrientes de inversión extranjera directa (IED); además, en los últimos años ha crecido más rápidamente, en particular desde 2000. Mientras que la IED disminuyó a nivel mundial en 2008 y 2009, la inversión pública ha seguido creciendo, ya que muchos gobiernos la han utilizado como instrumento anticíclico para contrarrestar la recesión económica. Asimismo, un tesoro público rebosante en algunos países —consecuencia, por ejemplo, del alto precio de las materias primas— ha hecho posible financiar aumentos importantes de la inversión pública. En parte por ese motivo, por ejemplo a través de las empresas estatales y los fondos soberanos de inversión la participación de los países en desarrollo y los países con economías en transición en las corrientes mundiales de IED también ha ido en aumento, hasta alcanzar el 50% en 2009 (UNCTAD, 2010).

Gráfico 1

Inversión pública y privada a nivel mundial, 1995-2009

(En miles de millones de dólares)



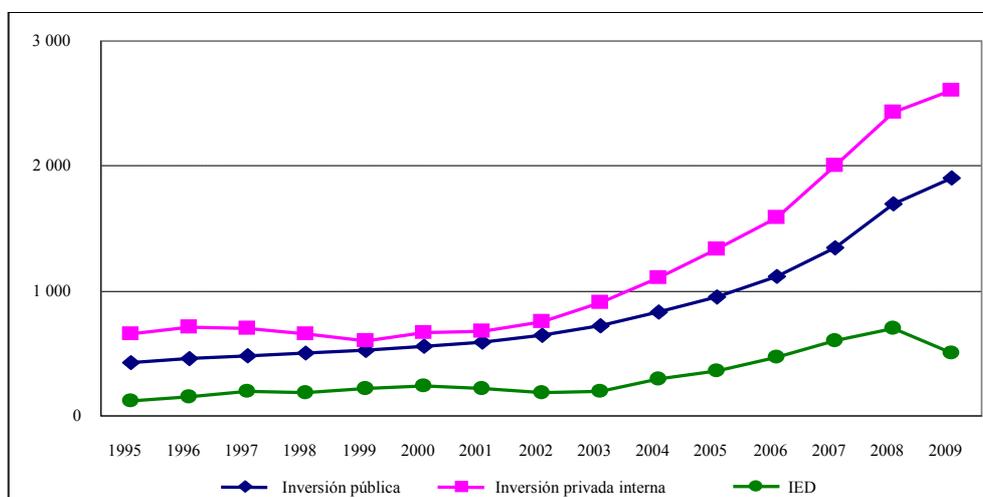
Fuente: Cálculos y estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la publicación del Fondo Monetario Internacional (FMI) *Perspectivas de la Economía Mundial*, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (sobre la inversión pública y privada) y de la base de datos de la UNCTAD sobre la IED (sobre las entradas de IED).

5. Contando solo los países en desarrollo y los países con economías en transición, la inversión privada interna ha ido creciendo rápidamente desde 2000, alcanzando los 2,6 billones de dólares en 2009, como reflejo de un mayor crecimiento económico y una confianza más sólida en el renovado énfasis puesto en el sector privado (gráfico 2). De forma similar, la inversión pública ha crecido en los últimos diez años y la inversión interna, tanto pública como privada, resistió en 2009 a los efectos de la crisis económica y financiera mundial. La proporción de la IED en el total de la inversión ha venido siendo de forma casi continua más alta en los países en desarrollo y los países con economías en transición que en los países desarrollados, incluso en el 2009, año en el que disminuyeron las corrientes de IED (aunque con la excepción de los años 2000 y 2007).

² Se calcula como diferencia entre el total de la inversión privada y las corrientes de IED. Así pues, se considera que guarda relación con el valor real de la inversión privada.

Gráfico 2
Inversión pública y privada en los países en desarrollo y los países con economías en transición, 1995-2009

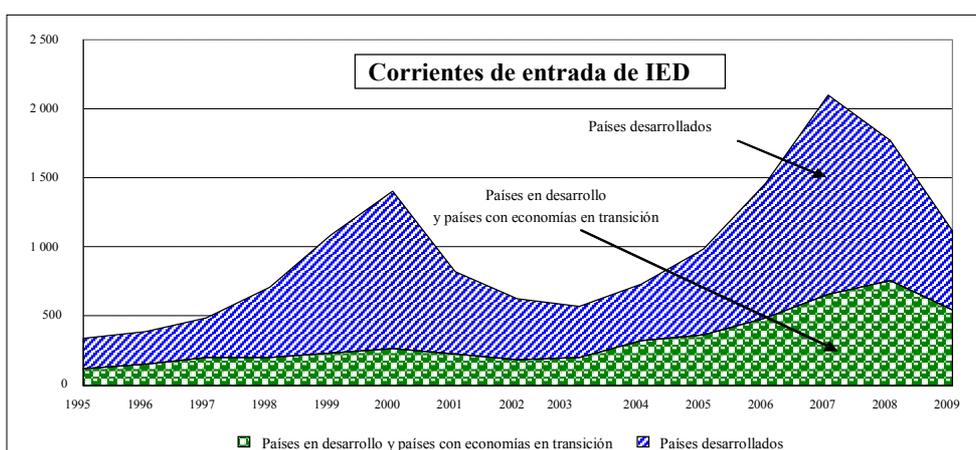
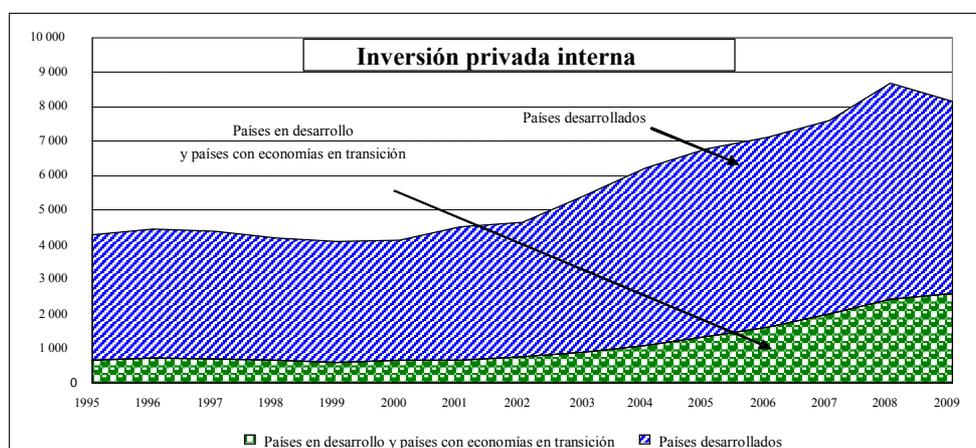
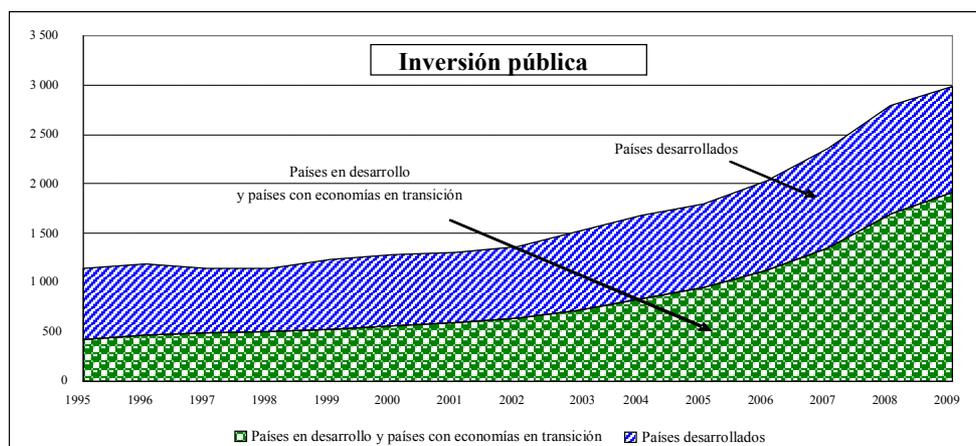
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Cálculos y estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la publicación del Fondo Monetario Internacional (FMI) *Perspectivas de la Economía Mundial*, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (sobre la inversión pública y privada) y de la base de datos de la UNCTAD sobre la IED (sobre las entradas de IED).

6. Los países en desarrollo y los países con economías de transición difieren de los países desarrollados en lo que se refiere a la dinámica de sus inversiones públicas y privadas. Como los países en desarrollo han hecho fuertes inversiones, especialmente en infraestructuras, la proporción de la inversión pública en el total de la inversión mundial ha ido aumentando a lo largo de los últimos 15 años, desde el 37% en 1995 hasta casi dos terceras partes en 2009 (gráfico 3). La limitada capacidad del sector privado de los países en desarrollo y los países con economías en transición y el pequeño volumen de los mercados de capitales en esos países han impulsado una amplia participación de los gobiernos en los proyectos de inversión en gran escala. Por el contrario, la mayor parte de la inversión privada interna a nivel mundial ha correspondido a los países desarrollados, aunque la proporción en el total de la inversión se redujo del 84% en 1995 al 68% en 2009 (gráfico 3).

Gráfico 3
Inversión pública y privada a nivel mundial, 1995-2009
 (En miles de millones de dólares)



Fuente: Cálculos y estimaciones de la secretaria de la UNCTAD basados en datos de la publicación del Fondo Monetario Internacional (FMI) *Perspectivas de la Economía Mundial*, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (sobre la inversión pública y privada) y de la base de datos de la UNCTAD sobre la IED (sobre las entradas de IED).

7. La importancia relativa de la inversión pública en los países desarrollados (medida en relación con el producto interno bruto (PIB)) ha venido mostrando una tendencia al descenso en los últimos dos decenios, llegando a caer hasta el 2,8% en 2009. Por el contrario, la importancia relativa de la inversión pública (en relación con el PIB) en los países en desarrollo y los países con economías en transición alcanzó el 15% en 2009, en comparación con el 11% que supuso en 1995.

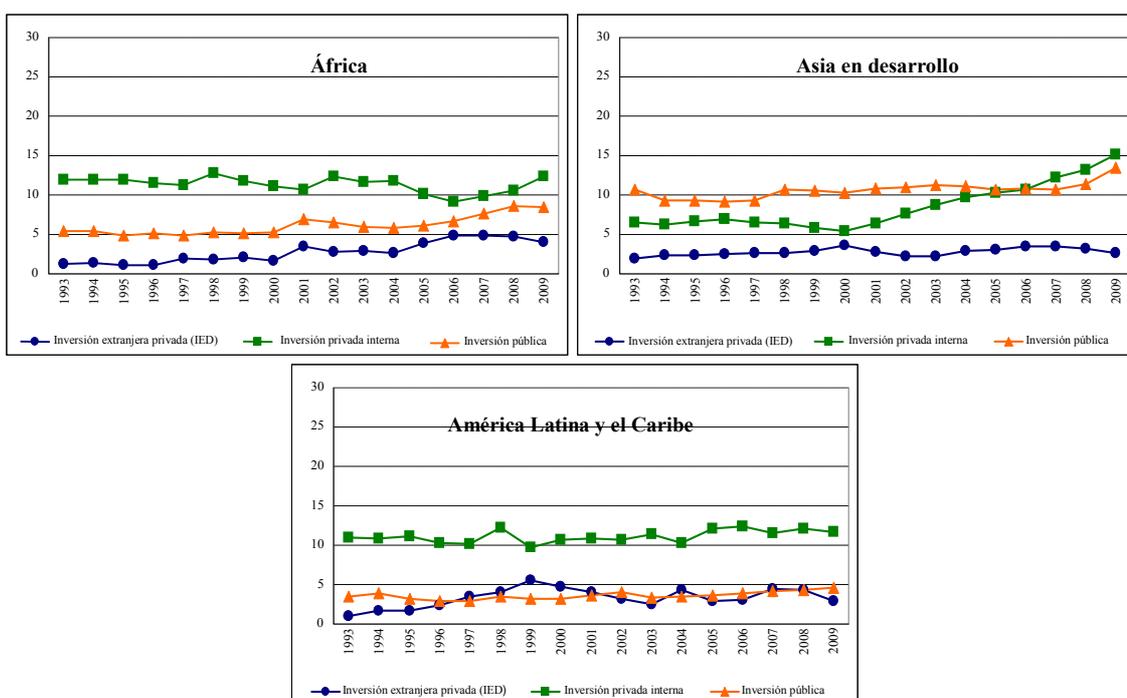
8. La pauta de la inversión pública y privada (extranjera y nacional) es diferente a nivel regional (gráfico 4):

- En África, la inversión pública como proporción del PIB comenzó a crecer en 2006 y se mantuvo constante en 2009, la inversión privada interna como proporción del PIB, que se había debilitado en los últimos años, se revitalizó durante el período 2007-2009, aumentando incluso durante la crisis. La inversión privada extranjera como proporción del PIB se redujo en África en 2008 y en 2009, tras haber aumentado de forma continua desde 2000, debido principalmente al efecto de la crisis en los países que más invierten en la región.

Gráfico 4

Inversión pública y privada (extranjera y nacional) como proporción del PIB, 1993-2009

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos y estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la publicación del Fondo Monetario Internacional (FMI) *Perspectivas de la Economía Mundial*, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (sobre la inversión pública y privada) y de la base de datos de la UNCTAD sobre la IED (sobre las entradas de IED).

- En América Latina y el Caribe, la inversión pública y la inversión privada interna como proporción del PIB se mantuvieron significativamente constantes entre 1993 y 2009, lo que parece indicar que ambas han crecido, o disminuido, al mismo ritmo que el PIB. La inversión privada extranjera como proporción del PIB, que alcanzó su máximo en 1999, ha fluctuado entre el 3% y el 5% durante el último decenio.
- En el Asia en desarrollo, la inversión privada interna como proporción del PIB se ha disparado, pasando de alrededor del 5% en 2000 al 15% en 2009. En ese último año, ese porcentaje creció aun más rápido, en cierta medida como consecuencia de la relajación del crédito en China debida a la política del Gobierno. La inversión pública como proporción del PIB, que se había mantenido relativamente estable, se disparó en 2009 a medida que los Gobiernos de varios países, incluidas China y la India, ampliaron significativamente esas inversiones para contrarrestar los efectos de la crisis.

B. Inversión pública, inversión privada y crecimiento económico

9. Como se destacó en el Consenso de Monterrey, la inversión es un potente catalizador para la innovación, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Será necesario invertir mucho más para que los países en desarrollo alcancen los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Aunque el volumen total de las inversiones cuenta, también es importante comprender las diferencias o matices entre la inversión pública y la inversión privada, en la medida en que esos dos componentes pueden tener un efecto diferencial en el crecimiento económico.

1. Inversión pública y crecimiento

10. La inversión pública reviste una importancia fundamental para el desarrollo y el crecimiento a largo plazo, puesto que desempeña un papel importante en la ampliación de las capacidades productivas ayudando a estimular la demanda agregada y a asignar recursos entre los distintos sectores económicos, especialmente en los países menos adelantados (PMA). Al ampliar las capacidades productivas, la inversión pública puede ayudar a estimular la inversión privada e incrementar la productividad laboral. La reciente crisis financiera ha intensificado aún más el interés en la inversión pública como posible instrumento anticíclico y han sido muchos los gobiernos, tanto de países en desarrollo como de países desarrollados, que han planificado y han puesto en marcha nuevos programas de inversión pública para potenciar la economía y crear empleo y también para sentar los cimientos de un crecimiento renovado y sostenido.

11. Aunque es evidente que la inversión pública masiva durante la actual crisis ha ayudado a evitar que muchas economías volvieran a caer en recesión, el impacto de la inversión pública en el crecimiento no es siempre importante ni rápido. Eso es así porque las inversiones públicas a menudo se dirigen a apoyar las amplias funciones de gobierno, que solo de manera indirecta influyen en los factores que determinan el crecimiento de la productividad. En el caso de la infraestructura, gran parte de la inversión pública solo deja sentir sus efectos en la productividad después de un largo período. Además, parece que los efectos de la inversión pública en infraestructura varían según su escala y su interacción con otros sectores (Sunderland, 2009). El efecto de la inversión pública en el crecimiento económico reviste interés también desde la perspectiva de la política regional. Los gobiernos pueden influir en el ritmo al que las regiones acumulan factores productivos, especialmente por medio de la infraestructura regional. Esos factores afectan a la productividad y a la ubicación de los factores privados circulantes, con lo que influyen en la dispersión regional del ingreso (de la Fuente y Vives, 1995).

12. Hay una importante acumulación de pruebas que inciden en la necesidad de invertir recursos públicos en las tres esferas en que pueden potenciarse los efectos sinérgicos entre la inversión interna y la inversión extranjera, a saber: la infraestructura, el "cambio climático" y la agricultura. En el caso de la inversión en infraestructura existen amplias lagunas, como lo demuestran los indicadores de la disponibilidad de infraestructuras en muchos países. La falta de servicios básicos de saneamiento, la escasa fiabilidad de los servicios de distribución de electricidad y abastecimiento de agua, la frecuencia con que se producen atascos de tráfico y las agudas diferencias en la dotación de infraestructuras entre las zonas urbanas y las rurales son aspectos que señalan la necesidad de acometer importantes inversiones públicas. Las presiones para abordar la mitigación del cambio climático, adaptarse a los efectos de ese cambio que ya se dejan sentir (especialmente la elevación del nivel del mar y la modificación de los regímenes de precipitaciones) y transformar el sector de la generación de energía mediante tecnologías que reduzcan las emisiones de carbono exigen inversiones públicas importantes. De forma similar, como el sector agrícola necesita una transformación estructural para mejorar la seguridad alimentaria a largo plazo, la inversión pública tiene un papel esencial que desempeñar en ese proceso, por ejemplo incrementando la productividad de las explotaciones.

13. El fuerte crecimiento de algunas economías, como las del Asia en desarrollo, junto con unos altos índices de inversión pública, han dado lugar a un debate acerca de si existe un nivel de inversión pública óptimo y un nivel de capital nacional que dé lugar a un crecimiento máximo (Kamps, 2005; Marrero 2008). No obstante, es evidente que el nivel óptimo será distinto en los diferentes países y regiones según cuales sean el volumen y la calidad del capital nacional y en función de los factores institucionales y normativos.

2. Inversión privada y crecimiento

14. Es una afirmación ampliamente aceptada que el aumento de la inversión privada —interna y extranjera— es un impulso importante para el crecimiento económico. Por ejemplo, varios países que han experimentado un alto ritmo de crecimiento en los últimos dos decenios también han contado en todo ese período con un mayor nivel de inversión privada que los que no gozaron de esa expansión económica sostenida (gráfico 5).

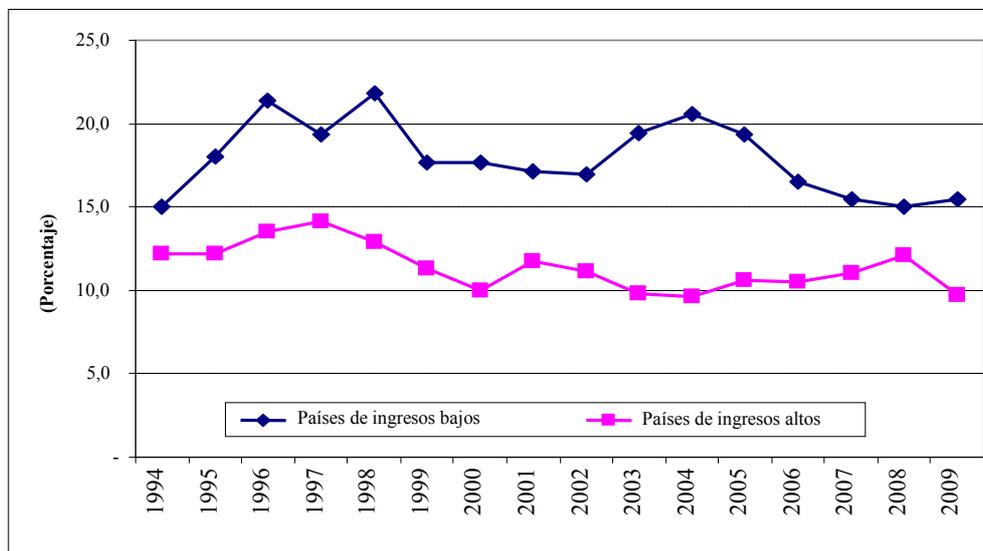
15. Como la inversión privada interna sigue siendo la principal fuente de formación de capital en el mundo (gráfico 1) así como en los países en desarrollo y los países con economías en transición (aunque en menor medida (gráfico 2)), su importancia para las estrategias de crecimiento y desarrollo de los países en desarrollo es primordial. En algunos casos, unas altas tasas de inversión pública e IED con respecto al PIB no han sido suficientes para garantizar un alto ritmo de crecimiento económico en ausencia de un nivel importante de inversión privada interna (Roache, 2006).

16. No obstante, aunque las pruebas empíricas no son concluyentes, de la bibliografía se desprende en general que, además de la inversión interna, los países en desarrollo deben recurrir también a la inversión privada extranjera (principalmente la IED) para espolear el desarrollo económico. Las corrientes de capital extranjero privado hacia los países en desarrollo (especialmente en forma de IED) se consideran un medio para acelerar la reducción de la pobreza, especialmente en los PMA, a través del crecimiento liderado por el sector privado al proporcionar una financiación adicional externa estable, inversiones y tecnología para el desarrollo. Las corrientes de IED revisten especial importancia por cuanto proporcionan un conjunto de activos tangibles e intangibles y porque las empresas que las utilizan —las empresas transnacionales (ETN)— se han convertido en protagonistas de la economía mundial. Las ETN pueden influir en el desarrollo complementando la inversión interna y ocupándose tanto del comercio como de la transferencia de conocimientos, aptitudes y tecnologías. No obstante, las ETN no pueden reemplazar al esfuerzo nacional: solo pueden proporcionar acceso a unos activos tangibles e intangibles y

catalizar la inversión y las capacidades nacionales. En un mundo en el que la competencia se intensifica y la evolución económica se acelera, esa complementariedad y esa función catalítica pueden ser muy valiosas (UNCTAD, 1999).

Gráfico 5

Inversión privada como proporción del PIB, 1994-2009



Fuente: Cálculos y estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la publicación del Fondo Monetario Internacional (FMI) *Perspectivas de la Economía Mundial*, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de la base de datos de la UNCTAD sobre la IED.

Nota: Se consideran países de crecimiento bajo aquellos con una tasa de crecimiento inferior al 2% anual y países de crecimiento alto aquellos en los que el promedio de la tasa de crecimiento es superior al 8% anual.

17. En varios estudios y encuestas, como la encuesta denominada Programa para el fomento de la capacidad en relación con el capital extranjero privado, realizada por Development Finance International para 22 países de África y América Latina, se llega a la conclusión de que, aunque la inversión privada extranjera ha aportado capital adicional, también ha tenido algunos efectos nocivos. El efecto neto en la balanza de pagos (la disponibilidad de divisas), por ejemplo, ha sido menos favorable de lo previsto debido a los altos niveles de importaciones y salidas de capital, aún cuando los ingresos por concepto de exportaciones estaban aumentando (Bhinda y Martin, 2009). Con respecto a la cartera de inversiones, la mayoría de los países que aparecen en la encuesta están desarrollando lentamente unos mercados de capital organizados desde el punto de vista formal. Aunque esas inversiones pueden ser altamente especulativas y desestabilizadoras, en algunos casos pueden ser estables y contribuir al desarrollo del sector privado. Se ha demostrado que los beneficios que aportan los mercados formales están muy limitados en lo que se refiere al número y el tipo de empresas que participan en ellos, aunque también han aumentado la vulnerabilidad ante perturbaciones a escala mundial (Bhinda y Martin, 2009).

3. Asociación entre la inversión pública y la privada y crecimiento económico

18. La relación entre la inversión pública y la inversión privada ha sido el centro de atención de la bibliografía desde los primeros años ochenta y la cuestión principal ha sido si las inversiones públicas y las privadas tienen efectos diferentes en el crecimiento

económico. Desde el punto de vista teórico, no hay una razón clara que indique que la fuente institucional de los niveles totales de inversión importe para nada. No obstante, si la utilización de la inversión pública lleva aparejadas ineficiencias o distorsiones, algo que no sucede en el caso de la inversión privada, la diferencia sí podría importar, y mucho. Varios estudios han llegado a la conclusión de que tanto la inversión privada como la pública tienen un efecto positivo en el crecimiento a largo plazo, pero la magnitud de esos dos tipos de inversión difiere considerablemente, por cuanto la inversión privada tiene un impacto mucho más importante en la economía que la pública (Khan y Kumar, 1997; Bouton y Sumlinski, 2001).

19. Centrándose en la dicotomía de lo público y lo privado, también se ha planteado un debate acerca de si la inversión pública hace aumentar o disminuir la eficiencia de la inversión privada. Algunos componentes de la inversión pública, por ejemplo, podrían complementar a los de la inversión privada y, en la medida en que la inversión privada tiene un efecto positivo en el crecimiento, serían beneficiosos para el crecimiento. Esos factores complementarios aparecen, por ejemplo, en el caso de la inversión pública en infraestructuras, educación, mitigación del cambio climático y agricultura. Por otro lado, como para la inversión pública se utilizan unos recursos escasos en competencia directa con el sector privado, también puede entorpecerse la inversión privada. En ese caso, un aumento de la inversión pública en determinadas circunstancias puede tener consecuencias nocivas para la inversión privada y el crecimiento.

20. Como los gobiernos de los países en desarrollo trabajan con presupuestos limitados, especialmente en los países que experimentan un rápido crecimiento demográfico y una rápida urbanización, necesitan recurrir al sector privado (nacional y extranjero) para obtener el capital, la tecnología y los conocimientos necesarios para financiar, desarrollar y gestionar los proyectos del sector público en la infraestructura y otros ámbitos. ¿Cómo influyen las asociaciones entre los sectores público y privado en el crecimiento económico? De las pruebas se desprende que —a igualdad de las demás condiciones— cuantos más proyectos de ese tipo se pongan en práctica en una nación mayor será el ritmo de crecimiento del PIB, puesto que esos proyectos tienden a la vez a ser de gran volumen y a programarse a largo plazo. La inversión privada de esa naturaleza también atrae a otros inversores al mercado, con lo que se crea un círculo virtuoso que favorece el crecimiento económico.

II. Asociación entre la inversión pública y la privada: estudios de casos específicos

21. La asociación entre la inversión pública y la privada ha venido adquiriendo cada vez mayor reconocimiento como mecanismo eficaz y apropiado para gestionar la complejidad de los problemas de desarrollo a los que se enfrentan los países en desarrollo y para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

22. En la presente sección se examinarán algunos casos de éxito a fin de describir la asociación entre la inversión pública y otras fuentes de inversión en las tres esferas que se identificaron en el último período de sesiones de la Reunión multianual de expertos: la infraestructura, la agricultura y el cambio climático.

A. Infraestructura

23. La infraestructura es un ámbito en que una estrecha asociación entre la inversión pública y la privada puede contribuir sustancialmente a dar respuesta a las necesidades locales de desarrollo. Dado que las necesidades de los países en desarrollo en materia de

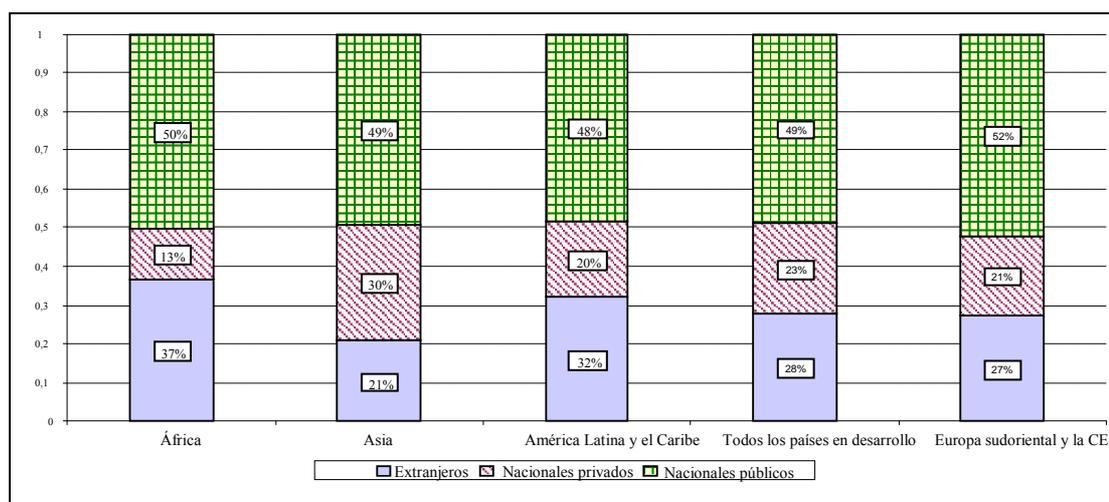
inversiones en infraestructura superan ampliamente los fondos que puede invertir el sector público, los gobiernos han abierto los sectores y servicios de infraestructura a una participación mucho mayor del sector privado, incluidas las ETN (UNCTAD, 2008). De hecho, tanto si el objetivo es facilitar los proyectos conjuntos de los sectores público y privado en general o encontrar empresas extranjeras con las que llegar a esos acuerdos en particular, los distintos países han establecido centros para fomentar las asociaciones entre los sectores público y privado, como el que recientemente ha establecido Kazajstán³.

24. Las limitaciones del espacio fiscal y otras consideraciones relativas a la sostenibilidad de la deuda han conducido a muchos gobiernos de países en desarrollo a evaluar el posible papel del sector privado en la financiación de algunas de las necesidades reconocidas en materia de inversión en infraestructuras públicas del futuro. Por ejemplo, según la base de datos sobre la participación privada en infraestructura del Banco Mundial, la participación de los inversores privados en el volumen total de los compromisos de inversión en los países en desarrollo en el sector de las infraestructuras fue del 50% a lo largo del período 1996-2008 (gráfico 6). Por regiones, la relación entre los compromisos privados y el volumen total era relativamente alta en Asia (80%) y más baja en América Latina y África (77% y 64% respectivamente). En el caso de los países con economías en transición, esa participación era mayor que la de cualquier región en desarrollo en todos los sectores de las infraestructuras.

Gráfico 6

Proporción de los inversores extranjeros y de los inversores nacionales públicos y privados en los compromisos de inversión en los sectores de infraestructura

(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, basado en la base de datos del Banco Mundial sobre la participación privada en infraestructura.

25. Pueden traerse a colación algunos ejemplos de asociaciones y casos puntuales para poner de relieve la importancia de los acuerdos de asociación entre los sectores público y

³ Asociación entre los sectores público y privado en Kazajstán. Exposición del Sr. Kairat Tilebaldinov, Vicepresidente del centro para el fomento de la asociación entre los sectores público y privado de Kazajstán, JSC; presentada en el segundo período de sesiones del Grupo de especialistas en asociaciones entre los sectores público y privado, celebrado en Ginebra los días 3 y 4 de diciembre de 2009. La exposición puede consultarse en: http://www.unece.org/ceci/ppt_presentations/2009/ppp/presentationppp09.html (consultada el 8 de noviembre de 2010).

privado en varios sectores de las infraestructuras en los países en desarrollo y la forma en que el sector privado participa en ellos.

26. En el primer caso, el Gobierno de Uganda ha emprendido el proyecto hidroeléctrico de Bujagali con el fin de fomentar el crecimiento económico proporcionando electricidad sostenible y asequible y ha recurrido a varios socios para llenar las lagunas en los ámbitos de la financiación y la competencia técnica (Q Finance, 2010; New Vision, 2010). En esa asociación entre los sectores público y privado, los socios principales son el Gobierno de Uganda, varias empresas privadas, el Fondo Aga Khan para el Desarrollo Económico, diversas instituciones bilaterales y multilaterales de financiación del desarrollo y algunos proveedores de crédito comerciales.

27. En esa asociación, el sector privado se ocupa del desarrollo, la financiación, la construcción y el mantenimiento de la instalación de generación de energía de Bujagali; de la construcción, en nombre del Gobierno (propietario y encargado de la explotación), de los proyectos de interconexión necesarios para conectar la instalación con la red eléctrica nacional; y de la venta de toda la electricidad al Gobierno en el marco de un acuerdo de compra de energía en régimen de exclusividad durante un periodo de 30 años. La financiación de cerca de 860 millones de dólares cubrirá la instalación de generación de energía y la interconexión. La estructura de la financiación es de un 22% en participaciones accionariales y un 78% en forma de deuda con garantía limitada (es decir, la deuda solo está garantizada hasta una cierta cantidad): la parte accionarial corresponde principalmente al sector privado, aunque el Gobierno de Uganda hace una pequeña contribución en especie; y la deuda está suscrita principalmente por varias instituciones internacionales de financiación del desarrollo.

28. Aunque el proyecto no ha concluido, se considera que los arreglos contractuales han sido un éxito ya que los riesgos relacionados con el proyecto (asumidos por los patrocinadores y los proveedores de crédito comerciales) están mitigados por los contratos y acuerdos de seguros suscritos con el Gobierno y las organizaciones internacionales. No obstante, se han planteado algunas preocupaciones graves acerca del impacto general del proyecto, incluido el hecho de que la distribución de beneficios quede limitada a las empresas más importantes y no llegue a la población en general, así como una sobreestimación de la productividad y falta de transparencia (Development Finance International, 2010).

29. Un segundo caso es el de la concesión hidrográfica de Mbombela (Nelspruit) en Sudáfrica. El Consejo Local de Transición de Nelspruit otorgó en 1999 una concesión por 30 años (enmendada en 2003) a la Empresa de Servicios del Área Metropolitana de Nelspruit, propiedad de entidades del sector privado nacionales e internacionales, en virtud de la cual la empresa debía aportar el capital y los recursos de gestión. El precio de la adjudicación a la Empresa de Servicios se basó en el coste que suponían para el Consejo los préstamos existentes sobre esos activos. Los ingresos procedentes de la venta de activos no inmovilizados debían reinvertirse. Todos los activos pasarán a ser propiedad del Consejo a la conclusión del contrato. Además, la Empresa de Servicios tenía que pagar anualmente una cuota de concesión y una garantía de cumplimiento del contrato y, en caso de incumplimiento, tendría que pagar penalizaciones. La Municipalidad se reserva la facultad de establecer las tarifas para los consumidores, aunque la empresa puede asesorar cada año acerca de los precios necesarios para que la concesión pueda funcionar y alcanzar la tasa de retorno convenida. Si la Municipalidad establece las tarifas a un nivel inferior a esos precios, está obligada a pagar al concesionario la diferencia en los ingresos.

30. La evaluación se basa en 11 áreas específicas relacionadas con los objetivos del proyecto, de las que 9 se recogen en el contrato. Entre los éxitos cabe citar el logro de los objetivos relacionados con: a) la calidad de la gestión; b) el acceso al agua; c) la extensión y mejora de la infraestructura; d) la plena utilización del capital de la Municipalidad en zonas

que adolecían anteriormente de un mal servicio; e) la formación y promoción de los empleados; y f) el nivel de las tarifas. Entre las metas que aún quedan por alcanzar cabe citar: a) garantizar el abastecimiento 24 horas al día; b) supervisar un contrato complejo; y c) reasignar de forma sustancial el riesgo financiero de la Empresa de Servicios al Gobierno y la Municipalidad (Bender y Gibson, 2010).

31. Es frecuente encontrar ejemplos de cómo aprovechar el sector privado para la financiación y la explotación de infraestructuras en el sector del transporte, por lo que el último caso se refiere al proyecto del Aeropuerto de Enfidha, que supuso una ampliación de la infraestructura de transporte de Túnez con el apoyo de una ETN turca⁴. Con el fin de aprovechar la capacidad financiera y tecnológica del sector privado, el modelo de inversión que se adoptó supuso la redacción de dos contratos de concesión por 40 años: a) uno para la explotación, mantenimiento y desarrollo del aeropuerto existente en Monastir; y b) un programa de construcción, explotación y retrocesión de un nuevo aeropuerto en Enfidha. El contrato se adjudicó a TAV Airports Holding, una empresa con sede en Estambul especializada en la construcción, explotación y gestión de aeropuertos que explota aeropuertos en la ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia y Turquía.

32. El proyecto del Aeropuerto de Enfidha es un ejemplo de cómo varias entidades unieron sus fuerzas en un esfuerzo común. En el caso que nos ocupa las entidades que contribuyeron a la financiación del proyecto fueron la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, los bancos comerciales y el Banco Africano de Desarrollo. El principal motivo para la realización del proyecto era aliviar la presión sobre los dos aeropuertos existentes en el marco del permanente esfuerzo por potenciar el sector turístico del país.

B. Agricultura

33. La expansión y la revitalización de la producción agrícola son fundamentales para los países en desarrollo, tanto para satisfacer la creciente necesidad de alimentos de sus poblaciones como para sentar las bases de la diversificación y el desarrollo económicos. La inversión pública y la inversión privada pueden contribuir al desarrollo del sector agrícola, y existen amplias posibilidades de interacción entre ambas. Las asociaciones entre el sector público y el privado son esenciales para el progreso de la agricultura, la superación de los retos mundiales en materia de seguridad alimentaria y la obtención de soluciones en toda la cadena de valor agrícola.

34. Hay numerosos casos de asociaciones entre los sectores público y privado que han tenido éxito en cuanto al incremento de la producción agrícola en los países en desarrollo. Esas asociaciones pueden encontrarse especialmente en el ámbito de la mejora de las tecnologías agrícolas, las actividades de investigación y desarrollo (I+D), las semillas y los servicios de extensión para ayudar a los agricultores a pasar de los cultivos de subsistencia a otros orientados hacia el mercado. En Uganda, por ejemplo, existe un acuerdo de asociación entre los sectores público y privado en el campo de la producción de aceite vegetal que tiene por objeto desarrollar el sector, generar empleo y aumentar los ingresos de la población rural y lograr la sustitución de las importaciones mediante la revitalización y el incremento de la producción nacional de aceite vegetal. En el marco de ese proyecto de asociación a través de un consorcio en el que participa Wilmar International (Singapur), un conglomerado empresarial dedicado a la agricultura, se gestionan sistemas de producción por contrata, se busca la participación de los pequeños agricultores y se da empleo directo a

⁴ Fuente: Sitio web del Banco Africano de Desarrollo en la dirección <http://www.afdb.org/en/news-events/article/tunisia-enfidha-airport-leveraging-public-private-partnership-in-development-7258/> (consultado el 8 de noviembre de 2010).

más de 1.400 agricultores locales. Unos 80.000 hogares han visto aumentar sus ingresos y está previsto que el país sea autosuficiente en aceites vegetales en el futuro⁵.

35. Empresas como BASF (Alemania) o Syngenta (Suiza) han establecido asociaciones con algunos países en desarrollo para la investigación y el desarrollo en el ámbito de la agricultura⁶. Syngenta se ha asociado con institutos públicos de investigación agrícola en China y la India⁷. En China, la asociación de Syngenta con el sector público incluye el trabajo con el Centro de Investigación para el Desarrollo de Bioplaguicidas de Hubei y con el Instituto de Química Orgánica de Shanghai para la búsqueda de innovaciones en la protección de los cultivos⁸. En la India, Syngenta ha establecido asociaciones con el sector privado en la obtención de mejoras en las prácticas agrícolas y los medios de vida de los pequeños agricultores pobres. Otro caso interesante de éxito en la colaboración entre los sectores público y privado es la que existe entre el Instituto de Ingeniería Genética Agrícola de Egipto y Pioneer Hi-Bred Inc. (Estados Unidos) en la aplicación de una tecnología encaminada a conseguir una variedad de maíz resistente a los insectos⁹. Nestlé (Suiza), junto con algunas organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo, participó en un proyecto conjunto de los sectores público y privado en Viet Nam que tenía por objeto promover la producción sostenible de la variedad de café Robusta y el uso eficiente de la irrigación e impartir capacitación a los cultivadores de café locales¹⁰.

36. El instituto Embrapa (Brasil) representa un caso muy interesante de un destacado instituto público de investigaciones agrícolas que ha trabajado activamente para establecer asociaciones en el país con empresas transnacionales y no transnacionales, así como con países desarrollados y con países en desarrollo (recuadro 1).

⁵ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Republic of Uganda: Interim evaluation – Executive summary of the Vegetable Oil Development Project. Documento del FIDA N° EC 2010/63/W.P.4, 25 de junio de 2010. Puede consultarse en <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/e/63/EC-2010-63-W-P-4.pdf>. Véase también: FIDA. Progress in Eastern and Southern Africa N° 9, septiembre de 2008. Puede consultarse en <http://www.ifad.org/newsletter/pf/9.htm>.

⁶ Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (2005). Can public and private sectors work together for the poor? *IFPRI Forum*, junio. Puede consultarse en <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/if11.pdf>.

⁷ Fundación Syngenta. Public-private partnerships in agriculture: Teamwork achieves many goals. Puede consultarse en <http://www.syngentafoundation.org/index.cfm?pageID=602>. Véase también: Extending the productivity of thousands. Puede consultarse en <http://www.syngentafoundation.org/index.cfm?pageID=182>.

⁸ Syngenta: Antecedentes de la empresa. Puede consultarse en http://www2.syngenta.com/en/about_syngenta/companyhistory.html.

⁹ Public-private partnerships in modern biotechnology. *Science and Development Network*. 1° de octubre de 2002. Puede consultarse en <http://www.scidev.net/en/policy-briefs/public-private-partnerships-in-modern-biotechnolog.html>.

¹⁰ Centro de Comercio Internacional (2009). Nestlé's public-private partnerships in agricultural sourcing: Promoting sustainable Robusta production in Viet Nam's Dak Lak Province. *International Trade Forum* N° 4. Puede consultarse en http://www.tradeforum.org/news/fullstory.php/aid/1502/Nestl_E9_92s_public-private_partnerships_in_agricultural_sourcing.html.

Recuadro 1

Asociación internacional de los sectores público y privado entre institutos públicos de investigación y empresas transnacionales: el caso del Embrapa en el Brasil

Establecido en 1973, el Embrapa es el principal instituto público de investigaciones agrícolas del Brasil. Ha establecido varios tipos de asociaciones nacionales e internacionales con ETN:

- *Asociaciones con ETN para el desarrollo de nuevas tecnologías.* En ese tipo de asociación, el Embrapa y su socio emprenden proyectos conjuntos de I+D, y la tecnología resultante se divulga para la utilización local más amplia posible. El Embrapa y BASF, por ejemplo, firmaron un acuerdo de colaboración técnica para crear variedades resistentes a los herbicidas. Esas variedades llegarán pronto al mercado.
- *Asociaciones para incorporar tecnologías de otras empresas en productos del Embrapa.* Ese tipo de acuerdo permite al Embrapa encontrar tecnologías de otras entidades y obtener licencias para su utilización e incorporarlas en sus propios productos. Con ello se favorece el proceso de I+D y se facilita la transferencia de tecnología. Algunas de las ETN y las tecnologías que se han utilizado son: BASF (resistencia a los herbicidas), MONSANTO (resistencia a los herbicidas basados en glyphosate) y JIRCAS (resistencia a la sequía).
- *Asociaciones en las que el Embrapa concede licencias de sus tecnologías a las ETN.* En ese tipo de asociación se conceden licencias de las tecnologías del Embrapa para que sean validadas y comercializadas en el extranjero. El receptor de la licencia paga regalías o alguna tarifa similar.

Desde 1998, el Embrapa ha creado varios laboratorios en el extranjero —en Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos. Además, con el fin de proporcionar asistencia humanitaria a los países en desarrollo con ingresos bajos mediante la transferencia de tecnología, el Embrapa lleva a cabo varios proyectos de cooperación en todos los países de Sudamérica y en 13 países de África.

Fuente: UNCTAD, 2009b.

C. Cambio climático

37. Hay un considerable potencial de interacción entre las inversiones públicas y privadas en la mitigación de los efectos del cambio climático (UNCTAD, 2010), en especial en aspectos como la generación de energías renovables. Las tecnologías de las energías renovables aún no pueden competir en costo con las tecnologías tradicionales, más intensivas en carbono; por consiguiente, para que las empresas privadas recurran a energías renovables se requiere frecuentemente algún tipo de asociación entre los sectores público y privado. Esas asociaciones pueden adoptar diversas formas, pero habitualmente incluyen garantías del gobierno sobre el acceso a la red de distribución de energía y el establecimiento de tarifas preferenciales para la electricidad producida, además de acuerdos de compra a largo plazo y financiación a bajo interés. Como ejemplos típicos tomados del sector de la generación de energía eólica pueden mencionarse los siguientes.

38. En Costa Rica, la empresa eléctrica estatal Instituto Costarricense de Electricidad adjudicó al Grupo JUWI, en asociación con GDF Suez (Francia), un contrato de 20 años para la construcción, posesión, explotación y retrocesión de un proyecto de energía eólica de 49,5 MW (proyecto eólico Guanacaste). El parque eólico está certificado por el

mecanismo para un desarrollo limpio. Una subsidiaria de GDF Suez, Econergy International, será la titular de las 37.000 reducciones certificadas de las emisiones que está previsto que genere el proyecto anualmente hasta 2012. Costa Rica tiene previsto generar la totalidad de su energía a partir de energías renovables para 2021¹¹.

39. En el Brasil, el Brazilian Development Bank (BNDES) aprobó una financiación de 72 millones de reales (35 millones de dólares) para la granja eólica de 18 MW de Pedra do Sal, en el estado de Piauí, que comenzó a funcionar a principios de 2009. La financiación supuso el 69,5% de la inversión total del proyecto y el resto correspondió a fuentes privadas. El proyecto se gestionó como parte de los programas gubernamentales de aceleración de crecimiento (PAC) y promoción renovable (Proinfa). En el proyecto, anunciado en agosto de 2007, participa Econergy International, una subsidiaria de GDF Suez, que firmó un acuerdo para la adquisición e instalación de equipo para erigir 20 turbinas eólicas de 900 kW. La empresa ha adquirido los derechos para comprar, con sujeción a la aprobación del Gobierno, el 100% del proyecto¹².

40. En Jordania, la Ley de energía renovable —promulgada en 2010— junto con el deseo de promover una mayor independencia energética, ha conducido al Gobierno a buscar inversiones en parques eólicos. Ha concluido el proceso de licitación para la construcción de un parque eólico de 30 MW a 40 MW, que se ubicará en Kamshah, y el Gobierno está negociando con una empresa griega la firma de un contrato de construcción, explotación y retrocesión. La financiación corresponderá al Banco Mundial¹³.

III. Opciones de políticas para promover la interacción entre la inversión pública y la privada

41. De los casos que se han expuesto se desprende que el fomento de interacción entre la inversión pública y la privada con miras a generar ventajas desde el punto de vista del desarrollo es una tarea compleja. En primer lugar, los sectores en que la interacción entre la inversión pública y la privada es más probable tienden a ser delicados desde el punto de vista político y pueden afectar a muchos interesados. Así pues, es necesario gestionar adecuadamente la interacción entre los inversores, los gobiernos y la sociedad civil. En segundo lugar, no hay una solución de "talla única" que pueda aplicarse a todos los países y sectores por igual y el diseño del marco normativo "idóneo", así como la identificación de la forma "ideal" de cooperación entre el sector público y el privado, exigen aptitudes y capacidades adecuadas. Todo ello se ve dificultado aún más por el hecho de que las necesidades en esos sectores son enormes y los países compiten para atraer a los inversores extranjeros. El desarrollo de la infraestructura, la agricultura y la mitigación del cambio climático son casos destacados en los que las necesidades de inversión son considerables y la inversión privada, nacional y extranjera, ha de desempeñar un papel primordial, complementando los fondos públicos y proporcionando tecnología y conocimientos especializados.

¹¹ Thomson Reuters. *Project Finance International* base de datos, y sitios web corporativos de JUWI Group y Enercon.

¹² Thomson Reuters. *Project Finance International* base de datos, y http://www.greenmomentum.com/wb3/wb/gm/gm_content?id_content=955.

¹³ Thomson Reuters. *Project Finance International* base de datos, y el *Jordan Times* del 31 de agosto de 2010.

A. A nivel nacional

42. El fortalecimiento del estado de derecho y el desarrollo de leyes y reglamentos sectoriales transparentes y predecibles deberían ser prioritarios para los gobiernos de los países en desarrollo receptores. Un marco normativo e institucional de alta calidad es esencial para promover la interacción entre la inversión pública y la privada y alcanzar los objetivos de desarrollo deseados. Eso es especialmente importante cuando las inversiones son muy intensivas en capital o tienen largos períodos de gestación y una fuerte participación del gobierno (como en el caso de la infraestructura), cuando los sectores se encuentran en una etapa incipiente de desarrollo (como las inversiones en proyectos con bajas emisiones de carbono), o cuando los sectores muestran considerables repercusiones sociales (como la agricultura).

43. Disponer de una normativa apropiada es fundamental también cuando los inversores privados proporcionan servicios que hasta ese momento han venido proporcionando las empresas públicas. El reto para los gobiernos consiste en velar por que los mismos factores políticos que motivaron en un principio la inversión del sector público (como los factores relacionados con la equidad, las condiciones de monopolio natural o las externalidades) se tengan en cuenta a la hora de determinar la forma en que el sector privado produce y presta servicios. Entre esos factores pueden figurar las políticas de precios (UNCTAD, 2009a).

44. Los países han de decidir en qué medida desean abrir sus industrias a la inversión privada y si desean incluir a la inversión extranjera. Muchos países han privatizado algunos sectores económicos, con los consiguientes problemas en materia de políticas y efectos en el desarrollo, diferenciando entre economías y sectores distintos. Por ejemplo, mientras la agricultura se encuentra en gran medida en manos privadas, en muchas actividades relacionadas con la infraestructura todavía hay un alto nivel de control público. En la medida en que se dé paso a la inversión privada, los gobiernos tendrán que encontrar también los cuellos de botella que habitualmente la dificultan y deberían formular una lista prioritaria de proyectos en los que vean necesaria la participación de inversores privados.

45. La decisión de permitir la inversión extranjera adquiere particular interés en los sectores estratégicos, como la transmisión y distribución de energía y las industrias extractivas, así como en los sectores que se consideran políticamente delicados por razones socioculturales (por ejemplo, la agricultura). Los gobiernos tal vez deseen restringir la IED para asegurarse el control sobre esos sectores, pero también pueden optar por acudir a formas alternativas de inversión que limiten la transferencia del control al sector privado.

46. Los países tienen que considerar cuál es el tipo de interacción entre la inversión pública y la privada que mejor se ajusta a sus necesidades de desarrollo. Hay tres opciones básicas, que van desde la inexistencia de una relación contractual directa entre las inversiones públicas y las privadas hasta las asociaciones de tipo accionarial.

Opción 1

47. Inversión pública en apoyo de una inversión privada paralela en sectores específicos. Un ejemplo serían los programas nacionales de I+D destinados a promover el desarrollo de los sectores de alta tecnología (como la generación de energía renovable). Otro caso concreto sería la inversión pública en infraestructura, como el establecimiento de polígonos industriales o la construcción de centros de almacenamiento para los agricultores. Esas inversiones pueden ser independientes de las inversiones privadas (por ejemplo la construcción de carreteras o redes de distribución de energía) o estar relacionadas con proyectos específicos de inversión conjunta de los sectores público y privado (por ejemplo, una conexión portuaria para una planta concreta).

Opción 2

48. Empresas conjuntas de carácter accionarial entre los sectores público y privado. Esa puede ser una opción si, por ejemplo, la actuación se refiere a una actividad en la que el sector público participe activamente a través de empresas estatales (como en el caso de las industrias extractivas), pero en la que se permite también la inversión privada. Otro ejemplo serían las empresas conjuntas entre los sectores público y privado relacionadas con las actividades de I+D (por ejemplo, en la agricultura).

Opción 3

49. Inversiones privadas sin carácter accionarial en apoyo de inversiones públicas. En ese caso, la inversión privada puede desempeñar un papel complementario, por ejemplo a través de los contratos de gestión o los de construcción, posesión y retrocesión. En el caso de la infraestructura, por ejemplo, la participación extranjera puede quedar limitada a las asociaciones entre los sectores público y privado en que la propiedad quede en última instancia en manos del Estado y el control operativo se ejerza en régimen de concesión.

50. La asociación entre los sectores público y privado, cualquiera que sea la forma que adopte, conlleva tanto oportunidades como riesgos. Aprovechar esas oportunidades y gestionar esos riesgos es esencial para que haya un verdadero reparto de los riesgos y los beneficios entre el sector público y el sector privado. Eso incluye la capacidad para evaluar los efectos en el desarrollo (bien sea a través de inversores privados nacionales o extranjeros, bien a través de asociaciones entre los sectores público y privado u otros tipos de asociación) y diseñar proyectos de inversión específicos.

51. Lo que hace que las asociaciones entre los sectores público y privado sean atractivas para los gobiernos es la posibilidad de aprovechar el potencial del sector privado para realizar y explotar una inversión con mayor eficiencia que el sector público. Al mismo tiempo, al sustituir al sector público por el privado, el gobierno puede ahorrar unos fondos públicos de por sí escasos y aliviar unos presupuestos agotados (UNCTAD, 2009a). El sector público puede también beneficiarse en buena medida del acceso a la tecnología y los conocimientos especializados a través de esas asociaciones.

52. Por lo que se refiere a los riesgos es necesario: a) tener precaución con los altos costes de las asociaciones entre los sectores público y privado y sus posibles riesgos, lo que entraña limitarlas a proyectos altamente prioritarios y de gran rentabilidad para los que no se disponga de financiación en mejores condiciones ni otro tipo de capacidad técnica; b) realizar evaluaciones de las necesidades y estudios de viabilidad exhaustivos y transparentes; c) consultar con el público y contar con su plena participación; d) ejercer la diligencia debida; y e) emplear criterios transparentes de selección y adquisición. Como no puede dependerse necesariamente de la financiación del sector privado, los gobiernos deberían intensificar también sus esfuerzos por ampliar el espacio fiscal y establecer prioridades entre los proyectos de inversión pública que deban llevarse a cabo (UNCTAD, 2009a).

53. La correcta distribución del riesgo entre las partes requiere también una participación sustancial del gobierno en la supervisión, evaluación y regulación de la inversión a lo largo del período del contrato. Los contratos de inversión entre el sector público y el sector privado pueden ser también una forma de obligar a los inversores extranjeros a contraer determinados compromisos en materia de desarrollo, por ejemplo en favor del desarrollo de la infraestructura pública.

54. La promoción activa de los organismos de promoción de las inversiones puede contribuir a fomentar la sensibilización acerca de las oportunidades para la inversión conjunta de los sectores público y privado. Esos organismos tienen que encontrar actividades económicas en las que se pueda producir esa interacción y promover esas

inversiones a través de la selección de los inversores (actividad que incluye la identificación de los protagonistas principales en los sectores de que se trate, la recogida de información y la selección de los asociados para determinadas actividades) y velando por que haya una atención apropiada después de la inversión.

B. A nivel regional e internacional

55. Debería promoverse una cooperación regional más intensa entre los países en desarrollo a fin de fomentar la interacción entre la inversión pública y la privada. Una integración regional más estrecha puede ayudar a ampliar el tamaño de los mercados y con ello mejorar las oportunidades de inversión. Eso es interesante para el desarrollo de numerosas industrias en los países en desarrollo, incluidas las relacionadas con la agricultura, la generación de energía y la mitigación del cambio climático. La cooperación regional puede desempeñar también un papel importante en la promoción del acceso a los mercados a través de proyectos de infraestructura integrados a nivel regional (especialmente importantes para los países sin litoral) y con respecto a la creación de instituciones regionales de investigación (por ejemplo asociaciones regionales entre los sectores público y privado para realizar actividades de I+D en el sector agrícola).

56. Es necesario conseguir el apoyo internacional para la interacción entre los sectores público y privado relacionada con la inversión. Ese apoyo puede proporcionarse por varias vías, incluida la concesión de asistencia oficial para el desarrollo, la inclusión de medidas para el país receptor y disposiciones relacionadas con el desarrollo en los acuerdos internacionales de inversión y en las iniciativas para sectores específicos. Es esencial que los asociados en el desarrollo presten suficiente atención a la financiación de aquellos proyectos para los que no sería posible conseguir de otra forma una participación suficiente del sector privado.

* * *

57. Los expertos tal vez deseen examinar, entre otras, las siguientes cuestiones y medidas de carácter político con respecto al fomento de las capacidades productivas y el logro de los objetivos de desarrollo mediante la potenciación de los efectos sinérgicos entre la inversión pública y la inversión privada:

- ¿Cómo pueden utilizarse las asociaciones entre los sectores público y privado para fomentar la capacidad productiva (modernización industrial, desarrollo tecnológico y actividades de I+D y desarrollo de la capacidad empresarial y los recursos humanos)?
- ¿Cuáles son los niveles ideales de inversión pública, inversión privada interna e inversión privada extranjera que permiten maximizar el crecimiento sin que una entorpezca a la otra? ¿Qué factores influyen a la hora de determinar esos niveles en un país determinado?
- ¿Qué industrias o sectores son los más prometedores para la inversión mediante asociaciones entre los sectores público y privado? ¿Qué cuellos de botella hay en esas industrias que puedan impedir esas asociaciones?
- ¿Cuáles es el papel que desempeñan las políticas a nivel nacional, regional e internacional para promover esas asociaciones? ¿Qué hay que hacer para maximizar los beneficios y minimizar los riesgos que llevan aparejados?
- ¿Cuál es la mejor manera de aprovechar el potencial para la creación de vínculos y efectos sinérgicos entre la inversión interna (pública y privada) y la inversión

extranjera? ¿Podrían las ETN del Sur y los fondos soberanos desempeñar una función más importante en ese contexto?

- ¿Qué otros trabajos deberían emprenderse para comprender y explotar mejor los efectos sinérgicos entre la inversión pública y la inversión privada, incluso en las esferas del desarrollo de las infraestructuras, la agricultura y el cambio climático?

Referencias

- Bender, P. y Gibson, S. (2010). Case study for the 10 years of the Mbombela (Nelspruit) water and sanitation concession, South Africa. Estudio encargado por el Banco Mundial a petición de la Dependencia de Fomento de las Asociaciones entre los Sectores Público y Privado del Departamento de Hacienda del Gobierno de Sudáfrica y el Ayuntamiento de Mbombela. Puede consultarse en <http://www.ppp.gov.za/documents/casestudies/Nelspruit%20Case%20Study%20Final%2029%20May%202010.pdf>.
- Bhinda, N. y Martin, M. (2009). Private capital flows to low-income countries: Dealing with boom and bust. Development Finance International Group. Noviembre. Puede consultarse en http://www.development-finance.org/en/component/docman/doc_download/583-fpc-cbp-series-2.html.
- De la Fuente, A. y Vives, X. (1995). Infrastructure and education as instruments of regional policy: evidence from Spain. *Economic Policy*: 13 a 51.
- Development Finance International (2010). Synergies with domestic public and private investment: how foreign private capital can contribute more to development. Documento de antecedentes preparado para la UNCTAD.
- Marrero, G. (2008). Revisiting the optimal stationary public investment policy in endogenous growth economies. *Macroeconomic Dynamics* N° 12.
- New Vision (2010). Bujagali dam to be ready next year, 12 de marzo. Puede consultarse en <http://www.newvision.co.ug/D/8/12/712732>.
- Kamps, C. (2005). Is there a lack of public capital in the European Union? Documentos del Banco Europeo de Inversiones, 3/2005.
- Khan, M. S. y Kumar, M. S. (1997). Public and private investment and the growth process in developing countries. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 59 (1): 69 a 88.
- Khan, M. S. y Reinhart, C. M. (1990). Private investment and economic growth in developing countries. *World Development* 18 (1): 19 a 27.
- Koveos, P. y Yourougou, P. (2010). Public-private partnerships in emerging markets. Puede consultarse en <http://www.qfinance.com/financing-best-practice/publicprivate-partnerships-in-emerging-markets?page=1>.
- Roache, S. (2006). Domestic investment and the cost of capital in the Caribbean. Documento de trabajo del FMI 06/152.
- UNCTAD (1999). *Informe sobre las inversiones en el mundo 1999: Las inversiones extranjeras directas y el desafío del desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta S.99.II.D.3, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008). *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2008: Las empresas transnacionales y el desafío de las infraestructuras*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta S.08.II.D.23, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2009a). *The role of public investment in social and economic development. Public investment: vital for growth and renewal, but should it be a countercyclical Instrument?* Nota preparada por la secretaria de la UNCTAD.

UNCTAD (2009b). *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2009: Empresas transnacionales, producción agrícola y desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta S.09.II.D.15, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2010). *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2010: Invertir en una economía de bajo carbono*. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
