

UNCTAD/ITE/IIT/10(Vol.I)

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y DESARROLLO

Publicaciones de la UNCTAD sobre temas
relacionados con
los acuerdos internacionales en materia de
inversión

GE.99-51191 (S)

Nota

Dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, corresponde a la UNCTAD ocuparse de todas las cuestiones relacionadas con la inversión extranjera directa y las empresas transnacionales. La ejecución del Programa de Empresas Transnacionales corrió a cargo, primero, del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (1975-1992) y, después, de la División de Empresas Transnacionales y Gestión del Departamento de Desarrollo Económico y Social de las Naciones Unidas (1992-1993). En 1993 se transfirió el Programa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. La UNCTAD procura entender mejor la naturaleza de las empresas transnacionales y su contribución al desarrollo y crear un clima favorable a la inversión internacional y al desarrollo de la empresa. Con este fin la UNCTAD organiza debates intergubernamentales, análisis e investigaciones, actividades de asistencia técnica, seminarios, reuniones técnicas y conferencias.

Cuando en el presente estudio se hace referencia a "países", el término se aplica también a territorios o zonas, según el caso; las denominaciones empleadas en la presente publicación y la forma en que aparecen expuestos los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Además, los nombres de los grupos de países utilizados en el presente estudio sólo tienen por finalidad facilitar el análisis general o estadístico y no implican juicio alguno sobre la etapa de desarrollo alcanzada por cualquier país o zona.

En los cuadros se han utilizado los símbolos siguientes:

Dos puntos (..) indican que los datos faltan o no constan por separado. Se ha prescindido de una fila en algún cuadro en aquellos casos en que no se disponía de datos sobre algunos de los elementos de la fila.

La raya (-) indica que la cantidad es nula o insignificante.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que los datos no se aplican.

La barra (/) entre dos años, por ejemplo 1994/95, significa un ejercicio económico.

El guión (-) entre cifras que expresen años, por ejemplo 1994-1995, significa que se

trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

Por "dólares" se entiende dólares de los Estados Unidos de América, a menos que se indique otra cosa.

Las tasas anuales de crecimiento y de variación son tasas compuestas, a menos que se indique otra cosa.

La suma de los datos parciales y de los porcentajes no siempre coincide con el total indicado porque se han redondeado las cifras.

El material contenido en el presente estudio se podrá citar libremente siempre que se indique la fuente.

UNCTAD/ITE/IIT/10(Vol.I)
PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
Nº de venta: S.98.II.D.15
ISBN 92-1-112436-0

Copyright © Naciones Unidas, 1999
Reservados todos los derechos
Impreso en Suiza

Publicaciones de carácter temático

El principal objetivo de la colección de publicaciones de la UNCTAD sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales en materia de inversión es analizar los conceptos y los aspectos fundamentales de dichos acuerdos y ponerlos al alcance de los lectores en forma fácilmente accesible. Los temas tratados son los siguientes:

Acuerdos internacionales vigentes en materia de inversión extranjera directa:
panorama general

Admisión y establecimiento

Alcance y definición

Competencia

Contratos del Estado

Empleo

Enseñanzas de la Ronda Uruguay

Expropiación

Fijación de precios de transferencia

Imposición

Incentivos

Inversión extranjera directa y desarrollo

Medidas adoptadas por el país de origen

Medidas comerciales relacionadas con las inversiones

Medidas referentes a las operaciones de las empresas adoptadas por el país receptor

Medio ambiente

Modalidades y realización

Pagos ilícitos

Responsabilidad social

Solución de controversias (entre el inversionista y el Estado)

Solución de controversias (entre Estados)

Transferencia de fondos

Transferencia de tecnología

Transparencia

Trato de la nación más favorecida

Trato justo y equitativo

Trato nacional

Prefacio

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) tiene en curso de realización un programa de trabajo para la elaboración de un marco multilateral regulador de las inversiones a fin de ayudar a los países en desarrollo a participar de la manera más efectiva posible en la reglamentación de las inversiones internacionales en los planos bilateral, regional, plurilateral y multilateral. El programa comprende la celebración de seminarios de capacitación, simposios regionales, cursos de formación y diálogos entre negociadores y grupos de la sociedad civil y la preparación de una colección de publicaciones de carácter temático.

El presente estudio forma parte de la colección. Está destinado a funcionarios públicos, dirigentes de empresas, representantes de organizaciones no gubernamentales, funcionarios de organismos internacionales e investigadores. En la colección se procura facilitar análisis equilibrados de los asuntos que se pueden plantear en la negociación de los acuerdos internacionales en materia de inversión. Cada estudio trata de un tema distinto y es independiente de los demás. Ahora bien, los temas están estrechamente relacionados entre sí y en los estudios se presta particular atención a estas relaciones.

La colección está a cargo de un equipo guiado por Karl P. Sauvant y Pedro Roffe y formado por Victoria Aranda, Anna Joubin-Bret, John Gara, Assad Omer, Jörg Weber y Ruvan de Alwis bajo la dirección general de

Lynn K. Mytelka; son asesores principales Arghyrios A. Fatouros, Thomas L. Brewer y Sanjaya Lall. El presente estudio se ha beneficiado de las aportaciones de Manuel R. Agosin. Ha sido también objeto de observaciones por parte de John H. Dunning, Persa Economou, Dieter Ernst, Fabio Fiallo, Padma Mallampally y Zbigniew Zimny. La elaboración del documento corrió por cuenta de Hélène Dufays. Teresita Sabico realizó la impresión de la versión electrónica.

Hasta el momento presente se han recibido de Australia, el Brasil, el Canadá, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suiza y la Comisión Europea fondos con destino al programa de trabajo de la UNCTAD para la elaboración de un posible marco multilateral regulador de las inversiones. Otros países, entre ellos la India, Marruecos y el Perú, han contribuido también a la realización del programa dando acogida a simposios regionales. Nos complace dar las más cumplidas gracias por todas estas aportaciones.

Rubens Ricupero
Secretario General de la UNCTAD

Ginebra, diciembre de 1998
ÍNDICE

	<u>Página</u>
Prefacio	7
Resumen	12
INTRODUCCIÓN	17
I. TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS REGULADORAS Y DE LAS CORRIENTES DE INVERSIÓN EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO	23
II. EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO A TRAVÉS DEL COMERCIO	35
A. Efectos directos	38
B. Efectos indirectos	50
C. Fijación de precios de transferencia	54
D. Resumen	57
III. EFECTOS DIRECTOS SOBRE EL DESARROLLO	61
A. El ahorro y la inversión ..	62
B. Transferencia de tecnología e innovación	65

ÍNDICE (continuación)

	<u>Página</u>
III. (<u>continuación</u>)	
C. Iniciativa empresarial y conexiones	73
D. Promoción del empleo y de la capacidad técnica	78
E. Otros efectos	81
IV. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, COMERCIO Y DESARROLLO: CUESTIONES DE POLÍTICA	85
A. Cómo atraer inversiones extranjeras directas	87
B. Cómo obtener mayores beneficios de las entradas de inversión extranjera directa	91
C. Qué trato debe darse a las salidas de IED	94
D. Cuestiones internacionales	95
Bibliografía	102

ÍNDICE (continuación)

	<u>Página</u>
	<u>Anexo</u>
<u>Cuadro</u>	
1.Distribución geográfica de las entradas mundiales de IED, 1983-1997	98
2.Distribución geográfica de las salidas mundiales de IED, 1983-1997	100

Resumen

El presente estudio trata de la función de la inversión extranjera directa (IED) en relación con el desarrollo. El objetivo es dar una idea general del tema. Se exponen al mismo tiempo consideraciones económicas más amplias sobre los asuntos concretos relacionados con las deliberaciones o las negociaciones internacionales en materia de inversión de que se trata en otros estudios de la colección.

Se hace primero un examen de los efectos de las IED en el desarrollo por conducto del comercio, del que una tercera parte se realiza dentro de sistemas empresariales de producción.

Se describen primero los efectos comerciales de las IED por dos razones. Primera, el comercio ha sido tradicionalmente el principal mecanismo de relación entre economías nacionales. La IED desempeña una función análoga de relación y, por consiguiente, es interesante determinar si las dos funciones de relación se refuerzan entre sí y en qué medida lo hacen. Segunda, y consideración tal vez más importante, la relación estrecha y cada vez más intensa que existe entre el comercio y la inversión tiene como consecuencia que los asuntos de la política comercial y los asuntos de la política en materia de inversión no se puedan examinar adecuadamente disociando unos de otros. Por consiguiente, conseguir nuevos progresos en la esfera de la liberalización del comercio exigirá probablemente hacer un análisis a fondo de las consecuencias comerciales de la inversión y, a su vez, no cabe adoptar medidas eficaces en relación con los asuntos de la IED si no se presta la debida atención a las conexiones recíprocas que existen entre el comercio y la inversión.

Los efectos comerciales de la IED dependen de que ésta se haga para tener acceso a recursos naturales o a mercados de consumo, o bien de que la IED tenga por objeto aprovechar una ventaja comparativa de situación u otros recursos estratégicos, entre ellos medios de investigación y desarrollo. Los efectos comerciales son el resultado del conjunto de los recursos tangibles e intangibles que las empresas transnacionales (ETN) pueden aportar a un país receptor por medio de la IED o de otras relaciones, entre ellas la subcontratación, y que, en una economía cada vez más liberalizada y relacionada, cobran considerable importancia, sobre todo en los países en desarrollo, para competir con éxito en los mercados mundiales.

Los efectos de la IED en el desarrollo van mucho más allá de sus relaciones con el comercio. Por su mismo carácter, la IED introduce en la economía receptora recursos que sólo imperfectamente son objeto de comercio en los mercados, en especial medios tecnológicos, conocimientos técnicos de gestión, mano de obra especializada, acceso a las redes internacionales de producción y acceso a los principales mercados y a empresas acreditadas.

Estos recursos pueden contribuir de manera importante a la modernización de la economía nacional y a la aceleración del crecimiento económico. Además, la IED puede aportar una contribución al crecimiento de una manera más tradicional al elevar el índice de inversión y al acrecentar el volumen de capital en la economía receptora.

Ha sido así objeto de amplio reconocimiento por los gobiernos -como se refleja en el párrafo 36 de la declaración sobre "Una asociación para el crecimiento y el

desarrollo" aprobada en 1996 por la Novena Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo- que "la inversión extranjera directa (IED) puede desempeñar un papel decisivo en el proceso de desarrollo y crecimiento económico. La importancia de la IED para el desarrollo ha aumentado espectacularmente en los últimos años. La IED se considera ahora un instrumento que permite a las economías incorporarse, a nivel de la producción, al proceso de mundialización de la economía al efectuar un conjunto de aportaciones, como capital, tecnología, capacidad administrativa y técnicas de gestión y acceso a los mercados extranjeros. También estimula la capacidad tecnológica para la producción, la innovación y el espíritu empresarial en el conjunto de la economía nacional gracias a la creación de efectos de propulsión y de arrastre" (UNCTAD, 1996a).

Ahora bien, hay situaciones en las que el efecto de la IED puede ser negativo, por ejemplo, en los casos en que se reprime la competencia, se utilizan prácticas comerciales restrictivas o se falsean los precios de transferencia. Además, las pequeñas economías tal vez deban precaverse contra una afluencia excesiva de IED realizada con demasiada rapidez: es probable que las corrientes de IED que sean demasiado grandes para la capacidad de absorción de la economía receptora tengan efectos colaterales negativos, entre ellos la apreciación del tipo de cambio, lo que a su vez tiene una repercusión negativa tanto sobre el desarrollo de las exportaciones como sobre la sustitución de las importaciones. El efecto puede ser también accesorio; así ocurre cuando la IED conduce meramente al aprovechamiento de la ventaja comparativa estática y a una

dependencia permanente respecto de los recursos locales existentes. Por último, es posible mejorar el efecto de la IED mediante políticas apropiadas que tengan por objeto hacer posible el pleno aprovechamiento de las ventajas competitivas dinámicas gracias al perfeccionamiento y a la consolidación de la base productiva y tecnológica interna.

En definitiva, los efectos de la IED sobre el desarrollo dependen a menudo de las condiciones iniciales reinantes en los países receptores, de las estrategias de las ETN en materia de inversión y de las políticas de los gobiernos receptores. Por consiguiente, las autoridades no pueden mantenerse pasivas. La aportación de la IED al desarrollo puede ser realizada por políticas que no quedan circunscritas a la mera liberalización de los regímenes de la IED y a la concesión de protección y garantías jurídicas a los inversionistas extranjeros. Existe de hecho una amplia variedad de políticas que pueden ser utilizadas para estimular un mayor conocimiento, la innovación y los efectos de relación, así como para conseguir mayores ganancias en la esfera del comercio y el empleo. Es menester que la acción gubernamental tenga por objeto favorecer, encauzar y completar la IED. Más allá de los problemas planteados a la política nacional, la intensificación de la IED y el advenimiento de sistemas integrados de producción internacional plantean nuevos problemas de carácter general que han de ser objeto, cada vez más, de atención internacional. El objetivo perseguido con el presente estudio es contribuir al análisis de los asuntos conexos por parte de los dirigentes políticos nacionales y facilitar

las deliberaciones en los organismos internacionales.

INTRODUCCIÓN

Son transnacionales las empresas (ETN) que ocupan una posición de predominio y se dedican a la fabricación de mercancías y a la prestación de servicios en más de un país 1/. Sus actividades, que se desarrollan en todo el sector de la inversión y la producción, se extienden desde la obtención de capital, la creación de nuevas instalaciones de producción o la adquisición de elementos productivos y la participación directa en la fabricación de mercancías y la prestación de servicios hasta la concepción de nuevas técnicas. Las ETN desenvuelven estas actividades en países situados fuera de la economía propia mediante la realización de IED 1/, así como por medio de acuerdos desconectados del capital social (entre otros, acuerdos de licencia, franquicia y fabricación de equipo original o de subcontratación de componentes o de productos acabados) que pueden ser análogos a los acuerdos entre partes independientes (Buckley, 1993). La producción internacional a cargo de las ETN, a partir de recursos y medios originarios de los distintos lugares en los que operan estas empresas, tiene importantes consecuencias para el desarrollo, en especial para el de los países en desarrollo receptores.

Las empresas realizan inversiones en el extranjero porque hay allí un conjunto de recursos propios de la empresa de los que pueden obtener beneficios (ventajas derivadas de la propiedad), a causa de dificultades o costos más elevados debidos al aprovechamiento de estos recursos mediante acuerdos entre partes independientes (ventajas derivadas de la interiorización) y ventajas derivadas de la situación propia de algunos países

(Dunning, 1981, 1993 y 1993). Las ventajas inherentes a la situación consideradas como las más atractivas para las ETN son el tamaño del mercado interno, el crecimiento de la economía interna, el grado de apertura al comercio internacional y combinaciones interesantes de costo y productividad, junto con una base de abastecedores eficientes (UNCTC, 1992a y UNCTAD, 1998a). La IED, los acuerdos desconectados del capital social y el comercio forman parte integrante de las estrategias generales de las ETN. Teniendo en cuenta la importancia de las ETN y de la IED en la economía mundial, la manera en que se aplican estas estrategias tiene efectos importantes sobre el desarrollo. Estos efectos están relacionados primordialmente con el capital, los medios tecnológicos, la capacidad de gestión, el empleo, la especialización y el acceso a los mercados que las ETN pueden dar. Son particularmente importantes para los países en desarrollo los recursos intangibles con posibilidades de promoción del crecimiento que las ETN pueden facilitar.

La mundialización de la economía tiene como corolario una interpenetración cada vez más intensa de las economías nacionales (capítulo III del documento de la UNCTAD, 1994a). La intervención de la IED en este proceso está adquiriendo una importancia cada vez mayor; en estos últimos años la IED ha aumentado en todo el mundo con mayor rapidez que las exportaciones mundiales y el valor de las ventas de las filiales extranjeras ha sido superior al de las exportaciones mundiales (UNCTAD, 1996b). Además, la IED crea conexiones entre los sistemas de producción y se traduce así en una integración "a fondo", pues establece en el

plano de la producción relaciones que agrupan los factores de producción; en cambio, la integración "superficial" a través del comercio establece por lo general relaciones entre partes independientes (UNCTAD, 1993a).

La integración por medio de la IED tiene un carácter cada vez más fundamental, pues un número cada vez mayor de ETN aplica estrategias de integración complejas que crean redes de producción y distribución estrechamente integradas en lugar de aplicar estrategias de integración independientes o simples que establecen conexiones limitadas dentro de las redes globales de ETN. Gracias a las estrategias de integración complejas, las empresas se benefician de una especialización considerable en el país respectivo con una división de trabajo vertical y horizontal entre empresas situadas a un lado y a otro de la frontera, así como de manera cada vez más intensa en el plano funcional (capítulo V del documento de la UNCTAD, 1993a).

Desde la perspectiva de las ETN, las estrategias de integración complejas dan a las empresas la posibilidad de conseguir las ganancias asociadas a las economías de escala y el volumen necesario para la fabricación de un producto intermedio o una función relacionada con la producción. Estas estrategias dan también a las empresas la posibilidad de situar cada actividad de producción o cada función empresarial donde la combinación costo-productividad es la más favorable desde el punto de vista de conseguir la rentabilidad máxima para la ETN en su conjunto. Como consecuencia, los países, independientemente de su nivel de desarrollo, pueden estar en condiciones de dar acogida a una actividad concreta de la ETN que corresponda a las

ventajas derivadas de su situación. No tener que atraer la gama completa de las actividades de producción de una ETN da a los países la posibilidad de especializarse en una producción exclusiva.

En el presente documento se examina de qué modo las ETN impulsan el crecimiento y el desarrollo de los países en desarrollo receptores 3/. El presente documento consta de las secciones siguientes. En la sección I se pasa brevemente revista a las transformaciones sobrevenidas recientemente en las actitudes de los países en desarrollo y en los regímenes normativos en relación con las ETN y el aumento de la IED en los países en desarrollo durante el decenio de 1990. La sección II trata de las relaciones entre la IED y otras formas de la actividad de las ETN, así como de sus efectos sobre el comercio y, a través del comercio, sobre el crecimiento y el desarrollo. En la sección III se examinan los cauces por los que la IED influye directamente sobre el crecimiento y el desarrollo en los países en desarrollo receptores; entre estos efectos figuran, de modo principal, los efectos sobre el ahorro y la formación de capital, la transferencia de medios técnicos y la innovación interna, el espíritu de empresa en el país y el empleo, la capacitación y la formación de capital humano. En la sección IV se establece una relación entre los análisis de los efectos comerciales y los efectos sobre el desarrollo y se formulan algunas consideraciones de índole general para los países receptores y para los países de origen.

Notas

Sección I

TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS REGULADORAS
Y DE LAS CORRIENTES DE INVERSIÓN EN LOS
PAÍSES EN DESARROLLO

Durante los últimos 15 años aproximadamente, se ha registrado una modificación trascendental en la actitud de los gobiernos de los países en desarrollo hacia la IED. Hasta mediados del decenio de 1980 muchos gobiernos veían las ETN con desconfianza y tendían a reducir su libertad de acción mediante prohibiciones directas, limitaciones en las industrias en las que estaban autorizados a operar, restricciones sobre las remesas de beneficios y la repatriación de capital o mediante la imposición de rigurosas normas en materia de rendimiento (aun cuando se establecían en muchos casos a cambio de reducciones impositivas o subvenciones). En cambio, en la actualidad todos los países en desarrollo acogen con agrado la IED y han liberalizado considerablemente sus normas y reglamentos al respecto (capítulo VI del documento de la UNCTAD, 1995a; UNCTAD y Banco Mundial, 1994): a lo largo del período 1991 a 1997, dentro de un total de 750 modificaciones introducidas en los regímenes IED de los países, el 94% tuvo por finalidad crear un ambiente más favorable para las ETN (UNCTAD, 1998a).

La tendencia a la liberalización lleva consigo una reducción de los obstáculos que se oponen a la actividad de las ETN, un fortalecimiento de las normas del trato

aplicado a las filiales extranjeras y el despliegue de esfuerzos para conseguir el funcionamiento apropiado de los mercados, en especial mediante el empleo de políticas reguladoras de la competencia. Por ejemplo, en casi todos los países en desarrollo se permite actualmente a las ETN actuar en la mayoría de los sectores industriales de la economía. Además, se han eliminado por lo general o se han atenuado de manera significativa las limitaciones aplicadas a las remesas de beneficios, la repatriación de capital y otras transferencias de fondos. Es también menos importante la práctica de imponer normas en materia de rendimiento (UNCTC y UNCTAD, 1991), en muchos casos como contrapartida a incentivos fiscales 1/. En la mayoría de los regímenes reformados de la IED se ha dado acceso a los incentivos que están al alcance de las empresas nacionales. De hecho, algunos países están concediendo a filiales extranjeras un trato mejor que el trato nacional, en el sentido de que estas empresas son las beneficiarias de incentivos que no se conceden a los productores nacionales. Hasta ahora había ocurrido con frecuencia que se negara a las filiales extranjeras el acceso a los mercados internos de capital, por considerar que esta restricción obligaba a las ETN a financiar sus inversiones en el país de acogida con la introducción de inestimables divisas extranjeras; en muchos países estas limitaciones se han eliminado o sencillamente han dejado de aplicarse. Análogamente, hay en la actualidad una aceptación mucho más amplia de los principios del trato nacional y del trato justo y equitativo de los inversionistas extranjeros (Fatouros, 1993). La tendencia a la liberalización ha tenido también como resultado una disminución espectacular -hasta la

desaparición virtual- de las nacionalizaciones de filiales extranjeras desde el máximo alcanzado a mediados del decenio de 1970; es más, se observa una tendencia general hacia la privatización (incluso de filiales extranjeras anteriormente nacionalizadas). Por último, un número cada vez mayor de países está revisando sus regímenes de propiedad intelectual y adoptando nuevas leyes reguladoras de la competencia.

Estos cambios, múltiples y diversos, sobrevenidos en las políticas en el plano nacional con respecto a todos los aspectos de las medidas relativas a la IED y a las actividades de las ETN forman una parte importante del contexto de las negociaciones sobre un posible marco multilateral en materia de inversiones. Ocurre así porque la tendencia a la liberalización es fuerte en todas las regiones del mundo en desarrollo y en las economías en transición, con una intensidad máxima en la América Latina, en parte porque las políticas seguidas en dicha región solían ser muy restrictivas antes de las modificaciones recientes.

La liberalización de los regímenes de la IED ha sido completada por la conclusión de un número cada vez mayor de tratados bilaterales en materia de inversión. De los 1.513 tratados en vigor en fecha 31 de diciembre de 1997, unos dos tercios databan del decenio de 1990 (153 en 1997 únicamente) (UNCTAD, 1998a). Cada vez más, estos tratados han dejado de concertarse entre países desarrollados y países en desarrollo únicamente y ahora unen también a países en desarrollo y a estos países con países de economía en transición (UNCTAD, 1996b, págs. 134 a 148). También en

los planos regional y multilateral, un número creciente de acuerdos versa sobre asuntos relacionados con la inversión.

Es más, y de modo más general, la situación actual es una situación de competencia por la IED, con incentivos destinados a atraer inversiones que son cada vez más amplios y generosos (UNCTAD, 1996c). Los países en desarrollo consideran en la actualidad que la IED aporta una contribución positiva a su desarrollo. Por lo general, las modificaciones introducidas en los regímenes de la IED forman parte integrante de un conjunto más amplio de reformas entre las que figuran la apertura de la economía al comercio exterior, un mayor énfasis en las estrategias de desarrollo para conseguir competitividad internacional y la desreglamentación.

La transformación de las actitudes ha sido tan extraordinaria que las expectativas quizá sean demasiado elevadas en relación con lo que las ETN pueden hacer. Aun cuando es cierto que pueden contribuir al esfuerzo de desarrollo de múltiples maneras, la actividad del sector interno es normalmente mucho más importante. Además, la cantidad y la calidad de la IED y la función de las ETN en el desarrollo dependen también del medio ambiente político en los países de acogida y, consideración igualmente importante, de los recursos productivos disponibles en el país. En el plano político, ello va mucho más allá de la mera liberalización de los regímenes de la IED hasta comprender las políticas relacionadas con el comercio, los tipos de cambio y, en general, la estabilidad macroeconómica. Los esfuerzos deliberados para mejorar el capital humano y la infraestructura física y social pueden ser

también métodos valiosos para realzar la calidad de la IED que los países pueden atraer.

A medida que han evolucionado los marcos reguladores de los países en desarrollo, las ETN han emprendido un proceso de ajuste del capital en acciones que ha conducido a la entrada de corrientes de IED cada vez más cuantiosas en los países en desarrollo desde mediados del decenio de 1980 aproximadamente: a partir de un promedio anual de 20 billones de dólares de 1983 a 1988 a un promedio de 93 billones en 1994-1995, hasta alcanzar la cifra de 149 billones en 1997. La parte correspondiente a todos los países en desarrollo en el total de las corrientes de IED ha aumentado considerablemente desde mediados del decenio de 1980, de una quinta parte a cerca de dos quintas partes (cuadro 1 del anexo). Solamente Asia está recibiendo en la actualidad cerca de una cuarta parte de las corrientes mundiales de IED, en comparación con una décima parte de 1983 a 1988. En cambio, la parte correspondiente a los países de la América Latina y el Caribe en el total de las entradas de IED disminuyó bruscamente en el decenio de 1980, a causa de la persistente crisis económica en muchos países de la región; sin embargo, durante el decenio de 1980 las entradas de IED se recuperaron sustancialmente en dicha región. Las entradas de IED en África sólo han aumentado lentamente y se han estacionado alrededor de los 5 billones de dólares desde 1994, lo que representa una parte decreciente en las corrientes mundiales. Como reflejo del aumento global de las corrientes de IED a los países en desarrollo, la relación entre las entradas de IED y la formación bruta de capital fijo en los países en desarrollo es en la

actualidad una vez y media la de los países desarrollados: el 8,7% en comparación con el 5,6% en 1996 (UNCTAD, 1998a).

Las corrientes de IED han tendido a concentrarse en unos pocos países asiáticos y latinoamericanos. En Asia, las entradas en China son cuantiosas: su enorme mercado y la posibilidad de disponer de mano de obra especializada remunerada con salarios bajos han sido factores muy atractivos para las ETN. Desde la apertura de la economía china a la inversión procedente del exterior, las entradas de IED se han acrecentado y en la actualidad dicho país recibe alrededor del 11% de las entradas mundiales. Estas corrientes han aumentado también en relación con las dimensiones de la economía china y han pasado de un 0,6% del producto interno bruto (PIB) de 1983 a 1988 a alrededor de un 5% a mediados del decenio de 1990.

La inversión en otros países asiáticos ha sido también importante y, en el caso de algunos países del Asia oriental y sudoriental, ha representado una intensificación de las tendencias que se habían manifestado a comienzos del decenio de 1980. Durante el decenio de 1990 se han registrado bruscos aumentos de las entradas de IED en la India, Indonesia, Malasia, el Pakistán, Filipinas, la República de Corea y Singapur. Muy recientemente, las entradas de IED han venido aumentando considerablemente también en otros países (por ejemplo: Viet Nam y Sri Lanka). Las economías de la región han recibido inversiones no sólo de ETN basadas en los tradicionales países de origen (especialmente el Japón), sino también de ETN de la misma región, en particular de la República de Corea,

la Provincia china de Taiwán, Hong Kong, región administrativa especial de China (en adelante: Hong Kong, China) y Singapur. Si bien quedan por ver todos los efectos de la agitación financiera de 1997-1998, los factores básicos indican que Asia seguirá siendo un lugar atractivo para la inversión también en el futuro.

En la América Latina 2/, los países que han recibido las entradas más importantes han sido la Argentina, México, el Brasil (desde 1994), Chile, el Perú (también desde 1994) y Colombia. Ahora bien, varios receptores más pequeños (por ejemplo Bolivia, el Ecuador, el Paraguay y Costa Rica) han experimentado también bruscos aumentos de las entradas de IED (CEPALC, 1998, pág. 17). La IED ha respondido favorablemente al mejoramiento de las condiciones macroeconómicas. Primero en la Argentina y más recientemente en el Brasil, la inflación ha sido dominada y el crecimiento se ha reanudado aun cuando con algunas fluctuaciones. Además, las privatizaciones de servicios públicos y de otras empresas de propiedad estatal han atraído grandes entradas de IED. En el Brasil la privatización ha comenzado y es de prever que promoverá mayores entradas de IED. La creación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALC) ha sido un factor importante de influencia sobre la IED en México. Varias ETN han creado o perfeccionado sus instalaciones de producción en ese país para aprovecharse del mercado más amplio abierto por la participación de México en el ALC. Las inversiones realizadas en la Argentina han respondido también a la atracción del mayor mercado creado por la participación de dicho país en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (junto con el Brasil, el Uruguay y el Paraguay). En Chile se ha registrado un aumento sostenido de la IED, sobre todo en la minería y en otras industrias relacionadas con los recursos naturales, que se remonta a 1987. Un programa de canje entre deuda y capital social que se realizó entre 1985 y 1990 dio origen al aumento y atrajo la atención de los inversionistas. Es probable que la reciente

asociación del país con MERCOSUR estimule la inversión en la actividad de fabricación con destino a dicho mercado.

Por último, la concentración caracteriza también las entradas de IED en África. Los mayores receptores son Nigeria, Egipto y Marruecos, que conjuntamente han acogido alrededor de las dos terceras partes de las entradas de IED en el continente. Del total, África del Norte atrae más de una tercera parte y el África al sur del Sahara, el resto.

En el conjunto del mundo en desarrollo, las entradas de IED están intensamente concentradas en unos pocos países en desarrollo receptores: correspondieron a 18 economías (cuadro 1 del anexo) más de cuatro quintas partes de las entradas totales de IED en los países en desarrollo en 1997 (es decir, el 32% del total de las entradas mundiales). Es de señalar, sin embargo, que muchos países pequeños están en condiciones de atraer entradas cuantiosas y cada vez mayores de IED en relación con el tamaño de sus economías. Por ejemplo, las entradas en África en su conjunto, en relación con el PIB africano, son aproximadamente del mismo orden de magnitud relativo que las corrientes dirigidas a países desarrollados. En algunos países, en los que las magnitudes absolutas de IED son pequeñas -entre ellos Angola, Gambia, Ghana y Zambia- la relación entre la IED y la formación bruta de capital fijo está comprendida entre un 15 y un 90% (cuadro B.5 del anexo del documento de la UNCTAD, 1998a). Sin embargo, lo cierto es que los países africanos no han podido atraer la IED en las cantidades que habrían estado justificadas por su base de recursos naturales y el tamaño potencial del mercado. Los

problemas que tienen como resultado que estas economías sean menos atractivas para los inversionistas extranjeros son múltiples, entre ellos factores políticos, económicos, jurídicos e institucionales. Los gobiernos africanos tienen plena conciencia de estos problemas y hacen lo posible para resolverlos (UNCTAD, 1995b).

Un aspecto importante del aumento de la IED en el decenio de 1990 es el acrecentamiento impresionante de la inversión exterior de la ETN basada en los mismos países en desarrollo, mayoritariamente (pero no exclusivamente) con destino a otros países en desarrollo (UNCTAD, 1993b y 1997b). Si bien sólo de un 2 a un 3% de todas las salidas de IED tuvieron su origen en países en desarrollo a comienzos del decenio de 1980, esta proporción fue superior a un 14% en 1996-1997 (cuadro 2 del anexo).

Empresas del sur, el este y el sudeste de Asia han efectuado el grueso de estas inversiones. En estos países, el crecimiento orientado hacia la exportación ha conducido a la emergencia de las ETN que invierten en otros países de la región y, en último término, en mercados de los países desarrollados (UNCTAD, 1997b). A medida que las empresas de la región perfeccionan sus propios medios competitivos y tecnológicos, comienzan también a situarse en una posición de vanguardia. La característica más importante de esta evolución es el hecho de que esté orientada hacia la explotación de nuevas ventajas comparativas en los mercados mundiales. Ello ha exigido índices elevados de inversión en relación con el PIB, así como el acceso a los

mercados internacionales (capítulos IV y V del documento de la UNCTAD, 1995a); las ETN han desempeñado una función al respecto en varios de los países de la región. El grado cada vez mayor de integración económica conseguido dentro de la región y la pauta de crecimiento que se ha establecido (es decir, el progreso de varios en común) se debe en buena parte a la actividad de las ETN (capítulo V del documento de la UNCTAD, 1995a y Ozawa, 1992). De hecho, en algunos de esos países, en la actualidad las salidas de IED son relativamente más importantes que las correspondientes a los principales países de origen de las ETN. La relación entre la IED en el exterior y la formación bruta de capital fijo en el decenio de 1990 ha sido superior en promedio a un 9% en Singapur y a alrededor de un 5% en la Provincia china de Taiwán. Esta relación es superior a la correspondiente a los países desarrollados, que se ha mantenido en alrededor del 5% (UNCTAD, 1997a). Ahora bien, algunas de estas pautas y tendencias registradas en la región tal vez cambien como consecuencia de la perturbación financiera de 1997-1998.

Algunas empresas latinoamericanas han comenzado también a hacer grandes inversiones en el extranjero, principalmente en otros países de la región. Las compañías que han conseguido hacerse con medios propios han dirigido el proceso. Ha habido también casos de inversión en los mercados finales a fin de apoyar las exportaciones de las empresas inversionistas y se puede observar una tendencia incipiente hacia la producción integrada con destino a los mercados regionales, particularmente en el contexto del MERCOSUR. Estas tendencias de la inversión en el exterior han contribuido a favorecer los

cambios de actitud hacia la IED y las ETN en los países interesados.

-34-

Notas

Sección II

EFFECTOS SOBRE EL DESARROLLO A TRAVÉS DEL COMERCIO

En esta sección se examina la relación entre la IED y el comercio, así como el efecto de las actividades comerciales de las empresas transnacionales (ETN) sobre el crecimiento y el desarrollo. Generalmente se considera que la IED puede servir de sustituto del comercio o alternativa al mismo. Por eso, la primera cuestión que hay que plantearse es la relación entre la IED y el comercio. En el sector de la manufactura, la secuencia que normalmente han seguido las empresas en su internacionalización es, primero, exportar un producto a los mercados exteriores y, posteriormente, empezar a producirlo en esos propios mercados (UNCTAD, 1996b, cap. III). Ello se debe a que el comercio es menos arriesgado que la IED, en parte porque supone menores gastos irrecuperables. Cuando el mercado exterior se consolida puede resultar aconsejable la IED, primero en pequeña cuantía y en actividades auxiliares (servicios comerciales, de almacenamiento, reparación y posventa), y posteriormente para fabricar el producto en su totalidad. Si la secuencia es ésta, el efecto directo de la IED es sustituir el comercio de un producto determinado. Este efecto preocupa en cierta medida a los países de los que procede la inversión y a sus sindicatos, que a veces tienden a oponerse a las salidas de IED hacia otros países porque consideran que eso da lugar a pérdidas de puestos de trabajo. Sin embargo, aun en ese caso, la IED puede tener efectos indirectos positivos sobre el comercio y promover la inversión ya que puede dar origen a una cadena de exportaciones de insumos,

bienes intermedios, maquinaria y servicios. Por consiguiente, el efecto neto de la IED sobre el comercio, incluso en el sector de la manufactura, puede muy bien ser positivo y beneficioso para las economías de los países receptores y los países inversores.

En el caso de las inversiones orientadas a la exportación, y en la medida en que están desapareciendo los obstáculos al comercio y las inversiones, estas últimas adquieren una importancia cada vez mayor frente a las inversiones realizadas únicamente para atender al mercado interno del país receptor, ya que hacen que aumente la probabilidad de que la IED tenga efectos positivos sobre el comercio. En términos más generales, a medida que aumenta la integración de la producción internacional, el comercio y la inversión establecen unas relaciones más complejas y están cada vez más determinados, simultáneamente, por las decisiones de las empresas sobre su localización (UNCTAD, 1996b, cap. IV).

En el caso de los recursos naturales, la IED ha provocado siempre una expansión del comercio. De hecho, la IED ha sido frecuentemente una condición inexcusable para que muchos países con economías basadas en la explotación de recursos naturales puedan intervenir en el comercio en gran escala, y claramente promueve el comercio. En el sector de los servicios, por otra parte, el comercio transfronterizo está sometido a obstáculos técnicos ya que muchos servicios sólo pueden ofrecerse en mercados extranjeros a través de la IED. No obstante, la inversión en servicios motiva muchas veces nuevas corrientes de importación de mercancías y de servicios comercializables en el mercado internacional

hacia la economía receptora y, al mismo tiempo, hace que mejore la infraestructura de producción de bienes comercializables en el mercado internacional.

En esta sección se parte del supuesto de que el comercio tiene efectos positivos a largo plazo sobre el crecimiento en la mayoría de los países en desarrollo 1/. Hay dos motivos importantes para ello. El primero es el tamaño de los mercados; la mayoría de los países en desarrollo tienen un mercado interno relativamente pequeño, debido a los reducidos ingresos por habitante y/o su pequeña población. El segundo motivo es que el aumento de las inversiones y la productividad en la mayoría de los países en desarrollo depende mucho de la importación de bienes de capital y tecnología. Esto significa que las inversiones y la adquisición de tecnología dependen en último extremo de la capacidad de generar divisas. Para conseguir una tasa sostenida de aumento de las inversiones y un crecimiento acelerado de la productividad, se necesita una firme expansión de las exportaciones. Habida cuenta de las características de las exportaciones de los países en desarrollo, que tienden a centrarse en unos pocos productos básicos, o en uno sólo, con una elasticidad de la demanda en los mercados mundiales que depende de su baratura y de la renta disponible, la única forma de lograr unas tasas elevadas y sostenidas de crecimiento de las exportaciones sin deteriorar la relación de intercambio es diversificar las exportaciones.

A. Efectos directos

)Qué relación tienen las ETN con todo esto? Las actividades de las ETN, tanto si se trata de IED como si se trata de relaciones más libres con empresas de países en desarrollo, tienen efectos importantes sobre las corrientes comerciales. Para entender la forma en que las ETN y la IED influyen sobre el comercio, hay que dividir la IED (y otras actividades de las ETN en distintos tipos en función de los diferentes objetivos que pueden plantearse para intervenir en países en desarrollo. En términos generales, se puede distinguir entre inversiones para disponer de recursos naturales, inversiones para obtener mercados, inversiones para mejorar la eficiencia e inversiones en activos estratégicos 2/.

La IED para obtener recursos naturales es la forma más antigua de intervención de las ETN en países en desarrollo. Sin duda promueve el comercio desde el lado de la producción (u oferta): la IED muchas veces es una condición necesaria, especialmente en los países en desarrollo, para obtener productos primarios básicos que vender en los mercados extranjeros y genera unas exportaciones de recursos naturales que no se hubieran producido en caso contrario. Desde el punto de vista de los insumos utilizados y el consumo generado, también se registran efectos positivos sobre el comercio ya que la IED orientada hacia los recursos naturales generalmente se presenta acompañada de importaciones de bienes de capital, insumos intermedios especializados y bienes de consumo 3/. Los países receptores también podrían lograr nuevas ganancias dedicándose a la transformación de los recursos naturales; sin embargo, las políticas

comerciales que prevalecen en los países importadores, especialmente las que se traducen en una progresividad arancelaria, tienden a desincentivar la elaboración local en los países en desarrollo.

La IED destinada a conseguir mercados se convirtió en los decenios de 1960 y 1970, durante la época en que estuvo más difundida la industrialización a través de la sustitución de importaciones, en el motivo más poderoso para invertir en el sector manufacturero de los países en desarrollo. También determinó en gran medida la ola de inversiones de los Estados Unidos en Europa durante el período de la primera posguerra y de las inversiones japonesas en los Estados Unidos desde principios del decenio de 1980. En general, las inversiones en el sector manufacturero para conseguir mercados son, en principio, un sustituto de las exportaciones del país de origen y su existencia se debe muchas veces a los obstáculos a la importación que establecen los países receptores. Desde el punto de vista de la producción, tienen efectos reductores del comercio, pero desde el punto de vista de los insumos utilizados para la producción sus efectos son positivos para el comercio ya que la sustitución de importaciones hace que se modifique su composición, adquiriendo mayor peso los insumos intermedios y los bienes de capital. Además, todas las inversiones para conseguir mercados normalmente tienen un efecto multiplicador sobre la demanda y la producción interna, que puede traducirse en un aumento significativo indirecto de las importaciones. Así pues, las medidas en materia de inversiones son un tema interesante que debe figurar en los debates sobre un posible marco multilateral para la inversión.

Además de los obstáculos existentes al comercio, las inversiones para conseguir mercados tienen otras causas. En algunos casos, unos costos elevados de transporte pueden hacer que la inversión en un país receptor sea una alternativa eficaz a exportar al mismo. Las diferencias de gustos de los consumidores y la necesidad de adaptar el producto a las condiciones y los insumos locales también pueden hacer aconsejable atender al mercado interno mediante la inversión, en lugar de la exportación. En tales casos, la IED para obtener mercados no tiene consecuencias comerciales sobre la producción (ya que no sustituye exportaciones) y tiene efectos positivos sobre el consumo. Los efectos indirectos sobre el comercio son también positivos.

Recientemente, la formación o reforzamiento de algunas agrupaciones regionales ha dado origen a inversiones importantes para atender a los mercados ampliados 4/. El TLCAN es el caso más claro de este tipo, ya que se han producido grandes inversiones en México con vistas al mercado de los Estados Unidos (por ETN basadas en los Estados Unidos y por ETN de otros países de origen, especialmente el Japón), y lo mismo ocurre con Europa, donde el programa del Mercado Común (completado oficialmente en 1992) dio origen a una ola de entradas de IED a finales del decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 (UN-TCMD, 1993). También son casos claros las inversiones de las ETN europeas (y otras) en los países de Europa central y oriental con los que la Unión Europea ha firmado acuerdos comerciales y en la Argentina, después de la creación del MERCOSUR

a finales del decenio de 1980. Todas estas inversiones tienen un componente de desviación de las corrientes inversoras y hubieran podido producirse en cualquier otro lugar si no hubiera habido un plan de integración, pero los grandes mercados hacia los que están dirigidas garantizan unas economías de escala que muchas veces no podían lograrse antes con IED para obtener mercados.

Esto significa que la probabilidad de que las inversiones para obtener mercados puedan reducir el nivel de bienestar del país receptor es muy inferior a la probabilidad de que las inversiones realizadas durante el período de sustitución de las importaciones para ahorrar aranceles pudieran reducirlo. Si se considera la economía mundial en su conjunto, pueden resultar positivas para el bienestar social en la medida en que dan lugar a una producción eficiente y a la difusión de ese tipo de producción. Indudablemente hacen que se acelere la tasa de crecimiento de los países receptores, ya que hacen aumentar el capital acumulado. En estos casos, las inversiones son favorables al comercio tanto desde el punto de vista de la producción como desde el punto de vista del consumo: generan una corriente de exportaciones de los países receptores y una corriente de importaciones de componentes, insumos, bienes de capital y servicios procedentes de los países de origen de las inversiones.

La mayor parte de la IED en los sectores de servicios tienen por fin obtener mercados. Como muchos servicios sólo se pueden suministrar en mercados extranjeros a través de IED, ésta no tiene efectos comerciales negativos desde el punto de vista de la

producción y puede tener efectos comerciales positivos desde el punto de vista del consumo, ya que induce nuevas exportaciones de maquinaria y otros servicios (por ejemplo, servicios de consultoría y diseño) procedentes del país de origen de la ETN inversora (UNCTC, 1989; Sauvant y Mallampally, 1993; UNCTAD y el Banco Mundial, 1994). También puede tener efectos positivos indirectos a largo plazo sobre las exportaciones de mercancías (o servicios) de los países receptores. Por ejemplo, la IED en bancos, telecomunicaciones o servicios públicos puede hacer que disminuyan los costos de estos insumos no comercializados en el mercado internacional y que los productores del país receptor sean competitivos a escala internacional en diversos sectores que no generaban exportaciones antes de la inversión extranjera. Esta situación puede cambiar si los servicios se hacen más comercializables internacionalmente (Savant, 1990; UNCTAD, 1994b).

Cuando las ETN localizan en el extranjero una parte de su cadena de acumulación de valor añadido para mejorar la rentabilidad de sus operaciones generales se produce una IED para mejorar la eficiencia. Las inversiones más antiguas de este tipo pretendían obtener mano de obra. Al subir los salarios de los países inversores, las empresas transnacionales tratan de obtener acceso a la mano de obra más barata de los países en desarrollo, localizando en ellos los segmentos con mayor intensidad de mano de obra de su proceso de producción. Esta forma de actuar ha sido característica de algunas inversiones japonesas en Asia; inversiones de Estados Unidos en México, América Central y Asia; e inversiones europeas

en Europa central y oriental. Más recientemente, como los salarios reales han ido subiendo con el paso del tiempo en algunos países asiáticos que estaban bien situados para industrializarse con una estrategia orientada al exterior, las inversiones para obtener mano de obra se han desviado hacia otros países asiáticos con salarios más bajos.

Las inversiones para obtener mano de obra normalmente generan comercio ya que hacen crecer las exportaciones de los países receptores. En muchos casos, también provocan una diversificación de las exportaciones de los países receptores, que pasan a incluir también manufacturas. Desde el punto de vista del consumo, estas inversiones tienden también a generar comercio ya que se importa un porcentaje importante de las materias primas utilizadas para la producción (y un porcentaje también de los productos de consumo ordinario).

Por supuesto, las actividades de las ETN en los países en desarrollo para obtener mano de obra pueden adoptar formas distintas de la IED. Los procesos con una gran intensidad de mano de obra pueden ser trasladados a los países en desarrollo mediante diversos acuerdos contractuales entre empresas nacionales y ETN o compradores extranjeros (e incluso grandes empresas de los países de origen que, en términos estrictos, no son empresas transnacionales). Todas estas formas de relación con empresas internacionales generan comercio. Los beneficios de la IED y otras formas de intervención de las ETN en las ramas de producción con gran intensidad de mano de obra de los países en desarrollo están estrechamente relacionados con la asistencia que pueda prestarse a los países receptores

para superar las desventajas en la esfera de la información con que se encuentran para acceder a los mercados. Sin una intervención de ETN, puede resultar muy oneroso para las empresas de los países en desarrollo penetrar en los mercados de los países desarrollados. La información es opaca y muy cara. Las ETN y los grupos compradores de los países desarrollados facilitan diversos tipos de información que es fundamental para tener éxito en esos mercados: disponen de canales de comercialización ya preparados y de contactos con clientes y distribuidores, y muchas veces pueden aportar también diseño de productos, tecnología e insumos fundamentales.

El traslado de los procesos con gran intensidad de mano de obra hacia los países en desarrollo probablemente ha sido el factor más importante que explica el crecimiento de sus exportaciones de manufacturas durante los tres últimos decenios, y las ETN son uno de los motores más importantes de su ventaja comparativa. No obstante, las empresas locales han tenido también un papel importante, especialmente en Asia oriental. En general, las ETN (incluidas las de otros países en desarrollo) han tenido más importancia, pero los beneficios se han centrado fundamentalmente en unos pocos países. Además, el hecho de que las actividades de exportación se vieran potenciadas por una serie estática de ventajas (mano de obra barata) se ha traducido en algunos casos en una reducción de los beneficios una vez que se han agotado (cuando suben los salarios). Las ETN pueden potenciar sus actividades exportadoras desde los países receptores, y efectivamente algunas veces lo hacen, pero en ocasiones este hecho se debe a medidas adoptadas por los gobiernos para

mejorar la calidad de los insumos de los factores e inducir a los inversores a realizar actividades más complejas, y no siempre se debe a que las inversiones de las ETN mejoran la capacidad básica de competencia de los países receptores: las ETN aprovecharán las oportunidades que ofrezca la mejor preparación de la mano de obra y la mayor eficiencia de la oferta en otros sitios.

La localización de operaciones en el extranjero para obtener mano de obra ha sido muchas veces criticada en los países de origen de las ETN matrices, en particular por los sindicatos, basándose para ello en que causan desempleo. Éste no es siempre el caso ya que, como se indicó anteriormente, generan un flujo de exportaciones de componentes, insumos y maquinaria; además, generan empleo en los sectores de servicios muy especializados (por ejemplo, servicios de diseño o comercialización). Más que reducir el empleo en el país de origen, las inversiones para obtener mano de obra hacen que su composición se modifique para tender a desplazarse hacia puestos de trabajo con salarios mayores, lo que provoca desempleo en los puntos bajos de la escala salarial pero hace que aumente la demanda de mano de obra muy especializada y con salarios elevados.

También se producen inversiones para obtener mano de obra en el sector de los servicios. Por ejemplo, un porcentaje cada vez mayor del procesamiento de datos, que exige una gran intensidad de mano de obra, puede realizarse, y de hecho se realiza, en países en desarrollo, donde los costos laborales son inferiores a los del país de origen de la ETN inversora (por ejemplo, desarrollo de programas de computadora en la India o procesamiento de

datos en Barbados). Estos servicios pueden ser realizados en países en desarrollo, y en nombre de una ETN de servicios o manufacturera, bien por una empresa filial o bien por un subcontratista.

Hay otros tipos, más complejos, de inversiones para mejorar la eficiencia que están estrechamente relacionados con la progresiva consolidación de una producción integrada a escala internacional. Una forma de inversión que resulta cada vez más importante para los países en desarrollo es la destinada a asegurar un aprovisionamiento de componentes fabricados en el exterior (UNCTAD, 1995a, cap. IV). El principal motor de estas inversiones ha sido la subida de los salarios en los países desarrollados, especialmente en el Japón y Europa. La apreciación a largo plazo del yen y las monedas europeas frente al dólar de los Estados Unidos pudo ser un poderoso incentivo para que ETN japonesas y europeas que deseaban mantener su competitividad a escala mundial realizaran este tipo de IED. También ha sido muy utilizado por las empresas transnacionales de los Estados Unidos en ciertas ramas de producción, como la industria del automóvil, la electrónica y las computadoras personales. La principal ventaja que ofrecen algunos países en desarrollo para la localización de empresas es el reducido costo unitario de la mano de obra (debido no sólo a los salarios relativamente bajos sino también a la elevada productividad laboral). Estas industrias exigen una mano de obra más preparada de lo que la IED destinada a conseguir mano de obra exige normalmente. Por consiguiente, tiende a centrarse en los países en desarrollo orientados al exterior y relativamente industrializados.

La forma más extrema de aprovisionamiento de componentes en el exterior es fabricar en el exterior el equipo original, de forma que una empresa de un país en desarrollo se compromete a librar a una ETN un producto manufacturado y totalmente acabado, que llevará la marca de la ETN. Ésta es una de las formas que han adoptado los contratos entre ETN y empresas de países en desarrollo. Varias empresas de la República de Corea iniciaron su penetración en los mercados de los países desarrollados gracias a la manufactura de productos originales para ETN, que más tarde sustituyeron parcialmente con productos con marcas propias.

Las ETN, además de las ventajas que ofrece el conocimiento del mercado y la tecnología, disponen de sistemas de servicios y distribución que las empresas de países en desarrollo tendrían que improvisar. Para que sea posible este tipo de relación, la empresa del país en desarrollo tiene que disponer de una capacidad de gestión, empresarial y tecnológica bastante alta (Ermst, Ganiatsos y Mytelka, 1998).

El aprovisionamiento de componentes en el extranjero genera comercio y representa para el país receptor subir un escalón más en la "escala de la calidad" y abandonar los contratos que sólo pretenden conseguir mano de obra. No sólo aumentan las exportaciones (y las importaciones) sino que se induce la diversificación de las exportaciones hacia productos más complejos.

Para definir la contribución de las ETN al desarrollo, sea a través de IED o sea a través de otras relaciones contractuales, tiene una enorme trascendencia el acceso a los mercados

de que puedan disponer las empresas utilizadas para obtener mano de obra o lograr un aprovisionamiento exterior de componentes. Además de las ventajas que ofrecen las ETN en la esfera de la información, cuando un producto se comercializa dentro de la red de una ETN es menos probable que sea objeto de amenazas proteccionistas que cuando el exportador es una empresa independiente de un país en desarrollo.

De hecho, hay leyes en los países desarrollados que favorecen la transformación en el exterior de insumos procedentes del país importador (en los Estados Unidos, las normas de origen 806/7 del Arancel de Aduanas). Normalmente la transformación es realizada por una filial extranjera de la empresa matriz o por un subcontratista. No obstante, se sabe que las normas de origen pueden hacer que resulte más difícil a los países exportadores diversificar sus mercados ya que, para reunir las condiciones necesarias para que sus productos elaborados reciban un trato de franquicia arancelaria tienen que importar del país o los países que aplican las normas de origen componentes más caros que los ofrecidos por terceros.

Otra forma de IED para mejorar la eficiencia es la IED horizontal en productos diferenciados; es menos común en los países en desarrollo y tiende a presentarse asociada en general con flujos de inversión entre países desarrollados (por ejemplo, en los sectores del automóvil, las computadoras, los productos químicos y los bienes de consumo). Se produce por la necesidad de adaptar los productos al gusto o los requisitos de calidad de un mercado determinado. Estas inversiones necesitan un mercado relativamente amplio ya que dependen de que exista una demanda de diferentes marcas de

productos similares en industrias caracterizadas por importantes economías de escala. Como los mercados de los países en desarrollo se están ampliando gracias a los acuerdos regionales de comercio, es probable que estas inversiones sean más frecuentes también en estos países (Robson, 1993). De hecho, en el TLCAN y el MERCOSUR se producen cada vez más inversiones transfronterizas en industrias de este tipo. Estas inversiones promueven el comercio y el bienestar social. El país receptor termina exportando algunas marcas del producto e importando otras, con un costo menor para el consumidor. El bienestar social aumenta no sólo por los menores costos de producción sino también por la disponibilidad de una mayor variedad de productos.

La IED destinada a adquirir activos estratégicos normalmente se produce en una etapa avanzada del proceso de mundialización de las actividades de las empresas, cuando éstas, incluidas unas pocas de países en desarrollo, invierten en el extranjero con el fin de adquirir capacidad para realizar actividades de investigación y desarrollo (por ejemplo, las inversiones en microelectrónica japonesas o coreanas en los Estados Unidos). Como ya se ha indicado, la producción internacional integrada supone la localización de cada uno de los componentes de la cadena de acumulación de valor añadido allí donde contribuya más a la rentabilidad de la ETN. Por tanto, puede ser rentable para una empresa trasladar las actividades de diseño, investigación y desarrollo (u otras actividades con un alto valor añadido) del país de origen a una filial extranjera. Algunos países en desarrollo están en condiciones, o pueden estarlo, de atraer

este tipo de IED mediante inversiones en recursos humanos e infraestructura; por ejemplo, la disponibilidad de personal preparado y de la necesaria infraestructura de telecomunicaciones ha contribuido a que ETN localicen centros de investigación y desarrollo y servicios de sede en Singapur, servicios de informática en la India y centros de servicios de reserva para aerolíneas en el Caribe. Estas inversiones promueven el comercio tanto desde el punto de vista de la producción como desde el punto de vista del consumo. Para los países en desarrollo interesados, este tipo de IED equivale a exportar servicios de mano de obra muy especializada. Y generalmente hacen aumentar las exportaciones de servicios y de equipo procedentes de los países inversores.

B. Efectos indirectos

Los efectos de la IED sobre el comercio no se limitan a los ya indicados. La IED también tiene efectos indirectos a través de los tipos de cambio y la disponibilidad de divisas. En la bibliografía de los años setenta especializada en la IED se destacaban sus efectos sobre la balanza de pagos (por ejemplo, Lall y Streeten, 1977; véase también Gray, 1993; y UNCTAD, 1997a, cap. II, donde se resume la información empírica); al mismo tiempo, la mayoría de los países en desarrollo tenían estrangulado el crecimiento por las dificultades para obtener divisas. Por consiguiente, los países se interesaban por la IED no sólo a causa de su contribución más directa al desarrollo, con inclusión de los efectos comerciales antes señalados, sino también por las importaciones adicionales que permitía al disminuir esas dificultades. Sin embargo, como resulta posible que las entradas

de IED provoquen unas salidas de beneficios, que hay que sumar a los reembolsos a las empresas matrices de los créditos concedidos a sus filiales extranjeras así como a los pagos por licencias y asistencia técnica, las salidas pueden ser en último extremo superiores a las entradas. Mas en concreto, la cuestión que se plantea es comparar las entradas de divisas que produce una inversión y el valor de las salidas futuras de beneficios, restándoles el tipo de interés internacional que tendría que pagar el país para obtener divisas. Normalmente cabe esperar que las salidas netas futuras sean superiores a las entradas de capital motivadas por la inversión original, ya que las tasas de beneficio, en particular en los países en desarrollo, tienden a ser muy superiores a los tipos de interés internacionales.

Sin embargo, una inversión puede tener otros efectos sobre la balanza de pagos que deben tenerse presentes: pueden generar unas exportaciones netas o pueden significar un ahorro de divisas al sustituir importaciones por producción nacional. En cambio, las inversiones en empresas que no están orientadas a la exportación en general y las inversiones en productos no comercializables en el mercado internacional en particular (la mayoría de los servicios, construcción), normalmente tienen efectos negativos directos sobre la balanza de pagos ya que la mayoría de estos proyectos obligan a importar insumos y ni generan ni ahorran divisas desde el punto de vista de la producción 5/. Eso explica la preferencia de los países en desarrollo por la IED en sectores exportadores.

Para evaluar los efectos de la IED sobre la balanza de pagos no pueden hacerse más que

hipótesis: ¿qué hubiera sucedido sin la IED (Lall y Streeten, 1977)? ¿Hubiera realizado la actividad una empresa nacional, quizá bajo licencia de una ETN o como subcontratista, o no la hubiera realizado nadie? Por supuesto, no se trata más que de conjeturas. La cuestión es menos urgente hoy ya que, en un momento en que el capital internacional tiene una movilidad mucho mayor, el crecimiento de los países en desarrollo no está cercenado por la disponibilidad de divisas como lo estuvo en los años setenta y ochenta. Eso no quiere decir que no tengan importancia los efectos sobre la balanza de pagos para ningún país ni que no puedan volver a adquirir importancia en el futuro (UNCTAD, 1997a, cap. II, págs. 85 a 94).

También cabe esperar que la IED tenga repercusiones en los tipos reales de cambio y, a través de esta vía, en las corrientes comerciales futuras. Normalmente, todo aumento de las entradas de capital, con independencia del tipo de entrada y del lugar en el que se invierta, es probable que provoque una apreciación del tipo de cambio 6/ por la simple razón de que aumenta la oferta de divisas y por consiguiente disminuye su precio real. En otras palabras, las entradas de capital suponen mayores importaciones y un aumento de la demanda interna, lo que hace que suban los precios de los bienes no comercializables en el mercado internacional, mientras que (en los países pequeños) los precios de los bienes comercializables en el mercado internacional se mantienen constantes 7/.

Es importante distinguir el efecto a corto plazo ("impacto" o "efecto inmediato") de la IED de los efectos a largo plazo sobre el tipo de cambio real. El efecto total se

obtiene sumando ambos efectos. Como ya se ha indicado, el efecto inmediato de todas las entradas de capital es provocar una apreciación del tipo de cambio. Sin embargo, la IED tiene un efecto inmediato sobre el tipo de cambio inferior al de otros tipos de entradas de capital extranjero puramente financieras, ya que un porcentaje significativo de la IED se produce bajo la forma de importación de bienes de capital. Con el paso del tiempo, el efecto a largo plazo sobre el tipo de cambio real dependerá de la distribución sectorial de la IED. Si el capital extranjero se invierte principalmente en bienes comercializables en el mercado internacional, las divisas generadas o ahorradas harán que se aprecie el tipo de cambio. Eso es lo que ocurre especialmente cuando las inversiones en cuestión aumentan la productividad. Por otra parte, la IED en bienes no comercializables en el mercado internacional aumenta su oferta (y muchas veces la productividad) y disminuye su precio relativo, contrarrestando de ese modo el efecto inmediato de las entradas de capital, favorable a la apreciación del tipo de cambio real. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que, en la práctica, el efecto inmediato prevalece sobre los efectos a largo plazo y el tipo de cambio tiende a apreciarse cuando se produce un aumento de la IED, con independencia del sector hacia el que se dirija.

Estas consideraciones adquieren especial importancia cuando se trata de pequeños países que súbitamente resultan atractivos para las ETN como sitios para invertir. Si se considera que han mejorado las ventajas que ofrece una localización, el capital que desea acumular una ETN en ese país determinado puede experimentar una subida espectacular, dando

lugar a entradas muy amplias de IED durante un período que puede ser bastante amplio. Ello puede provocar una apreciación real de la moneda importante y desalentar las exportaciones, que son las desventajas que representa ser pequeño en un mercado internacional de capitales muy amplio.

C. Fijación de precios de transferencia

En el decenio de 1970 la fijación de precios de transferencia en las transacciones realizadas en el seno de una ETN (entre las empresas matrices y sus filiales extranjeras, y entre estas últimas) fue un motivo de grave preocupación para los países en desarrollo receptores (Plasschaert, 1993). En aquel momento, las transferencias de beneficios estaban muchas veces limitadas y los tipos del impuesto sobre estos beneficios en los países receptores eran frecuentemente superiores a los aplicados en los países de origen de la inversión. Este hecho tiene hoy menos importancia ya que las filiales extranjeras pueden transferir sus beneficios con mayor facilidad y los tipos de los impuestos sobre los beneficios de las empresas extranjeras han tendido a disminuir en la mayoría de los países en desarrollo, que actualmente aplican por lo general el trato nacional a las ETN en asuntos fiscales.

No obstante, la cuestión sigue siendo importante. Si las empresas extranjeras pueden exportar sus beneficios de los países receptores mediante unas transacciones dentro de la empresa con precios artificiales, los beneficios que representa la IED para las economías receptoras se reducen consiguientemente. Es posible que todavía

existan incentivos para hacerlo, especialmente en los países que no han firmado tratados para evitar la doble imposición con los países de origen de las ETN. Además, los impuestos sobre las sociedades son superiores en algunos países en desarrollo que en los países de origen de las ETN inversoras. Cuanto más complejas sean las relaciones entre las empresas matrices y las filiales extranjeras mayores serán las oportunidades de abusos en la fijación de precios de transferencia. Estas relaciones pueden incluir préstamos de las empresas matrices a sus filiales, contratos de gestión y consultoría, contratos de licencia de tecnologías, compras de insumos y ventas (o compras) de componentes a (de) empresas matrices o filiales en países terceros.

La firma de tratados para evitar la doble imposición es un paso muy importante para resolver el problema ya que elimina en gran parte el incentivo para fijar precios abusivos de transferencia. En concreto, eso es lo que sucede en el caso de los países receptores cuyos impuestos sobre los ingresos de las empresas son inferiores a los de los países de origen. Si existe un tratado para evitar la doble imposición, los impuestos sobre los beneficios pagados en el país receptor se deducen de las obligaciones fiscales de la empresa matriz en el país de origen. Sin embargo, en algunos países en desarrollo los impuestos sobre las sociedades son superiores a los aplicables en los países de origen de las ETN, en cuyo caso los tratados para evitar la doble imposición es posible que no basten para disuadir a las filiales de transferir beneficios a sus empresas matrices a través de prácticas abusivas de fijación de precios de transferencia. Además, algunas ETN

canalizan parte de sus beneficios hacia paraísos fiscales, en cuyo caso los tratados para evitar la doble imposición no resultan útiles ni para el país receptor ni para el país de origen. El problema básico es que las actividades de las ETN tienen un carácter mundial y las autoridades fiscales tienen un carácter nacional o subnacional. Por consiguiente, la adopción de normas claras de contabilidad puede representar una ventaja al respecto.

En resumen, las prácticas de fijación de precios de transferencia y otras cuestiones fiscales que plantea la IED exigen la cooperación internacional de los gobiernos, de forma que pueda darse respuesta adecuadamente a los intereses de éstos y de las ETN. No obstante, la cooperación internacional se ha centrado hasta el momento principalmente en la cooperación bilateral.

D. Resumen

La IED y las actividades de las ETN tienden cada vez más a centrarse en la producción para mercados regionales o para el mercado mundial. La IED en servicios es también muy importante y es probable que genere comercio y que mejore la competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo a largo plazo. La transición desde una integración poco profunda a una integración profunda y el surgimiento de una producción internacional integrada en algunas industrias ha estrechado la relación entre la IED y la creación de comercio.

No obstante, si se confía de forma pasiva en que las ETN darán lugar al desarrollo de las exportaciones el resultado puede ser que se

exploten ventajas comparativas estáticas y que se confíe siempre en los activos ya conocidos, salvo si el propio país asume un papel activo en la potenciación de su base productiva. Además, el dinamismo exportador de los países de Asia oriental orientados a la exportación deriva en gran parte de la subcontratación de empresas locales para atender a compradores extranjeros, y no de la IED. Para aprovechar al máximo las ventajas competitivas es fundamental que los gobiernos adopten medidas concretas, en particular para mejorar la infraestructura física, financiera y técnica.

Los países con pequeñas economías pueden necesitar especialmente protegerse contra unas entradas excesivas de IED en demasiado poco tiempo. Como se ha señalado: "Los bolsillos del resto del mundo son muy profundos en comparación con la capacidad de absorción de una pequeña economía" (Dornbusch y Edward, 1994, pág. 103). Los flujos de IED demasiado amplios para la capacidad de absorción de la economía receptora provocan la apreciación del tipo de cambio y pueden retrasar un desarrollo orientado al exterior. Puede recurrirse a medidas políticas para espaciar la IED en el tiempo, especialmente en los países que se convierten de pronto en objetivos muy atractivos para la IED.

Al haberse suavizado las dificultades que experimentaban los países en desarrollo para disponer de divisas y haber disminuido los impuestos sobre las sociedades han disminuido también los peligros que representa la fijación de precios de transferencia. Pero eso no quiere decir que hayan desaparecido totalmente y es necesario seguir de cerca la cuestión a escala nacional e internacional, con inclusión de la firma de tratados para evitar la doble

imposición. Mientras tanto, es importante que los países en desarrollo adopten unas normas de contabilidad claras con respecto a la fijación de precios de transferencia.

En cualquier caso, las relaciones más estrechas que existen actualmente entre el comercio y la IED significan que no pueden entenderse y valorarse con independencia las unas de las otras, las cuestiones que plantea la política comercial y las cuestiones que plantea la política en la esfera de la inversión. Por eso, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC) y las medidas comerciales relacionadas con la inversión suscitan cada vez más el interés de los países.

Notas

Sección III

EFFECTOS DIRECTOS SOBRE EL DESARROLLO

El impacto de las ETN y la IED sobre el desarrollo no se limita por supuesto a las conexiones de esas dos actividades con el comercio. De una parte, por su propia naturaleza, las ETN poseen valiosos recursos que sólo se pueden comercializar muy imperfectamente en los mercados. Estos recursos suelen tener características promotoras del crecimiento: tecnología, capacidad de gestión, personal especializado, redes internacionales de producción, acceso a los mercados y marcas comerciales bien establecidas. Además, las ETN pueden contribuir al crecimiento de manera más tradicional, elevando la tasa de inversión y aumentando el volumen del capital presente en el país receptor. De otra parte, la actividad de las ETN puede tener efectos negativos sobre el desarrollo, precisamente por las mismas razones: la entrada de grandes compañías con mercados internos rentables y de magnitud y potencia mercantil considerables puede impedir la plena expansión de los mercados y factores imperfectos existentes en los países en desarrollo, o puede resultar más costosa que otros medios de adquirir los activos proporcionados por las ETN. Así pues, cuando un país es efectivamente capaz de crear recursos autóctonos, es preciso articular adecuadamente la contribución que pueden aportar las ETN para acrecentar esa capacidad local. De hecho, sus posibles efectos negativos inhibidores de tal capacidad fueron un argumento tradicional en favor de restringir la IED a aquellas actividades que no puedan ser

desarrolladas por la iniciativa empresarial nacional. Por analogía con el argumento de la industria incipiente para la sustitución de las importaciones, esta postura puede denominarse el "argumento de la iniciativa empresarial incipiente" (para una argumentación en este sentido, véase Bruton, 1988).

A. El ahorro y la inversión

Desde principios de los años setenta (Weisskopf, 1972) persiste una acalorada controversia, no solventada y que ha resurgido recientemente, sobre los efectos de las entradas de capital en el ahorro y la inversión. En el decenio de 1990, las grandes entradas de capital habidas en varios países en desarrollo no se han traducido por lo general en el aumento de la inversión total. Efectivamente, en muchos países que han registrado una gran afluencia de capital extranjero, la inversión ha permanecido invariable y el ahorro nacional ha decaído (Agosin y French-Davis, 1996). Si el ahorro extranjero no hace más que expulsar el ahorro nacional sin que varíe la tasa de inversión, puede ponerse en duda la utilidad del capital extranjero para la formación de capital, factor clave del desarrollo.

Ahora bien, la IED es evidentemente una forma peculiar de capital extranjero. Las vías por las que la entrada de capital puede desincentivar el ahorro nacional son las siguientes: si el tipo de cambio sube, ello estimula el consumo y puede también suavizar las restricciones de liquidez para el consumo de bienes duraderos, puesto que una parte importante del capital entrante pasa por la intermediación del sistema bancario.

Si, además, la entrada de capital causa auges en las bolsas y en el sector inmobiliario, el efecto "riqueza" sobre el consumo puede ser muy apreciable. Pero la IED tiende menos que las entradas de capital de otro tipo a producir esos efectos, porque va asociada a una inversión real. Como se ha señalado, la IED ejerce menos presión a la baja sobre el tipo de cambio real que otras formas de entradas de capital. En efecto, se ha observado que los países donde la IED predomina en las entradas de capital han experimentado aumentos de la inversión más considerables que los países donde dichas entradas han sido principalmente de índole financiera.

Se suele afirmar que la IED tiene probabilidades de producir efectos más favorables en la formación de capital cuando adopta la forma de inversiones iniciales y no de fusiones o compras, que representan un papel importante en los flujos mundiales de la IED (UNCTAD, 1998a). Ello depende considerablemente de la situación en el caso contrario y de la política económica nacional, más que de si la inversión extranjera representa un aumento inmediato del capital nacional. Las empresas suelen preferir las fusiones y compras al introducirse en un país extranjero porque, adquiriendo una empresa existente, la compañía extranjera compra un negocio en marcha y no tiene que empezar de nuevo. Sin embargo, la compra conlleva bastante a menudo una IED consecutiva (a saber, por inversiones en modernización y aumento de la capacidad) así como una IED asociada (por ejemplo, por parte de proveedores) que pueden ser más importantes que la compra inicial (UNCTAD, 1995a) 1/.

La aportación de capital de la IED puede ser especialmente importante en el caso de las privatizaciones, las que también suelen requerir una inversión consecutiva apreciable para hacer rentables las empresas privatizadas.

Las empresas privatizadas son a menudo de gran magnitud y los grupos nacionales no disponen por lo general de recursos financieros suficientes. Incluso es posible que la capacidad de endeudamiento de estos últimos en los mercados de capitales no sea suficiente para las sumas de que normalmente se trata. Así sucede también con las inversiones en la minería. Las empresas nacionales (incluso las de propiedad estatal) que posean capacidad técnica para la explotación de empresas mineras puede que no tengan acceso a las enormes cantidades que requiere esta actividad sumamente intensiva en capital. Ésta es la razón por la que algunos países procuran la participación de consorcios de ETN para la ampliación de sus inversiones mineras.

A veces se asegura que la IED origina niveles de inversión en el país de origen inferiores a los que hubieran existido sin esa inversión, lo cual equivale a exportar puestos de trabajo al extranjero. El problema del que se trata en este caso es la situación contraria a la IED: ¿hubiera invertido la empresa las mismas sumas en su país que si no hubiera tenido lugar la inversión en el extranjero? La respuesta a tal pregunta no es sencilla. Si la inversión en el extranjero no resulta rentable, puede ser que tampoco hubiera sido rentable invertir en el propio país. Además, la IED puede estimular inversiones en las fases iniciales o finales del proceso, en el país de origen. Las mismas consideraciones son aplicables a las IED provenientes de los países

en desarrollo, siempre que se tengan en cuenta, entre otros particulares, las condiciones reinantes en cada país e industria.

B. Transferencia de tecnología e innovación

Acaso la aportación más importante que los países en desarrollo receptores esperan de las ETN sea la relacionada con la tecnología 2/. Casi por definición, los países en desarrollo van a la zaga de los desarrollados en lo que respecta a la creación y aplicación de tecnología. Los países en desarrollo producen los mismos bienes con tecnologías que están anticuadas en los países desarrollados; algunos bienes no se producen en absoluto porque los países en desarrollo no disponen de la competencia técnica necesaria. Incluso cuando se utilizan tecnologías análogas, las empresas de los países en desarrollo tienden a emplearlas de manera menos eficiente porque carecen de la especialización y capacidad requeridas. Puesto que la tecnología es un bien sin rival (en el sentido de que su uso o consumo no hace que su valor disminuya para otro agente) y a veces se supone que puede transferirse sin gastos de unos países a otros, el foso tecnológico existente entre los países desarrollados y los países en desarrollo requiere explicación. En contra de lo que postulan los modelos de crecimiento neoclásicos (por ejemplo, Mankiw, 1995), la tecnología no es un bien libre que responda a una especificación clara y esté fácilmente disponible para su uso por cualquier empresa en cualquier lugar. Además, algunas tecnologías no son accesibles si sus propietarios deciden no dar licencias para ellas. En ciertos aspectos importantes, los activos tecnológicos encierran un elemento tácito que no es fácil

transmitir ni reproducir exactamente en otro entorno, y cuyo aprovechamiento eficaz conlleva inversiones considerables en adiestramiento y mejora de conocimientos especializados.

Además, la tecnología no puede ser comercializada como un producto físico: los mercados tecnológicos son opacos y a menudo presentan lagunas en la esfera de la información. Los compradores y los vendedores disponen de conjuntos informativos diferentes.

Si los compradores conocieran exactamente lo que compran, no tendrían necesidad de efectuar la compra puesto que ya conocerían la tecnología. Por otra parte, los vendedores tienen fuertes incentivos para no revelar información a los compradores. Las empresas tienden a guardar celosamente sus activos tecnológicos, pues pueden ser copiados y utilizados por otros que no han invertido en su creación. Ello sucede incluso con más facilidad en los países con regímenes escasamente desarrollados de protección de la propiedad intelectual. La utilización de las ideas exige también un capital humano capaz de llevarlas a cabo, y éste es un recurso especialmente escaso en los países en desarrollo.

Una gran parte de toda la labor de innovación se realiza en el marco de las ETN (capítulo III B del documento UNCTAD, 1995a). Las razones de ello son variadas. En primer lugar, la investigación y desarrollo supone grandes inmovilizaciones, por lo que son precisos grandes mercados para que sea rentable. Por tanto, la investigación y desarrollo se centra en las grandes empresas y -en las esferas tales como la biotecnología- en asociaciones y alianzas estratégicas entre

grandes compañías (Mytelka, 1998). Asimismo, la transnacionalidad y los gastos de investigación y desarrollo presentan una elevada correlación, con vínculos causales que van en ambas direcciones. La tecnología patentada ocupa un lugar destacado entre los activos intangibles que incitan a las empresas a invertir en el extranjero mediante participación en el capital social u otros mecanismos no accionariales (por ejemplo, autorización, franquicia, operaciones llave en mano). Al mismo tiempo, la transnacionalidad amplía el mercado en el que una empresa puede explotar los activos tecnológicos, y constituye un fuerte incentivo para realizar actividades de investigación y desarrollo. Puesto que, como ya se ha dicho, las ideas son bienes sin rival con un costo marginal de producción fundamentalmente nulo, los beneficios monopolísticos que generan -y, por tanto, el incentivo para producirlas- presentan una fuerte correlación con la magnitud del mercado en el que pueden hacerse valer (Romer, 1993).

En estas condiciones, la IED puede contribuir de manera importante a la transferencia de tecnología y al aprovechamiento eficaz de esta última. Más concretamente, la IED puede aportar a los países receptores tres tipos de contribución tecnológica (Romer, 1993):

- Puede servir para implantar una nueva tecnología no utilizada anteriormente en la economía nacional y, en consecuencia, dar lugar a la producción y consumo de un nuevo bien;
- La inversión extranjera con un componente tecnológico suele exigir

la implantación y/o creación de nuevas especializaciones necesarias para explotar esa tecnología (con los correspondientes factores externos);

- La innovación nacional depende del número de ideas presentes en la economía; así pues, la introducción de una nueva idea acrecienta el acervo de ideas y estimula la innovación nacional.

Estas consideraciones tienen una fuerza considerable, pero se fundan en suposiciones simplificadas. Igualan la tecnología al conocimiento en sentido abstracto y hacen caso omiso de los costes y dificultades que supone el dominio de nuevas tecnologías, especialmente en un país en desarrollo. Lo que es más importante, desconocen la diferencia que hay entre aprender una tecnología en funcionamiento y la creación de nueva tecnología: la IED puede ser una manera muy eficaz de transferir nuevos conocimientos especializados que ya funcionan, pero no necesariamente para transferir el proceso innovador que subyace a la creación y perfeccionamiento de esa tecnología. Es una creencia general que las ETN tienden a transferir los resultados de la innovación pero no la capacidad innovadora en sí, al menos a la mayor parte de los países en desarrollo: la relocalización de sus funciones de investigación al extranjero se realiza en mayoría abrumadora hacia otros países desarrollados. Esto puede conducir a un "truncamiento" del proceso de transferencia de tecnología, así como a la relegación de los países en desarrollo receptores a niveles más bajos de actividad tecnológica (incluso aunque su capacidad industrial haya alcanzado un

punto, como sucede en muchas economías en fase de nueva industrialización, en que sea posible realizar eficientemente actividades avanzadas de investigación y desarrollo). El caso es que países en desarrollo que han sido capaces de establecer sólidas bases innovadoras autónomas, como la República de Corea o la Provincia china de Taiwán, han restringido la transferencia interna de tecnología por conducto de las ETN, precisamente para permitir a las empresas nacionales desarrollar su capacidad innovadora incipiente. Además, las ETN pueden transferir la tecnología adecuada para la dotación con factores estáticos de las economías receptoras y no para la dotación con factores dinámicos. Así, pueden empezar con simples tecnologías de montaje y trasladarse a localizaciones de menor costo cuando suban los salarios; no sirve a su interés económico invertir en la creación de conocimientos especializados superiores que harían viables tecnologías más complejas. Los indicios existentes no permiten juzgar la extensión de este fenómeno, ya que es posible encontrar ejemplos de los dos tipos.

Además, no es raro que las ETN hayan seguido en el pasado obteniendo beneficios de tecnologías anticuadas en sus actividades en los países en desarrollo. Al mismo tiempo, la política nacional puede tener influencia sobre la medida en que la IED aporta una contribución tecnológica. Las políticas de sustitución pura de las importaciones pueden incitar a las ETN a efectuar inversiones adaptadas al mercado que no conlleven tecnologías punteras. En cambio, las políticas orientadas a la exportación tenderán probablemente a estimular la introducción de tecnología que haga a los productos más competitivos en los mercados internacionales.

Al evaluar la contribución de la IED al perfeccionamiento tecnológico, es importante considerar el grado de difusión en la economía nacional. "Difusión" denota una forma importante (aunque no única) de factor externo relacionado con la tecnología. Si la difusión fuera nula, los efectos de la IED para el desarrollo, incluso si se introducen nuevas tecnologías, podrían ser reducidos, puesto que una proporción significativa de la producción adicional que un proyecto de inversión hace posible sería captada por la ETN en forma de beneficios monopolísticos. Algunas tecnologías pueden ser más susceptibles de difusión a empresas nacionales que otras. Así sucede con las tecnologías que, para su explotación, no exigen recursos humanos muy especializados inexistentes en el país receptor y disponibles sólo en el seno de las ETN.

Se plantea la cuestión de si es preferible obtener tecnología a través de la IED o en formas más particularizadas (aunque tales formas bien pueden incluir elementos de control por parte de las empresas matrices) tales como la concesión de licencias; la instalación y formación relacionadas con el suministro de maquinaria y equipo; el asesoramiento de los proveedores a los clientes sobre control de calidad, nuevos materiales y otros importantes cambios tecnológicos; y alianzas tecnológicas que mantienen las distancias y permiten a las empresas de los países en desarrollo contemplar una gran variedad de novedades tecnológicas y administrar su propia labor en este terreno. El Japón y la República de Corea han recurrido en gran medida a la toma de licencias y otras formas de adquisición de tecnología de las ETN, mientras que Singapur recurrió principalmente a la IED, captándola para industrias determinadas. La Provincia china de Taiwán ha utilizado activamente ambos conductos. No existe una fórmula ya establecida a este respecto. Depende mucho de los beneficios previstos en cuanto al fomento de la capacidad tecnológica y al avance hacia una producción con mayor valor añadido por un conducto mejor que por el otro. Dos consideraciones son importantes al tomar la decisión. La primera es si la tecnología es accesible en forma particularizada. Las empresas tienden más a conceder licencia para tecnologías viejas de las que han obtenido ya beneficios significativos, que para tecnologías nuevas situadas en la médula de sus intereses comerciales 3/. La segunda consideración es la existencia en el país receptor de la competencia empresarial y técnica para la explotación de nuevas tecnologías y la obtención de beneficios al practicarla; es de

prever que la situación de los países a este respecto variará con el tiempo, conforme mejoren los recursos humanos y la capacidad técnica. En efecto, las ETN están entablando relaciones de colaboración con empresas e instituciones para la creación y expansión tecnológica en algunos países en desarrollo (UNCTAD, 1995a).

Un aspecto de la tecnología se refiere a las prácticas organizativas y de gestión, incluida, entre otras, la capacidad de comercialización estratégica. La gestión puede considerarse una especie de tecnología "blanda". Las tecnologías de gestión se difunden por varios conductos (capítulo III.C del documento UNCTAD, 1995a), en particular las empresas conjuntas formadas por compañías nacionales y ETN, o la migración de personal ejecutivo de empresas afiliadas extranjeras a compañías nacionales (Ernst, Ganiatsos y Mytelka, 1998). Las ETN pueden, pues, contribuir a propagar las modernas técnicas de gestión a los países receptores. Y esas tecnologías blandas pueden difundirse más fácilmente que las tecnologías duras, que tienen su expresión concreta en equipo de capital y requieren recursos humanos complementarios muy especializados. Cabe citar como ejemplo la gestión justo a tiempo de las existencias. Iniciada en el Japón, ha sido ampliamente imitada por las ETN estadounidenses y europeas. Las innovaciones de este género tienen grandes posibilidades de aumentar la productividad y competitividad de las empresas de los países en desarrollo.

Se han expresado temores de que la IED y las actividades no de participación accionarial de las ETN puedan traducirse en una forma más

acentuada de la doble naturaleza que presentan las economías de algunos países en desarrollo, en las que hay grandes compañías extranjeras afiliadas o grandes compañías nacionales que tienen fuertes lazos con ETN y acrecientan su ventaja tecnológica sobre las pequeñas y medianas empresas nacionales. Estas últimas tienen grandes desventajas en lo que respecta a la información tecnológica o sobre los mercados extranjeros y al acceso a los mercados de capital (UNCTAD, 1993b, 1998c). En algunos casos, la IED puede haber hecho aumentar la distancia existente entre las empresas extranjeras y las empresas pequeñas y medianas; en otros, las empresas pequeñas han sido capaces de participar en la fabricación de equipo original sofisticado e incluso en la fabricación de modelos originales para fines superiores. Evidentemente, todo depende del grado inicial de dualismo en la economía y de las políticas activas nacionales para superar el relativo atraso de las empresas pequeñas y medianas.

C. Iniciativa empresarial y conexiones

A veces se afirma que la IED puede tener efectos perjudiciales sobre el desenvolvimiento autóctono de las aptitudes empresariales al acaparar las oportunidades de negocio y expulsar a los empresarios nacionales. Esta fue una de las razones del esfuerzo llevado a cabo por los gobiernos de los países en desarrollo en los años setenta en forma de medidas de tipo operativo para "particularizar" la IED, así como para tratar de proporcionar a las empresas nacionales algunos de los activos inherentes a las ETN. En algunos países (por ejemplo, la República de Corea), tales políticas fueron beneficiosas desde el punto de

vista del desarrollo de las empresas nacionales. En otros, los resultados fueron diversos: la iniciativa empresarial autóctona no marchó tan satisfactoriamente a pesar de que se desincentivó la IED. La crisis de la deuda mermó también la capacidad de los países en desarrollo para "particularizar", pues ya no podían recurrir al endeudamiento en el extranjero. Hoy en día, el cuello de botella radica principalmente en los recursos humanos y las aptitudes empresariales disponibles en el plano nacional.

La IED puede tener efectos de expulsión en las empresas nacionales cuando las grandes compañías extranjeras toman dinero a préstamo en los mercados financieros del país: los tipos de interés nacionales tienden a subir, reduciendo así la viabilidad de proyectos de inversión en el caso de las pequeñas y medianas empresas locales carentes de acceso a los mercados de capital internacionales, y los bancos del país -por consideraciones de riesgo y de rentabilidad- pueden juzgar más conveniente prestar a grandes empresas (como las ETN) que a la inmensa mayoría de las compañías nacionales, de reducido tamaño. Cabe argumentar que, si los mercados financieros están integrados, los tipos de interés internos tenderán a moverse hacia los valores reinantes en los mercados internacionales. Si ello fuera así, el problema no residiría en los posibles efectos de expulsión que tienen las IED, sino en la renuencia de las autoridades a abrir los mercados financieros nacionales a la comercialización internacional de activos financieros. Sin embargo, incluso en los países en desarrollo donde existe un grado considerable de apertura financiera, los tipos

de interés internos tienden a ser mayores que los internacionales, fundamentalmente porque los activos nacionales son un sustitutivo imperfecto de los activos extranjeros. Tiene, pues, cierta lógica supervisar el endeudamiento en el país de grandes empresas extranjeras y establecer mecanismos de préstamo que garanticen un flujo suficiente de capital de explotación e inversión hacia el sector de las pequeñas y medianas empresas, en caso de que la financiación local sea accesible a las ETN.

Por otra parte, los proyectos de IED podrían impulsar la iniciativa empresarial local en actividades finales e iniciales del proceso productivo. Este es un tema estrechamente relacionado con la medida en que la IED genera conexiones hacia atrás o hacia adelante en la economía receptora. Cuando mayor sea la demanda por parte de una afiliada extranjera de insumos o servicios producidos a nivel local, tanto más favorables serán sus efectos para el desarrollo empresarial. Análogamente, existirán efectos favorables parecidos si un bien o un servicio producido por una afiliada extranjera hace bajar el precio local de un insumo utilizado en una fase anterior del proceso productivo. Las compras de las afiliadas extranjeras en el país tienden a aumentar a medida que las empresas van ganando experiencia en el entorno local (véanse los estudios citados por Caves, 1996, pág. 232). Las relaciones de subcontratación suelen cobrar importancia al pasar el tiempo, con la consiguiente transferencia de tecnología y aptitudes empresariales. Hay indicios de una subcontratación muy pujante en los países en desarrollo donde las ETN han hecho grandes inversiones en el sector manufacturero. Por ejemplo, en México, 37 de las 67 afiliadas

examinadas en un estudio practicaban la subcontratación a nivel local (UNCTC, 1992b). Igualmente, en la Argentina, la privatización en la esfera de las telecomunicaciones y compañías de servicios públicos ha tenido por resultado el desarrollo de las empresas proveedoras de equipo e insumos (Chudnovsky, López y Porta, 1996). En el sector de los recursos naturales, es tradicional que la IED no presente fuertes conexiones con la economía nacional; por ejemplo, se ha observado que la IED en las industrias chilenas de recursos naturales ha tenido mucha menos repercusión en las empresas nacionales a través de conexiones hacia atrás o hacia adelante que la registrada en el sector manufacturero (Riveros, Vatter y Agosin, 1996). En general, parece que esas conexiones en sentido progresivo o regresivo tienden más a producirse cuando la IED se realiza en el sector manufacturero o en el de los servicios que cuando tiene lugar en el de los recursos naturales, donde son escasas las interacciones de las afiliadas extranjeras con la economía local. Esto no significa, por supuesto, que la IED en el sector minero o petrolero sea de por sí poco aconsejable, ya que puede reportar beneficios distintos de las conexiones.

Es posible que las ETN puedan elevar a nivel internacional la capacidad y calidad de los proveedores y subcontratistas locales con más eficacia que las empresas nacionales, mediante la transmisión de información técnica, competencia, medios financieros y otras formas de asistencia. En los regímenes de sustitución de las importaciones, muchos países trataron de forzar el ritmo de las aportaciones de origen local imponiendo reglas vinculadas al tiempo, a menudo no con mucha eficacia. Cada vez se

cuestionan más las exigencias sobre resultados (y algunas no están permitidas con arreglo al Acuerdo MIC de la OMC), aunque ciertas economías asiáticas (por ejemplo, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán) las aplicaron con efectividad cuidando de que la capacidad de los proveedores estuviera a la altura de los niveles mundiales (Lall, 1996). El crecimiento de las conexiones generadas por las ETN es impulsado cada vez más por puras consideraciones de costos y rendimiento; como consecuencia, las ETN están cambiando sus modalidades de aprovisionamiento y elevando la aportación de origen local en los países donde existe una aglomeración de la oferta suficiente, al tiempo que la reducen en otros lugares. También racionalizan a menudo las modalidades regionales de aprovisionamiento de modo que reciben menos tipos de componentes de determinados países pero, con frecuencia, en escala mucho mayor.

Las ETN tenderán a ejercer efectos poderosos (aunque posiblemente muy dispares) sobre el crecimiento de los proveedores locales en los países en desarrollo receptores. Como sucede con los flujos de la IED, la concentración parece ir en aumento en las localizaciones industrialmente adelantadas y capaces de responder a la rigurosa competencia mundial sin grandes costes y esfuerzos adicionales. Es bien posible que otras actividades reciban IED pero no ofrecerán muchos beneficios en forma de profundización y conexiones en la economía local. También parece haber diferencias según el país del inversionista; los inversionistas japoneses tienden a conservar los proveedores tradicionales (aunque esto parece estar cambiando al aumentar su experiencia

internacional y bajo el apremio de las circunstancias locales), mientras que los de los Estados Unidos son más inclinados a procurarse proveedores locales en los países en desarrollo (aunque tienden más a retener la propiedad mayoritaria o total de sus afiliadas).

D. Promoción del empleo y de la capacidad técnica

En los años setenta se expresó considerable preocupación por el hecho de que la IED no generara empleo suficiente, fundamentalmente porque las afiliadas extranjeras tendían a trasplantar las tecnologías intensivas en capital de sus empresas matrices al contexto de los países en desarrollo, con escasos esfuerzos por adaptarlas a las condiciones locales de abundancia de mano de obra y escasez de capital. En efecto, las afiliadas extranjeras tienden a utilizar tecnologías más intensivas en capital que las empresas locales en la misma rama de la industria, una vez contrastadas otras variables como su tamaño. En los países receptores, cuyo principal atractivo para las ETN es la gran calidad de sus recursos minerales, estas últimas crean verdaderamente muy poco empleo. La minería es por su propia naturaleza una actividad intensiva en capital, y las posibilidades de adaptación tecnológica son escasas. No obstante, la cuestión importante es, una vez más, la situación contraria: ¿se habría realizado la inversión por empresas nacionales a falta de la ETN? En algunos casos en que las tecnologías son conocidas en los países receptores, la respuesta podría ser afirmativa. En las industrias que necesiten nuevas tecnologías, es

improbable que las empresas nacionales hubieran invertido.

Lo que tal vez es más importante, las ETN han creado considerable empleo gracias a su inversión en actividades orientadas a la exportación intensivas en mano de obra, principalmente en el sector manufacturero, pero también en ciertos servicios, en los países en desarrollo. Aquí se incluye el establecimiento de compañías afiliadas en zonas francas industriales, así como la subcontratación de tareas intensivas en trabajo a proveedores independientes. Aunque presenta limitaciones tanto por el tipo de puestos de trabajo creados como por su sostenibilidad a la larga, esta generación de empleo ha resultado ser una estrategia útil en varios países (cap. IV del documento UNCTAD, 1994a).

La IED puede contribuir positivamente al desarrollo de los recursos humanos, pues permite impartir y transferir competencias técnicas que son inexistentes o escasas en los países en desarrollo receptores (Enderwick, 1993; cap. V del documento UNCTAD, 1994a). Es bien sabido que la formación en el puesto de trabajo implica considerables factores externos, por lo que las fuerzas del mercado tienden a facilitarla en grado menor que el socialmente deseable. La superioridad tecnológica de las ETN es también una fuente potencial de formación de capital humano. Ya se han señalado las aptitudes empresariales. Incluso aunque no tengan obligación de hacerlo, las ETN suelen emplear personal local en los niveles directivos medios (y superiores). La razón es obvia: los directivos locales conocen mejor que los de otros países las maneras de hacer negocios, los

gustos y las costumbres del país receptor. Asimismo, la formación puede realizarse a un nivel un tanto técnico o a nivel de los obreros. Estas actividades suponen un factor externo para las empresas locales a causa de la renovación del personal y pueden, por lo tanto, incentivarse con políticas apropiadas económicamente justificables.

Pero al mismo tiempo los países receptores no pueden depender de los inversionistas extranjeros para satisfacer sus necesidades más amplias o nuevas de personal especializado. Las ETN utilizan las tecnologías adecuadas a los niveles de enseñanza locales e imparten formación principalmente para crear operarios eficientes en esas tecnologías (por ejemplo, un montaje simple). Por lo general no invierten en el proceso más difícil y prolongado de crear las nuevas capacidades necesarias para tareas tecnológicamente más avanzadas. La mejora del nivel general de capacitación y el suministro de personal técnico especializado de alto nivel es algo que los países receptores han de hacer por sí mismos. De hecho, esa misma mejora puede aprovecharse, como en el caso de Singapur, para captar más entradas de IED e inducir a los inversionistas existentes a pasar a actividades más complejas. Además, las ETN de los países desarrollados tienden a centrarse en las industrias de tecnología más avanzada, dejando una amplia gama de actividades más simples en las que la creación de capacidad técnica ha de depender de las empresas locales. Las ETN de otros países en desarrollo también se introducen en actividades simples e intensivas en mano de obra, pero éstas tienden a no requerir un gran volumen de formación. Lo que es más importante, ninguna industria, por muy propensa que sea a la formación, puede

sustituir la impartición de enseñanza y capacidad básica por parte del sistema educativo nacional, que sigue por tanto constituyendo un campo fundamental de la política del Gobierno del país receptor.

E. Otros efectos

La IED puede también estimular la competencia y promover el aumento de la eficacia técnica en los países en desarrollo. Así sucede cuando las ETN se introducen en el mercado nacional de los países en desarrollo en ramas de la industria donde ya actúan empresas nacionales. Incluso en los países en desarrollo más extensos, los mercados nacionales tienden a ser reducidos, y suele existir una situación de oligopolio o monopolio. En tales circunstancias, la llegada de compañías con tecnología de punta puede impulsar a las empresas locales a esforzarse más por aumentar su eficacia técnica (cap. IV del documento UNCTAD, 1997a). Se ha comprobado que la introducción de una ETN en una rama industrial ha tenido un efecto positivo sobre la productividad de las empresas locales en cierto número de países (Frischtak y Newfarmer, 1993; cap. III del documento UNCTAD, 1995a; y cap. IV del documento UNCTAD, 1997a).

En cambio, en ciertos casos, se ha observado que la llegada de las ETN a ciertas ramas de la industria de economías en desarrollo ha producido una mayor concentración del mercado. Por su propia naturaleza, las ETN suelen operar en ramas industriales concentradas. Además, pueden terminar desplazando a compañías más pequeñas y menos eficientes, en lugar de impulsarlas a aumentar

su eficacia 4/. Como sucede en los países desarrollados, una proporción creciente de la IED consiste en absorciones por privatización de empresas pequeñas y medianas o de compañías privadas locales. Se teme que las ETN, por su gran tamaño, amplio bolsillo, ventajas competitivas y, tal vez, táctica agresiva de introducción, den lugar a una concentración creciente del mercado y al anquilosamiento de la iniciativa empresarial local. De todas formas, es difícil deducir conclusiones sobre el bienestar social basadas simplemente en la variación de los grados de concentración de la industria. Si la concentración aumenta a causa de la entrada de una ETN, ello puede obedecer a la realización de economías de escala (especialmente en los países receptores pequeños) o a la implantación de tecnologías modernas más que al comportamiento depredador de las ETN. Además, la concentración de las estructuras del mercado nacional, en un mundo en que las importaciones compiten libremente y con la posibilidad de nuevas incorporaciones extranjeras, tiene una significación económica muy distinta de una estructuración análoga en las economías relativamente cerradas: los mercados son mucho más "susceptibles de libre competencia" en el primer caso que en el segundo. Si bien la posibilidad de una conducta depredadora siempre persiste, la solución parece ser una política de competencia efectiva en general, más que una política concreta cualquiera relacionada con las IED (UNCTAD, 1997a).

La distribución de los ingresos en la mayor parte de los países en desarrollo es más desigual que en los países desarrollados. Se sabe poco sobre las repercusiones de la IED y otras actividades de las ETN en esa distribución. Sin embargo, cabe especular que

si las actividades de las ETN resultan en la implantación de nuevas capacidades técnicas o en la formación de recursos humanos que antes no existían o no se realizaba en los países receptores, lo probable es que hagan que la distribución de los ingresos sea menos desigual, puesto que la acumulación de capital humano tiene un efecto igualizador sobre esa distribución. Si la IED se realiza en ramas industriales intensivas en mano de obra, los salarios tenderán a subir y el impacto sobre la distribución de los ingresos será también positivo. En cambio, la IED en sectores tales como el de la minería, que son muy intensivos en capital y aislados geográficamente, puede crear escaso empleo y generar estructuras salariales dobles que contribuyan a la desigualdad de los ingresos. De todos modos, salvo en los países donde la IED es considerable en relación con el volumen de la economía nacional (por ejemplo, en Singapur o Malasia), sus efectos sobre la distribución de los ingresos tendrán probablemente importancia secundaria.

-83-

Notas

Sección IV

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, COMERCIO
Y DESARROLLO: CUESTIONES DE POLÍTICA

Desde que comenzó la crisis de la deuda, a comienzos del decenio de 1980, los gobiernos de los países en desarrollo valoran la IED de manera mucho más favorable que en el pasado. Mientras que los reembolsos de deudas tienden a ser fijos y pueden crear graves problemas de balanza de pagos independientemente del destino que se dé a los empréstitos, pero especialmente cuando no se destinan a la inversión en bienes comercializable en el mercado internacional, los proyectos de IED únicamente generan salidas de beneficios cuando son eficaces.

Hay fundados motivos para efectuar esta reevaluación del posible papel de la IED en el desarrollo. En las condiciones actuales y si el marco de políticas es adecuado, la IED y otras formas de intervención de las ETN en los países en desarrollo pueden contribuir potencialmente a su desarrollo. En un mundo cada vez más liberalizado y mundializado los países en desarrollo deben mejorar su competitividad en los mercados mundiales y acumular a la vez capital, tanto de equipo como humano. Uno de los componentes de una estrategia industrial para promover ese objetivo es adoptar políticas que garanticen el despliegue de los recursos que llevan asociadas las ETN, en particular tecnología, conocimientos especializados y acceso a los mercados (UNCTAD, 1995a). La IED en las industrias de servicios, que ha jugado un papel prominente en las recientes entradas de IED en los países en desarrollo, puede ayudar a

mejorar la competitividad sistémica de los países en desarrollo receptores y consiguientemente puede promover nuevas exportaciones al reducir el costo de las operaciones mercantiles.

La IED no es un juego de suma cero. Es probable que las salidas de IED hacia los países en desarrollo tengan consecuencias positivas también para los países de origen, ya que suelen provocar un aumento de las corrientes de exportación desde éstos. El abaratamiento de las importaciones que realiza el país de origen puede crear problemas de ajuste, pero también supone importantes ganancias para los consumidores. En algunos casos pueden perderse puestos de trabajo en algunas industrias de uso intensivo de mano de obra, pero deberían ganarse otros en otras industrias que suelen pagar salarios más altos que las afectadas por las salidas de IED hacia los países en desarrollo. La IED en el sector de servicios de los países en desarrollo debería producir grandes beneficios en las esferas del empleo y las exportaciones de los países de origen, ya que suele provocar la exportación de maquinaria y servicios muy especializados desde éstos.

A medida que se conocen mejor los efectos económicos positivos de la IED en los países anfitriones y los países de origen, ha aumentado el interés por la función general de la IED en el desarrollo sostenible (Jun y Brewer, 1997). Cada vez se considera más la IED en función de cuestiones ambientales y de distribución de la renta, así como de las cuestiones cívicas, como la transparencia y los pagos ilícitos. Si bien el examen exhaustivo de esas cuestiones escapa al ámbito del

presente documento, cabe señalar que figuran en el temario político de muchos países receptores y de origen, por lo que cada vez aparecen también más en el temario de las políticas económicas internacionales.

A. Cómo atraer inversiones
extranjeras directas

Dada la importancia para el crecimiento y el desarrollo, que la IED tiene, como conjunto de activos internacionalmente móviles, no es sorprendente que todos los países compitan por atraerla. En muchos casos, los esfuerzos políticos para atraer IED se producen no sólo en el ámbito nacional sino también, y de modo independiente, en diversos ámbitos subnacionales. Por regla general, esos esfuerzos se centran en las siguientes esferas (UNCTAD, 1998a):

- Mejoramiento del marco reglamentario de la IED. En la sección I ya se ha hecho referencia a la tendencia mundial a la liberalización y al hecho de que las medidas nacionales unilaterales de liberalización se complementan cada vez más con actividades de facilitación y protección a escala bilateral, regional y multilateral. La principal finalidad de esas actividades es precisamente crear marcos reglamentarios que favorezcan la IED. En un mercado mundial en el que se compite mucho para obtener IED, las "mejores prácticas" de un gobierno se convierten rápidamente en "puntos de referencia" para todos los gobiernos, y esos puntos de referencia entre gobiernos son particularmente importantes en los

ámbitos regionales. Sin embargo, los países deben evitar al mismo tiempo una "carrera a fondo" en su competencia política, ya que terminaría influyendo a la larga sobre sus posibilidades de desarrollo.

También es importante al respecto, que los países traten de mejorar su capacidad de hacer frente a los retos que plantea un mundo más interdependiente y competitivo (Dunning, 1992, 1993b). Garantizar una mayor coherencia entre las políticas, especialmente entre las relativas a la IED y las comerciales, forma parte de los esfuerzos que deben hacerse para lograr una mayor competitividad sistémica, como también forman parte de ellos, naturalmente, los esfuerzos más básicos por garantizar la estabilidad, y la previsibilidad, macroeconómica, social y política.

- Facilitación de la actividad empresarial. Además de la liberalización de los marcos reglamentarios (que es un planteamiento político pasivo), un número cada vez mayor de países se interesan por las estrategias dinámicas para atraer IED. Ya se ha mencionado la competencia cada vez mayor en la oferta de incentivos para atraer IED. Por regla general, los incentivos son sólo una de las herramientas que utilizan los gobiernos para atraer IED (UNCTAD, 1995a, 1996c). La mayoría de los países han creado organismos encargados del fomento de las inversiones 1/ cuya finalidad es precisamente atraer IED y ocuparse de las filiales extranjeras una vez

establecidas, ofreciéndoles una serie de servicios posteriores a la inversión. Los organismos de fomento de las inversiones también buscan, más que en el pasado, inversionistas y países de origen no tradicionales. Entre los primeros son particularmente dignas de mención las pequeñas y medianas empresas (UNCTAD, 1998c); entre los últimos merecen especial atención las ETN de Asia y América Latina. Además, muchos países han iniciado un proceso de reforma de su reglamentación, en cuyo marco tratan de reducir "las tensiones" a las que está sometida la actividad mercantil, por ejemplo, haciendo que las administraciones sean más eficientes.

- Mejoramiento de los condicionantes económicos. Si bien los factores precedentes son importantes para crear un marco favorable a la IED y, más en general, un entorno propicio para la inversión, al final el factor más importante en las decisiones de las ETN sobre su localización son los condicionantes económicos. Tradicionalmente los condicionantes más importantes eran la dimensión y el crecimiento del mercado, que dependían a su vez de la renta de un país o una región y de su crecimiento. Ciertamente esos factores siguen siendo válidos y algunos de ellos incluso han influido en la conclusión de acuerdos regionales de libre comercio, que cada vez más son también acuerdos de libre inversión. A medida que los mercados se vuelven más abiertos y que las

presiones tecnológicas y competitivas inducen a crear sistemas internacionales integrados de producción, adquiere más importancia el nivel de conocimientos y la adaptabilidad de los recursos humanos, la calidad de la infraestructura física, incluidas las telecomunicaciones y el transporte, y diversos valores creados, como la capacidad de innovación, así como también la existencia de un sector empresarial privado vigoroso y, en particular, la capacidad de los proveedores nacionales de suministrar insumos compatibles con las normas mundiales. Las políticas de los gobiernos para atraer IED y, lo que es más importante, para tratar de promover el crecimiento de las empresas nacionales, procuran cada vez más mejorar esos condicionantes de las decisiones de las empresas sobre su localización, ya se trate de empresas extranjeras o nacionales.

En resumen, los gobiernos tratan cada vez más de crear un entorno en el que las empresas nacionales o extranjeras puedan prosperar.

B. Cómo obtener mayores beneficios
de las entradas de inversión
extranjera directa

El objetivo último de los gobiernos al atraer IED es, por supuesto, promover el crecimiento y el desarrollo. La IED puede desempeñar un papel en esa esfera, pero no hay una descripción simple y única de lo que debe ser ese papel. Para muchos países el objetivo se alcanza con creces cuando logran tener en su territorio sectores empresariales vigorosos, sin que importe si las empresas son de propiedad nacional o extranjera. En cambio, muchos otros, y especialmente los gobiernos de los países en desarrollo con mucha capacidad administrativa, tratan de desempeñar un papel activo para ayudar a las empresas ubicadas en su territorio a ganar competitividad en el ámbito internacional; la IED puede desempeñar al respecto, un papel especial, lo que tal vez pueda ilustrarse mejor con el ejemplo de Asia oriental y sudoriental, donde es posible distinguir cuatro tipos distintos de estrategias de IED en las economías en rápido crecimiento de la región (Lall, 1996; Ernst, Ganiatsos y Mytelka, 1998; Wade, 1990). Esas estrategias son:

- políticas pasivas de puertas abiertas a la IED y el comercio, sin intervención para promover selectivamente el desarrollo industrial (por ejemplo, Hong Kong, China);
- políticas industriales activas y promoción de las empresas nacionales en determinadas actividades; pero políticas de puertas abiertas y no intervencionistas en la mayoría de las

industrias de exportación (por ejemplo, Malasia y Tailandia);

- intervención activa para promover una participación decidida de las ETN en las industrias de transformación; ningún trato discriminatorio en favor de la industria nacional, pero una orientación e incentivación intensa y selectiva de los inversionistas extranjeros para que contribuyan a mejorar su capacidad, aumentando entre otras cosas, la actividad tecnológica nacional (por ejemplo, Singapur);
- restricciones de la IED y mayor confianza en las formas "externas" de transferencia de tecnología, en el marco de un conjunto de políticas industriales destinadas a desarrollar el sector manufacturero autóctono, promover las vinculaciones de empresas en el ámbito nacional y aumentar la capacidad nacional de innovación (por ejemplo, la República de Corea, la Provincia china de Taiwán y, anteriormente, el Japón).

Cada una de esas estrategias depende de la posición económica, las opiniones y las capacidades de los gobiernos de esos países. Sus experiencias sugieren que la IED puede tratarse de muchas maneras y que puede desempeñar papeles muy distintos en el desarrollo industrial y tecnológico. Los países que deseen promover un mayor desarrollo tecnológico autóctono tal vez decidan intervenir para limitar la entrada de ETN u orientar las actividades de esas empresas y maximizar sus efectos indirectos mediante

medidas prácticas, como la imposición de unos resultados. Los que optan por depender de las ETN suelen intervenir en el proceso de IED para buscar inversionistas, orientar su asignación de recursos e inducirlos a realizar actividades con un mayor valor agregado y más complejas de lo que tal vez habrían sido en caso contrario.

Los distintos enfoques de la IED reflejan en parte las dotaciones de recursos, así como las distintas opiniones políticas y capacidades administrativas y de producción. Las opciones válidas para las mayores economías en desarrollo, con un margen mayor para la especialización interna y el contenido nacional, así como para las empresas autóctonas mejor establecidas, son distintas de las que se ofrecen a las economías más pequeñas con mercados internos limitados.

Lo que se desprende de manera más general del examen precedente es que la IED puede tener efectos desiguales en el desarrollo. Los efectos vienen determinados en gran medida por las condiciones reinantes en los países receptores, por las estrategias de inversión de las ETN y por las políticas de los gobiernos receptores. De hecho, éstos influyen en los beneficios que extraen sus economías de las entradas de IED. Las ETN pueden ser un potente motor de una ventaja comparativa dinámica si un gobierno dinámico y eficiente tiene en cuenta sus necesidades de eficiencia y ofrece el conjunto adecuado de incentivos y medidas de apoyo para mejorar y transferir capacidad tecnológica.

Debido a la liberalización cada vez mayor de la IED y de las políticas comerciales, así como a la competencia entre todos los países por obtener IED, cada vez es más difícil poner

en práctica muchos elementos de las políticas adoptadas en el pasado por países como la República de Corea y la Provincia china de Taiwán. Sin embargo, pueden utilizarse estrategias dinámicas, como las aplicadas por Singapur, que a veces son consideradas la "mejor práctica" en la promoción y gestión de la IED. Es posible que un número cada vez mayor de países receptores y de organismos subnacionales se estén orientando en esa dirección y apartándose de las estrategias pasivas de puertas abiertas que solían considerarse óptimas hace pocos años.

C. Qué trato debe darse a las salidas de IED

Otro aspecto de la tendencia a la liberalización al que se ha prestado mucha menos atención es la liberalización de los regímenes de salida de IED. Tradicionalmente los países desarrollados han tenido un régimen liberal en esa esfera y los países en desarrollo están empezando a imitarlos (UNCTAD, 1995a, cap. VII). Los países de origen también pueden facilitar la salida de IED hacia los países en desarrollo mediante diversas políticas (UNCTAD, 1995a, cap. VII). De hecho, la mayoría de los países desarrollados ya aplican políticas que tienen presente ese objetivo y los países en desarrollo cuyas empresas se están volviendo competitivas en el ámbito internacional también están empezando a adoptarlas. Los gobiernos facilitan información sobre los mercados extranjeros y las oportunidades de inversión en el exterior, así como sobre los regímenes jurídicos y administrativos extranjeros, a las personas que van a invertir en el extranjero. Algunos gobiernos también aportan fondos por conducto de bancos estatales especializados.

La mayoría de los gobiernos de origen han instituido programas de seguros de las inversiones para los inversionistas en el extranjero. Algunas de esas formas de asistencia han sido multilateralizadas. Así, la Corporación Financiera Internacional, del Grupo del Banco Mundial, financia aportaciones de capital y créditos para inversionistas en el extranjero y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), también del Grupo del Banco Mundial, asegura a los inversionistas en el extranjero contra los riesgos políticos en los países signatarios del OMGI.

D. Cuestiones internacionales

Las cuestiones examinadas hasta ahora son cuestiones de política nacional. Por su propia naturaleza, sin embargo, la IED, las actividades de las ETN y la internacionalización de la producción son temas que guardan relación con las políticas, las normas y los reglamentos de más de un país. Además, dado el carácter de la producción internacional, que representa una integración mayor de las economías nacionales que el comercio, un número cada vez mayor de cuestiones se convierte en objeto potencial del interés internacional. En principio, de hecho, todas las cuestiones relacionadas con el proceso de producción, esencia de la actividad económica de un país, tienen un elemento internacional. Necesariamente eso provoca, al menos a la larga, la internacionalización de las políticas nacionales (Ostry, 1992). El crecimiento de la IED y de la producción internacional, núcleo productivo de la economía mundial en vías de mundialización, crea pues

una serie de nuevos retos que exigen respuestas internacionales.

En consecuencia, no es sorprendente que las cuestiones relacionadas con la IED se aborden cada vez más en los ámbitos bilateral, regional, plurilateral y multilateral (UNCTAD, 1996b, 1996d, 1997a, 1998a, 1998d). El papel de las ETN y de la IED en el crecimiento económico y el desarrollo, examinado sucintamente en sus efectos multifacéticos en el presente estudio analítico, es fundamental en estos debates, en particular para los países en desarrollo. Por consiguiente, los temas que se abordan en el presente y en otros documentos de esta serie figurarán durante muchos años más en el programa de los foros internacionales de todos los niveles.

-96-

Nota

Anexo

Cuadro 1

Distribución geográfica de las entradas mundiales de IED, 1983-1997
(En porcentaje)

Región/economía	1983-1988 a/	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 b/
Países desarrollados	78,4	72,2	68,4	63,8	58,2	63,9	57,9	58,2
Países en desarrollo	21,5	26,2	29,1	33,3	39,3	31,9	38,5	37,2
África	2,3	1,7	1,8	1,7	2,3	1,6	1,4	1,2
Asia y el Pacífico	11,4	14,7	17,1	26,3	25,0	20,5	23,8	21,8
América Latina y el Caribe	7,8	9,6	10,0	7,9	11,8	9,6	13,0	14,0
Europa central y oriental	0,1	1,6	2,5	2,8	2,4	4,3	3,7	4,6
Todo el mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
En millardos de dólares	93,3	159,4	175,8	217,6	243,0	331,2	337,5	400,5
Algunas economías de Asia y el Pacífico								
China	2,0	2,7	6,3	12,6	13,9	10,8	12,1	11,3

Región/economía	1983-1988 <u>a/</u>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <u>b/</u>
Filipinas	0,3	0,3	0,1	0,6	0,7	0,4	0,5	0,3
Hong Kong (China)	1,4	0,3	1,2	0,8	0,8	0,6	0,7	0,6
India	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,6	0,7	0,8
Indonesia	0,4	0,9	1,0	0,9	0,9	1,3	1,8	1,3
Malasia	0,8	2,5	2,9	2,3	1,8	1,2	1,4	0,9
Provincia china de Taiwán	0,5	0,8	0,5	0,4	0,6	0,5	0,6	0,6
República de Corea	0,4	0,7	0,4	0,3	0,3	0,5	0,7	0,6
Singapur	2,1	3,1	1,3	2,2	3,4	2,5	2,8	2,5
Tailandia	0,5	1,3	1,2	0,8	0,5	0,6	0,7	0,9
Algunas economías de América Latina y el Caribe								
Argentina	0,5	1,5	2,3	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6
Brasil	1,6	0,7	1,2	0,6	0,9	1,5	3,3	4,1
Chile	0,5	0,3	0,4	0,4	0,7	0,5	1,2	1,4
Colombia	0,6	0,3	0,4	0,4	0,7	0,7	1,0	0,6
Ecuador	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
México	2,4	3,0	2,5	2,0	4,5	2,9	2,4	3,0
Perú	0,01	-0,004	0,1	0,3	1,3	0,6	1,1	0,5
Venezuela	0,1	1,2	0,4	0,2	0,3	0,3	0,5	1,2

Fuente: UNCTAD, base de datos IED/ETN.

a/ Media anual.

b/ Estimación.

Cuadro 2

Distribución geográfica de las salidas mundiales de IED, 1983-1997
(En porcentaje)

Región/economía	1983-1988 <u>a/</u>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <u>b/</u>
Países desarrollados	93,7	94,4	89,6	85,4	85,0	86,9	85,0	84,8
Países en desarrollo	6,3	5,5	10,3	14,5	15,0	12,9	14,7	14,4
África	1,2	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,3
Asia y el Pacífico	4,6	4,0	9,4	13,0	12,9	12,1	13,9	12,0
América Latina y el Caribe	0,4	1,0	0,7	1,2	1,8	0,7	0,7	2,1
Europa central y oriental	0,01	0,02	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,8
Todo el mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
En millardos de dólares	94,4	200,5	200,8	240,9	284,3	352,5	333,6	423,7
Algunas economías de Asia y el Pacífico								
China	0,5	0,5	2,0	1,8	0,7	0,6	0,6	0,6
Hong Kong (China)	1,6	1,4	4,1	7,4	7,5	7,1	7,9	6,1
Kuwait	0,3	-0,1	0,6	0,4	0,4	0,2	-0,3	0,1
Malasia	0,2	0,2	0,3	0,6	0,6	0,7	1,1	0,7

Región/economía	1983-1988 <u>a/</u>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <u>b/</u>	
Provincia china de Taiwán	0,9	1,0	1,0	1,1	0,9	0,8	1,2	1,2	
República de Corea	0,6	0,7	0,6	0,6	0,9	1,0	1,4	1,0	
Singapur	0,2	0,3	0,7	0,8	1,3	1,1	1,4	1,4	
Tailandia	0,03	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,1	
Algunas economías de América Latina y el Caribe									
Brasil	0,1	0,5	1,0	0,1	0,5	0,4	0,4	-0,02	0,4
Chile	0,01	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,5	
México	0,1	0,1	0,3	0,3	0,7	-0,1	-0,1	0,2	
Venezuela	0,1	0,1	0,1	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	

Fuente: UNCTAD, base de datos IED/ETN.

a/ Media anual.

b/ Estimación.

Bibliografía

- Agosin, Manuel R. y R. French-Davis (1996), "managing capital inflows in Latin America", en M. ul Haq, I. Kaul e I. Grunberg, eds., The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility (Oxford y Nueva York, Oxford University Press), págs. 81 a 115.
- Bruton, H. (1988), "Import substitution", en H. Chenery y T. N. Srinivasan, eds., Handbook of Development Economics, vol. 2 (Amsterdam, North-Holland), págs. 1601 a 1644.
- Buckley, Peter J., ed. (1993), Cooperative Forms of Transnational Corporation Activity, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 13 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Cantwell, John, ed. (1993), Transnational Corporations and Innovatory Activities, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 17 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Caves, R. E. (1996), Multinational Enterprise and Economic Analysis, 20 edición (Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press).
- Chen, Edward, ed. (1993), Transnational Corporations and Technology Transfer to Developing Countries, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 18 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Chudnovsky, Daniel, ed. (1993), Transnational Corporations and Industrialization, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 11 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- _____, A. López y F. Porta (1996), "La nueva inversión extranjera directa en la Argentina: privatizaciones, mercado interno e integración regional", en M. R. Agosin, ed., Inversión Extranjera Directa en América

Latina: Su Contribución al Desarrollo
(Santiago y Ciudad de México, Fondo de
Cultura Económica), págs. 47 a 120.

Dornbusch, R. y S. Edwards (1994), "Exchange
rate policy and trade strategy", en B. P.
Bosworth, R. Dornbusch, y R. Labán, eds., *The
Chilean Economy: Policy Lessons and
Challenges* (Washington, D.C., The Brookings
Institution), págs. 110 a 122.

Dunning, John H. (1981), *International
Production and the Multinational Enterprise*
(Londres, Allen y Unwin).

_____ (1992), "The global economy, domestic
governance, strategies of transnational
corporations: interactions and policy
implications", *Transnational Corporations*, 1,
3 (diciembre), págs. 7 a 46.

_____ (1993a). *Multinational Enterprises
and the Global Economy* (Londres, Addison-
Wesley).

_____, ed. (1993b). *The Theory of
Transnational Corporations*, United Nations
Library on Transnational Corporations, vol. 1
(Londres y Nueva York, Routledge por cuenta
de las Naciones Unidas).

Enderwick, Peter, ed. (1993), *Transnational
Corporations and Human Resources*, United
Nations Library on Transnational
Corporations, vol. 16 (Londres y Nueva York,
Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).

Ernst, Dieter, Tom Ganiatsos y Lynn K. Mytelka,
eds. (1998), *Technological Dynamism and
Export Success in Asia* (Londres, Routledge).

Fatouros, A., ed. (1993), *Transnational
Corporations: The International Legal
Framework*, United Nations Library on
Transnational Corporations, vol. 20 (Londres
y Nueva York, Routledge por cuenta de las
Naciones Unidas).

- Frischtak, Claudio R., y Richard S. Newfarmer, eds. (1993). *Transnational Corporations: Market Structure and Industrial Performance*, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 15 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Gray, H. Peter, ed. (1993). *Transnational Corporations and International Trade and Payments*, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 8 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Hedlund, Gunnar, ed. (1993). *Organization of Transnational Corporations*, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 6 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Jones, Geoffrey, ed. (1993). *Transnational Corporations: A Historical Perspective*, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 2 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Jun, Kwang W. y Thomas L. Brewer (1997), "The role of foreign private capital flows in sustainable development", documento preparado por la Cuarta Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Financiación del Programa 21, Santiago, Chile.
- Lall, Sanjaya, ed. (1993). *Transnational Corporations and Economic Development*, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 3 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- _____ (1996). "East Asia", en J. H. Dunning, ed., Governments, Globalization and International Business: The Developing East Asian Economies (Oxford, Oxford University Press), págs. 407 a 430.

- _____ y P. Streeten (1977), *Foreign Investment, Transnationals and Developing Countries* (Londres, Macmillan).
- Lecraw, Donald J., ed. (1993), *Transnational Corporations and Business Strategy*, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 4 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Mankiw, N. G. (1995), "The growth of nations", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, págs. 275 a 326.
- McKern, Bruce, ed. (1993), *Transnational Corporations and the Exploitation of Natural Resources*, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 10 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Moran, Theodore H., ed. (1993), *Governments and Transnational Corporations*, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 7 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Mytelka, Lynn K. (1998), "New trends in biotechnology networking", número especial del International Journal of Technology Management, Biotechnology Review, en cooperación con el International Journal of Biotechnology, 1, 1.
- Ostry, Sylvia (1992), "The domestic domain: the new international policy arena", *Transnational Corporations*, 1, 1 (febrero), págs. 7 a 26.
- Ozawa, T. (1992), "Foreign direct investment and economic development", *Transnational Corporations*, 1, 1 (febrero), págs. 27 a 53.
- Plasschaert, Sylvain, ed. (1993), *Transnational Corporations, Transfer Pricing and Taxation*, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 14 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).

- Riveros, L. A., J. Vatter, y M. R. Agosin (1996), "La inversión extranjera directa en Chile, 1987/93: aprovechamiento de ventajas comparativas y conversión de deuda", en M. R. Agosin, ed., Inversión Extranjera Directa en América Latina: Su Contribución al Desarrollo (Santiago y Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica), págs. 121 a 157.
- Robson, Peter, ed. (1993), Transnational Corporations and Regional Economic Integration, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 9 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Rodrik, D. (1992), "Closing the productivity gap: does trade liberalization really help?", en G. K. Helleiner, ed., Trade Policy, Industrialization and Development: New Perspectives (Oxford, Claredon Press), págs. 155 a 175.
- Romer, P. M. (1993), "Two strategies for economic development: using ideas and producing ideas", actas de la conferencia anual del Banco Mundial sobre economía del desarrollo 1992 (Washington, D.C., Banco Mundial), págs. 63 a 98.
- Rubin, Seymour y Don Wallace Jr., eds. (1993), Transnational Corporations and National Law, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 19 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Sauvant, Karl P. (1990), "The tradability of services", en CET y Banco Mundial, The Uruguay Round: Services in the World Economy (Nueva York y Washington, Naciones Unidas y Banco Mundial), págs. 114 a 122.
- _____ and Padma Mallampally, eds. (1993), Transnational Corporations in Services, United Nations Library on Transnational

- Corporations, vol. 12 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Stonehill, Arthur I. y Michael H. Moffet, eds. (1993), International Financial Management, United Nations Library on Transnational Corporations, vol. 5 (Londres y Nueva York, Routledge por cuenta de las Naciones Unidas).
- Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (CET) (1987), Transnational Corporations and Technology Transfer: Effects and Policy Issues (Nueva York, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: E.87.II.A.4.
- _____ (1988), Transnational Corporations in World Development: Trends and Prospects (Nueva York, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: E.88.II.A.3.
- _____ (1989), Foreign Direct Investment and Transnational Corporations in Services (Nueva York, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: E.89.II.A.1.
- _____ (1990a), Transnational Corporations and the Transfer of New and Emerging Technologies to Developing Countries (Nueva York, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: E.90.II.A.20.
- _____ (1990b), New Approaches to Best-Practice Manufacturing: The Role of Transnational Corporations and Implications for Developing Countries (Nueva York, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: E.92.II.A.13.
- _____ (1991), World Investment Report 1991: The Triad in Foreign Direct Investment (Nueva York, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: E.91.II.A.12.

_____ (1992a), The Determinants of Foreign Direct Investment: A Survey of the Evidence (Nueva York, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92.II.A.2.

_____ (1992b), Foreign Direct Investment and Industrial Restructuring in Mexico (Nueva York, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92.II.A.9.

_____ y UNCTAD (1991), The Impact of Trade-Related Investment Measures on Trade and Development: Theory, Evidence and Policy Implications (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.91.II.A.19.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (1993a), World Investment Report 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production (Nueva York, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.93.II.A.14.

_____ (1993b), Transnational Corporations from Developing Countries: Impact on Their Home Countries (Nueva York, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.93.II.A.8.

_____ (1994a), World Investment Report 1994: Transnational Corporations, Employment and the Workplace (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.94.II.A.14.

_____ (1994b), The Tradability of Banking Services: Impact and Implications (Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.94.II.A.12.

_____ (1995a), World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness (Nueva York y Ginebra,

Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.95.II.A.9.

_____ (1995b), Foreign Direct Investment in Africa (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.95.II.A.6.

_____ (1996a), "Una asociación para el crecimiento y el desarrollo" (Ginebra, UNCTAD), documento de las Naciones Unidas TD/378.

_____ (1996b), World Investment Report 1996: Investment, Trade and International Policy Arrangements (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.96.II.A.14.

_____ (1996c), Incentives and Foreign Direct Investment (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.96.II.A.6.

_____ (1996d), International Investment Instruments: A Compendium, vol. I, II y III (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.96.II.A.9, 10, 11.

_____ (1997a), World Investment Report 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.97.II.D.10.

_____ (1997b), Sharing Asia's Dynamism: Asian Direct Investment in the European Union (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.97.II.D.1.

_____ (1998a), World Investment Report 1998: Trends and Determinants (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas), publicación

de las Naciones Unidas, N^o de venta:
E.98.II.D.5.

_____ (1998b), The Financial Crisis in Asia and Foreign Direct Investment: An Assessment (Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta:
GV.E.98.0.29.

_____ (1998c), Handbook on Foreign Direct Investment by Small and Medium-sized Enterprises: Lessons from Asia (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: E.98.II.D.4.

_____ (1998d), Bilateral Investment Treaties in the Mid-1990s (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: E.98.II.D.8.

_____ y Banco Mundial (1994), Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: E.94.II.A.11.

Naciones Unidas, Departamento de Desarrollo Económico y Social, División de Empresas Transnacionales y Gestión (1992). World Investment Report 1992: Transnational Corporations as Engines of Growth (Nueva York, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: E.92.II.A.24.

_____ (1993), From the Common Market to EC92: Regional Economic Integration in the European Community and Transnational Corporations (Nueva York, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: E.93.II.A.2.

Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998), La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe: Informe 1997 (Santiago, Naciones Unidas), publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: S.97.II.G.14.

Wade, R. (1990), *Governing the Market - Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press).

Weisskopf, T. E. (1972), "The impact of foreign capital inflow on domestic saving in under-developed countries", Journal of International Economics, 2 págs. 25 a 38.

CUESTIONARIO

Inversión extranjera directa y desarrollo

Deseamos mejorar la calidad y acrecentar el interés de la labor que realiza la División de la Inversión, la Tecnología y de Fomento de la Empresa de la UNCTAD y, a este efecto, nos gustaría conocer la opinión de los lectores sobre la presente publicación y sobre publicaciones análogas. Por este motivo quedaremos extremadamente reconocidos a los lectores que rellenen este cuestionario y lo remitan a la dirección siguiente:

Encuesta entre los lectores
División de la Inversión, la Tecnología
y de Fomento de la Empresa
Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
Palacio de las Naciones
Despacho E.9123
CH-1211 Ginebra 10
Suiza
Fax: 41-22 907-0194

1. Nombre y señas del que responde
(facultativos):

2. De los conceptos siguientes, ¿cuál es el que mejor se aplica a su esfera personal de trabajo?

Administración pública	G	Empresa pública	G
Empresa privada	G	Institución universitaria o de investigación	G
Organismo internacional	G	Medio de comunicación social	G
Entidad no lucrativa	G	De otra clase (precísese)	G

3. ¿En qué país trabaja usted?

4. ¿Cómo valora usted el contenido de la presente publicación?

Excelente	G	Adecuado	G
Bueno	G	Sin valor	G

5. ¿Qué utilidad tiene la presente publicación para su trabajo?

Muy útil	G	De cierta utilidad	G	Sin interés	G
----------	---	--------------------	---	-------------	---

6. Sírvase indicar los tres aspectos que más le han gustado de la presente publicación:

7. Sírvase indicar los tres aspectos que menos le han gustado de la presente publicación:

8. Si ha leído usted alguna otra de las publicaciones de la División de la Inversión, la Tecnología y de Fomento de la Empresa de la UNCTAD, ¿qué valoración global le merecen estas publicaciones?

Uniformemente buenas	G	Buenas por lo común, pero con algunas excepciones	G
Mediocres, por lo general	G	Sin valor	G

9. En promedio, ¿qué utilidad tienen estas publicaciones para su trabajo personal?

Muy útiles	G	De cierta utilidad	G	Sin valor	G
------------	---	--------------------	---	-----------	---

10. ¿Recibe usted con regularidad Transnational Corporations (antes The CTC Reporter), la revista que la División publica tres veces al año con el asesoramiento de acreditados expertos?

Sí	G	No	G
----	---	----	---

Si no la recibe, sírvase indicar a continuación si desea que le enviemos un ejemplar de muestra a las señas consignadas más arriba G

1/ Las ETN son empresas, con o sin personalidad jurídica propia, que están formadas por una empresa matriz y por filiales extranjeras. La empresa matriz es la empresa que ejerce dominio sobre los medios utilizados para la actividad de fabricación en el extranjero. La filial extranjera (de propiedad mayoritaria o minoritaria) es la empresa, con o sin personalidad jurídica propia, que está

situada en un país (denominado país receptor) en el que una empresa con sede en otro país (denominado país de origen) ha realizado una inversión de capital que le confiere un elemento de interés permanente en la gestión de la filial.

1/ Se entiende por "inversión extranjera directa" la inversión que crea una relación de larga duración y que corresponde a un interés y un dominio de carácter permanente entre una entidad con sede en un país determinado (el inversionista extranjero directo o la empresa matriz) y una empresa (la filial extranjera) con sede en un país distinto del país en el que está situado el inversionista extranjero directo. Forman parte de la relación las inversiones en el capital social, así como los acuerdos desconectados del capital social que confieren dominio sobre los medios utilizados en la actividad de fabricación en el extranjero. (Véanse en el anexo B del documento de la UNCTAD, 1997a una definición más completa de la IED y una descripción de ésta basada en los criterios que suelen tomarse en consideración.)

3/ Véase un examen detallado de la función de la ETN en el desarrollo en: UNCTC (1988), Lall (1993), Dunning (1993a) y Caves (1996, cap. 9), así como en cada uno de los estudios que integran la colección de informes sobre las inversiones en el mundo (UNCTC, 1991; UN-TCMD, 1992; UNCTAD, 1993a, 1994a, 1995a, 1996b, 1997a y 1998a) y los volúmenes de la biblioteca de las Naciones Unidas sobre las empresas transnacionales.

1/ Algunas normas en materia de resultados que se aplican al comercio (medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio) están prohibidas por las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Figuran entre éstas normas en materia de contenido local y equilibrio comercial (UNCTAD, 1996b, pág. 151). Otras normas en materia de resultados no están prohibidas por la OMC. Sin embargo, los países en desarrollo han tendido a utilizarlas cada vez menos, en parte con la esperanza de atraer corrientes suplementarias de IED.

2/ Véase un análisis a fondo de las tendencias de la IED en la América Latina y el Caribe en CEPALC (1998).

1/ Esta idea es bastante reciente. Los defensores de la sustitución de importaciones se han mostrado partidarios de limitar las corrientes comerciales para desarrollar las industrias nacionales (Bruton, 1988). Como ha demostrado la historia económica moderna, esta opinión, aunque hoy sea impopular, ha tenido partidarios tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. La práctica totalidad de los países actualmente industrializados que tienen un tamaño económico significativo atravesaron una fase de sustitución de importaciones que les permitió conseguir economías de escala y un grado mayor de eficiencia técnica gracias a la experiencia práctica que acumularon, que en último término los transformó en exportadores de manufacturas. Este argumento es el que se utiliza habitualmente para defender la protección temporal de las industrias nacientes (para una

versión moderna de esta argumentación, véase Rodrik (1992)). La mayoría de los países en desarrollo, sin embargo, dependen demasiado del comercio internacional para poder beneficiarse de una protección.

2/ Véase, por ejemplo, Dunning (1993b, Introducción) y Ozawa (1992).

3/ Los trabajadores que ocupan nuevos puestos de trabajo normalmente consumen parte de sus salarios en la compra de importaciones, aunque, como las actividades de las ETN en muchos sectores relacionados con los recursos naturales tienen una gran intensidad de capital, este efecto puede ser pequeño.

4/ Estas inversiones se deben no sólo al deseo de las ETN de situarse convenientemente en determinados mercados ampliados sino también, en algunos casos, al deseo de aprovechar las ventajas que ofrece la localización en zonas de salarios bajos dentro de esos mercados.

5/ Como ya se ha indicado, algunas IED en servicios pueden tener efectos positivos indirectos sobre la producción futura de bienes comercializables en el mercado internacional al mejorar la competitividad de la economía receptora.

6/ El tipo nominal de cambio se define como el precio en moneda nacional de una unidad de moneda extranjera; el tipo de cambio real como la relación entre los precios de los bienes comercializables en el mercado

internacional y los bienes no comercializables en este mercado.

7/ En el caso extremo, el tipo de cambio real no sufre alteraciones: si el Banco Central fija el tipo de cambio nominal y logra anular por completo el efecto de las entradas de capital sobre la oferta monetaria. En la práctica, la mayoría de las entradas de capital conocidas, si no la totalidad, han desembocado en la apreciación del tipo de cambio.

1/ Para los casos de la Argentina y Chile, véase Chudnovsky, López y Porta (1996) y Riveros, Vatter y Agosin (1996), respectivamente.

2/ Este tema se ha tratado en varios estudios. Véase, por ejemplo, UNCTC (1987), UNCTC (1990a), UNCTC (1990b), Cantwell (1993) y Chen (1993).

3/ Las empresas tienden también a conceder licencias para tecnologías industriales caracterizadas por una rápida obsolescencia, pero suelen concederlas a otras ETN y en condiciones de reciprocidad.

4/ Por supuesto, esta es la naturaleza de la competencia, la otra cara de la moneda del progreso tecnológico en el sentido de la "destrucción creativa" de Schumpeter. Ahora bien, en el caso de las relaciones con empresas extranjeras, intervienen varias cuestiones más complicadas. Una se refiere al hecho de que las empresas locales desplazadas pueden a la larga llegar a ser competitivas, si los países receptores adoptan políticas adecuadas. Otra

tiene que ver con consideraciones de distribución de los ingresos a nivel internacional: cuantas más empresas locales sean expulsadas del mercado por las ETN, mayor será la posibilidad de que se concentre la distribución de los ingresos en el plano internacional.

1/ La Asociación Mundial de Organismos de Promoción de las Inversiones (apoyada por la UNCTAD, la ONUDI y el OMGI) tiene unos cien miembros.