



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

Distr.
GENERAL

TD/B/55/5
7 de agosto de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
55º período de sesiones
Ginebra, 15 a 26 de septiembre de 2008
Tema 8 del programa provisional

**INVERSIONES PARA EL DESARROLLO: LAS EMPRESAS
TRANSNACIONALES, LA INFRAESTRUCTURA
Y EL DESARROLLO**

**Nota de antecedentes preparada por la secretaría
de la UNCTAD***

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

Resumen

En la presente nota se destacan algunas de las conclusiones que figuran en el informe sobre las inversiones en el mundo de 2008 (Las empresas transnacionales y el desafío de las infraestructuras).

Atender las enormes necesidades de los países en desarrollo, incluso los países menos adelantados (PMA), en materia de inversión en infraestructura, requiere una mayor participación del sector privado, en muchos casos representado por las empresas transnacionales (ETN). La participación de las ETN puede complementar, aunque no reemplazar, la inversión nacional pública y privada en infraestructura. Dado que, por su naturaleza, las inversiones en infraestructura se orientan principalmente a la búsqueda de mercados, los países con economías pequeñas y sistemas de gestión deficientes suelen tener dificultades para atraerlas. Las ETN sólo invertirán en los proyectos que sean suficientemente rentables. Además, la creciente demanda existente en muchas economías desarrolladas y en las grandes economías emergentes está incitando a los potenciales inversores a esperar un mayor rendimiento para un nivel dado de riesgo. Las expectativas deberían ser realistas, pero las estrategias y políticas públicas pueden cambiar la realidad.

El comportamiento de cada empresa influye en los efectos últimos de la participación de las ETN, pero el factor determinante más importante es la calidad del marco institucional y normativo del país receptor. En teoría, la reestructuración competitiva, la introducción de normas y el establecimiento de un organismo independiente de regulación deberían preceder las medidas destinadas a lograr la apertura a la inversión extranjera. Entre los diferentes sectores de infraestructura, la mayor apertura se da en el de las telecomunicaciones móviles y la menor en el del agua. Los países suelen estar más abiertos a la participación de las ETN en los sectores industriales relativamente fáciles de escindir y exponer a la competencia, y en los países con mayor capacidad institucional y normativa.

Para comprender la conveniencia de las distintas formas de suministro de infraestructura -que van del suministro por el Estado a la privatización total, pasando por las diversas formas de asociación entre los sectores público y privado- los gobiernos también deben crear capacidad para evaluar las diversas opciones y elaborar proyectos concretos, así como seguir de cerca su ejecución. Las asimetrías de información y experiencia entre las ETN experimentadas y los gobiernos pueden colocar a los funcionarios públicos en situación de desventaja en las negociaciones con las empresas. En esta esfera es preciso hacer más esfuerzos para fomentar la capacidad.

El desafío normativo consiste en crear los incentivos estructurales apropiados para que las ETN hagan inversiones que ayuden a alcanzar los diversos objetivos de desarrollo. Esto puede requerir una combinación de una gestión mejorada en los países receptores, un mayor apoyo de la comunidad internacional y un comportamiento responsable de los inversores. Para obtener el mayor beneficio posible de la participación de las ETN y resolver los potenciales problemas, se necesita un esfuerzo concertado de todas las partes interesadas.

INTRODUCCIÓN

1. En la XII UNCTAD, los Estados miembros decidieron que la Junta de Comercio y Desarrollo debería otorgar particular importancia a "Analizar las publicaciones emblemáticas y servir de foro para la difusión de conclusiones clave" (Acuerdo de Accra, párr. 192 b)). La presente nota de antecedentes sirve de base para las deliberaciones de la Junta relacionadas con el informe sobre las inversiones en el mundo de 2008 (Las empresas transnacionales y el desafío de las infraestructuras), que se publicará el 24 de septiembre de 2008. La nota se basa en gran medida en ese informe y proporciona un anticipo de algunas de las principales tendencias y enseñanzas generales que en él se destacan.
2. Los sectores de infraestructura son importantes para el desarrollo económico y social de todos los países¹. Suministran servicios fundamentales para la eficiencia, la competitividad y el crecimiento de la actividad productiva. La posibilidad de obtener electricidad y agua potable asequibles es un importante factor determinante del nivel de vida de la población de un país. La contribución de los sectores de infraestructura al apoyo de las actividades productivas y al mantenimiento de una calidad mínima de vida es esencial en la eliminación de la pobreza y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. En muchos países de bajos ingresos, las necesidades en materia de inversión en infraestructura son enormes, mientras que la capacidad de la economía nacional para generar los recursos necesarios es limitada.
3. Atender las importantes necesidades de los países en desarrollo, incluso los PMA, en materia de inversión en infraestructura requiere una mayor participación del sector privado, en muchos casos representados por las ETN. Sin embargo, tanto atraer a ETN a proyectos de infraestructura como obtener el máximo de beneficios de su participación distan de ser cosas sencillas. Por lo tanto, los gobiernos deben considerar cuándo es apropiado y viable hacer intervenir a las ETN en el desarrollo y la explotación de su infraestructura, y cómo asegurarse de que los proyectos en los que participan ETN contribuirán a promover sus objetivos de desarrollo. Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados los planificadores siguen tratando de encontrar los medios para garantizar un suministro adecuado, eficiente y equitativo de infraestructura.
4. Esta nota se presenta como se detalla a continuación. En el primer capítulo se ponen de relieve las enormes necesidades de los países en desarrollo en materia de inversión en infraestructura. En el capítulo II se examina la evolución de algunas tendencias en relación con el volumen y la naturaleza de la participación de las ETN en distintos sectores de infraestructura y regiones, y se señala la participación cada vez mayor de las ETN de las economías en desarrollo y en transición. En el capítulo III se describen los principales efectos que la participación de las ETN puede tener en el país receptor y se examina lo que se necesita para obtener beneficios. En el capítulo IV se analiza el grado en que las políticas nacionales e internacionales pueden contribuir a sostener las actividades de las ETN en lo que respecta a resolver el desafío de la infraestructura. El último capítulo es la conclusión.

¹ La presente nota trata de la infraestructura física: electricidad, telecomunicaciones, agua y saneamiento, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles y puertos marítimos (los cuatro últimos se consideran infraestructura de transporte).

I. ENORMES NECESIDADES EN MATERIA DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

5. Los servicios de infraestructura son un factor determinante fundamental de la competitividad en toda economía. Muchos gobiernos consideran que la infraestructura, especialmente los transportes y las telecomunicaciones, es esencial para el desarrollo económico y la integración en la economía mundial. Una buena infraestructura de transportes y telecomunicaciones puede contribuir a aumentar la competitividad nacional y subnacional de una economía y a aliviar la pobreza. Además, el suministro de una buena infraestructura es uno de los principales factores determinantes de la entrada de inversión extranjera directa (IED).

6. Las necesidades estimadas de los países en desarrollo en materia de inversión en infraestructura superan con creces las cantidades que prevén actualmente los gobiernos, el sector privado y las demás partes interesadas. Esto crea una importante brecha de financiación en los servicios de infraestructura. Por ejemplo:

- a) En el África subsahariana, la brecha entre la financiación necesaria y la disponible puede superar el 50%. Se estima que de aquí a 2015 se necesitarán 40.000 millones de dólares de inversión por año en nuevos medios e instalaciones y en el mantenimiento de la infraestructura existente, para poder alcanzar las metas de reducción de la pobreza de la región en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio, siendo los sectores de las carreteras y la electricidad los que necesitan las mayores inversiones. Es probable que se reciban anualmente unos 16.500 millones de dólares de fuentes identificables internas, externas y de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), por lo que el déficit anual estimado de financiación es de 23.500 millones (Estache, 2005; Taylor, 2007).
- b) Las necesidades y brechas de financiación de Asia y Oceanía también son grandes, especialmente si se tienen en cuenta las importantes necesidades de inversión de China y la India (Banco Asiático de Desarrollo, Banco de Cooperación Internacional del Japón y Banco Mundial, 2005)². En el período 2006-2010, la región tiene que invertir anualmente unos 608.000 millones de dólares en el desarrollo de infraestructuras, siendo que en los últimos años la inversión anual real ha promediado sólo 388.000 millones (Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, 2006; Heyzer, 2007).
- c) En América Latina y el Caribe, la brecha de financiación también es enorme. La región gasta actualmente en infraestructura un promedio de menos del 2% del producto interno bruto (PIB) anual, siendo que se necesita, según las estimaciones, del 3 al 6% del PIB (Omura, 2006; Fay y Morrison, 2007).

² A título de ejemplo, para sostener un crecimiento del PIB del 9% en el período 2007-2012 la India necesita, según las estimaciones, 99.000 millones de dólares de inversión media anual en los diez mayores sectores de infraestructura. Se prevé que el sector público suministrará el 70% de esa inversión y el sector privado el resto (Gobierno de la India, Comisión de Planificación, 2007).

II. PARTICIPACIÓN DE LAS ETN EN LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA: TENDENCIAS RECIENTES

7. Movilizar la IED y otras formas de participación de las ETN es uno de los medios para hacer frente a la insuficiencia de servicios de infraestructura en los países en desarrollo. Esa participación puede complementar, aunque no reemplazar, la inversión pública y privada nacional en infraestructura.
8. De los datos disponibles sobre el monto acumulado de IED entrante se desprende que la parte de los sectores de infraestructura en el total mundial de IED se acerca actualmente al 10%, pero esta cifra representa un rápido aumento respecto a la parte de aproximadamente 2% de 1990. Por otro lado, además de la IED muchos países han fomentado otros modos de participación de las ETN, como los acuerdos de concesión "construcción, posesión y explotación (CPE)", "construcción, posesión y transferencia (CPT)" o "rehabilitación, posesión y transferencia (RPT)". Los plenos efectos sobre el nivel de inversión se derivan tanto de esos acuerdos como de la IED³.
9. Los flujos de IED en los sectores de infraestructura de todo el mundo aumentaron vertiginosamente a finales del decenio de 1990, bajaron entre 2001 y 2003 y se recuperaron parcialmente entre 2004 y 2006. El drástico aumento que se produjo al terminar el decenio de 1990 se debió en parte a los flujos de IED de la burbuja de las telecomunicaciones y la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). A raíz de ello, el monto acumulado estimado de IED en infraestructura aumentó mucho entre 1990 y 2006 en el mundo (a 786.000 millones de dólares, es decir, 30 veces), así como en los países en desarrollo (a 199.000 millones de dólares, es decir, 29 veces).
10. Los compromisos de inversión extranjera (que incluyen la IED, las concesiones y otros tipos de participación de las ETN) en los proyectos de participación privada en infraestructura (PPI)⁴ ponen de manifiesto que desde finales del decenio de 1990, época en que la mayoría de las inversiones en infraestructura efectuadas por las ETN se destinaban a América Latina, se ha venido haciendo una parte mayor en Asia y África. En el período 1996-2000, América Latina y el Caribe representaron el 67% del total de compromisos extranjeros contraídos por las ETN en los sectores de infraestructura de las economías en desarrollo, mientras que en 2001-2006

³ Dada la naturaleza de esas concesiones, cuyos fines son rehabilitar o construir infraestructuras y gestionar los servicios conexos, las ETN que participan por medio de esos acuerdos invierten cantidades importantes. Por ejemplo, las concesiones CPE y CPT se utilizaron en general para los nuevos proyectos de infraestructura en América Latina (Strong y otros, 2004).

⁴ Los compromisos de inversión que figuran en la base de datos PPI del Banco Mundial comprenden los contraídos por las ETN y el sector privado nacional en las economías en desarrollo y en transición. Si el Estado o las empresas del Estado participan en esos proyectos del sector privado, están incluidos en el total, pero las inversiones en infraestructura hechas únicamente por el Estado no lo están.

la proporción fue del 32%. Mientras tanto, la parte de Asia y Oceanía aumentó del 21 al 38% y la de África del 12 al 30%⁵.

11. Las empresas extranjeras desempeñan un papel importante en los proyectos de infraestructura en las economías en desarrollo y en transición. De los datos relativos a los compromisos de inversión en proyectos de infraestructura con la participación del sector privado se desprende que los inversores extranjeros representaron un 29% de esos compromisos en 1996-2006 (gráfico 1). Por subregión, la proporción fue inferior en Asia (20%) y superior en África (36%) y en América Latina y el Caribe (33%). En Europa sudoriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la parte correspondiente fue del 41%. Por sector, la parte de los inversores extranjeros en los compromisos totales en los países en desarrollo fue la más elevada en las telecomunicaciones (35%), seguidas de la energía (30%), agua y alcantarillado (25%) e infraestructura del transporte (19%).

12. Los PMA representan menos del 1% del monto acumulado de entradas mundiales de IED en infraestructura. Los datos sobre los compromisos de inversión extranjera confirman su carácter marginal. Por ejemplo, en el período 1996-2006 los PMA atrajeron poco más del 5% de los compromisos de inversión extranjera (de 246.000 millones de dólares) en infraestructura en los países en desarrollo. La mayoría de los compromisos en infraestructura en los PMA guardaban relación con las telecomunicaciones, que representaban casi la mitad del total. En cambio, la infraestructura de agua y alcantarillado estaba ampliamente subrepresentada. Por lo tanto, a pesar de los aumentos en los PMA, la inversión sigue siendo pequeña y muy inferior a la que se necesita.

13. La mayor parte de las 100 mayores ETN de infraestructura del mundo (clasificadas por activos extranjeros) pertenecen a estos tres sectores: electricidad, telecomunicaciones y transporte. En 2006 la mayoría de las 100 mayores ETN de infraestructura tenían su sede en países desarrollados, pero 22 de ellas no. Además, en algunos sectores, como el de los puertos, se han convertido en líderes empresas de países en desarrollo, como DP World (Emiratos Árabes Unidos) y Hutchison Whampoa (Hong Kong (China)).

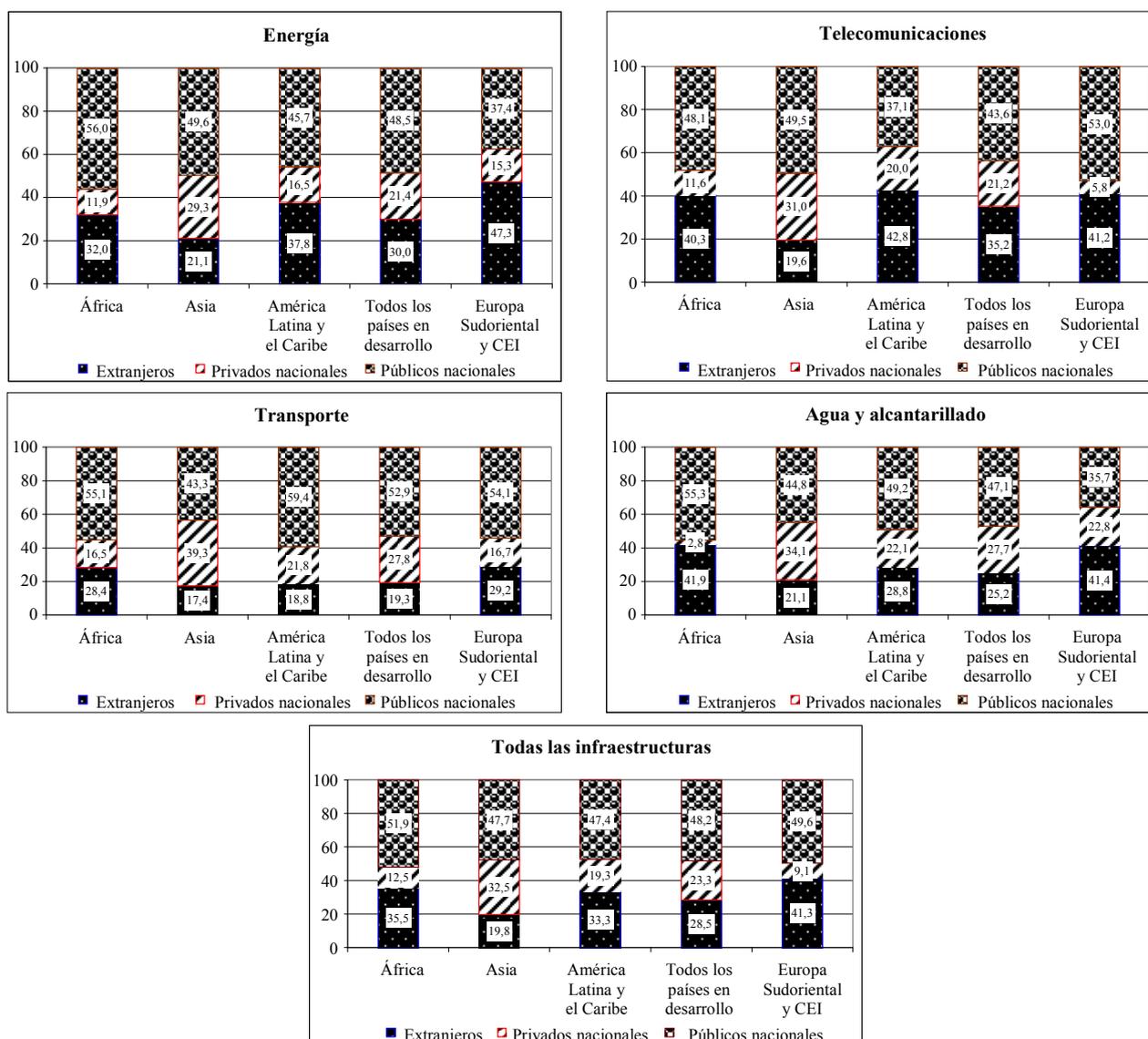
14. Los inversores de los países en desarrollo desempeñan un papel particularmente prominente en los PMA. En el período 1996-2006 representaron casi el 40% de los compromisos de inversión en infraestructura en esos países, frente al 32% correspondiente a todas las economías en desarrollo y en transición. La parte de la inversión Sur-Sur en los PMA fue particularmente elevada en el caso de la infraestructura del transporte, fundamentalmente a causa de las inversiones realizadas por Asia occidental y Sudáfrica.

⁵ Cálculos de la UNCTAD basados en la información que figura en la base de datos PPI del Banco Mundial.

Gráfico 1

Parte de los inversores extranjeros y de los inversores nacionales públicos y privados en los compromisos de inversión en los sectores de infraestructura de los países en desarrollo y de Europa sudoriental y la Comunidad de Estados Independientes, por sector y región, 1996-2006

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en la información que figura en la base de datos PPI del Banco Mundial.

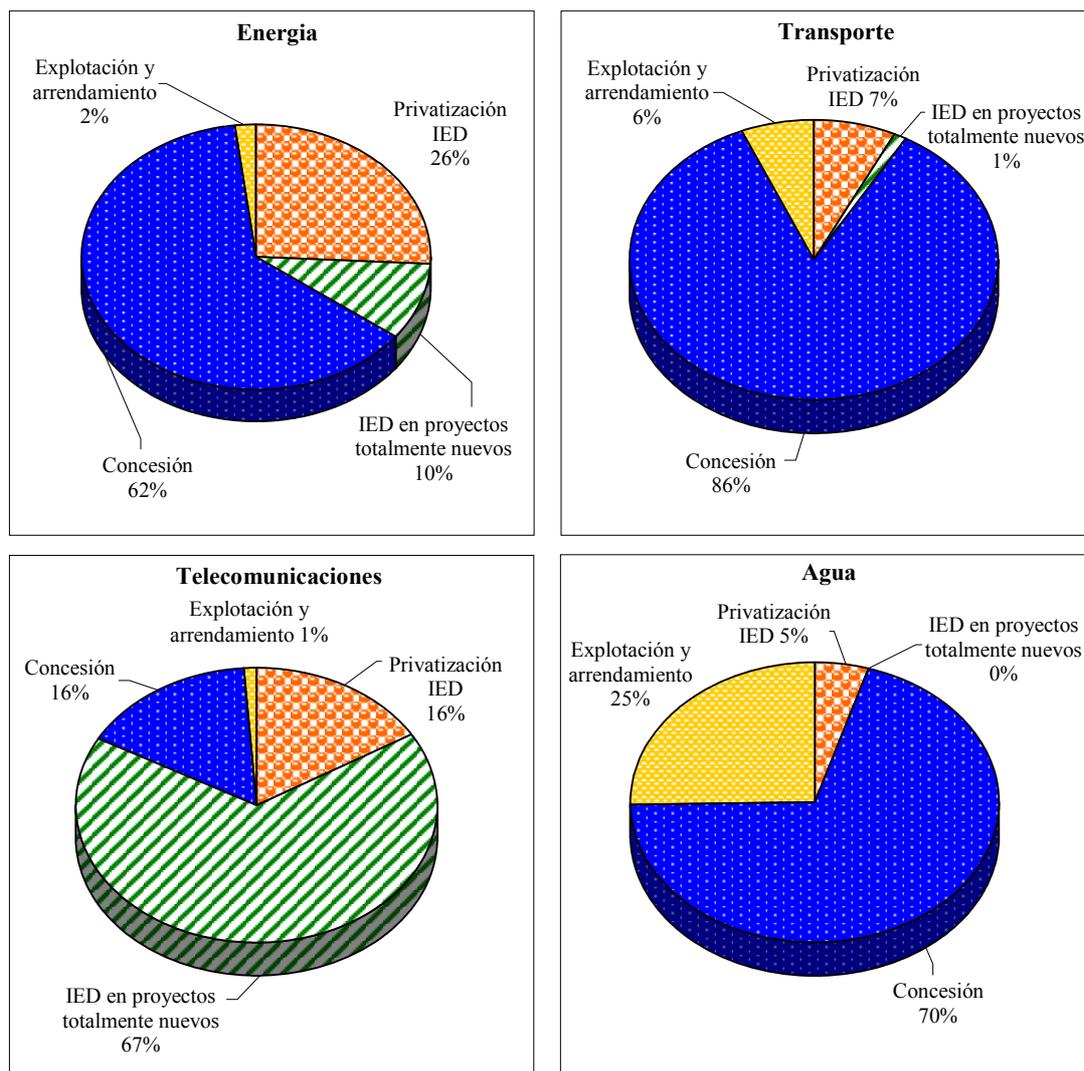
15. Las ETN participan en los proyectos de infraestructura mediante diversas formas jurídicas accionariales o no accionariales. Dados los elevados riesgos, los prolongados períodos de gestación y la gran intensidad de capital asociados con muchos proyectos de infraestructura, las ETN suelen entrar en los países receptores utilizando "vehículos para fines especiales" o

consorcios, en cooperación con otros inversores. De la información que figura en la base de datos PPI del Banco Mundial sobre los compromisos de inversión en las economías en desarrollo y en transición para el período 1996-2006 se desprende que la forma de participación de las ETN varía considerablemente según el sector (gráfico 2).

Gráfico 2

Formas jurídicas de los compromisos de inversión extranjera en infraestructura, por sector, 1996-2006

(Basado en el número de proyectos expresado en porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en la información que figura en la base de datos PPI del Banco Mundial.

16. En las concesiones del sector energético (principalmente la electricidad), los acuerdos de asociación accionarial entre los sectores público y privado fueron la forma más frecuente de participación de las ETN en los países en desarrollo y representaron el 62% de los casos.

Las privatizaciones y los proyectos de inversión en nuevas instalaciones representaron en conjunto el 36%. En la infraestructura del transporte, la participación extranjera estuvo ampliamente dominada por las concesiones (más del 80% de los casos). Las telecomunicaciones fueron la única industria de infraestructura en la que la participación de las ETN estuvo dominada por formas de IED. Reflejando la importancia de las comunicaciones móviles, en particular, más de dos tercios de los casos fueron proyectos de IED en nuevas instalaciones, mientras que la privatización (principalmente de los servicios de comunicación por línea fija) representó el 16%. En el sector del agua, las ETN entraron principalmente mediante concesiones (70% de los proyectos). Este sector también utilizó frecuentemente los contratos de explotación y arrendamiento (25%).

17. Por su naturaleza, la mayoría de las inversiones en infraestructura se orientan a la búsqueda de mercados, por lo que los países con economías pequeñas y poco poder adquisitivo tienen dificultades para atraer la inversión extranjera. Esto es particularmente válido si los sistemas de explotación están poco desarrollados, ya que aumenta el nivel de riesgo percibido. Esas cuestiones deben tenerse presentes al considerar el potencial de aumento de la participación de las ETN en las infraestructuras de los países en desarrollo. Los riesgos son particularmente elevados en los casos en que se necesitan de entrada inversiones de capital en gran escala, cuando es difícil amortizar los gastos y las preocupaciones sociales son importantes.

III. CONSECUENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ETN PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO RECEPTORES

18. La participación de las ETN en las infraestructuras en los países en desarrollo ha provocado la entrada de recursos financieros sustanciales. El monto acumulado de la IED en las infraestructuras de esos países (199.000 millones de dólares, como se ha dicho) es un indicador de la medida en que esa participación ha movilizado recursos financieros. Otra medida -los compromisos de inversión de las ETN como proporción de los proyectos del sector privado en infraestructura (que incluyen la IED, los acuerdos de concesión y los contratos de explotación, principales modos de participación de las ETN)- también indica que las ETN han movilizado importantes recursos de inversión en los países en desarrollo. En el período 1996-2006, esos compromisos fueron de unos 246.000 millones de dólares⁶.

19. No todos los flujos de recursos financieros, principalmente en forma de IED y concesiones, constituyen nuevas inversiones en infraestructura desde la perspectiva del país receptor (por ejemplo, la participación de las ETN resultante de las adquisiciones de activos existentes no incrementa necesariamente el capital social). Sin embargo, en la medida en que las concesiones fueron más o menos iguales en valor a la IED en todos los compromisos de inversión en el período 1996-2006, es probable que la contribución de las ETN a la inversión en infraestructura en los países en desarrollo sea mayor que la que sugiere el monto acumulado de IED.

20. A pesar de los importantes niveles de inversión de las ETN en las infraestructuras de los países en desarrollo, se necesita aún más para cerrar la enorme brecha de financiación:

⁶ La UNCTAD calcula los datos sobre los compromisos de inversión utilizando la información que figura en la base de datos PPI del Banco Mundial.

es preciso suministrar cantidades sustanciales de inversión adicional, cualquiera sea la fuente. Movilizar IED y otras formas de participación de las ETN es un modo de resolver la insuficiente inversión en infraestructura, pero también debería considerarse el contexto. Por ejemplo, en África, los compromisos totales de inversión de las ETN en infraestructura en el período 1996-2006 fueron de 45.000 millones de dólares -suma que es apenas equivalente a las necesidades anuales actuales de la región en materia de inversión en infraestructura, que son de 40.000 millones de dólares.

21. Análogamente, las inversiones en infraestructura realizadas por empresas extranjeras en el decenio de 1990 guardó relación con la disminución de la inversión pública en el sector en buena parte de América Latina y partes de África. Previendo un aumento en gran escala de la inversión del sector público, muchos países redujeron el gasto público en infraestructura, pero el aumento de las inversiones de las ETN (y del sector privado nacional) no compensaron totalmente esa disminución (Calderón y otros, 2003; Servén, 2007). Una importante enseñanza de esa experiencia es que la participación de las ETN no debería considerarse suficiente para satisfacer las necesidades de un país en materia de inversiones en los sectores de infraestructura, sino más bien como un importante suplemento y complemento de las inversiones nacionales.

22. Reflejando las ventajas específicas de las ETN en materia de propiedad, los principales beneficios potenciales incluyen, además de las inyecciones de capital, la transferencia de tecnología y la experiencia en materia de explotación. En consecuencia, las ETN pueden ayudar a los países en desarrollo receptores a aumentar la eficiencia en el suministro de servicios de infraestructura, aumentar la oferta y mejorar la calidad. Sin embargo, existen diversos costos y riesgos. En general, las ETN sólo están dispuestas a invertir en los proyectos potencialmente rentables. Por lo tanto, no es probable que carguen con los gastos y riesgos asociados a los proyectos que se destinan a los sectores más pobres de la sociedad, a menos que se les ofrezcan subvenciones o garantías que contribuyan a asegurar la amortización de los costos. Existe el riesgo de que los países, para atraer las inversiones de las ETN, proporcionen garantías demasiado generosas, lo que tendrá importantes consecuencias en los compromisos asumidos.

23. La participación de las ETN en los sectores de infraestructura de los países en desarrollo influye en su comportamiento y en el suministro de servicios de infraestructura por una serie de canales, particularmente la transferencia de tecnología y los efectos en la competencia y la eficiencia. Las ETN que invierten en infraestructura aportan tanto tecnología material (por ejemplo, equipo especializado para purificar el agua) como tecnología inmaterial (por ejemplo, prácticas de organización y gestión) para sus operaciones en los países receptores. En cuanto a la tecnología material en las telecomunicaciones, por ejemplo, la entrada en el mercado por los operadores internacionales tanto de los países en desarrollo como desarrollados ha contribuido a reducir el umbral de acceso a las TIC y el uso de éstas por los países en desarrollo (Rouvinen, 2006). De modo similar, los operadores de las terminales internacionales han contribuido a aumentar la eficiencia de la manipulación de la carga introduciendo nuevos procesos y equipo en los puertos de contenedores (UNCTAD, 2007).

24. Las ETN también transfieren tecnología inmaterial para las operaciones realizadas en el país receptor, por ejemplo reconfigurando los procesos operativos, mejorando las prácticas de compra y subcontratación, y perfeccionando los registros de clientes y los métodos de recolección. En general, los estudios muestran que la introducción de tecnología material e inmaterial por las filiales de empresas extranjeras ha contribuido a aumentar la productividad en

el suministro de servicios en varios casos, así como la fiabilidad y la calidad del suministro del servicio (Platz y Schroeder, 2007). Sin embargo, el contexto tiene importancia, y los beneficios resultantes de la participación de las ETN (y más generalmente del sector privado) dependen mucho de la claridad y precisión del marco normativo.

25. Los efectos, en todo el sector de actividad, de la transferencia de tecnología por las ETN también dependerán de la difusión de la tecnología a otras empresas del sector, mediante una serie de vías de transmisión, como las empresas mixtas, la movilidad del personal y los efectos de demostración. Es importante tener en cuenta que, para que la tecnología de las ETN que invierten en infraestructura se difunda eficazmente al sector, es fundamental que existan empresas nacionales capaces. La tecnología también se difunde cuando las ETN que invierten en las infraestructuras de los países en desarrollo consiguen el apoyo, por ejemplo, de las empresas internacionales de ingeniería y diseño para mejorar su tecnología y competencia especializada, pero incluso en estos casos es importante que exista un umbral mínimo de capacidad.

26. Cuanto más abrible es un sector de infraestructura, más probable es que la participación de las ETN contribuya a mejorar la eficiencia mediante un aumento de la competencia. Por ejemplo, en muchos países se ha establecido en el sector de las telecomunicaciones una estructura competitiva de mercado como consecuencia del cambio tecnológico y las reformas introducidas en el sector (Ure, 2008; Li y Xu, 2002). De modo similar, en otros países la participación de las ETN ha sido orientada a la inversión en la generación de electricidad (que es el subsector más abrible del sector) y el establecimiento de centrales eléctricas con inversiones extranjeras ha aumentado la competencia y contribuido a incrementar la eficiencia en la satisfacción de una demanda de electricidad en rápido aumento (Gómez Ibáñez, 2007). Sin embargo, en el sector del abastecimiento de agua, que sigue siendo esencialmente un monopolio natural, la entrada de ETN puede convertir a los monopolios del Estado en monopolios privados o de propiedad extranjera (Kirkpatrick y otros, 2006); y el margen de aumento de la eficiencia en la adjudicación mediante la competencia es limitado. La regulación y las modalidades de entrada de las ETN afectan el alcance de la mejora del rendimiento, y los estudios comparativos de países ponen en evidencia la complementariedad entre privatización y competencia, ya que la competencia aumenta los beneficios generados por la privatización, y viceversa.

27. Sin embargo, si bien la entrada de ETN puede aumentar la competencia y por lo tanto la eficiencia en los servicios de infraestructura, también puede impedir la entrada de agentes nacionales o desplazar a los existentes. La experiencia en los sectores de la electricidad y las telecomunicaciones -relativamente abribles- en algunos países en desarrollo indica que las ETN que invierten en infraestructura pueden aplastar a los pequeños productores locales o ser asociadas con un importante poder de mercado. La participación extranjera también implica otros riesgos, como la alta incidencia de las renegociaciones de concesiones o a veces la retirada de las ETN, que puede influir en el rendimiento (Comisión Económica para África de las Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2007).

28. En algunos países en desarrollo, en los casos en que existe capacidad nacional los participantes privados nacionales pueden aumentar su competitividad y eficiencia colaborando con las ETN de diversas maneras. Por ejemplo, la privatización parcial, con participación de ETN, se ha aplicado en algunos países en desarrollo como Marruecos en las telecomunicaciones,

con resultados favorables a la competencia. Como alternativa a la participación de ETN, algunos países en desarrollo también han podido mejorar el rendimiento de los servicios públicos mediante reformas institucionales sin la participación directa de ETN. Sin embargo, las experiencias logradas se dan principalmente en las economías de ingresos relativamente elevados o en las grandes economías en desarrollo.

29. En general, la participación de las ETN ha aumentado el suministro de servicios de infraestructura en los países receptores y mejorado la calidad del servicio, pero sus efectos en los precios han variado, generando problemas en la fijación de los precios que han dejado a los servicios fuera del alcance de los pobres. En particular la asequibilidad de los servicios se determina conjuntamente mediante el precio de los servicios -que puede ser determinado por los gobiernos, especialmente en los sectores del agua y la electricidad- y el ingreso disponible de los consumidores en una economía dada. Los efectos de la participación de las ETN en el acceso a los servicios puede pues diferir según los distintos sectores de una sociedad y las mejoras en el rendimiento de un sector no se traducen necesariamente en un aumento de la disponibilidad y asequibilidad de los servicios para todos los miembros de una sociedad dada, especialmente los pobres y las personas que viven en las zonas rurales, remotas y económicamente desprovistas. Los efectos dependerán no sólo de los cambios en la capacidad y la eficiencia del suministro generados por la participación de las ETN, sino también de las características del sector, las normas del país receptor y el comportamiento de las filiales de empresas extranjeras. En particular, existe una importante variación entre un sector y otro.

30. Las mejoras en el suministro, la cobertura de los servicios, el precio y el acceso resultantes de la participación de las ETN en los países en desarrollo son más pronunciadas en el sector de las telecomunicaciones que en cualquier otro sector de infraestructura, especialmente la telefonía móvil (UNCTAD, 2006). Muchos países en desarrollo han experimentado una "revolución móvil", y los nuevos modelos empresariales introducidos por las ETN han permitido extender los servicios móviles a los sectores de bajos ingresos. Por ejemplo, en África la entrada de las ETN también ha contribuido a crear oportunidades de acceso a las telecomunicaciones para las zonas remotas, que antes no eran consideradas atractivas y rentables por los proveedores nacionales. La entrada de las ETN en el sector de los transportes de los países en desarrollo es mucho más variada que en otras áreas. Por ejemplo, los operadores de las terminales internacionales han mejorado considerablemente la calidad de los servicios en los principales puertos y, por lo tanto, la conectividad de los países en desarrollo respecto a la economía mundial (UNCTAD, 2007).

31. Los datos disponibles sobre los efectos de la participación de las ETN en los precios y por consiguiente en el acceso a la electricidad y el agua son divergentes, en parte porque los precios reflejan consideraciones políticas y sociales, pero también económicas. En estos servicios de infraestructura esenciales, a falta de subvenciones estatales para los usuarios, el aumento de la capacidad de suministro y la productividad, unido al incremento de la eficiencia, pueden ser insuficientes para mantener bajos los precios para sufragar los costos. Esto ha ocurrido a veces en el sector de la electricidad y, más comúnmente, en el del agua, como se ha dicho. En esos casos, la participación de las ETN no ha contribuido a mejorar el acceso de los pobres (Gómez Ibáñez, 2007; Gassner y otros, 2008).

32. En muchos casos la participación de las ETN en el sector eléctrico ha hecho aumentar la capacidad de suministro y las conexiones a la red, por lo que, ha introducido constantes mejoras en la fiabilidad y calidad del servicio. Dados los numerosos factores intervinientes, a veces los

precios de la electricidad han bajado tras la entrada de las ETN, pero en general no ha habido una tendencia clara en los precios, al alza o a la baja. Los efectos de la participación de las ETN en el acceso al agua por los usuarios han sido decepcionantes, aunque hay algunos indicios de que los sistemas bien concebidos para la participación de las ETN han producido una importante expansión del servicio. Por ejemplo, en Marruecos el abastecimiento de agua y la cobertura de ese servicio mejoraron después de 1997, cuando los operadores privados (todos ETN) se hicieron cargo de algunas concesiones en el país. Por otro lado, la participación del sector privado y de las ETN también ha provocado aumentos de precios en muchos casos. En parte porque a veces la participación de las ETN no ha satisfecho las expectativas de mejora del acceso, en países como la Argentina, Bolivia y Filipinas se han cancelado concesiones en el sector del agua.

33. Si bien el comportamiento de cada empresa influye en los efectos últimos de la participación de las ETN, uno de los factores determinantes más importantes es la calidad del marco institucional y normativo del país receptor. También una buena gestión pública es importante para formular y aplicar las normas aplicables a las infraestructuras explotadas por el sector privado, porque éste debe cumplir la difícil tarea de administrar empresas de propiedad del Estado (Parker y otros, 2005).

IV. CONSECUENCIAS NORMATIVAS

A. La apertura a la participación de las ETN varía

34. Desde la segunda guerra mundial la apertura de los sectores de infraestructura a la inversión extranjera ha sido mucho más lenta que en otros sectores. No fue hasta principios del decenio de 1990 que las economías en desarrollo y las economías en transición comenzaron seriamente a eliminar los obstáculos jurídicos a la inversión privada, a menudo extranjera, en infraestructura. La tendencia a la apertura a la participación de las ETN es más acusada entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo y en transición relativamente adelantadas. Si bien el carácter de la liberalización ha variado mucho, todos los grupos de países están ahora más abiertos a las actividades de las ETN en la infraestructura de lo que estaban hace dos décadas.

35. Sin embargo, hay importantes variaciones según el sector de que se trate. La mayor apertura se observa en el sector de las telecomunicaciones móviles y la menor en el del agua. Es por lo general mayor en los subsectores relativamente fáciles de escindir y exponer a la competencia y en los países con mayor capacidad institucional y normativa. Al mismo tiempo, en los últimos años ha cundido la preocupación entre los gobiernos por la posibilidad de que se pueda permitir a empresas extranjeras asumir el control de determinados subsectores de infraestructura, como la generación y distribución de energía, las operaciones portuarias o las telecomunicaciones.

36. Pese a las preocupaciones por la seguridad nacional, muchos países han transcendido la eliminación de los obstáculos a la participación de las ETN y la promueven activamente en determinados sectores de infraestructura. En una encuesta sobre los organismos de promoción de las inversiones (OPI) llevada a cabo por la UNCTAD y la Asociación Mundial de Organismos de Promoción de las Inversiones (AMOPI), casi tres cuartas partes de los encuestados indicaron

que la infraestructura tenía más prioridad que hace cinco años⁷. Confirmando las grandes pautas de la apertura a la participación de las ETN, los sectores de infraestructura en los que con mayor frecuencia se centraban los OPI eran la generación de electricidad, los servicios de Internet y los aeropuertos. En cambio, los sectores en los que se centraba el menor número de OPI eran la distribución y la transmisión de energía eléctrica (véase el cuadro *infra*).

Cuadro 1

Proporción de OPI que promueven la IED, por sector de infraestructura y región

(Porcentaje de OPI encuestados)

Sector de infraestructura	Todos los países	Países desarrollados	Países en desarrollo	África	Asia	América Latina y el Caribe	Europa sudoriental y CEI
Transporte							
Carreteras	31	5	42	43	46	38	48
Puertos marítimos	37	30	42	50	31	44	29
Aeropuertos	41	35	40	57	23	38	71
Ferrocarriles	24	15	28	50	23	13	29
Electricidad							
Generación	49	30	56	79	46	44	57
Transmisión	19	0	26	36	23	19	29
Distribución	17	5	23	36	23	13	14
Telecomunicaciones							
Fijas	29	20	30	50	23	19	43
Móviles	40	40	40	57	38	25	43
Servicios de Internet	44	45	42	71	31	25	57
Agua y saneamiento							
Abastecimiento de agua	33	26	33	43	23	31	57
Saneamiento	26	15	28	29	23	31	43
Número de respuestas	70	20	43	14	13	16	7

Fuente: UNCTAD-AMOP, Encuesta de organismos de promoción de las inversiones 2008.

B. Obtención de beneficios de la participación de las ETN

37. Como se ha dicho, la calidad del marco institucional y normativo general es de fundamental importancia para que un país pueda tanto captar como aprovechar la entrada de inversión extranjera en infraestructura. Es indispensable crear sistemas de gestión participativos, transparentes y responsables que promuevan y hagan valer el estado de derecho. Si no existe un

⁷ Una proporción aún mayor (80%) preveía que la infraestructura se volvería aún más importante para su labor en los próximos cinco años. El mayor interés por la infraestructura parece justificarse en el *World Investment Prospects Survey* (Encuesta sobre las perspectivas de inversión en el mundo) de 2008, que realizó la UNCTAD entre las grandes ETN y en la que se señala que la infraestructura (especialmente las telecomunicaciones) es uno de los sectores más prometedores de una futura expansión internacional.

marco institucional y normativo adecuado aumenta el riesgo de que los países salgan perdiendo al abrirse. Además, suele ser difícil dar marcha atrás en la liberalización.

38. Por lo tanto, la secuenciación de la reforma es importante. Los países deberían crear la capacidad institucional antes de concebir y aplicar efectivamente las reformas (UNCTAD, 2004). Lo ideal sería que la reestructuración competitiva, la introducción de la regulación y la creación de un organismo regulador independiente precediesen las medidas de apertura. Esta secuencia permite a los posibles inversores tener claras las reglas del juego y a los gobiernos estar mejor preparados para participar en un proyecto concreto. En realidad, la apertura a la inversión extranjera a menudo ha precedido una reforma global, lo que ha dado lugar a unos resultados menos positivos (por ejemplo, Fay y Morrison, 2007; Wells y Ahmed, 2007; y Kessides, 2005). A menos que se creen unos organismos reguladores dignos de crédito, probablemente lo mejor para los países en desarrollo sea mantener las empresas de servicios públicos en manos del Estado (Bull y otros, 2006).

39. Asimismo, las inversiones en infraestructura suelen requerir la negociación de contratos entre el país receptor y el inversor o los inversores extranjeros. Los contratos constituyen un acuerdo adaptado a las necesidades particulares de cada proyecto y las intenciones de las partes contratantes⁸. Por ello, para los países es importante adquirir la competencia necesaria para determinar las formas deseables de participación de las ETN, así como para negociar y supervisar la ejecución de los proyectos. Los gobiernos que decidan que las ETN pueden participar en los sectores de infraestructura tienen que invertir tiempo y energía a fin de dotarse de las aptitudes y capacidades necesarias para administrar proyectos que suelen ser muy complejos. Este aspecto es importante en el ámbito de los gobiernos regionales y municipales, que ejecutan un número creciente de proyectos de infraestructura, aunque a menudo disponen de recursos y capacidades institucionales más limitados que los gobiernos nacionales.

40. Debido a las asimetrías de información y experiencia que hay entre las ETN experimentadas y los gobiernos, a los representantes del sector público les puede resultar difícil disponer de los mismos recursos que los del sector privado al entablar las negociaciones contractuales. Si bien las mayores ETN suelen recurrir a bufetes de abogados internacionales y a otros especialistas en operaciones de financiación de proyectos, a menudo a los países en desarrollo les resulta difícil conseguir ese mismo apoyo. Las instituciones internacionales -como el Grupo del Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, los organismos de crédito a la exportación y otras entidades- ofrecen algunos servicios de creación de capacidad en la esfera de la infraestructura (véase la sección siguiente), pero no brindan mucha asistencia en caso de negociación.

41. A la postre, aprender y adquirir la competencia necesaria se logra mediante la experiencia, es decir, participando en un proyecto concreto. En este sentido, convendría comenzar por proyectos de pequeña escala y concentrarse en los subsectores menos conflictivos. Si los países quieren que las ETN participen en los sectores de infraestructura cuya regulación y gestión son complejas, como ocurre con el sector del agua, tal vez sea conveniente también comenzar por

⁸ Los proyectos de infraestructura suelen regirse por un convenio general de concesión. Sin embargo, en el caso de los proyectos de gran envergadura, un grupo de más de 40 contratos pueden formalizar los acuerdos entre las numerosas partes intervinientes (Esty, 2004).

"contratos de bajo nivel". Por ejemplo, si bien los contratos de asistencia técnica o de gestión, de explotación y mantenimiento no captan entradas de capitales, tampoco suscitan conflictos ni entrañan el mismo nivel de costos y riesgos contractuales. Sea cual fuere el carácter de la participación de las ETN, los países de bajos ingresos probablemente saquen partido de sus alianzas con los distintos asociados para el desarrollo que puedan contribuir tanto con recursos financieros como con conocimientos técnicos.

42. Aumentar y ampliar el valor para la sociedad requiere que se preste atención a los objetivos sociales fundamentales, como lograr que los servicios sean universalmente accesibles y asequibles para los pobres. Este aspecto reviste particular importancia no sólo en el sector del agua sino también en otros sectores de infraestructura. Uno de los desafíos clave consiste en alcanzar dos objetivos inseparables: a) amortizar los costos, para que la inversión sea financieramente sostenible, y b) ampliar el acceso al servicio, lograr para la inversión sea socialmente sostenible. El desafío es mayor en los países de bajos ingresos. El escaso poder adquisitivo de las familias dificulta la amortización de los costos de determinados servicios de infraestructura con las tarifas que se cargan al usuario. Para lograr ambos objetivos por lo general hay que subvencionar de alguna forma las tarifas que pagan los usuarios.

C. Necesidad de que la comunidad internacional brinde más apoyo

43. En vista de la gran necesidad de una mayor inversión en infraestructura, es importante tener en cuenta el papel que pueden desempeñar los países de origen y la comunidad internacional para facilitar una mayor inversión extranjera en los países que procuran captar ese tipo de inversión. Esto es especialmente válido en el caso de los países de bajos ingresos, que por lo general no han logrado una importante participación de las ETN en esos sectores. Cabe distinguir tres tipos de intervención. La primera guarda relación con los préstamos en el marco de la asistencia oficial para el desarrollo destinados a proyectos de infraestructura, especialmente en los países de bajos ingresos. Un segundo conjunto de medidas tiene la finalidad de reducir sobre todo los riesgos no comerciales inherentes a los proyectos de infraestructura, especialmente en los países con escasa capacidad institucional. El tercer tipo se orienta específicamente al aumento de la capacidad institucional de los países en desarrollo.

1. Aprovechar mejor la AOD

44. Sin ningún tipo de subvención, es difícil captar la inversión de las ETN en economías, comunidades y sectores caracterizados por un escaso poder adquisitivo y un insatisfactorio historial de pagos. En esos casos, las instituciones multilaterales y bilaterales de financiación del desarrollo pueden actuar como catalizadores. Sobre todo en sectores como el de la electricidad, el agua y el transporte, hay un gran potencial de sinergia entre la inversión extranjera y la AOD. En cuanto a la capacidad de atracción de la inversión extranjera para proyectos de infraestructura en los PMA y demás países de bajos ingresos, los asociados para el desarrollo y los países de origen de las empresas inversoras deben habilitar más fondos.

45. Algunas de las tendencias recientes son alentadoras. Entre 2002 y 2006, los compromisos de los donantes bilaterales y multilaterales en la infraestructura, comunicados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, casi se duplicaron al pasar

de 9.000 millones de dólares a 17.000 millones⁹. Además, en 2007 los miembros del Consorcio de Infraestructura para África asignaron a África, para diversos proyectos de infraestructura, los 12.400 millones de dólares de los compromisos de AOD y préstamos en condiciones favorables contraídos por los organismos bilaterales y multilaterales. Esa cifra representó un aumento del 61% en relación con los compromisos del año anterior.

46. A pesar de esas tendencias positivas, los niveles actuales de ayuda se ven afectados por los efectos negativos del período anterior, caracterizado por una disminución de los volúmenes de los préstamos concedidos por los bancos multilaterales, y no corresponden a los niveles prometidos en diversos foros internacionales¹⁰. Además, si bien es cierto que los asociados para el desarrollo aún tienen que proporcionar todos los fondos prometidos en los últimos años para aumentar las inversiones en infraestructura en los países de bajos ingresos, los fondos existentes no se utilizan en su totalidad. Al terminar 2004, la capacidad no utilizada del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo ascendía a más de 200.000 millones de dólares (WEF, 2006: 8). Las evaluaciones más recientes también indican que es muy elevada la liquidez de las instituciones de financiación del desarrollo (Te Velde y Warner, 2007)¹¹. Entre las posibles explicaciones de esta "paradoja de la infraestructura" -es decir, que a pesar de las enormes necesidades no se aprovechen todos los fondos disponibles- se pueden señalar la escasez de competencias técnicas, la falta de capacidad del Estado para preparar proyectos financiados, y un desajuste entre las exigencias de los asociados para el desarrollo y las prioridades de los países receptores.

47. Para aumentar la eficiencia de los fondos de AOD en la catálisis de la inversión privada (incluidas las ETN), tal vez sea necesario prestar más atención a ciertos instrumentos normativos de mitigación de los riesgos. También se ha argumentado que las instituciones de financiación del desarrollo tendrían que estar más dispuestas a asumir riesgos a fin de que sus inversiones y préstamos fueran más complementarios de las actividades de los operadores comerciales y de que aumentara la parte de su financiación dedicada a los PMA (Te Velde y Warner, 2007; WEF, 2006: 11-12).

48. Además, los asociados para el desarrollo deben dejar abiertas todas las puertas. Si bien a menudo resulta necesario facilitar una mayor participación del sector privado, incluidas las ETN,

⁹ En términos relativos, el mayor crecimiento de los compromisos se registró en el sector del abastecimiento de agua y saneamiento (198%) y el menor en el de la energía (30%).

¹⁰ Por ejemplo, los préstamos del Banco Mundial al sector energético y la minería superaron, en promedio, los 3.000 millones de dólares en el período 1990-1998. Esta cifra se redujo hasta poco más de 1.000 millones de dólares en 2002-2004. Aunque se ha recuperado, apenas superó los 2.000 millones en el período 2005-2007 (Besant-Jones, 2007).

¹¹ Según este estudio, el capital total (...) en la Corporación Financiera Internacional (CFI) en la actualidad se aproxima a los compromisos totales correspondientes a préstamos, títulos de capital social y títulos de deuda (...) y el coeficiente de garantía de los recursos propios de la institución aumentó del 45% en el período 2002/03 al 57% en 2006/07. El nivel de recursos propios de la FMO [entidad de los Países Bajos dedicada a la de financiación del desarrollo] aumentó del 38,4% en 2000 al 50,5% en 2005 (ibíd.: 2).

no cabe descartar otras soluciones. En algunos casos, especialmente en el sector del agua y algunos subsectores del sector eléctrico, tal vez resulte necesario que el sector público conserve la explotación de los servicios. En esas situaciones la ayuda internacional debe dedicarse a revitalizar a los productores existentes en el sector público (Estache y Fay, 2007). Así pues, es importante que los asociados para el desarrollo también presten suficiente atención a los proyectos de infraestructura en que no resulte posible contar con la participación de las ETN.

2. Medidas para mitigar los riesgos

49. Los países receptores pueden reducir el nivel de riesgo fortaleciendo sus instituciones y marcos de gestión, pero esos esfuerzos llevan tiempo. Las medidas de mitigación de los riesgos adoptadas por los países de origen y las organizaciones internacionales pueden ser un elemento básico complementario en el corto plazo para movilizar la financiación privada de proyectos de infraestructura en las economías en desarrollo y en transición. Pueden complementar a las aseguradoras privadas, que también son importantes proveedores de seguros de inversiones. Tal vez sea necesario prestar especial atención a las medidas destinadas a mitigar tres grandes tipos de riesgo: el riesgo político (en particular los riesgos de las entidades subnacionales y los riesgos, contractuales y reglamentarios), el riesgo crediticio y el riesgo cambiario.

50. A pesar de la multitud de instrumentos de que se dispone para mitigar los riesgos, los programas actuales no están lo suficientemente adaptados a la situación de los países de bajos ingresos (Mistry y Olesen, 2003). Por ejemplo, la financiación en moneda local por instituciones de financiación del desarrollo en general requiere un mercado asentado de permuta de divisas. Sin embargo, cuando existe ese mercado, la probabilidad de que resulte necesaria la intervención de las instituciones de financiación del desarrollo es menor (Fay y Morrison, 2007). Podrían estudiarse más detenidamente las diversas propuestas formuladas para solucionar los problemas específicos de los PMA (Mistry y Olesen, 2003; Hughes y Brewster, 2002).

51. Al mismo tiempo, los instrumentos de mitigación de los riesgos no son la panacea. Una de las preocupaciones fundamentales es que una mitigación excesiva de los riesgos pueda engendrar problemas de riesgo moral y fomentar una temeraria asunción de riesgos por parte de los inversores y los prestamistas (WEF, 2006: 15). Los instrumentos de mitigación de los riesgos pueden facilitar la movilización de la deuda y el capital privados, pero no permiten que los proyectos poco estructurados resulten más viables (Matsukawa y Habeck, 2007: 6). Este aspecto pone de relieve la importancia de las actividades de fomento de capacidad.

3. Medidas de fomento de capacidad

52. A fin de resolver la "paradoja de la infraestructura" y lograr que la inversión de las ETN en los países en desarrollo produzca beneficios en materia de desarrollo, resulta fundamental un mayor apoyo internacional a las actividades de fomento de capacidad, especialmente en los PMA. La asistencia debe tener en cuenta la singularidad de cada país y puede proporcionarse para elaborar marcos legales y reglamentarios, evaluar las distintas opciones normativas y contractuales, preparar propuestas de proyectos y -para supervisar y hacer cumplir las leyes-reglamentos y contratos. Teniendo en cuenta el carácter de los proyectos de infraestructura, los gobiernos de todos los niveles -nacional, provincial y municipal- tienen suma necesidad de asistencia. Aunque se han dado pasos positivos para satisfacer esas necesidades, los actuales

esfuerzos siguen siendo sumamente insuficientes. Es inquietante que no siempre se empleen todos los fondos disponibles para las actividades de fomento de capacidad.

53. En cuanto a la asistencia técnica, cada vez se tiene más conciencia de la necesidad de hacer frente a las dificultades que plantean los proyectos regionales de infraestructura. Éstos exigen coordinación, armonización legal, decisiones administrativas bien orquestadas, una firme voluntad política y, lo más importante, una buena gestión por todos los participantes. La cartera de proyectos de integración regional en África del Grupo del Banco Mundial ha ido creciendo, como reflejo de las prioridades del Plan de Acción a corto plazo de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y del Plan de Acción para África. En el Plan de Acción para el período 2008-2012 de la Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África también se hacía especial hincapié en la infraestructura regional de transporte y electricidad, así como en una mayor participación de las instituciones regionales (Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África, 2008).

54. Hoy por hoy, la mayor parte del apoyo a las actividades de fomento de la capacidad la proporcionan diferentes instituciones financieras, que a menudo tienen un interés directo en los distintos proyectos. Tal vez valga la pena considerar la posibilidad de que las Naciones Unidas desempeñen un papel más activo en este contexto. En cuanto parte neutral, la Organización podría complementar la labor de los actuales agentes, por ejemplo, ayudando a los gobiernos de los países en desarrollo a evaluar los contratos de infraestructura y a desarrollar la capacidad de negociación.

V. CONCLUSIÓN

55. El desarrollo de la infraestructura física es una de las actividades más urgentes para los planificadores de los países en desarrollo. Las necesidades son enormes y para satisfacerlas será necesario aprovechar lo mejor posible al sector privado, incluidas las ETN. Este aspecto es especialmente válido en el caso de los PMA, donde las mejoras de la infraestructura siguen siendo cruciales para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Al mismo tiempo, los países de bajos ingresos suelen estar mal equipados, tanto para atraer a las ETN a los sectores de infraestructura como para aprovechar la participación de esas empresas. Sea cual fuere la combinación por la que se opte para la participación de los sectores público y privado, es fundamental contar con instituciones adecuadas y mecanismos de ejecución para que el suministro de servicios de infraestructura sea eficiente y equitativo. En el caso de muchos países se trata de un reto enorme.

56. Para entender la conveniencia de las distintas formas de suministro de servicios de infraestructura -que van del suministro por el Estado a la privatización total, pasando por las diversas formas de asociación entre los sectores público y privado- los gobiernos también deben desarrollar capacidad para evaluar las diversas opciones, así como para concebir y supervisar proyectos concretos. En los países que poseen una experiencia limitada en proyectos en los que participan ETN es conveniente empezar a pequeña escala y concentrarse en los proyectos poco controvertidos. Asimismo, puede resultar más fácil comenzar por los tipos contractuales en los que el grado de participación de las ETN es relativamente bajo, como los contratos de gestión y explotación.

57. Las expectativas deberían ser realistas. Las ETN sólo estarán dispuestas a invertir en proyectos en los que pueden esperar obtener una rentabilidad adecuada. Además, cuanto mayores sean los riesgos percibidos relacionados con un proyecto, mayor tendrá que ser la rentabilidad prevista. Otra complicación es que la demanda de inversión en infraestructura en los países desarrollados y en las grandes economías emergentes puede reducir aún más la capacidad de los países de bajos ingresos para captar la inversión de las ETN.

58. No hay solución rápida. El desafío estriba fundamentalmente en crear las estructuras de incentivos adecuadas para que las ETN hagan inversiones que promuevan los objetivos de desarrollo. Esto requerirá a menudo una combinación apropiada de una mejor gestión pública en los países receptores, un mayor apoyo de la comunidad internacional y un comportamiento responsable de los inversores. De hecho, para sacar el máximo provecho posible de la participación de las ETN y hacer frente a los problemas que puedan surgir, se requiere un esfuerzo concertado de todas las partes interesadas.

Bibliografía

- Banco Asiático de Desarrollo, Banco de Cooperación Internacional del Japón y Banco Mundial (2005). *Connecting East Asia: A New Framework for Infrastructure*. Banco Asiático de Desarrollo, Manila; Banco Mundial, Washington, D.C.; Banco de Cooperación Internacional del Japón, Tokio.
- Banco Mundial (2005). El papel de los sectores público y privado en la infraestructura del transporte: Posibilidades de asociación entre ambos sectores. Exposición del Grupo del Banco Mundial, Economía y Financiación de la Infraestructura, en el seminario sobre la asociación ente los sectores público y privado en el sector del transporte en Rusia. Moscú, 3 y 4 de marzo.
- Besant-Jones J. (2007). Electric power reform: lessons and implications for the World Bank's Energy Strategy. Exposición en PowerPoint realizada el 20 de noviembre. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bull B; Jerve M. y Sigvaldsen E. (2006). The World Bank's and the IMF's use of conditionality to encourage privatization and liberalization: current issues and practices. Informe preparado para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Oslo.
- Calderón C., Easterly W. y Servén L. (2003). Latin America's infrastructure in the era of macroeconomic crisis, en *The Limits of Stabilization, Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*. Easterly W. y Servén L. (dir.). Universidad de Stanford y Banco Mundial. Palo Alto, California, y Washington, D.C.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2007). *Making Africa's Power Sector Sustainable*. Addis Abeba. Naciones Unidas.
- Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (2006). *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development Including that Related to Disaster Management*. Bangkok. CESPAP.
- Cuarta Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África (2008). Plan de Acción de Yokohama. Yokohama, 30 de mayo.
- Estache A. (2005). What do we know about sub-Saharan Africa's infrastructure and the impact of its 1990s reforms? Borrador, 15 de junio. Banco Mundial, Vicepresidencia de Infraestructura, Washington, D.C.
- Estache A. y Fay M. (2007). Debates en curso sobre la política de infraestructura. Documento de trabajo N° 4410 sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Vicepresidencia de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Esty B. (2004). *Modern Project Finance: A Casebook*. Nueva Jersey. John Wiley and Sons.

- Fay M. y Morrison M. (2007). *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*. Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Gassner K., Popov A. y Pushak N. (2008). Does private sector participation improve performance in electricity and water distribution? An empirical assessment in developing and transition economies. Texto policopiado.
- Gobierno de la India, Comisión de Planificación (2007). Proyectos de inversión en infraestructura durante el Undécimo Plan. Octubre.
- Gómez Ibáñez J. (2007). Private infrastructure in developing countries: lessons from experience. Documento presentado en la Comisión de Crecimiento y Desarrollo. Centro de Estudios sobre la Globalización, de Yale. New Haven, Connecticut.
- Heyzer N. (2007). Exposición de apertura sobre la asociación entre los sectores público y privado y la financiación para el fomento de la infraestructura. Realizada en la Conferencia Ministerial sobre la asociación entre los sectores público y privado para el fomento de la infraestructura. Seúl, 5 de octubre.
- Hughes A. y Havelock B. (2002). *Lowering the Threshold: Reducing the Cost and Risk of Private Direct Investment in Least Developed, Small and Vulnerable Economies*. Londres, Secretaría del Commonwealth, División de Asuntos Económicos.
- Kessides I. (2005). *The Challenge of Infrastructure Privatization*. Informe CESifo DICE, enero. Kessler y Alexander.
- Kirkpatrick C., Parker D. y Yin-Fang Zhang (2006). Foreign direct investment in infrastructure in developing countries: does regulation make a difference? *Transnational Corporations*, 15(1): 143-171.
- Li W. y Xu L. (2002). The impact of privatization and competition in the telecommunications sector around the world. Darden Business School Working Paper, N° 02-13.
- Matsukawa T. y Habeck O. (2007). Review of risk mitigation instruments for infrastructure financing and recent trends and developments. Mecanismo consultivo sobre infraestructuras públicas y privadas (PPIAF).
- Mistry P. y Olesen N. (2003). Mitigating risks for foreign investments in least developed countries. Estocolmo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia.
- Omura Y. (2006). Exposición introductoria sobre el aumento del apoyo a la infraestructura, en el Cuarto Foro de dirigentes de América Latina. Nueva Orleans, 28 y 29 de marzo.
- Parker D., Kirkpatrick C. y Figueira-Theodorakopoulos C. (2005). Infrastructure regulations and poverty reduction in developing countries: a review of the evidence and a research agenda. Universidad de Manchester. Texto policopiado.

- Platz D. y Schröder F. (2007). Moving beyond the privatization debate: different approaches to financing water and electricity in developing countries. Estudio especial, N° 34. Nueva York. Friedrich Ebert Stiftung.
- Rouvinen P. (2006). Diffusion of digital mobile telephony: are developing countries different? *Telecommunications Policy*: 30: 46-63.
- Servén L. (2007). Fiscal rules, public investment and growth. Documento de trabajo N° 4382 sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Strong J., Guasch J. y Benavides J. (2004). Managing infrastructure risks in Latin America: lessons, issues and recommendations. En Benavides J. (dir.). *Recouping Infrastructure Investment in Latin America and the Caribbean: Selected Papers from the 2004 IDB Infrastructure Conference Series*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Taylor M. (2007). Beating Africa's poverty by investing in Africa's infrastructure. The Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa. Octubre.
- Te Velde D. y Warner M. (2007). Use of subsidies by development finance institutions in the infrastructure sector. *ODI Project Briefing No 2*. Diciembre. Londres. Overseas Development Institute.
- UNCTAD (2004). Informe sobre las inversiones en el mundo 2004: *El giro hacia los servicios*. Nueva York y Ginebra. Naciones Unidas.
- UNCTAD (2006). *The Digital Divide Report: ICT Diffusion Index 2005*. Nueva York y Ginebra. Naciones Unidas.
- UNCTAD (2007). *El transporte marítimo en 2007*. Nueva York y Ginebra. Naciones Unidas.
- Ure J. (dir.) (2008). Telecommunications development in Asia. Hong Kong, (China). Hong Kong (China) University Press.
- WEF (2006). Building on the Monterrey Consensus: the Untapped Potential of Development Finance Institutions to Catalyse Private Investment. Ginebra. Foro Económico Mundial.
- Wells L. y Ahmed R. (2007). *Making Foreign Investment Safe: Property Rights and National Sovereignty*. Oxford. Oxford University Press.
