



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/44
21 de noviembre de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Inversión, la Tecnología y las
Cuestiones Financieras Conexas
Séptimo período de sesiones
Ginebra, 20 a 24 de enero de 2003
Tema 3 del programa provisional

**CUESTIONES DE POLÍTICA RELACIONADAS
CON LAS INVERSIONES Y EL DESARROLLO**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1	2
I. ENTORNO MUNDIAL DE LA IED.....	2 - 9	2
II. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA IED.....	10 - 17	4
III. POLÍTICAS DE FOMENTO DE LAS VINCULACIONES	18 - 37	6
IV. POLÍTICAS PARA PROMOVER LA IED EN ACTIVIDADES DE EXPORTACIÓN	38 - 53	11
CONCLUSIONES.....	54 - 57	15

INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con la decisión adoptada por la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas el 25 de enero de 2002, en su sexto período de sesiones, la secretaría ha preparado la presente nota sobre las cuestiones de política relacionadas con las inversiones y el desarrollo, con objeto de ayudar a determinar las cuestiones de política que habrá de examinar la Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas en su séptimo período de sesiones. Esta nota se basa en el análisis que figura en el *Informe sobre las inversiones en el mundo 2001: fomentar las vinculaciones* y en el *Informe sobre las inversiones en el mundo 2002: las empresas transnacionales y la competitividad de las exportaciones*.

I. ENTORNO MUNDIAL DE LA IED

2. Tras un decenio de fuerte y constante crecimiento, los flujos de inversión extranjera directa (IED) disminuyeron bruscamente en 2001 y prosiguieron su descenso en 2002, en que disminuyeron un 27% más. En 2002, el volumen de entradas de IED alcanzó aproximadamente los 534.000 millones de dólares de los EE.UU., que contrastan con los 735.000 millones de 2001, y equivalen a un tercio de la cima de 1.492 millones que se alcanzó en 2000. Un factor importante para este descenso es la desaceleración de la economía mundial, que ha reducido la demanda mundial y ha acentuado y acelerado el proceso de reestructuración mundial de las principales empresas transnacionales (ETN) en sectores que se caracterizan por un exceso de capacidad.

3. La desaceleración de la economía ha intensificado las presiones de la competencia que han llevado a las ETN a buscar emplazamientos de menor costo. Esto puede tener como consecuencia un aumento de la IED en actividades que se benefician del cambio de emplazamiento a economías de bajos salarios o de la expansión en esas economías. También pueden aumentar las salidas de los países en los que los mercados internos estaban creciendo con mayor lentitud que los mercados externos. Hay indicios de que ambos factores contribuyeron al reciente aumento de la IED japonesa en China y al crecimiento de los flujos hacia algunos países de Europa central y oriental.

4. La disminución de la IED en 2001 afectó principalmente a las economías desarrolladas como consecuencia de un descenso considerable del número de fusiones y adquisiciones transfronterizas: las entradas de IED en los países desarrollados disminuyeron en un 59%, en comparación con el 14% de los países en desarrollo. Las entradas en los países de Europa central y oriental permanecieron estables en conjunto. En 2002 prosiguieron las mismas tendencias: un descenso importante en los países desarrollados (-31%), un descenso menor en los países en desarrollo (-23%) y un descenso relativamente insignificante de las entradas de IED en los países de Europa central y oriental (-1%).

5. Los flujos hacia los países en desarrollo y los países de Europa central y oriental siguen desigualmente repartidos. En 2001 los cinco mayores receptores atrajeron un 62% del total de flujos a países en desarrollo, mientras que la cifra correspondiente para Europa central y oriental fue del 74%. Entre los diez países que más entradas obtuvieron en cifras absolutas en 2001, ocho fueron países en desarrollo, con México, China y Sudáfrica a la cabeza. A la inversa, entre

los diez países que experimentaron los mayores descensos en las entradas de IED, ocho fueron países desarrollados; Bélgica y Luxemburgo, los Estados Unidos y Alemania registraron los mayores descensos.

6. Con este telón de fondo, ha surgido la preocupación de que se intensifique la competencia entre los países para atraer IED, especialmente el tipo de IED que puede proporcionar importantes beneficios a las economías receptoras al acentuar la competitividad de sus exportaciones o proporcionar vinculaciones con las empresas nacionales. En efecto, los países reconocen cada vez en mayor medida la contribución positiva que puede aportar la IED al desarrollo económico mediante el aumento de la capacidad de exportación, la generación de empleo, la transferencia de tecnología, la mejora de las instalaciones industriales y la capacitación de la mano de obra. Algunos países que han conseguido ser competitivos en productos de exportación dinámica, en particular productos que tienen un elevado coeficiente tecnológico, han atraído a ETN dedicadas a la exportación y han establecido vinculaciones con ellas.

7. Los países han hecho uso de diversas políticas y medidas dinámicas para atraer IED y aumentar sus beneficios, desde las políticas de promoción selectiva a los incentivos y las prescripciones en materia de resultados pasando por las medidas de apoyo al sector empresarial. Muchas de estas medidas, sin embargo, han sido sometidas a nuevas normas internacionales en el marco de acuerdos multilaterales tales como el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (MIC) y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Por ejemplo, la mayoría de los países ha eliminado progresivamente las prescripciones en materia de contenido nacional para adaptarse a lo dispuesto en el Acuerdo sobre las MIC. Al mismo tiempo, la IED y la liberalización del comercio, así como la intensificación de la competencia para obtener IED, han reducido la dependencia en otras prescripciones en materia de inversiones.

8. Si bien este nuevo contexto internacional ha transformado el alcance de las opciones en materia de políticas nacionales, en el actual marco de políticas internacionales sigue habiendo flexibilidad, por ejemplo en la forma de prolongar los acuerdos de transición y del trato diferencial a los países que se encuentran a distintos niveles de desarrollo. No obstante, algunos acuerdos están sujetos a más exámenes, por lo que el reto para los responsables de las políticas es hacer uso de las opciones disponibles en el marco actual, así como de otras medidas de política que no están sujetas a normas multilaterales, para promover la IED en actividades de exportación e integrarla aún más en sus economías nacionales. En este nuevo entorno escasean las políticas activas que funcionan con el mercado. A menudo estas políticas, como otras políticas de desarrollo, dependen mucho del contexto y es necesario adaptarlas a las circunstancias específicas de cada país receptor. Es necesario que sean parte integrante de estrategias de desarrollo más amplias; mucho depende también del modo en que las políticas se diseñen, coordinen y apliquen en la práctica.

9. En las secciones siguientes se examinan algunas de las políticas que se utilizan para atraer IED y alentar a las filiales extranjeras a exportar, mejorar sus actividades y crear vinculaciones con las empresas nacionales.

II. POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA IED

10. Los países han aplicado políticas activas de promoción de la IED que han evolucionado con los años, a medida que el objetivo ha cambiado, pasando de atraer simplemente un volumen deseado de IED, a atraer una IED de calidad con unos efectos altamente beneficiosos para la economía nacional. Por tanto, pueden distinguirse tres generaciones de IED. En la primera generación de políticas de promoción de las inversiones, muchos países adoptan políticas favorables al mercado. Liberalizan sus regímenes de IED mediante la reducción de los obstáculos a la entrada de IED, el fortalecimiento de los niveles de trato a los inversores extranjeros y la asignación de un papel más importante a las fuerzas del mercado en la asignación de recursos. Prácticamente todos los países -en distintos grados- han adoptado medidas en este sentido. Algunos países logran obtener mucha IED con estas medidas, si los determinantes económicos básicos para la obtención de IED son los adecuados.

11. En la segunda generación de políticas de promoción de las inversiones, los gobiernos van más lejos y tratan de atraer la IED activamente mediante la "comercialización" de sus países. Este enfoque lleva a la creación de organismos nacionales de promoción de las inversiones (OPI). La Asociación Mundial de Organismos de Promoción de las Inversiones, que se creó en 1995, cuenta en la actualidad con 139 miembros de 129 países. Una vez más, por supuesto, el éxito de los esfuerzos dinámicos depende, en definitiva, de la calidad de los factores económicos básicos del país receptor.

12. La tercera generación de políticas de promoción de las inversiones adopta como punto de partida un marco que facilite la IED y un enfoque dinámico para atraerla. A continuación centra su atención en los inversores extranjeros según las industrias y las empresas, con objeto de satisfacer sus prioridades de desarrollo específicas, por ejemplo en promoción de las exportaciones o creación de vinculaciones. Un elemento fundamental de esta promoción de las inversiones lo constituye la mejora -y comercialización- de ubicaciones concretas para los posibles inversores en actividades específicas. Por supuesto, también son importantes las características generales de un país en las esferas económica, política y normativa, porque afectan a la eficiencia de los grupos que existen en él. Sin embargo, la clave del éxito de estas nuevas estrategias de promoción de las inversiones la constituye el hecho de que realmente abordan uno de los determinantes económicos básicos de la IED sin olvidar las cambiantes estrategias en materia de ubicaciones de las ETN. Independientemente del nivel al que se promueva la IED, la competitividad del sector empresarial nacional y la existencia de una reserva de personas calificadas constituyen la clave del "producto" que se va a comercializar. La existencia en el país de profundos conocimientos prácticos y unas empresas fuertes atraen la IED; la entrada de filiales extranjeras, a su vez, puede alimentar la competitividad y el dinamismo del sector empresarial nacional.

13. Un punto de partida importante para atraer inversiones es un buen conocimiento de la competitividad relativa del país receptor (o de una zona dentro de él) para unas actividades específicas. Aunque es posible realizar una evaluación de los puntos fuertes y débiles de una ubicación a distintos niveles de complejidad y detalle, pueden obtenerse resultados útiles adoptando un enfoque general relativamente poco caro que incluya un análisis de las estructuras del comercio y de la industria en ese momento, consultas con los inversores que ya están establecidos (nacionales y extranjeros), un análisis de cuáles de las ubicaciones que se estudian exportan y el volumen de IED en actividades de exportación que han atraído, y el estudio de

otros factores que pueden atraer este tipo de IED, como por ejemplo la pertenencia a zonas de libre comercio, los programas de comercio preferente, los grupos de actividad económica y los parques industriales. Una evaluación de este tipo puede constituir la base para una segmentación más minuciosa del mercado, que se base por ejemplo en criterios económicos, geográficos, demográficos o de otro tipo.

14. Otro elemento importante para atraer inversiones es la realización de un buen análisis de las estrategias empresariales que afectan a la elección de una ubicación. En respuesta a la especialización cada vez mayor de muchas industrias desde el punto de vista geográfico y funcional, los países pueden encontrar útil la búsqueda de nichos de mercado a través de los cuales poder establecer vinculaciones con los sistemas de producción internacionales. Mientras más centrado sea el enfoque, más fácil será racionalizar las actividades de los OPI para satisfacer las necesidades de los inversores. Algunos indicadores importantes acerca de dónde se pueden encontrar posibles inversores apuntan a las filiales extranjeras que ya están establecidas en el país. Esas filiales constituyen la "prueba viviente" de la existencia de oportunidades de inversión y su presencia puede indicar dónde se pueden buscar más inversores. También pueden ser importantes objetivos sus competidoras, especialmente si las filiales extranjeras existentes tienen vinculaciones con destacadas ETN. Las empresas que forman parte de las cadenas de valor de las filiales nacionales y extranjeras en el país receptor (por ejemplo como compradoras o proveedoras) también son posibles objetivos. El mantenimiento de unos contactos estrechos con las empresas que ya están establecidas puede ayudar a conocer sus estrategias en materia de inversiones y la forma en que estas empresas "conexas" adoptan sus decisiones en lo tocante a inversiones.

15. La búsqueda de inversores no debe ser una iniciativa aislada sino un proceso de aprendizaje continuo en el que la creación de relaciones desempeñe un papel fundamental. Es necesario que los gobiernos reconozcan la importancia del dinamismo en la búsqueda de nichos de mercado y que sean conscientes de la necesidad de revisar sus estrategias con el tiempo, a medida que evolucionan las condiciones de la competencia y las estrategias empresariales. Por ejemplo, las ventajas basadas en el acceso preferencial a los mercados son valiosas pero deben integrarse en un plan claro de creación de una ventaja sostenible con el tiempo. Los OPI pueden contribuir a estos planes, pero su organización y aplicación requieren también la participación de otros organismos de los gobiernos y la colaboración entre el sector público y el privado.

16. Sin embargo, la creación de una estrategia más centrada y perfilada conlleva ciertos riesgos. Es posible que se dediquen los recursos a atraer inversiones que no se materialicen, o que se inviertan considerables esfuerzos y recursos en la búsqueda del tipo de empresa inadecuado, o de empresas que habrían invertido de todos modos. La mejora del entorno general de política para la inversión -tanto nacional como extranjera- no debe sacrificarse para centrarse únicamente en atraer a unas pocas empresas. Una visión realista de los puntos fuertes y débiles de un emplazamiento como base de la producción orientada hacia la exportación proporciona una base más firme para la búsqueda de inversores. Existe un riesgo manifiesto de hacerse ilusiones cuando se trata de atraer ETN de "alto nivel" si un país no cuenta con las condiciones básicas para atraer a este tipo de inversores (como, por ejemplo, una mano de obra preparada y muy capacitada o una infraestructura excelente a bajo costo). La competencia para obtener proyectos de inversión de alto nivel puede ser dura y a menudo por cada ganador hay varios perdedores que, en definitiva, pueden haber empleado bastantes recursos en un intento fallido

por atraer un proyecto. Por consiguiente es probable que, para la mayoría de los países en desarrollo, los inversores que se han de buscar no sean las mayores ETN del mundo, sino unas empresas más pequeñas dentro de la industria o actividad apropiada.

17. Aunque está claro que la adopción de una estrategia de búsqueda de inversores puede ser eficaz para atraer IED, esto plantea unos retos considerables para los gobiernos. Una búsqueda de inversores efectiva requiere la creación de unos OPI orientados hacia las empresas y con unas vinculaciones firmemente establecidas con el sector privado, así como con otros sectores de la administración. La búsqueda de inversores debe estar profundamente integrada en la estrategia general de desarrollo de un país y los OPI deben colaborar estrechamente con otras partes de los gobiernos para definir y, de hecho, crear unas ventajas comparativas que sean sostenibles en vez de efímeras.

III. POLÍTICAS DE FOMENTO DE LAS VINCULACIONES

18. Pese al interés que para las empresas afiliadas extranjeras tiene la creación y fortalecimiento de vinculaciones locales, pueden influir en su voluntad de hacerlo las políticas gubernamentales encaminadas a corregir distintos fallos del mercado a distintos niveles en el proceso de formación de vinculaciones. Por ejemplo, las ETN pueden no ser conscientes de la existencia de proveedores viables o pueden considerarlos demasiado costosos para emplearlos como fuentes de insumos. En los países en desarrollo puede haber necesidad de medidas para compensar la debilidad de los mercados financieros o de instituciones tales como las escuelas profesionales, los institutos de capacitación, los centros de apoyo a la tecnología, las instituciones de investigación y desarrollo, los laboratorios de ensayo y otros establecimientos semejantes. Una política oficial bien concebida de los gobiernos puede aumentar los beneficios y reducir los costos de la utilización de proveedores nacionales.

19. La función de estas políticas adquiere suma importancia cuando existe una "laguna informativa" que afecta tanto a los compradores como a los proveedores respecto a la oportunidad de establecer vinculaciones, y una "laguna de capacidad" entre las necesidades de los compradores y la capacidad de suministro de los proveedores, así como cuando existe la posibilidad de reducir los costos y riesgos que supone el establecimiento o intensificación de vinculaciones. Es evidente que en la creación de vinculaciones influyen el entorno político general del país receptor y su marco económico institucional, la disponibilidad de recursos humanos, la calidad de la infraestructura y la estabilidad política y macroeconómica. Pero el factor del país receptor que mayor importancia tiene es la existencia, costo y calidad de los proveedores nacionales. Además de ser un elemento determinante clave para el establecimiento de vinculaciones eficientes, la capacidad tecnológica y empresarial de las empresas nacionales determina en gran medida la capacidad que la economía receptora tiene para absorber y aprovechar los conocimientos que pueden transferirse a través de las vinculaciones. Dada la escasez de medios de las empresas nacionales, son mayores las posibilidades de que las filiales extranjeras se abastezcan de las partes y elementos más avanzados y de mayor complejidad en fuentes internas o los adquieran dentro o fuera de la economía receptora a un proveedor (de capital extranjero) que goce de su preferencia. Por ejemplo, las empresas nacionales de la Provincia China de Taiwán y Singapur suministran insumos de gran complejidad a las filiales extranjeras, mientras que esto es menos frecuente en Malasia, Tailandia o México.

20. Es importante señalar, sin embargo, que cada vez es menor el espacio político en que pueden desarrollarse las políticas nacionales de vinculaciones. Se están eliminando escalonadamente diversas medidas directas utilizadas con anterioridad para fomentar las compras dentro del país (como son las prescripciones relativas al contenido nacional o los elevados derechos que gravan los insumos importados) debido a la liberalización por parte de los países receptores, al declive de las políticas intervencionistas y a las normas acordadas en el marco de la OMC y otros acuerdos internacionales. Esto no significa que la función de las políticas sea menos importante, sino todo lo contrario. Pero hay necesidad de prestar mayor atención a las políticas que están en consonancia con las fuerzas del mercado y que están basadas especialmente en los intereses mutuos tanto de las filiales extranjeras como de las empresas nacionales de crear y profundizar vinculaciones y fomentar la competitividad y el crecimiento económico.

21. Los incentivos bien especificados en apoyo de la creación y profundización de las vinculaciones puede tener un efecto positivo. Debe estudiarse la posibilidad de hacer que esta categoría de subvenciones relacionadas con el desarrollo no sean recurribles (es decir, no sean susceptibles de impugnación) conforme a las normas de la OMC. Por otra parte, los acuerdos de comercio preferencial -con normas de origen basadas en el nivel de valor añadido interno o contenido local- pueden tener importantes efectos en la IED y en la creación de vinculaciones por las ETN en los países beneficiarios de preferencias. En líneas generales, esos efectos cuanto más importantes son mayor es el margen preferencial derivado de las normas de origen y menores los costos administrativos que suponen. Sin embargo los efectos de vinculación de las normas de origen dependen también de la capacidad local de suministro.

22. Además del establecimiento de requisitos y la creación de incentivos, puede adoptarse el criterio general de fomentar las vinculaciones mediante medidas que aproximen a los proveedores nacionales y a las filiales extranjeras y fortalezcan sus vinculaciones en las esferas esenciales de la información, la tecnología, la capacitación y las finanzas. Se trata de un enfoque amplio que mejora fundamentalmente el marco para la formación de vinculaciones. Del examen de la experiencia de los países receptores se obtiene un largo abanico de medidas específicas que pueden adoptarse al respecto, como son las destinadas a facilitar información y buenos oficios para ayudar a las empresas nacionales a establecer vínculos con filiales extranjeras, alentar a esas empresas a participar en programas encaminados a la mejora de las capacidades tecnológicas de los proveedores nacionales, promover el establecimiento de asociaciones o clubes de proveedores, la facilitación mixta de servicios (especialmente capacitación) y diversos programas para aumentar el acceso de los proveedores nacionales a la financiación.

23. Otra política va hasta el establecimiento de un programa específico de promoción de las vinculaciones que combina varias de las medidas antes mencionadas. Se trata de un enfoque dinámico, centrado normalmente en un número seleccionado de industrias y empresas con objeto de aumentar y profundizar las vinculaciones existentes entre filiales extranjeras y empresas nacionales. Al igual que con otras políticas que abarcan una amplia gama de factores productivos, actividades y empresas, es aconsejable que las autoridades adopten este enfoque a pequeña escala (tal vez como proyecto experimental) e introduzcan en el programa elementos tales como el seguimiento de políticas, la flexibilidad y el aprendizaje. La necesidad de un comienzo a pequeña escala es todavía mayor cuando los recursos son escasos. Además es fundamental que en el diseño y ejecución de los programas se busque la estrecha colaboración del sector privado, ya sean filiales extranjeras o proveedores nacionales.

24. Algunos países han establecido de hecho programas específicos de vinculaciones que contienen una combinación de distintas medidas y están dirigidos a determinadas industrias y empresas. Estos programas han sido establecidos en su mayor parte por países con una gran presencia extranjera y con una base (relativamente) bien desarrollada de empresas nacionales. Hungría, Irlanda, Malasia, México, el Reino Unido, la República Checa, Singapur y Tailandia han adoptado todos ellos programas especiales de este tipo. Algunos de los programas están organizados a nivel nacional en tanto que otros se ejecutan como proyectos regionales o locales. Tienen tres elementos en común: el suministro de información comercial y sobre los mercados; funciones de intermediación; y asistencia empresarial o técnica, capacitación y, eventualmente ayudas o incentivos financieros. En algunos programas se han incluido también actividades de promoción de la IED para atraer a inversores extranjeros hacia industrias específicas. En cualquier caso sólo han de crearse vinculaciones sostenibles cuando tanto la filial extranjera como la empresa nacional puedan beneficiarse de ellas.

25. Debe considerarse que todo programa especial de promoción de las vinculaciones es más una serie de componentes básicos que los países pueden "mezclar y combinar" según sus circunstancias específicas, que una receta elaborada de antemano que todos los países pueden aplicar. Es evidente que para la elección de las medidas y la forma de combinarlas ha de tenerse en cuenta el nivel de desarrollo, las capacidades, los recursos y los objetivos de cada país. Incluso países con niveles semejantes de desarrollo pueden dar una forma distinta a sus programas en función de la capacidad de sus empresas y de sus instituciones.

26. El punto de partida de todo programa de vinculaciones efectivas es una visión clara de la forma en que la IED encaja en la estrategia general de desarrollo, y más concretamente en la estrategia de creación de capacidad de producción. La visión ha de basarse en una comprensión clara de los puntos fuertes y débiles de la economía y de los problemas a que han de hacer frente en un mundo en vías de globalización. Todo programa de vinculaciones debe abordar, específicamente, las necesidades de competitividad de las empresas nacionales y las consecuencias que éstas tienen en las políticas, las instituciones de apoyo privadas y públicas, y las medidas complementarias (incluida la mejora de los conocimientos especializados y de la tecnología).

27. Los programas de vinculaciones se encuentran en el punto de intersección de dos subconjuntos de programas y políticas, que son los orientados al desarrollo empresarial (especialmente el desarrollo de la pequeña y la mediana empresa) y los relativos al fomento de la IED. Los primeros son convenientes en sí mismos y por sí mismos ya que un sector empresarial vigoroso es el sustrato del crecimiento y el desarrollo económicos; en el marco de la promoción de vinculaciones la capacidad de las empresas locales es el elemento de mayor importancia para el éxito. La promoción de IED, a su vez, está cada vez más centrada no sólo en el volumen de la IED que atrae a un país, sino también en su calidad, lo que incluye las oportunidades de vinculación.

28. Los programas de vinculaciones pueden tener dos objetivos amplios, que son el aumento del aprovisionamiento en el mercado local por las empresas extranjeras (esto es, crear nuevas vinculaciones hacía atrás) y la profundización y mejora de las vinculaciones existentes -ambos con la finalidad última de mejorar las capacidades de los proveedores locales para elaborar bienes de alto valor añadido en un mercado competitivo. Estos objetivos son interdependientes: la profundización puede generar nuevas vinculaciones y la proliferación de vinculaciones puede

modificar su calidad y profundidad. Los gobiernos deben compartir sus objetivos con todas las principales partes interesadas, dada la necesidad de su participación para el éxito de todo el programa.

29. Los gobiernos, en colaboración con las instituciones del sector privado, tienen necesidad de definir los objetivos de todo programa en cuanto hace a los sectores económicos y, dentro de ellos a las filiales extranjeras y a los proveedores nacionales. Este análisis es fundamental para toda estrategia de vinculaciones, y sin él ningún gobierno puede decidir sobre la forma de asignar los recursos escasos. Han de tener también en cuenta las tendencias del crecimiento y la difusión de las redes internacionales de producción y sus consecuencias para los productores locales, sobre la base, en entre otras cosas, de un diálogo continuo con las partes interesadas fundamentales.

30. Es necesario que los gobiernos tengan conocimiento de las medidas ya adoptadas por las filiales extranjeras y las empresas locales. Algunas de ellas pueden tener necesidad de apoyo y aliento. Los gobiernos pueden intervenir para facilitar y catalizar el proceso y asegurar que las instituciones privadas disponen de los incentivos y los recursos necesarios. Estas intervenciones pueden ser especialmente dinámicas en las siguientes esferas esenciales de la creación de vinculaciones: la información y la intermediación; la mejora de la tecnología; la capacitación y el acceso a la financiación. Es muy amplia la gama de medidas que pueden adoptarse en cada una de estas esferas. Su principal finalidad es alentar y prestar apoyo a las filiales extranjeras y a las empresas locales en la creación y profundización de vinculaciones. Constituyen los elementos de un menú que los gobiernos pueden mezclar y combinar. La realización de elecciones específicas depende de los resultados de anteriores consultas con las instituciones de apoyo existentes y los programas pertinentes en los sectores público y privado así como con las principales partes interesadas sobre las necesidades específicas de un sector o de un conjunto de empresas. También sirven de ayuda en este sentido los resultados de los foros y seminarios sobre vinculaciones y los centros de asistencia de empresas así como la especificación de empresas nacionales prometedoras. Los gobiernos podrían también alentar a las empresas afiliadas extranjeras participantes a concluir acuerdos de entrenamiento y asesoramiento con empresas locales prometedoras.

31. Estas medidas pueden ser apuntaladas con medidas para fortalecer la postura negociadora de las empresas locales frente a las filiales extranjeras, facilitando por ejemplo orientación o modelos de contratos. Los mecanismos oficiosos especiales también pueden ayudar a solucionar problemas y controversias y contribuir a una mayor duración de las vinculaciones.

32. El resultado debe ser un programa de acción claro y factible. Es lógico que en cada fase de la ejecución de un programa el Gobierno tenga necesidad de tener una idea clara sobre los costos incurridos y los recursos disponibles.

33. En el diseño del marco institucional de un programa de vinculaciones, los gobiernos pueden elegir entre varias opciones:

- Encomendar el programa a un órgano ya existente o elaborar un programa especial de vinculaciones a nivel nacional y encomendarlo a un órgano independiente que sirva de centro de coordinación de todas las actividades realizadas por los distintos departamentos e instituciones.

- Dejar el diseño y ejecución de los programas de vinculaciones a las autoridades locales con asesoramiento, estímulo y apoyo del Gobierno central. Este enfoque posiblemente fuera preferible en los grandes países o en aquellos con recursos limitados para este tipo de programas o donde las regiones pueden ofrecer distintas combinaciones de ventajas locacionales.
- Encargar a una institución del sector privado la ejecución del programa de vinculaciones. Los proveedores, las empresas afiliadas o sus asociaciones pueden crear esta institución. La función de los gobiernos sería servir de catalizador y desempeñar funciones reglamentarias e informativas.

34. El tamaño de un programa depende de sus objetivos y de los recursos disponibles. Algunos programas obtienen financiación externa procedente de la asistencia financiera facilitada por los países donantes. A largo plazo, sin embargo, la sostenibilidad financiera de los programas de vinculaciones, directamente gestionados por los gobiernos, requerirá un considerable apoyo financiero del gobierno. Además, es conveniente que las empresas participantes (tanto los compradores como los proveedores) compartan los costos, no sólo a efectos de financiación sino también para asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por esas empresas. Ello es factible especialmente cuando un programa ha demostrado su utilidad y se reconocen los servicios que presta. Ni que decir tiene que, para conseguir confianza y credibilidad entre las empresas, los programas han de estar en manos de profesionales con los adecuados conocimientos prácticos y fundamentos teóricos en relación con el sector privado.

35. Los programas de vinculaciones solamente pueden funcionar si mantienen una comunicación efectiva con instituciones intermedias eficientes que faciliten apoyo en la esfera de los conocimientos prácticos, el desarrollo de tecnología, la logística y la financiación. Entre estas instituciones figuran institutos de normalización y metrología, laboratorios de ensayo, centros de investigación y desarrollo y otros servicios de extensión técnica, centros de capacitación en productividad y administración e instituciones financieras. Pueden ser públicas o privadas. También es importante que los programas de vinculaciones colaboren estrechamente con las asociaciones privadas pertinentes -cámaras de comercio e industria, asociaciones de fabricantes, asociaciones de inversores, etc. También son partes interesadas importantes los sindicatos y los diversos grupos de intereses.

36. Por último es importante disponer de un sistema de seguimiento para evaluar el éxito del programa. Muchas veces en un sistema de aprendizaje con la práctica es necesario ajustar el programa, perfeccionarlo conforme aumentan las experiencias y cambian las situaciones. El sistema podría incluir parámetros de referencia y encuestas a los usuarios. Entre los criterios podrían figurar los siguientes:

- Alcance del programa: el número de empresas incluidas en el programa a lo largo del tiempo;
- Efectos: para determinar el efecto del programa pueden emplearse indicadores tales como el número de proveedores vinculados con filiales extranjeras en el transcurso del programa; la parte correspondiente a los proveedores nacionales en los aprovisionamientos de las filiales extranjeras; el alcance de las actividades de

investigación y desarrollo realizadas por los proveedores nacionales durante ese tiempo (con inclusión de las que han dado origen a patentes); los cambios en el volumen de exportación; las mejoras de la productividad o el valor añadido a nivel de empresa o industria; y el posible establecimiento de un proveedor local en el extranjero;

- Eficacia en función de los costos: el costo del programa en relación con los resultados y los beneficios obtenidos que se definen en los objetivos establecidos al comienzo del programa.

37. Para poner en práctica el programa de vinculación elaborado en el *World Investment Report 2001*, la UNCTAD ha iniciado la ejecución de ese programa en Uganda.

IV. POLÍTICAS PARA PROMOVER LA IED EN ACTIVIDADES DE EXPORTACIÓN

38. Una de las prioridades de los países, tanto ricos como pobres, es mejorar y apoyar las exportaciones para que su contribución al desarrollo sea mayor. Del mismo modo que las empresas están obligadas a lograr que sus sistemas productivos sean más competitivos, también los países tienen que idear la manera de dedicarse a actividades con mayor valor añadido de todo el sector económico. Existen distintas maneras en las que las ETN pueden ayudar a potenciar la competitividad de las exportaciones de los países en los que se instalan. La dificultad reside en aprovechar el potencial de estas empresas para conseguir ese propósito. A fin de captar IED en actividades de exportación y conseguir que esa inversión se refleje en un mayor grado de desarrollo, los países están obligados a encontrar la manera más eficaz de que su ubicación sea más propicia para el tipo de actividades de exportación que persiguen fomentar. Incluso en los receptores tradicionalmente más importantes de IED en actividades de exportación están obligados a modernizarse a fin de soportar el crecimiento de los salarios y mantener su competitividad como base de sus exportaciones.

39. En consonancia con los dinámicos cambios adoptados en las estrategias empresariales que afectan a los principales sectores exportadores, la creciente competencia entre los países y las entidades subnacionales en lo referente a la IED en actividades de exportación, los cambios en el marco reglamentario y los objetivos de desarrollo de los propios países, se observa una evolución en la formulación y la aplicación de las políticas. Si bien se acepta que la estabilidad macroeconómica y los factores estructurales, la capacidad tecnológica y los recursos humanos son cruciales para que una determinada ubicación resulte competitiva, es preciso centrarse, no obstante, en las políticas relacionadas con la IED en actividades de exportación, a saber: los métodos para captar, mejorar y aprovechar este tipo de IED.

40. El acceso a los principales mercados es una condición necesaria, aunque no suficiente, para atraer actividades orientadas a la exportación. Aunque la liberalización del comercio multilateral ha sido un importante factor que ha propiciado la aparición de sistemas de producción transnacional y la realización por las empresas transnacionales de actividades encaminadas a la exportación, es preciso seguir mejorando el acceso a los mercados de los países desarrollados, en particular de los productos que presentan un interés exportador para los países en desarrollo. En particular, es necesario hacer frente a los aranceles máximos, la espiral alcista de los aranceles y los obstáculos no arancelarios en agricultura y en el sector textil y de la confección.

Entretanto, un aumento del proteccionismo podría poner realmente en peligro las posibilidades de los países pobres de aprovechar plenamente sus ventajas comparativas. El creciente recurso a medidas comerciales, como las medidas antidumping y las salvaguardias, así como las subvenciones a favor de determinadas actividades en los países desarrollados, son en este contexto otros tantos motivos de preocupación.

41. Pese a la reducción de los márgenes preferenciales, muchos acuerdos regionales y preferenciales siguen siendo un elemento importante para la ubicación de actividades productivas de exportación (por ejemplo, en el marco de la Unión Europea y de sus acuerdos de asociación, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y la Ley sobre crecimiento y oportunidad en África) como en el caso de distintos planes de producción transnacional. Los encargados de formular las políticas del país receptor, además de conocer las oportunidades que ofrecen esos acuerdos, deben comprender también sus limitaciones. Así, por ejemplo, los aranceles de aduanas vinculados a planes de producción transnacional desalientan, por lo general, el uso de componentes locales y limitan la mejora de las actividades locales. Las preferencias comerciales en sí y por sí mismas no constituyen una base ni suficiente ni duradera para el desarrollo de sectores exportadores competitivos (con o sin IED). Lo mismo cabe decir de los países que han captado este tipo de inversión por no haber agotado los contingentes de exportación a países que restringen el acceso de productos textiles y de confección con arreglo al Acuerdo Multifibras. Dado que para 2005 habrán desaparecido paulatinamente los contingentes, existe el riesgo de que la inversión se desplace hacia países que ofrezcan condiciones más competitivas. Es preciso considerar a las preferencias comerciales como una posibilidad provisional de conceder tiempo a los países para que puedan consolidar las ventajas derivadas de su ubicación.

42. En relación a los gobiernos de los países receptores, se pueden examinar una serie de medidas que permitan mejorar el atractivo a largo plazo de un país como base de su producción orientada a la exportación. Si bien en este aspecto se hace hincapié en las medidas directamente relacionadas con la IED, debe volverse a insistir en que hay que considerarlas como parte integrante de iniciativas más amplias para promover el desarrollo.

43. Uno de los principales ámbitos normativos es la mejora del acceso a los insumos importados gracias a las medidas de liberalización y facilitación del comercio. Estas iniciativas son importantes, por cuanto la competitividad de las actividades orientadas a la exportación (especialmente en el caso de los sectores que no se basan en recursos) con frecuencia depende en gran medida de los insumos importados. Diversos países han intentado obtener mayores exportaciones de las filiales extranjeras sometiéndolas a prescripciones relativas a su actividad exportadora. Sin embargo, para no desalentar la entrada de IED, normalmente se han vinculado a cierto tipo de ventaja que obtiene el inversor. En un entorno cada vez más competitivo, y a la luz de las normas de la OMC, son cada vez más difíciles de utilizar las prescripciones obligatorias relativas a su actividad exportadora.

44. A fin de reducir los costos y los riesgos de producción, muchos países conceden incentivos encaminados a captar nueva o más IED en actividades de exportación. El uso de incentivos también ha evolucionado con el tiempo. Los países desarrollados con frecuencia recurren a incentivos financieros (como, por ejemplo, ayudas directas), mientras que las medidas fiscales son más corrientes en los países en desarrollo (que no pueden permitirse repercutir estas medidas directamente en el presupuesto del Estado). Los incentivos han sido un importante elemento en

las estrategias de desarrollo de muchos países, especialmente los que han tenido éxito en captar IED en actividades de exportación. Algunos de esos países han adoptado un enfoque cada vez más centrado en la captación de IED.

45. La dificultad para los países en desarrollo que desean utilizar incentivos en sus esfuerzos para promover la IED en actividades de exportación estriba en sopesar las ventajas y los costes que entrañan. Cuando se aplican de manera eficaz, los incentivos han servido, por lo general, para complementar toda una serie de medidas encaminadas a mejorar aspectos como el nivel de los conocimientos prácticos, la tecnología y la infraestructura. Compensar las principales carencias con la concesión de incentivos puede no ser siempre una estrategia acertada, puesto que hace aumentar el riesgo de que los fondos públicos se dediquen a proyectos que para empezar no ofrecen las externalidades necesarias para justificar los incentivos. Sin iniciativas que permitan mejorar el entorno empresarial y consigan aumentar su atractivo para captar inversiones, mejorar la producción y arraigar la IED en la economía local, el riesgo de que los inversores se vayan tan pronto expiren los incentivos será mayor. Así pues, no se pueden utilizar las subvenciones de manera aislada, sino más bien como un elemento de un conjunto más amplio de medidas.

46. Al considerar la posibilidad de recurrir a los incentivos, los países en desarrollo no sólo deben determinar los más eficaces, sino también velar por que se ajusten al marco normativo internacional, en particular las normas de la OMC. En este sentido, está más que justificado que se preste atención a la función que desempeñan las subvenciones a la exportación. Aparte de los miembros de la OMC que figuran en la lista del anexo VII del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (es decir los PMA y los miembros que figuran en la lista del anexo VII hasta que su PNB alcance los 1.000 dólares), otros miembros que son países en desarrollo tendrán que eliminar las subvenciones a la exportación a partir del 1º de enero de 2003, a excepción de los que se les conceda una prórroga del período transitorio. Incluso esos países tendrán que examinar qué es lo que van a hacer una vez expire ese período. Queda la posibilidad de conceder otros incentivos específicos que no están incluidos en la definición de subvenciones prohibidas, pero toda subvención "específica" que perjudique los intereses de otro miembro de la OMC puede ser objeto de un litigio y en principio estar sujeto a un recurso. Además, las importaciones subvencionadas hacia otro país miembro de la OMC pueden estar sujetas a medidas compensatorias, a iniciativa de este último, si ocasionan o pueden ocasionar, daños materiales a un sector nacional que oferte el mismo producto en el país miembro importador. Por ello, la concesión de subvenciones "específicas" puede ser peligrosa.

47. La creación de zonas industriales francas (ZIF), con miras a proporcionar una infraestructura eficiente y simplificar los trámites dentro del área de ese tipo de zonas, es también un instrumento muy utilizado en el fomento de IED en actividades de exportación. De hecho, algunos países muy dinámicos en el comercio mundial, como China, Costa Rica, la República Dominicana, Filipinas y Singapur, han establecido este tipo de zonas u otros regímenes que comparten algunas de sus características, y en muchos de los cuales se fabrica un gran porcentaje de sus exportaciones de manufacturas no basadas en recursos. Sin embargo, los resultados de las ZIF dependen en gran medida de otras políticas, en concreto de las encaminadas a mejorar los recursos humanos y crear la necesaria infraestructura para captar y mejorar la IED en actividades de exportación. Son muchas las ZIF que no han conseguido captar inversiones sustanciales y cuyos gastos de establecimiento han sido superiores a los beneficios generados.

48. Como en el caso de otras esferas normativas, también evoluciona el carácter y el uso de las ZIF. Como se señaló anteriormente, en los últimos años parece observarse en muchos países un relajamiento del imperativo de exportar, lo que ha permitido un importante volumen de ventas en el mercado nacional. Un mayor número de empresas nacionales se hallan en la actualidad establecidas en este tipo de zonas, y los gobiernos procuran alentar una mayor vinculación entre filiales extranjeras y empresas nacionales, así como para alentar la formación de trabajadores locales y el desarrollo de infraestructura técnica y tecnológica. La estructura industrial de los fabricantes radicados en las ZIF y en otras zonas también está cambiando. Mientras que antes solían predominar las actividades manufactureras con un bajo nivel tecnológico y una gran densidad de mano de obra, están apareciendo nuevas actividades como el montaje de productos electrónicos, el diseño electrónico, los ensayos y la investigación y el desarrollo, sin olvidar la instalación de sedes regionales y de centros de logística mundial. En los países en desarrollo, las disciplinas que impone la OMC pueden acelerar esas tendencias en lo tocante a las subvenciones a la exportación.

49. Especialmente en el uso de incentivos y ZIF, existe también el riesgo de que la intensa pugna por obtener IED en actividades de exportación desencadene una carrera a la baja (en cuanto a la normativa social y ambiental), y una carrera al alza (en cuanto a los incentivos). El éxito de las políticas de atracción de IED en actividades de exportación no debería juzgarse exclusivamente en función del incremento de las exportaciones e ingresos de divisas extranjeras, sino también de la medida en que tales políticas pueden contribuir a alcanzar objetivos económicos y sociales más amplios. Aquellos países que aplican unas políticas más integradas para atraer IED en actividades de exportación -asegurando, por ejemplo, una representación tripartita en los comités de las ZIF, garantizando los derechos de los trabajadores (incluidas la libertad sindical y la negociación colectiva), y mejorando la formación y las condiciones de trabajo- tienden a atraer IED de mayor calidad. Singapur e Irlanda son dos buenos ejemplos de países que han aplicado políticas más integradas en este ámbito. En ambos casos, se han adoptado medidas para promover la formación, facilitar el diálogo entre trabajadores y patronal, y proporcionar a los inversores infraestructura de primer nivel. Unas buenas relaciones laborales y la mejora de la formación de los trabajadores incrementan la productividad y la competitividad.

50. En cuanto al riesgo de una escalada de incentivos, aunque el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias prohíbe las subvenciones a la exportación, otros incentivos, especialmente los localizacionales, siguen siendo muy utilizados tanto en países desarrollados como en desarrollo para promover la IED en actividades de exportación. Mientras la competencia por dicha inversión aumenta, el riesgo de que los incentivos ofrecidos por sedes competidoras sigan aumentando indefinidamente hace necesaria una mayor cooperación internacional en esta materia. Las diferencias en cuanto a los recursos disponibles para el fomento por parte del Estado de la inversión privada sugieren que los países en desarrollo se encuentran en una situación desfavorable en esta carrera. La reducción del uso de incentivos localizacionales por parte de países desarrollados y en desarrollo permitiría a los gobiernos asignar mayores recursos al mejoramiento de la formación, la infraestructura y otras áreas relevantes para atraer actividades de exportación. Al mismo tiempo, podría argumentarse que ciertas subvenciones a filiales extranjeras que favorezcan el desarrollo no deberían ser recurribles en virtud de las normas de la OMC, por ejemplo cuando fomenten el desarrollo tecnológico, la asistencia técnica y la formación de los proveedores locales y su personal.

Sin embargo, para evitar abusos, debería exigirse a las empresas que reciban incentivos un compromiso formal de asignar recursos suficientes durante un largo plazo.

51. Otra cuestión fundamental es la creación de instituciones, que es un proceso complejo. Las tendencias a la aglomeración pueden fomentarse por medio de la creación de ZIP, polígonos industriales y otras instalaciones especializadas, normalmente centradas en uno o varios sectores industriales. Las instituciones encargadas de la metrología, normalización, ensayos y control de calidad proporcionan la infraestructura de la actividad industrial moderna. Su importancia para asegurar la competitividad continúa aumentando como consecuencia de las normas cada vez más severas sobre calidad, precisión, y tolerancia, entre otras, en los mercados internacionales. Otras instituciones importantes son las encargadas de iniciar la investigación, facilitar el acceso a recursos financieros, y crear redes empresariales y asociaciones profesionales.

52. Otro elemento decisivo se centra en la formación y el perfeccionamiento de los recursos humanos. Sobre todo en las actividades basadas en el conocimiento, la formación y el mejoramiento de los recursos humanos son esenciales. Para estas actividades puede ser necesaria la creación de centros de formación especializada, con la posible participación de filiales extranjeras. Un enfoque alternativo podría ser el de atraer recursos humanos del exterior para complementar las capacidades del personal local. En general, cuanto mayor nivel de conocimientos requiere la actividad, más importante será para las aglomeraciones atraer a personal capacitado.

53. En conclusión, la necesidad permanente de los países de ofrecer valor añadido y mejorar sus ventajas localizacionales constituye un reto para los gobiernos de los países en desarrollo, y demanda políticas elaboradas y globales que tengan en cuenta los cambios en las estrategias empresariales y en las normas internacionales. Además, la cuestión prioritaria debería ser el fomento de capacidad interna, ya que no sólo contribuye a captar IED de alta calidad sino que también es necesaria para la mejora de las actividades existentes. La mejora en la competitividad del sector de las exportaciones es esencial para promover el desarrollo, por lo que debe reconocerse la necesidad de los países en desarrollo de preservar un margen de maniobra suficiente para perseguir sus objetivos de desarrollo. Finalmente, el mayor o menor beneficio que los países en desarrollo obtengan de las nuevas oportunidades creadas por la aparición de los sistemas de producción internacional dependerá en gran medida de las medidas que adopten. Los países desarrollados pueden prestar ayuda de diversas maneras: proporcionando asistencia para la creación de capacidad institucional, divulgando información sobre oportunidades de inversión en actividades de exportación y desmantelando las barreras a las exportaciones de países en desarrollo.

CONCLUSIONES

54. El establecimiento de vínculos locales y el aumento de las exportaciones no son sino medios para conseguir un fin: promover el desarrollo. Así pues, las políticas que fomentan la sinergia entre IED y sus vínculos con las empresas locales y la competitividad de la actividad de exportación deberían ser parte integrante de la estrategia global de desarrollo de un país. El fondo de la cuestión es que el éxito de un país en atraer y mejorar la IED en actividades de exportación y con alta creación de vínculos con las empresas locales, y en impulsar el desarrollo gracias a tal inversión, depende fundamentalmente de su habilidad para desarrollar sus

capacidades internas. Efectivamente, algunos de los países que más eficazmente han aumentado su competitividad exportadora y han incorporado e integrado la IED en su economía, aplicaron un enfoque doble basado en el desarrollo de sus capacidades internas y la búsqueda de recursos y activos extranjeros. Algunos de los elementos fundamentales de este enfoque son los siguientes:

- Conseguir que el objetivo de la promoción de las inversiones esté en consonancia con las estrategias generales industriales y de desarrollo del país;
- Ofrecer un conjunto integrado de incentivos para fomentar la inversión de las ETN en sectores estratégicos (teniendo en cuenta las reglas de la OMC sobre subvenciones a la exportación);
- Lograr la participación de las filiales extranjeras en el desarrollo y perfeccionamiento de los recursos humanos;
- Establecer una infraestructura de gran calidad tales como las ZIP y los parques tecnológicos; y
- Proporcionar apoyo a empresas y proveedores locales seleccionados, y fomentar la formación de aglomeraciones de empresas.

55. El último apartado se refiere a un asunto de especial importancia. Para aprovechar plenamente la IED, para fomentar la mejora de las filiales extranjeras y para asegurar la viabilidad de sus actividades, los países receptores necesitan fomentar las vinculaciones entre las filiales extranjeras y los proveedores locales. Las filiales extranjeras orientadas a la exportación -especialmente cuando operan en enclaves- suelen importar toda o la mayor parte de los componentes y materias primas que necesitan ensamblar el producto en el país receptor y a continuación exportarlo acabado o semiacabado. En parte, es en este contexto en el que la política de promoción de las vinculaciones viene adquiriendo una importancia cada vez mayor. Los vínculos con filiales extranjeras son una vía esencial para la difusión de capacidades, conocimiento y tecnología entre las empresas locales.

56. Las vinculaciones entre los proveedores locales y las filiales extranjeras también pueden incrementarse si compradores y proveedores operan en la misma zona y área industrial. En efecto, la interdependencia cada vez más acusada de las políticas de fomento de la inversión, el comercio, la tecnología y el desarrollo empresarial requieren un enfoque más integrado para fomentar la IED y el desarrollo económico. Puesto que el desarrollo de la infraestructura, de los servicios empresariales y de la formación especializada requiere normalmente fuertes inversiones, muchos países han estimulado la creación de aglomeraciones industriales. Lo que se pretende con ellas es crear las condiciones que faciliten la interacción dinámica, el aprendizaje, el avance tecnológico y la competencia entre todos los actores participantes. Varios de los países que han experimentado mejoras en su competitividad exportadora en las dos últimas décadas han acogido aglomeraciones de productores principalmente de propiedad extranjera. Como ejemplos destacados podemos mencionar los casos de Irlanda, Malasia (Penang), México, Singapur y algunos países de Europa central y oriental.

57. En este contexto, tal vez la Comisión desea examinar qué políticas nacionales son las más importantes para aumentar los beneficios de la IED. ¿En qué medida estas políticas han sido limitadas o reforzadas por acuerdos internacionales? Este análisis podría contribuir a la preparación de acuerdos internacionales de manera que sus efectos en el desarrollo fueran mayores con lo que se obtendría, en consecuencia, una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización.
