



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.2/35  
TD/B/COM.2/EM.10/3  
6 de diciembre de 2001

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión de la Inversión, la Tecnología y las  
Cuestiones Financieras Conexas  
Sexto período de sesiones  
Ginebra, 21 a 25 de enero de 2002

**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE LAS REPERCUSIONES DE  
LAS POLÍTICAS EN MATERIA DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS  
EN LA INDUSTRIALIZACIÓN, LA INICIATIVA EMPRESARIAL LOCAL Y EL  
FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE OFERTA**

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,  
los días 5 a 7 de noviembre de 2001

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I RESULTADO DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS .....	1 - 25	2
II. RESUMEN DEL PRESIDENTE .....	26 - 67	7
III. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN.....	68 - 72	18
<u>Anexo:</u> Asistencia.....		20

## Capítulo I

### RESULTADO DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS

1. La Reunión de Expertos sobre las repercusiones de las políticas en materia de inversiones extranjeras directas en la industrialización, la iniciativa empresarial local y el fomento de la capacidad de oferta examinó las cuestiones de política relacionadas con: a) el vínculo entre la inversión extranjera directa (IED) y la industrialización, la competitividad de las exportaciones y el fomento de la capacidad de oferta; b) la promoción de la IED en el contexto de las estrategias de desarrollo; c) los instrumentos y medios específicos para seleccionar las IED; y d) la promoción de los vínculos de concatenación regresiva en apoyo de la iniciativa empresarial local y del fomento de la capacidad de oferta.
2. Los expertos observaron lo siguiente:
  - a) La mayoría de los gobiernos reconocen hoy día que la IED puede reportar beneficios importantes a los países receptores. Está claro que, en algunos países y en determinadas circunstancias, la IED puede ayudar a aumentar la competitividad de las exportaciones y apoyar las estrategias de industrialización. La medida en que la IED contribuye a estos objetivos depende de muchos factores, entre ellos las estrategias de las empresas que impulsan la IED, así como el poder multiplicador logrado por los responsables de las políticas y las empresas del país receptor a partir de los vínculos establecidos. Los beneficios no son automáticos, y los países deben crear las condiciones apropiadas para que los beneficios potenciales se hagan realidad.
  - b) En un mundo en proceso de globalización, las empresas transnacionales desempeñan cada vez más un papel decisivo en la distribución mundial de la producción y el comercio. En muchos de los países en desarrollo que más han logrado aumentar su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas, un elemento central del éxito ha sido la atracción del tipo adecuado de IED.
  - c) Las cuestiones de política que se plantean a los países en desarrollo que buscan la forma de utilizar la IED para fomentar la competitividad de sus exportaciones varían según el nivel de desarrollo de cada país, los sectores de que se trate y los recursos disponibles. Sin embargo, todos los países necesitan fijar desde el comienzo unos objetivos de política claros y establecer un marco de fomento de la IED que sea coherente con sus capacidades y oportunidades. Las políticas desempeñan un papel importante no sólo en lo que respecta a atraer la clase de IED que ayuda a desarrollar industrias que aprovechen la ventaja comparativa dinámica de los países receptores, sino también en la difusión de los beneficios derivados de la IED mediante vínculos con las empresas nacionales, aumentando su capacidad de oferta y brindándoles a la larga la oportunidad de convertirse en proveedores mundiales.
3. Sobre la base del intercambio de experiencias durante la Reunión de Expertos fue posible examinar algunos elementos de la práctica óptima en el diseño de políticas de promoción de la IED y de políticas que fomenten los vínculos de concatenación regresiva.

4. En primer lugar, es preciso asegurar la estabilidad política y un entorno favorable a las actividades del sector privado, lo que puede suponer simplemente una relajación de las restricciones excesivas, la promulgación de nuevos reglamentos y leyes o la reinterpretación de los ya existentes con objeto de facilitar la actividad empresarial.
5. Un planteamiento selectivo de promoción de las IED entrañaría:
  - a) La concentración en unos cuantos sectores y ramas de producción competitivos;
  - b) La correlación de las ventajas de los países con los intereses de los inversores;
  - c) Un esfuerzo para crear valor añadido y poder multiplicador mediante la inversión extranjera.
6. Un planteamiento selectivo es un proceso continuo y debe evolucionar a la par de los objetivos y las ventajas de los países.
7. Las empresas seleccionadas pueden ser las que:
  - a) Ya tienen una presencia en el país receptor;
  - b) Forman parte de la cadena de suministros;
  - c) Utilizan los recursos propios del país, incluidas las materias primas y la competencia humana;
  - d) Trabajan en sectores productivos fuertes, con oportunidades de crecimiento;
  - e) Ayudan a establecer nuevas competencias básicas.
8. Los instrumentos para encauzar las inversiones han evolucionado, pasando de la reducción de costos a la diferenciación y la especialización. Los incentivos oficiales, incluidos los fiscales, pueden desempeñar una función. Los instrumentos que con frecuencia resultan ser eficaces son:
  - a) Las agrupaciones;
  - b) Los lazos de asociación entre los sectores público y privado;
  - c) Las alianzas;
  - d) La asistencia ulterior a los inversores ya existentes;
  - e) La aglomeración subnacional.
9. En muchos países, las agrupaciones se han convertido en un mecanismo de selección importante. A veces entrañan el uso o la creación de centros de investigación y desarrollo, de una red de pequeñas y medianas empresas (PYMES) y de una buena infraestructura de servicios públicos.

10. La pertenencia a una zona de comercio preferencial o el acceso a mercados mayores puede ser una ventaja para atraer la IED.

11. Debería examinarse la promoción de un programa de vinculación eficiente que tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- a) La necesidad de que los servicios de facilitación de contactos se complementen con medidas encaminadas a mejorar la capacidad de oferta local;
- b) La necesidad de que los esfuerzos de desarrollo de los proveedores sean selectivos y se orienten hacia las PYMES con mayor potencial de crecimiento;
- c) La cooperación y coordinación entre los diversos órganos oficiales;
- d) Un esfuerzo para que el desarrollo de las PYMES concuerde con las políticas de IED;
- e) El recurso a los mejores proveedores de servicios comerciales, ya sean públicos o privados;
- f) La necesidad de que las medidas sean específicas para cada contexto y apropiadas a las circunstancias de cada país o localidad subnacional.

#### A. Los gobiernos

12. Se alienta a los gobiernos a que estudien formas eficientes y económicas de promover políticas de IED que sean compatibles con los objetivos generales de desarrollo y las estrategias de industrialización de sus países, que integren plenamente al sector privado y que concilien las motivaciones de los inversores extranjeros con las prioridades nacionales. Aunque los gobiernos tienen inicialmente la función rectora de dar una visión clara de la estrategia de desarrollo, la asociación de los sectores público y privado es útil y necesaria durante las fases de ejecución.

13. También se encarece la coordinación entre los organismos y departamentos oficiales y la creación de un entorno institucional simplificado, con un organismo principal a cargo del fomento de las IED.

14. Se recomienda que la formulación de las políticas de fomento de las IED se base en un criterio selectivo, ya que representa la forma más eficiente de utilizar los recursos limitados, ofrece las mejores perspectivas de éxito y ayuda a alcanzar los objetivos estratégicos.

15. Para aumentar el poder multiplicador beneficioso de las IED en el país receptor, los gobiernos deben prestar especial atención a la creación de programas para los proveedores locales y a la mejora de la tecnología y la capacidad de esos proveedores.

16. Los gobiernos deberían examinar los elementos fundamentales de un programa de fomento de los vínculos, que pueden resumirse en los siguientes pasos:

- a) El establecimiento de objetivos de política acordes con la estrategia general de desarrollo del país;

- b) La definición de las metas del programa: la selección de las ramas de producción, las filiales extranjeras y las empresas nacionales;
- c) La identificación de las medidas concretas que se han de adoptar, en cuanto a la información y la facilitación de los contactos, la tecnología y la asistencia técnica, la capacitación y la provisión de fondos;
- d) El establecimiento de un marco institucional y administrativo para la ejecución y vigilancia del programa.

17. A juicio de algunos expertos, los países en desarrollo debían acelerar la privatización de los sectores de la electricidad, el agua y las telecomunicaciones, con total transparencia.

18. Los países de origen deberían compartir sus experiencias en materia de selección y de fomento de las vinculaciones, y prestar asistencia a este respecto.

19. Un mejor acceso a los mercados de los países desarrollados, especialmente para los productos de los países menos adelantados y de bajos ingresos, puede ayudar a estos países a atraer IED.

20. Se alienta asimismo a los países de origen a que presten asistencia financiera a los países en desarrollo, en particular a los de limitados recursos, para el establecimiento de un marco apropiado de promoción de las IED y de creación de vínculos.

21. Los organismos a cargo de la IED de los países desarrollados podrían contribuir a apoyar la IED en los países en desarrollo, por ejemplo mediante el enlace con los órganos de fomento de las inversiones en esos países y la difusión de información.

#### B. La comunidad internacional

22. Las instituciones internacionales que se ocupan de la IED deberían ayudar a los países en desarrollo y a los países en transición a establecer un marco institucional apropiado para las políticas de IED y el encauzamiento de esas inversiones, incluida la formación de agrupaciones.

23. Convendría asegurar la cooperación y coordinación de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones pertinentes acerca de estas cuestiones.

24. La comunidad internacional debería ayudar a los países menos adelantados a crear y mejorar la infraestructura necesaria para atraer IED.

#### C. La UNCTAD

25. La UNCTAD debería:

- a) Seguir analizando los sistemas internacionales de producción, por sectores y ramas de producción, y poner esta información a disposición de los países miembros;

- b) Ayudar a los países en desarrollo a evaluar la capacidad de que disponen a fin de contribuir a la definición de objetivos de política acordes con su situación competitiva en el mercado internacional;
- c) Ayudar a los países en desarrollo a formular, ejecutar y vigilar programas de vinculación y selección de IED compatibles con sus estrategias de industrialización y desarrollo.

## Capítulo II

### RESUMEN DEL PRESIDENTE

#### A. La industrialización, la competitividad de las exportaciones, el fomento de la capacidad de oferta y la IED

26. La principal cuestión que en materia de desarrollo se planteaba a los expertos era qué tipos de políticas habría que considerar con miras a aplicar una estrategia de industrialización que estuviese orientada a las exportaciones y que utilizase la inversión extranjera directa (IED) como catalizador. A este respecto, las experiencias de los países variaban enormemente: algunas economías se basaban en exportaciones generadas por industrias nacionales y otras aplicaban una estrategia basada en mayor medida en la IED, al servicio de productos de exportación ensamblados o manufacturados para los mercados regionales o internacionales. Varios de los países que habían adoptado la segunda estrategia habían mejorado notablemente la competitividad de sus exportaciones gracias a la integración en los sistemas internacionales de producción de las empresas transnacionales (ETN).

27. De los resultados económicos de varias economías asiáticas, latinoamericanas y en transición se desprendía que la vía del desarrollo orientado a las exportaciones y a la IED podía realmente dar buenos resultados, al aprovechar la tecnología existente y progresar sistemáticamente por la cadena del valor. Varios análisis estadísticos mostraban la exposición cada vez mayor de las exportaciones en los mercados mundiales de varias economías en desarrollo, además de la utilidad de la IED como medio para alcanzar el desarrollo industrial.

28. Entre los ejemplos mencionados estaban China y varias economías de Asia sudoriental y Asia oriental, que habían aumentado de forma impresionantes su participación en el mercado mundial en los 15 años últimos y habían modificado la estructura de sus exportaciones, que habían pasado de estar constituidas fundamentalmente por productos de baja tecnología a serlo por productos de tecnología elevada, gracias a unas políticas oficiales activas. De igual modo, en América Latina, México había aumentado el porcentaje de sus exportaciones constituido por manufacturas no basadas en recursos y productos de tecnología media y elevada, al tiempo que Costa Rica había registrado un aumento espectacular de las manufacturas no basadas en recursos y había iniciado la elaboración y la exportación de productos de alta tecnología gracias a grandes IED (efectuadas en el país por Intel). También en Europa central y oriental, países como Hungría y la República Checa habían aumentado considerablemente su participación en el mercado de exportación en los años noventa y habían pasado de exportar productos de baja tecnología a exportar productos de alta tecnología, en gran medida gracias a la proximidad a los mercados de la Unión Europea (UE) y a la entrada de IED.

29. Se examinaron detalladamente las políticas y estrategias adoptadas en varios de esos países. China, por ejemplo, había empezado recientemente a otorgar gran importancia a la IED con mayor valor añadido. En las fases anteriores de sus políticas en materia de IED (1979-1991), se había procurado sobre todo atraer IED con gran intensidad de mano de obra a las Zonas Económicas Especiales de reciente creación. En la primera fase, de 1979 a 1983, China empezó a liberalizar la IED y creó las Zonas Económicas Especiales. Las ETN fueron atraídas por el bajo costo relativo de la mano de obra del país y por el conjunto global de incentivos especiales que ofrecían las Zonas. En la segunda fase, de 1984 a 1991, las IED perdieron algo de

ritmo y se encontraron nuevas medidas para alentarlas, basadas fundamentalmente en incentivos fiscales. En la tercera fase (a partir de 1992), la política de China en materia de IED experimentó cambios estratégicos sustanciales: en particular, el paso gradual a estimular las IED no sólo en las Zonas Económicas Especiales, sino también en otras regiones. Desde el año 2000, la promoción de las inversiones en China se había centrado especialmente en atraer IED con mayor valor añadido y mayor intensidad tecnológica, al tiempo que se alentaban inversiones de empresas chinas en el extranjero para fomentar aún más su competitividad. Gracias a sus políticas de IED, China había registrado aumentos impresionantes de las exportaciones, que habían pasado en los últimos años de ser productos de gran intensidad de mano de obra a ser productos de mayor intensidad tecnológica y de capital. Esta modificación se explicaba también, en parte, por el mayor porcentaje de IED orientada a la producción destinada al mercado interno, frente a la IED orientada únicamente a las exportaciones. Otro resultado del proceso fue que había cambiado la estructura industrial de la economía china en lo que se refiere a su propiedad: había disminuido la importancia de las empresas de propiedad estatal en la producción industrial nacional, frente a la de las empresas mixtas con participación extranjera. En el contexto de la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio, estaba comenzando una cuarta fase de las políticas de IED que acentuaría aún más la tendencia hacia formas de IED con mayor intensidad de tecnología y capital.

30. En el proceso de industrialización de Malasia, las políticas oficiales de IED se basaban en todo momento en una visión de la estrategia de desarrollo, y su eje había pasado de consistir en atraer IED con gran intensidad de mano de obra y orientada a la exportación a principios del decenio de 1970 a la modernización tecnológica de las instalaciones de fabricación, pasando a actividades con mayor valor añadido y salarios superiores, por ejemplo, el desarrollo y la distribución de productos. En Costa Rica se había iniciado una secuencia similar, y se había penetrado rápidamente en campos como el diseño de productos y programas informáticos y las nuevas tecnologías en general.

31. En el caso de México, el aumento de las exportaciones (y las importaciones) en los años noventa estuvo impulsado claramente por las actividades de exportación de productos no petrolíferos, en particular de productos manufacturados, la mayoría de los cuales eran fabricados por filiales de ETN. Este aumento había contribuido al crecimiento del producto interno bruto del país y a la creación de puestos de trabajo. Las corrientes de IED hacia el país se debían en gran medida al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero los logros del país no se debían únicamente a su proximidad geográfica a los mercados norteamericanos, sino que eran también fruto de sus esfuerzos por diversificar sus socios comerciales de distintas regiones (por ejemplo, Centroamérica y América del Sur y Asia) mediante numerosos acuerdos bilaterales de libre comercio e inversión. Con el paso en 1993 a una política de IED liberalizada, la entrada de IED al país -fundamentalmente IED de los Estados Unidos destinada al sector manufacturero- se había multiplicado por tres (de 1994 a 2000). A este respecto, la Reunión observó cómo habían cambiado los objetivos de los inversores extranjeros en cuanto a la búsqueda de eficiencia (es decir, que habían pasado de centrarse en los bajos costos de la mano de obra a prestar atención a una mano de obra más calificada), la difusión de los sistemas internacionales de producción y la intensa competencia entre las economías asiáticas para obtener IED y exportar al mercado de los Estados Unidos de América.

32. México seguiría centrando sus políticas de desarrollo industrial en la promoción de las exportaciones y la negociación de acuerdos internacionales de comercio, al tiempo que mejorase

las ventajas comparativas del país -la juventud de su población, su privilegiada situación geográfica y la existencia de una red mundial de acuerdos comerciales- para cosechar los beneficios de la libertad de comercio e inversiones. También aumentaría el número de sectores, regiones y empresas que participasen en las actividades de exportación y aplicaría programas de fomento de la capacidad de los proveedores locales para aumentar el contenido local de las exportaciones. Se prestaría especial atención al fomento y la modernización de las pequeñas y medianas empresa (PYMES) de las provincias meridionales y al reforzamiento de los vínculos con otros países centroamericanos.

33. En la Federación de Rusia, seguía en curso el proceso de transición y el Gobierno se estaba ocupando de crear confianza entre los posibles inversores -tanto nacionales como extranjeros- y de superar los desequilibrios macroeconómicos. En 1995 se creó una Junta Consultiva sobre IED, presidida por el Presidente de la Federación y formada por representantes del Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el Ministerio de Monopolios Estatales y otros órganos nacionales y regionales, tres docenas de grandes ETN y la Cámara de Industria Rusa. En 1999 se promulgó una nueva ley sobre IED. Las corrientes estaban por lo general orientadas al mercado -frente a las orientadas a la exportación- y se dirigían a la industria pesada y a la industria alimenticia, aunque también cada vez en mayor medida a industrias de tecnología elevada (por ejemplo, Intel) y al comercio.

34. A los encargados de formular políticas de las economías en desarrollo y en transición les preocupaban las consecuencias en las futuras corrientes de IED de la reciente desaceleración cíclica de la economía mundial, aunada a los efectos de la reestructuración de industrias de ámbito mundial como la electrónica y la tecnología de la información. Algunas ETN estaban dejando en suspenso proyectos de nuevas inversiones y otras -por ejemplo, Intel y Cisco- aplicaban cada vez más medidas de ahorro de costos, por ejemplo, la subcontratación o el traslado a lugares en que las inversiones fuesen poco onerosas. Por lo general, las ETN -al igual que todos los inversores- se veían más atraídas a mercados dinámicos de fuerte crecimiento.

35. La Reunión observó que había que estudiar cuidadosamente las experiencias de las economías que habían utilizado con eficiencia la IED. Quienes llegaban tardíamente a la industrialización no podían limitarse a reproducir esas experiencias de crecimiento orientadas hacia el exterior; debían acumular ventajas competitivas específicas y adoptar las políticas y las estrategias adecuadas a sus dotaciones de recursos y capacidades. Por ejemplo, los países menos desarrollados y los países menos adelantados podrían seguir estrategias basadas en las de exportación de productos basados en recursos en vez de productos basados en la tecnología. Podrían tratar de aumentar el grado de elaboración y el contenido de conocimientos de los productos de exportación. Se mencionó a Chile y Benin como ejemplos de países que, hallándose en distintas fases de producción, se habían especializado en sectores de producción de bienes menos dinámicos pero que, por desarrollar actividades con mayor valor añadido gracias a medidas de política industrial, estaban penetrando en mercados de productos elaborados. Estaba clara la necesidad de las políticas oficiales activas respecto de los inversores extranjeros, ya que podían facilitar la modernización de las industrias para que elaborasen productos con mayor valor añadido.

36. Los elementos comunes de la industrialización competitiva internacionalmente eran, a juicio de los expertos, los siguientes:

- a) Unas políticas oficiales activas, de las que formasen parte una visión y una estrategia claras en lo tocante al proceso de industrialización, y las medidas pertinentes;
- b) El fomento de los mercados de exportación, de ser posible mediante un acceso preferencial a los mercados para los países en desarrollo, pero asimismo mediante la negociación activa de acuerdos comerciales (a ese respecto se citó como ejemplo el papel desempeñado por la Ley estadounidense sobre crecimiento y oportunidad para los países en desarrollo africanos);
- c) La integración en los sistemas internacionales de producción mediante la obtención de IED y, de ser posible, IED orientadas al exterior.

B. La función de las estrategias corporativas y otras consideraciones de los inversores extranjeros

37. Se reconoció que para que tuviese éxito la aplicación de políticas de industrialización y exportación que utilizasen la IED como catalizador era necesario comprender a fondo los sistemas internacionales de producción y las estrategias de las ETN. Se observó que a las ETN que operaban en mercados dinámicos, caracterizados por breves ciclos de vigencia de los productos, les interesaba sobre todo un inicio rápido (es decir, poder funcionar en un nuevo lugar en un plazo de tres meses), la velocidad de la innovación y la producción y distribución veloces del producto final con existencias mínimas. De hecho, en esas ramas de producción la velocidad era más importante que el tamaño de una empresa y cabía decir que la clave del éxito era actuar con rapidez y flexibilidad para adaptarse a mercados cambiantes y a las nuevas necesidades y exigencias de los clientes. Todo ello podría ser perfectamente compatible con la inexistencia de una estrategia corporativa concreta orientada a los productos o mercados. A largo plazo, por lo que se refiere a las manufacturas contractuales típicas podría prevalecer la tendencia a la subcontratación. En cuanto a las ETN más pequeñas, su éxito dependía fundamentalmente de su capacidad de aprovechar la Red Mundial informática o los vínculos entre empresas.

38. Además de la estabilidad política y la inexistencia de corrupción, los inversores extranjeros sopesaban cuidadosamente los factores siguientes al seleccionar un lugar en el que invertir:

- a) La disponibilidad de infraestructura de servicios públicos (abastecimiento de agua, alcantarillado, suministro de electricidad);
- b) Una ventanilla única para los inversores extranjeros;
- c) La existencia de PYMES que sean posibles proveedores (locales/extranjeras) y, en particular, proveedores con niveles de calidad y de resultados certificados;
- d) La facilidad de acceso a terrenos y bajo costo de éstos, y procedimientos sencillos y rápidos de aprobación de obras;
- e) La existencia de recursos humanos calificados y acceso a conocimientos técnicos especializados acumulados;
- f) La flexibilidad de los mercados de trabajo (adaptabilidad a la producción en turnos y a la producción estacional);

- g) La existencia de unas políticas y una legislación comerciales coherentes, en particular en lo relativo a las zonas industriales francas (ZIF) y trámites eficientes de despacho en aduana;
- h) El acceso seguro a los principales mercado de destino;
- i) Un entorno fiscal estable y previsible, comprendidos incentivos fiables y estables, de haberlos (la exoneración temporal de impuestos es de importancia secundaria);
- j) La posibilidad de repatriar el capital y los beneficios y existencia de tipos de cambio estables;
- k) La existencia de normas rápidas y sencillas de expatriación, viviendas dignas, etc.

39. En Costa Rica, por ejemplo, los inversores extranjeros como Intel habían basado su decisión de efectuar inversiones en la existencia de una mano de obra calificada y la existencia de centros de investigación. En el caso de Hungría, donde Flextronics había efectuado su mayor inversión (en relación con el tamaño del país), la inversión había sido impulsada por la proximidad del país a los mercados de Europa occidental (fundamentalmente los mercados de la UE), la existencia de una mano de obra de salarios bajos, pero muy calificada, la confianza en las autoridades y en la sociedad y la facilidad para efectuar negocios y obtener el apoyo de las autoridades. Las medidas aplicadas por el Gobierno consistían en la creación de parques industriales, zonas exentas de derechos aduaneros y exoneración temporal de impuestos. En cierta medida, los inversores habían acudido a México movidos por consideraciones similares.

#### C. La selección de IED en el contexto de las estrategias de desarrollo

40. Los expertos observaron que, en el contexto de sus estrategias de industrialización, muchos gobiernos aplicaban planteamientos de selección de los inversores, aunque no siempre se los identificase como tales. Para que las estrategias de selección tuvieran éxito debían ser claras en lo tocante a:

- a) La difusión de información sobre las posibilidades que ofrece el país receptor, es decir, conseguir crear una imagen positiva del país;
- b) Las ramas de producción, los sectores y las empresas que se seleccionarán y la manera de abordarlas;
- c) La compatibilidad de las necesidades de los inversores con lo que puede ofrecer un país.

41. En cuanto al primer punto, los datos de países inversores como el Japón y los Estados Unidos indican que las inversiones en África podrían ser más rediticias que en otras regiones. Ahora bien, se puede hacer más para difundir más esa información entre los posibles inversores.

42. Se señaló que las decisiones en materia de inversión eran adoptadas en último término no por las empresas, sino por personas, y que había que dirigirse a éstas. La selección de los inversores exigía una considerable persistencia del organismo de promoción de las inversiones,

es decir, ponerse en contacto con una misma empresa varias veces antes de conseguir que se tomara una decisión respecto de un proyecto de inversión. También se observó que había que entender que se trataba de un proceso largo, que abarcaba todo el período desde que se efectuaba el primer contacto hasta que se establecía la empresa, y que había que seguir ocupándose después de ello de los inversores existentes. Se había convertido en un proceso difícil por el gran número de organismos de promoción de las inversiones y la competencia existente entre ellos y por el número cada vez mayor de ETN entre las que un organismo de promoción de las inversiones tenía que identificar un subconjunto de empresas en las que centrarse, como demostraba el número cada vez mayor de pequeñas ETN de muchos países en desarrollo y en transición. Por último, pero no menos importante, las demandas de las ETN eran cada vez más complejas y difíciles de atender.

43. Como la selección de los inversores fue la política seguida en el plano de la microeconomía, era de suma importancia para un organismo de promoción de las inversiones prestar atención a los detalles y consultar y hacer participar a los distintos agentes, como los órganos oficiales pertinentes, los representantes de proveedores de servicios locales, las empresas y las ETN que ya actuaban en el país receptor, así como a los expertos de la empresa o las empresas a las que se apuntaba. Era asimismo importante convencer a los interesados de la economía receptora, como los fabricantes locales, de que el proyecto de atracción de IED también les reportaría beneficios concretos. Era menester ser "agresivos y creativos". Para lo primero era necesaria la participación de los niveles políticos superiores, la perfecta organización y la rigurosa confidencialidad de las negociaciones, en tanto que la "creatividad" se refería a recurrir a todos los vehículos posibles de comunicación.

44. Se observó también que las oficinas subnacionales y locales en un país desempeñaban un papel esencial en la determinación de los objetivos. Eran las fuentes de información mejores y más accesibles acerca de las nuevas posibilidades de inversión en todo el país. Por consiguiente, era sumamente aconsejable que los órganos de promoción, sea cual fuese su nivel de actuación, siguiesen un planteamiento coordinado. Algunos expertos subrayaron la importancia de analizar las nuevas posibilidades de los mercados mundiales como condición previa necesaria para seleccionar con eficacia a los posibles inversores. Al respecto, se mencionó el caso de Malasia, país que había aprovechado la posibilidad de desarrollar una industria basada en el caucho natural cuando la pandemia del SIDA aumentó enormemente la demanda mundial de productos derivados del látex.

45. En términos más generales, se informó a la Reunión de los instrumentos de selección basados en datos del comercio desarrollados por el Centro de Comercio Internacional, cuyo programa informático facilitaba una clasificación de los productos de exportación en la que se reflejaba si un país había obtenido o perdido partes de mercado en todo el mundo y la evolución de la demanda de importaciones de un bien concreto. Clasificaciones como esa podían a su vez servir para seleccionar grupos de productos y ramas de producción y sectores a los que se podría considerar objetivos. Solucionaban la primera fase del proceso de dos fases de evaluación de la competitividad exportadora de los países, es decir, un análisis fundado de sus posibilidades de exportación. La segunda fase consistía en evaluar correctamente las capacidades de los países.

46. La selección consistía normalmente en atraer IED a determinadas ramas de producción. Por ejemplo, Malasia estaba tratando de atraer cada vez en mayor medida servicios con capacidades especializadas concretas, como la elaboración de programas informáticos, la

educación, los servicios médicos y la tecnología de información y los servicios multimediales, en tanto que Panamá estaba tratando de obtener IED para la elaboración de productos agropecuarios y la minería, así como para servicios (por ejemplo, empaquetado, educación, sanidad, servicios de tecnología de información y la comunicación, turismo, servicios financieros, telecomunicaciones y logística). De igual modo, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Etiopía había lanzado un proyecto encaminado a atraer IED a manufacturas basadas en recursos naturales, como los textiles, el cuero y el calzado, en asociación con empresas locales.

47. Por lo general, la selección por ramas de producción debía centrarse en ETN que:

- a) Ya estuvieran establecidas en el país, ya que así sería más fácil entrar en contacto con ellas, y cuyas reinversiones constituyesen a menudo un porcentaje importante de las corrientes de IED destinadas al país;
- b) Formasen parte ya de una cadena de suministros a la que estuviese vinculada el país;
- c) Estuviesen buscando materias primas de los países o talentos en el país receptor; algunos países, por ejemplo, invitaban a personas muy calificadas y de talento a residir en ellos ya que su presencia podría atraer a su vez IED, o bien alentar los servicios orientados a la exportación y a la IED, como la concepción de programas informáticos, las investigaciones de mercado y los centros de llamadas telefónicas;
- d) Estuviesen actuando en sectores en los que el país fuese competitivo y tuviese ventajas comparativas dinámicas; y/o
- e) Pudiesen contribuir a establecer y mejorar nuevas competencias básicas.

48. Además de seleccionar las distintas ramas de producción algunos países hacían una selección geográfica dirigiéndose a países concretos de origen de las inversiones. Por ejemplo, la Uganda Investment Authority se concentraba en actividades de promoción de las inversiones en una serie de países de la región (Sudáfrica, Mauricio, Egipto y Kenya), países con los cuales Uganda compartía intereses concretos (Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos) y, sacando partido de los vínculos étnicos, otros países en desarrollo (India, China y Malasia).

49. El proceso de selección también podía consistir en atraer inversiones hacia determinados objetivos como la creación de empleo, el desarrollo del mercado interno, la elaboración de productos de exportación y el mejoramiento de las industrias nacionales. Por ejemplo, los países africanos señalaron que podrían utilizarse IED en la búsqueda de recursos para empezar a elaborar productos basados en recursos naturales. Para ello se necesitarían políticas a largo plazo destinadas inicialmente al fomento de sus capacidades, en particular la organización de los mercados de productos básicos y las competencias de la fuerza de trabajo.

50. También se examinaron los instrumentos de selección. Los incentivos, cualquiera que fuese el tipo, rara vez eran factores decisivos para atraer las IED; su eficacia se hacía sentir únicamente allí donde compitiesen para atraerlas a lugares que ofrecieran condiciones más o menos semejantes. Invariablemente se corría el riesgo de que no pasasen de ser un mero subsidio a ciertas actividades de inversión que las empresas habrían emprendido en cualquier

caso. Por otra parte, se señaló que la utilización de incentivos por los países en desarrollo era algo legítimo que resultaba necesario mientras los países en desarrollo siguieran utilizándolos ampliamente para atraer las IED.

51. Podría ser de utilidad el apoyo financiero a posibles inversores o la realización de estudios de viabilidad para ellos. Los organismos de promoción de las inversiones en los países en desarrollo también podían utilizar las iniciativas de los países de origen de los inversores, como por ejemplo la promoción de inversiones en el exterior, como medio para difundir información sobre las posibilidades de inversión en sus países.

52. Por último, era importante que los organismos de promoción de las inversiones elaborasen criterios y normas objetivos de eficacia y de evaluación. Se mencionaron una serie de indicadores de éxito, por ejemplo el valor añadido, el número o el valor de los nuevos proyectos, y criterios laborales como, por ejemplo, el número de puestos de trabajo creados directamente, preservados o generados merced a los efectos multiplicadores.

53. En resumen, aunque la selección era importante ya que podía contribuir a una utilización bien centrada y eficiente de los limitados recursos de un organismo de promoción de las inversiones o de un gobierno, los expertos advirtieron que no había una fórmula única apropiada para todos en lo que se refería a la selección de los inversores; la solución dependía, entre otras cosas, del nivel de desarrollo del país, de las prioridades globales concretas y de los recursos disponibles. En consecuencia, se insistió en la necesidad de determinar unos "nichos" viables.

D. La iniciativa empresarial y el desarrollo de la capacidad de oferta:  
fomento de los vínculos de concatenación regresiva

54. El grado de integración y arraigo de las industrias exportadoras y las empresas con inversiones extranjeras en la economía local es decisivo si se desea aumentar la contribución de las IED a la industrialización de los países receptores. Por lo tanto, se examinaron varios ejemplos de políticas de fomento de la iniciativa empresarial local y la capacidad de oferta, los vínculos de concatenación regresiva y la agrupación de empresas.

55. Como se describe en el Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2001, los vínculos de concatenación regresiva entre las filiales extranjeras y las empresas locales podrían beneficiar no sólo a las empresas transnacionales sino también a las economías receptoras y las empresas locales. Las conclusiones de ese informe ilustraban la importancia de fomentar esos vínculos, teniendo en cuenta factores específicos de las ramas de producción, las empresas transnacionales y las economías receptoras. Las políticas de fomento de los vínculos debían ser consecuentes e integrarse con una amplia gama de políticas que facilitarían el desarrollo empresarial sobre la base de una clara visión estratégica del desarrollo. Las estrategias de fomento de los vínculos se hallaban en el punto de intersección entre la promoción de las IED y el desarrollo de las PYMES, atendiendo a los intereses tanto de los inversores extranjeros como de las PYMES locales.

56. En estudios de los programas de vinculación existentes en países de ingresos medianos y altos se demostraba la importancia de los esfuerzos estatales para el desarrollo de las PYMES. En varios países y subregiones los gobiernos habían prestado asistencia en materia de información, facilitación de contactos, mejora de la tecnología, capacitación y finanzas. En el

Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2001 se exponían las medidas fundamentales para establecer un programa eficaz de fomento de los vínculos.

57. Los países de bajos ingresos en que escaseaban los recursos financieros (por ejemplo, Sudáfrica) podían estudiar las posibilidades de hacer participar activamente al sector privado para reducir los costos de establecer programas de vinculación y diversas formas de asociación de los sectores público y privado. La mayoría de los programas examinados en el Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2001 se habían emprendido por iniciativa de los organismos de promoción de las inversiones de los países, con el apoyo de los sectores público y privado. En efecto, los organismos de promoción de las inversiones podían servir de catalizadores de la creación de vínculos, siempre que tuviesen la capacidad necesaria y recibiesen asistencia de todas las partes interesadas.

58. Con respecto al desarrollo de la capacidad de los proveedores y con el de elevar al máximo los beneficios derivados de la atracción de IED orientadas a las exportaciones, se aconsejaba a los países que desarrollaran las PYMES nacionales y/o atrajeran a PYMES extranjeras idóneas como posibles proveedoras. Con respecto a las PYMES nacionales, el nuevo proyecto PROVEE en Costa Rica tenía una cierta importancia ya que su objetivo era el desarrollo de proveedores locales de categoría mundial. Uno de los objetivos del desarrollo de los proveedores era que unas empresas locales eficientes pudiesen alcanzar niveles internacionales y pasaran a ser exportadores e inversores externos por derecho propio, como ilustraba el caso de una fábrica costarricense de material de embalaje que había establecido sucursales en México y los Estados Unidos.

59. También había buenas razones para atraer a proveedores extranjeros, en particular empresas transnacionales pequeñas o de creación reciente, que a diferencia de las grandes empresas transnacionales no solían contar con los recursos o las capacidades para estudiar las posibilidades de inversión. Los gobiernos o los organismos de promoción de las inversiones podían adoptar medidas destinadas específicamente a atraer y apoyar a esas empresas, que solían adaptarse muy bien al entorno de los países en desarrollo.

60. Había varios ejemplos de países en los que un programa de fomento de los vínculos había hecho una contribución efectiva. Malasia, por ejemplo, había adoptado un enfoque múltiple que incluía la creación de fondos fiduciarios para invertir en PYMES, la atracción de bancos extranjeros y compañías de seguros, el establecimiento de bancos de desarrollo estatales y el ejercicio de "presión moral" por parte del Banco Central para que a los bancos comerciales incluyeran a las PYMES locales en sus carteras de crédito. En Costa Rica la creación de vínculos tenía que ver con actividades tales como la capacitación y la certificación de posibles proveedores. En Uganda, la Uganda Investment Authority mantenía un diálogo constante entre los sectores público y privado y su personal tenía experiencia con el sector privado. Con el fin de crear agrupaciones subnacionales que promoviesen la vinculación, se había puesto en marcha un proyecto de cooperación con la agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para facilitar la agrupación.

61. Un caso asombroso era el de las zonas industriales francas, que en general se habían creado con el objetivo expreso de atraer IED hacia las ramas de producción para la exportación. A menudo habían resultado ser un obstáculo para el desarrollo de los vínculos. Por ejemplo, en Malasia los incentivos destinados específicamente a esas zonas habían limitado la interacción

entre las empresas de esas zonas y el resto de la economía, razón por la cual se había decidido abolir la modalidad de las zonas industriales francas para sacar mejor partido de los efectos multiplicadores derivados de las IED. En China las zonas económicas especiales habían logrado crear toda una serie de vínculos con las empresas locales, pero el Gobierno estaba reconsiderando la eficiencia de los proveedores locales.

62. Era posible que algunas industrias, como la electrónica, no se prestaran fácilmente a la vinculación. En tales casos en particular los gobiernos podrían adoptar medidas más dinámicas para facilitar esa vinculación, como informar sobre los proveedores existentes y sus capacidades o establecer programas de desarrollo de redes de venta; además, los gobiernos podían ayudar a mejorar las ramas de producción. Es más, la promoción de los centros de investigación y desarrollo, el suministro de material de formación técnica o una labor de sensibilización para influir en las actitudes imperantes podían tener un efecto favorable en las vinculaciones. Según se informó, en Malasia Intel había alentado a funcionarios técnicos superiores a crear sus propias empresas y convertirse en proveedores. Aunque las empresas transnacionales podían contribuir al fomento del sector de la oferta, era importante que los gobiernos desempeñasen un papel dinámico y previsor, especialmente en lo que respectaba a la información sobre la futura demanda.

63. Las agrupaciones de PYMES, a menudo con el apoyo de instituciones públicas, y de grandes empresas nacionales constituían otra modalidad que podía contribuir a que los países en desarrollo se beneficiaran de las IED y las vincularan a sus economías locales. Es más, las agrupaciones podían ser particularmente eficientes a la hora de obtener acceso a la tecnología y los mercados internacionales. Las medidas gubernamentales para facilitar la agrupación de empresas podían, por tanto, aumentar la contribución a la economía local de unas IED dinámicas orientadas a la exportación. Ello imponía el desarrollo de una política y estrategia a nivel subnacional, donde los conocimientos sobre la capacidad y los medios locales "las plataformas locales y el suministro local" eran más exactos y estaban más al día.

64. En consecuencia, un planteamiento integrado para atraer IED hacia las ramas de producción seleccionadas y fomentar el desarrollo de los proveedores y la vinculación bien podría abarcar la creación agrupaciones. En el caso del organismo de promoción de las inversiones de Gales, la Welsh Development Agency, se había adoptado este enfoque en particular para atraer y retener a grandes inversores como Toyota, y el organismo había contribuido a establecer una asociación de proveedores integrada por las empresas transnacionales y los proveedores locales y extranjeros en la agrupación.

65. El programa "SOCware" de Suecia, destinado a crear una agrupación en el campo de los chips electrónicos ("Systems-on-Chips"), constituía otro ejemplo interesante. El organismo sueco de promoción de las inversiones había logrado atraer IED hacia este sector consultando a todos los agentes pertinentes -empresas, institutos de investigación, organismos nacionales y regionales. El proceso de consulta, en conjunto con estudios de viabilidad, había servido para determinar los posibles problemas e insuficiencias -en este caso la falta de técnicos en informática debidamente calificados. En respuesta, el Gobierno, en coordinación con otros agentes, había adoptado políticas concretas para desarrollar las competencias.

66. Otro ejemplo del importante papel que podían desempeñar las agrupaciones de PYMES procedía de Italia. Una parte considerable de las exportaciones era generada por un grupo de

varias PYMES (no diversificadas) que atendían a uno o dos mercados extranjeros. Estas agrupaciones tenían vínculos bien establecidos entre sí y se encargaban de una parte considerable de las exportaciones del país y tenían una gran presencia en el mercado mundial con toda una serie de productos de exportación no dinámicos (por ejemplo, cuero, baldosas, joyas, textiles y muebles). De ello se desprendía que el crecimiento de las exportaciones en el sector manufacturero de alta tecnología no era necesariamente el único indicador de la competitividad exportadora de un país. Es más, la entrada de IED en Italia era relativamente poco voluminosa, pero estaba empezando a manifestarse en las agrupaciones orientadas a las exportaciones no dinámicas.

67. En resumen, se observó que las agrupaciones de empresas locales y extranjeras, eran un medio viable y conveniente para promover los vínculos de concatenación regresiva. Sin embargo, no todos los grupos atraerían automáticamente a las IED ni aseguraban su integración en la economía local. El reto era fomentar y movilizar la capacidad local de acuerdo con las necesidades de los inversores extranjeros seleccionados. A este respecto, las políticas seguían teniendo la función decisiva de asegurar que prevalecieran las condiciones apropiadas para atraer a las IED y aprovecharlas de un modo que promoviera el crecimiento y el desarrollo.

### Capítulo III

#### CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

##### A. Celebración de la Reunión de Expertos

68. La Reunión de Expertos sobre las repercusiones de las políticas en materia de inversiones extranjeras directas en la industrialización, la iniciativa empresarial local y el fomento de la capacidad de oferta se celebró en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 5 al 7 de noviembre de 2001.

##### B. Elección de la Mesa (Tema 1 del programa)

69. En su sesión de apertura, la Reunión de Expertos eligió a los siguientes miembros de la Mesa:

Presidente: Sra. Maggi Kigosi (Uganda)

Vicepresidente-Relator: Sr. Lelio Iapadre (Italia).

##### C. Aprobación del programa y organización de los trabajos (Tema 2 del programa)

70. En la misma sesión, la Reunión de Expertos aprobó el programa provisional que figuraba en el documento TD/B/COM.2/EM.10/1. El programa de la Reunión fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.
3. Repercusiones de las políticas en materia de inversiones extranjeras directas en la industrialización, la iniciativa empresarial local y el fomento de la capacidad de oferta en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados.
4. Aprobación de los resultados de la Reunión.

##### D. Documentación

71. Para el examen del tema de fondo de su programa, la Reunión de Expertos tuvo ante sí una nota de la secretaría de la UNCTAD titulada "Repercusiones de las políticas en materia de inversiones extranjeras directas en la industrialización, la iniciativa empresarial local y el fomento de la capacidad de oferta: cuestiones de política que han de examinarse" (TD/B/COM.2/EM.10/2).

E. Aprobación de los resultados de la Reunión  
(Tema 4 del programa)

72. En su sesión de clausura la Reunión de Expertos autorizó al Relator a preparar el informe final de la Reunión bajo la autoridad del Presidente.

Anexo

ASISTENCIA<sup>1</sup>

1. Asistieron a la Reunión expertos de los siguientes Estados miembros de la UNCTAD:

Angola	Líbano
Arabia Saudita	Madagascar
Bangladesh	Marruecos
Belarús	México
Bélgica	Nepal
Benin	Níger
Burkina Faso	Nigeria
Burundi	Pakistán
Camboya	Panamá
Camerún	Perú
China	República Árabe Siria
Colombia	República Checa
Congo	República Democrática del Congo
Costa Rica	República Dominicana
Côte d'Ivoire	República Popular Democrática de Corea
Ecuador	República Unida de Tanzania
Egipto	Rwanda
Estados Unidos de América	Saint Kitts y Nevis
Etiopía	Suecia
Federación de Rusia	Swazilandia
Filipinas	Tailandia
Finlandia	Togo
Francia	Túnez
Guinea-Bissau	Uganda
Honduras	Venezuela
Indonesia	Viet Nam
Italia	Yemen
Japón	Zambia
Kenya	

2. Estuvieron representadas en la Reunión las siguientes organizaciones intergubernamentales:

Organización Árabe del Trabajo

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

Organización de la Conferencia Islámica.

---

<sup>1</sup> Véase la lista de los participantes en el documento TD/B/COM.2/EM.10/INF.1.

3. Estuvieron representados en la Reunión los siguientes organismos especializados y la organización conexas:

Organización Internacional del Trabajo

Fondo Monetario Internacional

Unión Internacional de Telecomunicaciones

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Organización Mundial del Comercio.

4. Estuvo representado en la Reunión el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

5. Estuvieron representadas en la Reunión las siguientes organizaciones no gubernamentales:

Categoría general:

Centro de Intercambio y Cooperación para América Latina

Federación Internacional de Mujeres Profesionales y de Negocios

Organización de la Unidad Sindical Africana.

6. Asistieron a la Reunión los siguientes expertos:

Sr. Enrique J. Egloff, Presidente, Cradvisory.com, Costa Rica

Sr. Carlos García Fernández, Director General de Inversiones Extranjeras, Ministerio de Economía, México

Sr. J. Jegathesan, ex Subdirector, MIDA, Malasia

Sr. John A. Mathews, Profesor del Macquarie Graduate School of Management, Macquarie University, Australia

Sra. Olga Memedovic, Subdivisión de Políticas Industriales e Investigación, ONUDI

Sr. Jean-Michael Pasteels, analista de mercado, Centro de Comercio Internacional, Ginebra

Sr. Richard Pfaffstaller, Vicepresidente, Strategic Infrastructure Development, Flextronics Central Europe, Austria

Sr. Clive Vokes, Clive Vokes Associates, Reino Unido.

-----