



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
10 de febrero de 2011  
Español  
Original: inglés

### Junta de Comercio y Desarrollo

#### Comisión de Inversión, Empresa y Desarrollo

Tercer período de sesiones

Ginebra, 2 a 6 de mayo de 2011

Tema 4 del programa provisional

### **Promoción de la inversión para el desarrollo: mejores prácticas de fomento de la inversión en infraestructura básica en los países en desarrollo – resumen de las investigaciones de la UNCTAD sobre la IED en infraestructura**

#### Nota de la secretaría de la UNCTAD

##### *Resumen*

Las inversiones en infraestructura básica son una condición ineludible del desarrollo económico. En muchos países en desarrollo, y en particular en los países menos adelantados (PMA) persisten insuficiencias considerables en materia de infraestructuras. La inversión extranjera, que por lo general tiene mayor acceso a la financiación, la tecnología y los conocimientos necesarios, puede contribuir considerablemente a subsanar esa situación, junto con la inversión nacional pública y privada. Sin embargo, las autoridades nacionales encuentran dificultades considerables para atraer y regular esas inversiones.

En la presente nota se pasa revista a las oportunidades y los desafíos fundamentales que se plantean en relación con la inversión extranjera directa (IED) en infraestructura. Sobre la base de una serie de estudios de países referentes a diferentes sectores de infraestructura, se presentan diversas enseñanzas en materia de mejores prácticas que pueden ser de utilidad para los responsables de la formulación de políticas en los países en desarrollo. La nota concluye con una advertencia a las empresas transnacionales (ETN) que realizan obras de infraestructura en mercados maduros y que podrían estar desaprovechando oportunidades de inversión en países en desarrollo.

## Índice

	<i>Página</i>
Introducción .....	3
I. Utilización de la inversión extranjera directa para mejorar la infraestructura de los países en desarrollo: oportunidades y desafíos .....	3
II. Mejores prácticas en materia de políticas: resumen de las conclusiones de la UNCTAD .....	5
A. Establecimiento de las bases para la inversión extranjera directa en infraestructura.....	6
B. Promoción y facilitación de la entrada de inversión extranjera directa .....	9
C. Aplicación eficaz y eficiente de los proyectos.....	11
III. Observaciones finales: cómo evitar que se desaprovechen las oportunidades .....	12
IV. Preguntas dirigidas a la Comisión.....	13
Fuentes .....	15

## Introducción

1. En su 50ª reunión ejecutiva, celebrada el 8 de julio de 2010, la Junta de Comercio y Desarrollo aprobó el programa del tercer período de sesiones de la Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo, en el que figura tema "Promoción de la inversión para el desarrollo: mejores prácticas de fomento de la inversión en infraestructura básica en los países en desarrollo". El presente documento es un resumen de las investigaciones de la UNCTAD sobre la IED en esa esfera.

2. Las mejoras de la infraestructura básica, en particular de los servicios públicos y del transporte, constituye un requisito previo fundamental para el crecimiento económico. En los países en desarrollo, sin embargo, las limitaciones presupuestarias, financieras y técnicas plantean dificultades considerables para el desarrollo de la infraestructura. Para superar esas dificultades, muchos países han procurado atraer inversión privada, en particular IED de ETN, como complemento de la inversión pública en el marco de sus estrategias generales en materia de infraestructura<sup>1</sup>. Sin embargo, la inversión privada en infraestructura entraña sus propios riesgos, que han de mitigarse mediante políticas bien diseñadas que concilien los intereses de los inversores y de los países receptores en formas ventajosas para ambas partes.

3. Sobre la base del *Informe sobre las inversiones en el mundo 2008*, en el capítulo I de la presente nota se indican las oportunidades y los desafíos que se plantean en relación con la IED en infraestructura. El capítulo II, basado en las conclusiones de los estudios monográficos de la UNCTAD sobre las mejores prácticas en materia de inversión para el desarrollo, se resumen las enseñanzas de política sobre cómo atraer y gestionar la IED en infraestructura. La nota concluye con algunas observaciones finales, entre las que se cuenta la necesidad de mejorar las percepciones de las ETN sobre las oportunidades de inversión en infraestructura en los países en desarrollo.

## I. Utilización de la inversión extranjera directa para mejorar la infraestructura de los países en desarrollo: oportunidades y desafíos

4. Ya se trate del suministro de electricidad y de agua o de los servicios de transporte o de telecomunicaciones, la existencia de infraestructura básica de calidad es necesaria para el desarrollo económico y social. El acceso a bajo coste a servicios de infraestructura promueve el crecimiento industrial, aumenta la competitividad de la economía, contribuye a la reducción de la pobreza y constituye en muchos países en desarrollo una condición fundamental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

5. La mayoría de los países en desarrollo adolece de insuficiencias de infraestructura. Según el Banco Mundial (2008), para alcanzar sus objetivos de crecimiento y reducción de la pobreza, esos países necesitan invertir anualmente del 7% al 9% de su producto interno bruto (PIB) en la construcción y el mantenimiento de infraestructuras, pero las tasas de inversión efectivas son mucho menores, de entre el 3% y el 4%. En el África subsahariana, por ejemplo, se estima que el déficit de inversión en infraestructura es de más de 20.000

<sup>1</sup> Como se ha señalado en una reciente nota de la UNCTAD (2010) preparada para el tercer período de sesiones de la Reunión multianual de expertos sobre inversión para el desarrollo, la infraestructura es una de las esferas en que la inversión pública puede verse beneficiada por una asociación más estrecha con la inversión privada. El informe del período de sesiones se presenta también a la Comisión como aportación a sus deliberaciones.

millones de dólares anuales. En Asia, América Latina y el Caribe se observan insuficiencias similares.

6. Para subsanar las insuficiencias de financiación, los países en desarrollo han venido recurriendo en medida creciente al sector privado. Además de representar una fuente adicional de financiación, la inversión privada releva al gobierno de los riesgos financieros de los proyectos. La participación privada puede afectar positivamente a los presupuestos públicos al traducirse en ingresos por la venta, el arriendo o la concesión de activos estatales y en reducciones de los gastos de capital y de funcionamiento y/o de las subvenciones. A pesar de esas ventajas, en la mayoría de los países en desarrollo el sector público sigue aportando alrededor de la mitad de la inversión en infraestructura, lo que parece indicar que siguen existiendo oportunidades de inversión privada en el desarrollo de la infraestructura.

7. La tendencia a una mayor participación del sector privado ha entrañado también un incremento de la IED por parte de ETN de infraestructura. La IED representó el 28% de la inversión total en infraestructura en los países en desarrollo en el período 1996-2008, mientras que los inversores nacionales privados aportaron el 23% (UNCTAD, 2010b). Las ETN tienen acceso por lo general a mejores tecnologías y conocimientos y pueden obtener importantes economías de escala. Tienen además más capacidad de movilizar recursos financieros para hacer frente a las enormes necesidades de capital que entrañan los grandes proyectos de infraestructura. La apertura del sector de la infraestructura a las ETN también amplía la gama de inversores potenciales, lo que permite a los gobiernos conseguir precios más elevados por los activos o las concesiones de infraestructura.

8. La participación de las ETN en proyectos de infraestructura puede adoptar diversas formas, desde la plena participación en el capital, en el caso de inversiones de nueva planta o privatizaciones, hasta contratos de gestión y de arriendo que no entrañan ninguna inversión de capital por parte de las ETN. Entre esos dos extremos están las concesiones<sup>2</sup>, que por lo general requieren alguna aportación de capital de las ETN, aunque con plazos al término de los cuales los activos de infraestructura revierten al Estado. La principal modalidad de IED en infraestructura son las concesiones, que representaron el 62% del total de los proyectos realizados en países en desarrollo de 1996 a 2006, seguidas por la IED de nueva planta y la IED en operaciones de privatización (un 16% cada una). Los contratos de gestión y de arriendo representaron un 6% del total.

9. La IED ofrece importantes oportunidades de mejora de la infraestructura básica en los países en desarrollo, pero también entraña dos tipos de dificultades para los responsables de la política económica. En primer lugar, hay que crear condiciones que hagan atractiva para las ETN de infraestructura la participación en los proyectos. Habida cuenta de las grandes necesidades de capital y de los dilatados plazos que entrañan esas inversiones, los riesgos financieros pueden ser muy elevados, por lo que hay que esforzarse por establecer un entorno normativo estable que garantice la viabilidad de los proyectos.

10. En segundo lugar, es necesario adoptar medidas para garantizar que las actividades de las ETN de infraestructura respondan al interés público. Esa consideración es aplicable igualmente a la inversión privada nacional, pero los grandes proyectos de infraestructura en países en desarrollo suelen contar con la participación de ETN extranjeras. Además, gracias a su tamaño y sus facilidades de acceso a la información necesaria, las ETN gozan a menudo de mayor capacidad de negociación en sus relaciones con los gobiernos de los países receptores, por lo que puede resultar difícil imponerles condiciones en materia de compromisos de inversión, asunción de riesgos y prescripción de resultados. Esa dinámica puede mermar asimismo la capacidad de los reguladores para obligar a la empresa a rendir

---

<sup>2</sup> A las concesiones se refiere por lo general la expresión "asociaciones ente los sectores público y privado".

cuentas sobre el cumplimiento de sus compromisos contractuales. Aunque la entrada de nuevos inversores puede aumentar la competencia entre los proveedores de servicios de infraestructura, también aumenta el riesgo de que las ETN logren una posición de monopolio en el mercado y puedan así cobrar precios más elevados o desatender la expansión de la capacidad de infraestructura. El acceso universal a determinados servicios de infraestructura puede ser también un importante objetivo de política, del que se derivan consideraciones adicionales relativas a la distribución de los costes entre la ETN y el gobierno del país receptor.

## II. Mejores prácticas en materia de políticas: resumen de las conclusiones de la UNCTAD

11. En el presente capítulo se pasa revista a tres tipos de enseñanzas que pueden ser de utilidad a los gobiernos de los países en desarrollo para afrontar las oportunidades y los desafíos relacionados con la IED en infraestructura. Esas enseñanzas se basan en las conclusiones de los estudios por países de la UNCTAD sobre las mejores prácticas en materia de inversión para el desarrollo, tres de los cuales se centraron en sectores de infraestructura clave (electricidad, carreteras y puertos)<sup>3</sup>. Se trata de enseñanzas generales y de amplio alcance, aplicables a diferentes sectores y modalidades de participación privada (véase el cuadro siguiente). Más allá de esas directrices básicas, las políticas de infraestructura han de adaptarse a las características y condiciones de cada país, y no existe un modelo de validez universal.

### Mejores prácticas en materia de IED en infraestructura

<i>Fase</i>	<i>Enseñanza</i>
Establecimiento de las bases para la IED en infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un sólido marco jurídico y de reglamentación antes de la entrada de IED</li> <li>• Adquisición de la capacidad y los conocimientos necesarios para la regulación de la inversión privada en infraestructura</li> <li>• Habilidad de un grupo de trabajo de alto nivel para que actúe como catalizador de las reformas necesarias</li> <li>• Elaboración de un plan estratégico e integrado de infraestructura en el que se definan las necesidades fundamentales</li> <li>• Atención proactiva a las expectativas de la comunidad y de las partes interesadas</li> </ul>
Promoción y facilitación de la entrada de IED	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de una cartera de proyectos en preparación, preevaluados y comercialmente atractivos, con miras a su promoción activa</li> <li>• Apertura del proceso de licitación al mayor número posible de inversores</li> <li>• Inclusión en los contratos de las cuestiones fundamentales que se pueden plantear a lo largo de</li> </ul>

<sup>3</sup> Esas enseñanzas se han extraído de cuatro de esos informes (UNCTAD 2009a, 2009b, 2010a y 2011), referentes a Chile y Nueva Zelandia, el Perú y Australia, Croacia y Mozambique, y Nigeria.

<i>Fase</i>	<i>Enseñanza</i>
	toda la duración del proyecto
Aplicación eficaz y eficiente de los proyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitigación de los riesgos políticos y de reglamentación para los inversores extranjeros</li> <li>• Vigilancia y seguimiento de la aplicación de los proyectos</li> <li>• Análisis y seguimiento de las cuestiones relacionadas con la competencia</li> <li>• Organización de la coexistencia de agentes privados y estatales dentro de un marco de competencia</li> </ul>

## A. Establecimiento de las bases para la inversión extranjera directa en infraestructura

12. **Creación de un sólido marco jurídico y de reglamentación antes de la entrada de IED.** Las inversiones en infraestructura se distinguen por grandes necesidades de capital, plazos largos y activos de carácter fijo. Para atraer a inversores extranjeros en infraestructura ha de poderseles ofrecer, además de oportunidades comerciales en el mercado del país receptor, un marco normativo transparente y estable basado en la primacía de la ley. Antes de comprometer fondos en un proyecto, las empresas han de tener ciertas seguridades de que las leyes y los contratos se cumplirán debidamente y comprobar que sus derechos y responsabilidades están bien definidos y hay garantías de que se respeten. De ahí la importancia de contar ya antes de la entrada de IED con la gran mayoría de la leyes, los reglamentos y las instituciones necesarios.

13. Para pasar de un sistema de propiedad estatal a otro basado en la participación de las ETN es preciso introducir ajustes importantes en el marco normativo existente. Han de promulgarse nuevas leyes para dar carácter comercial a los organismos públicos o privatizar infraestructuras de propiedad estatal y especificar las condiciones de entrada de las ETN (por ejemplo, las modalidades de concesión previstas). En esas leyes conviene definir también el enfoque de reglamentación del gobierno, que puede abarcar desde el establecimiento de prescripciones concretas en materia de resultados para la actividad de productores independientes dentro de un sistema estatal hasta un marco competitivo en el que compitan por los clientes varios inversores privados. En cualquier caso se necesitan nuevas actividades reguladoras para supervisar y hacer valer los contratos con las ETN o para prevenir prácticas contrarias a la libre competencia. La introducción de IED en el sector sin haber establecido antes esas condiciones aumentará el riesgo de diferencias entre el país receptor y los inversores, con resultados subóptimos para todos.

14. En Chile y Nueva Zelandia los marcos jurídicos y de reglamentación para el sector eléctrico se habían establecido en su mayor parte antes de la llegada de IED. Ante todo se dividieron las empresas de propiedad estatal y se convirtieron en entidades comerciales separadas. El proceso de privatización fue lento, y en una primera etapa participaron en él sobre todo inversores nacionales. Ese enfoque gradual permitió al Gobierno ensayar y corregir sus planteamientos y asentar así sobre fundamentos sólidos el desarrollo de la infraestructura bajo el impulso de la IED.

15. **Adquisición de la capacidad y los conocimientos necesarios para la regulación de la inversión privada en infraestructura.** El suministro de servicios de infraestructura por ETN suele entrañar más presiones para las autoridades públicas que un sistema

administrado por el Estado. Para desempeñar correctamente las difíciles funciones de planificación, negociación y regulación es necesario tener un conocimiento cabal de las cuestiones jurídicas, económicas, financieras y políticas que se plantean en el sector de la infraestructura.

16. En muchos casos los organismos o departamentos gubernamentales no disponen del personal necesario para el desempeño de esas responsabilidades. Australia y el Perú cuentan con autoridades encargadas de cada proyecto que organizan y administran la licitación de las obras correspondientes y que pueden contratar para ello a especialistas externos en cuestiones de ingeniería, financieras y jurídicas. Cuando no existe capacidad nacional suficiente, la asistencia técnica de organizaciones internacionales y empresas de consultoría puede contribuir a aportar los conocimientos necesarios para la aplicación de las reformas de infraestructura. En el caso de las reformas portuarias de Nigeria, el Mecanismo consultivo del Banco Mundial sobre infraestructuras públicas y privadas contribuyó a financiar un equipo asesor internacional que diseñó los cambios jurídicos y de reglamentación necesarios y las medidas de facilitación del proceso de licitación de las concesiones. La UNCTAD ha prestado también asistencia a Viet Nam y Guatemala con el fin de formular planes tendentes a promover el papel de la inversión extranjera en sectores de infraestructura de importancia fundamental (véase el recuadro).

17. **Habilitación de un grupo de trabajo de alto nivel para que actúe como catalizador de las reformas necesarias.** Las numerosas condiciones jurídicas y de reglamentación en que se sustenta la inversión privada en infraestructura hacen necesario contar con una firme voluntad política y mecanismos de coordinación institucional. La creación de un órgano interdepartamental con acceso directo al nivel ministerial es una forma de garantizar que se otorgue prioridad a las reformas de infraestructura y que se adopten todas las medidas necesarias. En Australia las autoridades encargadas de las concesiones para la construcción de carreteras responden ante un subcomité dependiente del gabinete, y en el Perú el propio organismo responsable, Proinversión, tiene rango ministerial. Las actividades de esos organismos se acompañan de legislación que les otorga precedencia sobre las facultades de reglamentación dimanantes de otras leyes.

#### **Cuestiones de infraestructura en los análisis de las políticas de inversión de la UNCTAD**

En los análisis de las políticas de inversión (API) de la UNCTAD se evalúa el marco jurídico, institucional y de reglamentación que ofrece un país a los inversores y se formulan recomendaciones con miras a atraer mayores niveles de IED y maximizar sus efectos beneficiosos para la economía nacional. Además de las principales tendencias y políticas en materia de IED, en los análisis se abordan cuestiones estratégicas de importancia prioritaria para los países beneficiarios. Por ejemplo, Viet Nam y Guatemala pidieron a la UNCTAD (2008a, 2010c) que analizara sus políticas de infraestructura y formulara recomendaciones para aumentar el papel de la IED en el sector.

En 2008, como resultado del enorme crecimiento de la producción industrial del país en las décadas de 1990 y 2000, el sector del suministro de electricidad de Viet Nam presentaba crecientes estrangulamientos y amenazaba con limitar el crecimiento económico y el desarrollo. Aunque el Gobierno había atraído ya al sector cantidades limitadas de IED, la UNCTAD propuso reformas en dos etapas de la estructura del mercado con el fin de introducir gradualmente la competencia en diferentes segmentos del sector de la electricidad. También se formularon otras recomendaciones operacionales para atraer inversores hacia las actividades de generación de electricidad. Viet Nam ha integrado algunas de esas recomendaciones en su propio plan a largo plazo para la liberalización del sector.

Análogamente el API de Guatemala, que se publicará en breve, comprende análisis y recomendaciones tendentes a atraer IED en el sector de la electricidad y la infraestructura viaria del país. Guatemala ya ha promovido la inversión privada en las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad, pero pidió a la UNCTAD que indicara los aspectos susceptibles de mejora. Guatemala está tratando asimismo de atraer inversiones privadas para rehabilitar y ampliar su red de carreteras. Tras la presentación del análisis en un taller nacional para partes interesadas celebrado en 2010, la UNCTAD ha venido prestando asistencia técnica para la aplicación de algunas de sus recomendaciones, que abarcan medidas de política concretas tendentes a fortalecer la política energética del país y a mejorar la viabilidad comercial y los procesos de licitación de los proyectos de construcción de carreteras.

18. Aunque se realicen grandes esfuerzos para la coordinación centralizada de las reformas, pueden surgir enormes dificultades políticas. En Nigeria se contaba con varios órganos ejecutivos encargados de planificar las reformas portuarias y movilizar a las instituciones clave, pero aun así la elaboración de parte de la legislación marco necesaria no ha avanzado al mismo ritmo que la situación sobre el terreno.

19. **Elaboración de un plan estratégico e integrado de infraestructura en el que se definan las necesidades fundamentales.** La determinación de los proyectos de infraestructura prioritarios debe basarse en los objetivos de desarrollo socioeconómico del gobierno. Por ejemplo, en Australia y en el Perú ha correspondido siempre al propio gobierno seleccionar las carreteras para las que habían de ofrecerse concesiones, y no se ha permitido a los inversores proponer proyectos. La viabilidad comercial del proyecto es sin duda una consideración importante, pero también se puede recurrir a la participación en los gastos para garantizar la construcción de proyectos menos rentables pero que se consideran de interés público.

20. La planificación a largo plazo por el gobierno permite coordinar mejor el desarrollo de la infraestructura y optimizar sus resultados. En Nigeria algunos de los efectos positivos de la inversión privada en la infraestructura portuaria se han visto mermados por el creciente nivel de congestión del sistema de carreteras, lo que pone en evidencia la necesidad de un plan integrado de transporte.

21. **Atención proactiva a las expectativas de la comunidad y de las partes interesadas.** Determinadas actitudes y expectativas sociales en relación con la inversión privada en infraestructura pueden afectar profundamente a la sostenibilidad de las reformas. La subida de precios o la limitación del acceso universal que traen consigo algunas inversiones privadas (por ejemplo, si el gobierno vendía antes los servicios por debajo de su precio de mercado) contradicen a menudo las expectativas del público y generan oposición política. Para evitarlo cabe establecer mecanismos que resarzan temporalmente a los usuarios de la infraestructura de los aumentos de precios o para subvencionar parcialmente el desarrollo y la utilización de infraestructuras privadas, especialmente en regiones remotas o más pobres. En cualquier caso, es posible suscitar mayor comprensión y apoyo en la opinión pública si se seleccionan y se comunican debidamente objetivos de política claros e indicadores de los resultados obtenidos. Allí donde no se han introducido reformas en los sectores de infraestructura, cabe comparar la situación existente con parámetros de referencia adecuados con el fin de destacar los beneficios netos que podrían obtenerse.

22. Además de para el público en general y para los usuarios de la infraestructura, la reestructuración del sector de infraestructura puede entrañar costes de ajuste importantes para otras partes interesadas, como los sindicatos. En algunos casos una justificación importante de las reformas es la conveniencia de mejorar la capacidad tecnológica del sector de infraestructura, lo que a su vez puede limitar la demanda de mano de obra. De ahí

la necesidad de tener debidamente en cuenta en la formulación de las políticas las consecuencias sociales de la privatización. En Nigeria, los objetivos en materia de eficiencia hacían necesaria la eliminación paulatina en los puertos del país de 10.000 puestos de trabajo, más de dos terceras partes del total. Con ese fin se creó un grupo de trabajo presidencial, y, tras un año de negociaciones, se llegó a un acuerdo sobre un plan de recortes de plantilla con indemnizaciones que permitió el traspaso de la gestión de los puertos de la Autoridad portuaria a operadores privados.

## **B. Promoción y facilitación de la entrada de inversión extranjera directa**

23. **Elaboración de una cartera de proyectos en preparación, preevaluados y comercialmente atractivos, con miras a su promoción activa.** Una vez que se ha determinado que un proyecto de infraestructura reúne las condiciones para recibir inversión extranjera, el gobierno puede adoptar diversas medidas preparatorias tendentes a reducir los riesgos para los inversores extranjeros, especialmente en el caso de inversiones de nueva planta. Entre esas medidas se cuenta la realización de estudios de viabilidad o evaluaciones del impacto ambiental y social, así como la adquisición de las tierras que sean necesarias para el proyecto. En el Perú, antes de licitar entre los potenciales inversores un proyecto de construcción de carreteras se lleva a cabo un estudio de viabilidad. También se consulta al Instituto Nacional de Cultura para que certifique que el proyecto no afectará en principio a bienes culturales que puedan retrasar o dificultar la construcción de la carretera. Con ese tipo de medidas se puede eliminar buena parte del riesgo del proyecto, haciéndolo más atractivo para los inversores. Una vez se cuenta con una cartera de proyectos potenciales, éstos se pueden promover activamente entre los inversores extranjeros, por ejemplo a través de un organismo nacional de fomento de la inversión.

24. En los PMA el tamaño del mercado puede limitar la viabilidad comercial de las inversiones privadas en infraestructura y hacer por ende necesario que asuma el riesgo el propio gobierno impulsando programas de obras públicas convencionales. Sin embargo, Mozambique, después del conflicto que lo asoló, ha utilizado con éxito una estrategia de establecimiento de corredores de desarrollo para atraer IED en infraestructura. Ese enfoque se basa en un proyecto impulsor, centrado en una gran fundición de aluminio, que genera demanda de servicios de infraestructura y por consiguiente oportunidades empresariales que pueden promoverse entre los inversores privados.

25. **Apertura del proceso de licitación al mayor número posible de inversores.** En la mayor parte de los casos de inversión privada en infraestructura, es conveniente que el gobierno establezca un proceso competitivo de licitación o subasta para determinar qué inversor puede ofrecer las mejores condiciones en cuanto a compromisos de inversión, suministro de bienes y servicios, reducciones de precios, aportación al erario público, etc. Un mecanismo de licitación altamente competitivo maximiza las ventajas para los usuarios de la infraestructura y el gobierno, por lo que es necesario que el proceso esté libre de obstáculos que puedan limitar el número de participantes. Esos obstáculos adoptan a menudo la forma de requisitos que han de satisfacer los licitadores, por ejemplo normas mínimas respecto del tamaño o la experiencia pasada de la empresa, u onerosos trámites administrativos durante el proceso de licitación. También es importante que el proceso sea transparente, a fin de limitar las posibilidades de favoritismo hacia determinados participantes. Por ejemplo, la licitación por las terminales portuarias de Nigeria estuvo abierta a inversores extranjeros y nacionales. Se recibieron 110 solicitudes iniciales, entre las que se seleccionó a 59 licitadores para 13 terminales. El Gobierno entabló negociaciones con los mejores postores, de las que surgieron acuerdos más detallados. Ese procedimiento en varias etapas permitió a los inversores participar en las etapas iniciales de

la licitación con pocos trámites administrativos. A medida que avanzaba el proceso, los licitadores seleccionados tenían que presentar planes financieros y técnicos más detallados. Otra opción, utilizada por el Perú para las concesiones de carreteras, consiste en que el Gobierno subvencione una parte de los costes de las ofertas.

26. **Inclusión en los contratos de las cuestiones fundamentales que se pueden plantear a lo largo de toda la duración del proyecto.** Una vez que se considera que una oferta cumple los requisitos mínimos, se entablan negociaciones sobre las condiciones más concretas del acuerdo. Con el fin de limitar las posibilidades de desacuerdos futuros, que podrían dar lugar a costosos procedimientos legales o nuevas negociaciones, interrupción del servicio o retirada de la inversión, es importante procurar que en el contrato inicial se tengan en cuenta todas las cuestiones que puedan razonablemente plantearse en el futuro. Entre las cuestiones fundamentales que es conveniente abordar en el contrato destacan las siguientes:

- a) Distribución de los diferentes riesgos entre el inversor y el gobierno;
- b) Aportaciones de capital;
- c) Precios que se cobrarán a los usuarios;
- d) Normas operacionales de rendimiento;
- e) Medidas de contingencia frente a cambios imprevistos de las circunstancias;
- f) Aportaciones al erario público; y
- g) Disposiciones concretas para la transferencia en su momento de los activos que hubieren de revertir al gobierno.

27. En última instancia, los elementos constitutivos del contrato dependerán en gran medida del modelo de participación privada, así como del marco de reglamentación. En Nigeria los parámetros de referencia no desempeñaron un papel importante en los acuerdos de concesión para las inversiones en los puertos del país, puesto que el modelo se basaba en la competencia entre terminales, que había de proporcionar los incentivos necesarios para los inversores. En cambio, se prestó gran atención en los contratos a las aportaciones de los operadores de las terminales al erario público.

28. **Mitigación de los riesgos políticos y de reglamentación para los inversores extranjeros.** Muchos países en desarrollo tienen que superar las dificultades que plantean la inestabilidad política real o percibida y la debilidad de las instituciones jurídicas y de reglamentación. En tales casos puede resultar beneficioso someter a mecanismos de arbitraje internacional las posibles diferencias entre el inversor y el gobierno, por ejemplo suscribiendo un tratado bilateral de inversión con el país de origen u ofreciendo directamente al inversor garantías de estabilidad jurídica y fiscal. No obstante, los gobiernos deben proceder con cautela al recurrir a esos instrumentos, que pueden entrañar considerables obligaciones futuras. Aunque sólo representa en torno al 10% de las corrientes mundiales de IED, el sector de la infraestructura es el origen de alrededor de una tercera parte del total de las diferencias entre inversores y Estados que se plantean en el marco de tratados (UNCTAD, 2008b, pág. 164).

29. Otra disposición que se puede adoptar con el fin de mitigar el riesgo político para los inversores consiste en recabar la asistencia de instituciones financieras internacionales que puedan aportar capital para el proyecto o resarcir a los inversores en caso de perjuicios derivados del riesgo político. En Mozambique, en el período posterior al conflicto, la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones contribuyeron a mitigar el riesgo político para los inversores en varios proyectos de infraestructura en los sectores de la electricidad y del transporte.

## C. Aplicación eficaz y eficiente de los proyectos

30. **Vigilancia y seguimiento de la aplicación de los proyectos.** Las inversiones privadas en infraestructura se suelen caracterizar por la complejidad de las condiciones que rigen la relación entre el inversor y el gobierno, especialmente cuando se trata de acuerdos de concesión. El que el país receptor pueda obtener resultados positivos dependerá de los esfuerzos del gobierno para vigilar el desarrollo del proyecto y velar por la debida aplicación de los acuerdos con los inversores en infraestructura. En la mayoría de los sectores de infraestructura, los gobiernos pueden crear un órgano independiente con ese cometido. En Australia, por ejemplo, se establece un órgano de verificación independiente para cada nuevo proyecto de construcción de carreteras en el marco de los acuerdos de concesión. El gobierno y el inversor nombran a sus respectivos representantes, y el órgano de verificación contrata a los expertos técnicos necesarios. De la supervisión de los aspectos operacionales se ocupan los organismos gubernamentales competentes.

31. Otro posible enfoque consiste en realizar exámenes de alto nivel para evaluar los resultados y determinar las esferas en las que es posible introducir mejoras. En Nigeria, por ejemplo, las demoras en los trámites legislativos para la constitución de una comisión independiente en el sector del transporte hicieron que los operadores privados de terminales portuarias actuaran en condiciones de escasa supervisión. Con el fin de subsanar esa deficiencia, el Ministro de Transporte estableció un comité de evaluación de la reforma portuaria encargado, entre otras funciones, de determinar el alcance de la aplicación de los proyectos por los inversores, evaluar el funcionamiento de los puertos e indicar las esferas susceptibles de mejora.

32. **Análisis y seguimiento de las cuestiones relacionadas con la competencia.** En los casos en que el mercado se considera suficientemente grande para sustentar un marco de competencia para el desarrollo de la infraestructura, los inversores se enfrentan por lo general a menos reglamentaciones concretas. En teoría, un mercado eficiente ha de proporcionar los incentivos necesarios para que los inversores aumenten la capacidad, mejoren la calidad del servicio y reduzcan los precios. Sin embargo, los gobiernos deben seguir desempeñando una función de supervisión y evaluación con el fin de mantener un nivel de competencia elevado. En algunos casos puede resultar necesario regular directamente los precios, y en otros obligar a grandes empresas integradas a dividirse en entidades de menor tamaño o a deshacerse de su participación en algunas actividades.

33. Las cuestiones relativas a la competencia se plantean en forma diferente de un sector de infraestructura a otro y aun dentro de un mismo sector. Las autoridades encargadas de la competencia deben tener conciencia clara de qué segmentos de un determinado sector de infraestructura se caracterizan por la existencia de monopolios naturales y pueden plantear por consiguiente más dificultades. Esos segmentos deben desligarse de otros con potencial competitivo. En el sector de la electricidad, por ejemplo, el suministro minorista y la generación son potencialmente competitivos, mientras que la inversión privada en las actividades de transmisión suele requerir una estricta vigilancia, cuando no la regulación directa de los precios (UNCTAD, 2008b, pág. 92). En el caso de Nueva Zelanda, el Gobierno optó por mantener la propiedad estatal de las actividades de transmisión.

34. Incluso en los segmentos potencialmente competitivos, es necesario vigilar y evaluar en qué medida pueden abrirse los mercados a la competencia, y cómo pueden cambiar con el tiempo las condiciones al respecto. En Nigeria, por ejemplo, el Gobierno ha confiado en la competencia entre terminales para lograr resultados adecuados. Para ello es necesario prestar mucha atención a las tendencias regionales del sector portuario (por ejemplo, las terminales de contenedores de Lagos compiten con las de otros puertos del África occidental), a las fusiones y adquisiciones entre terminales competidoras, y al grado de

similitud de los servicios prestados por los competidores potenciales (por ejemplo, las terminales de contenedores no compiten con las de carga a granel).

35. **Organización de la coexistencia de agentes privados y estatales dentro de un marco de competencia.** Por razones estratégicas, los países se muestran a veces reacios a privatizar plenamente sus sectores de infraestructura. Además de mantener el control estatal de monopolios naturales, los gobiernos pueden optar por retener el control sobre algunos activos de infraestructura dentro de segmentos del mercado abiertos a la competencia. En Nueva Zelanda coexisten empresas estatales con inversores extranjeros en los subsectores de la generación y el suministro minorista de electricidad, con resultados competitivos.

36. Sin embargo, la competencia directa de empresas estatales con IED conlleva algunos riesgos. Los inversores extranjeros valoran el que un país tenga capacidad reconocida para establecer y aplicar en forma equitativa, transparente y eficaz las normas que han de regir la competencia entre empresas públicas y privadas. Los países en desarrollo han de poder garantizar a los inversores un marco de reglamentación imparcial en un sistema en el que la propiedad estatal mantenga una presencia considerable.

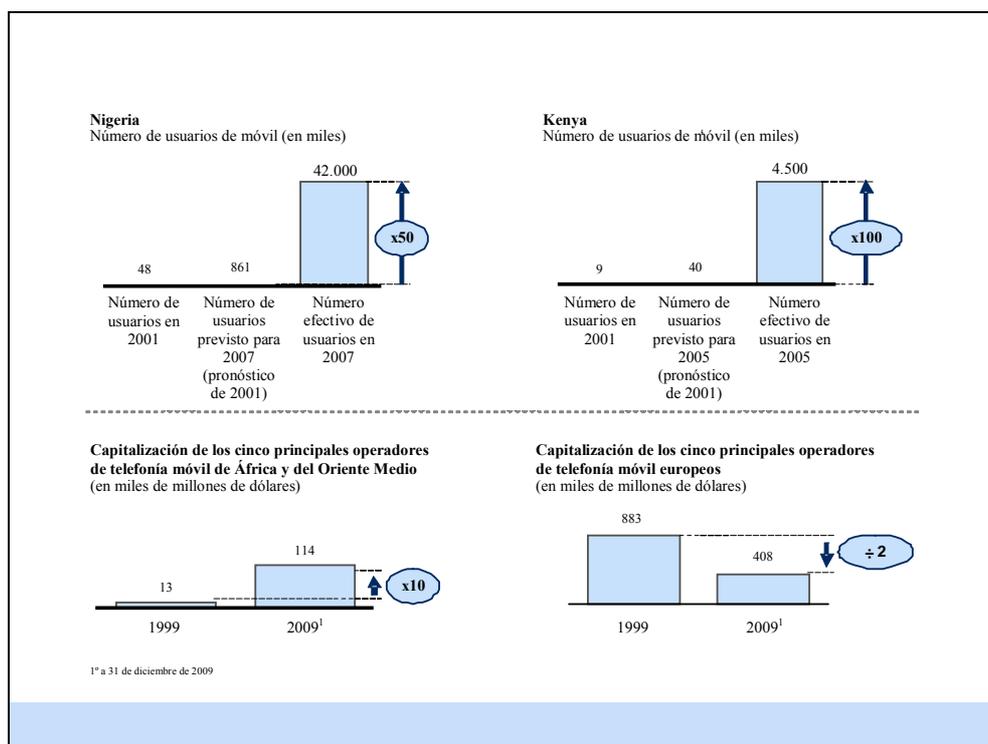
### **III. Observaciones finales: cómo evitar que se desaprovechen las oportunidades**

37. La inversión privada, incluida la de inversores extranjeros, puede contribuir considerablemente al desarrollo de la infraestructura en todas las economías en desarrollo y en particular en los PMA, donde es más difícil atraer inversión extranjera. De los estudios en que se basa la presente nota se han extraído diversas enseñanzas sobre cómo preparar el terreno para la entrada de inversores extranjeros, cómo negociar con las ETN de infraestructura y cómo gestionar las inversiones durante toda su duración.

38. Hay que acometer, sin embargo, la difícil tarea de convencer a nivel sistémico a los inversores potenciales de que las economías de renta baja ofrecen oportunidades importantes y crecientes de inversión en infraestructura.

39. El desarrollo de las telecomunicaciones móviles en África es un ejemplo de desaprovechamiento de oportunidades de inversión en infraestructura en países en desarrollo, en particular por parte de las ETN de mercados maduros. En los años noventa las empresas extranjeras albergaban dudas sobre las oportunidades que ofrecía ese sector en los países africanos. El número de líneas de telefonía fija por 100 habitantes era de menos de 0,5 en el conjunto del continente, lo que representaba menos de un 1% del nivel de la mayoría de los países europeos. A título de ejemplo, el coste de una conexión de telefonía móvil en el Sudán era entonces de alrededor de 750 dólares, 27 veces mayor que en Alemania. En 2001 había en Nigeria 48.000 usuarios de móvil, y se preveía que en 2007 ese número habría aumentado a 860.000. En realidad, llegada esa fecha Nigeria tenía ya más de 40 millones de usuarios, que han aumentado desde entonces a 60 millones. Análogamente, en Kenya el número de usuarios de móvil era en 2001 de apenas 10.000, y se preveía que aumentara a 40.000 en 2005. En realidad, en 2005 el país contaba ya con más de 4,5 millones de usuarios, que han aumentado hasta los más de 16 millones actuales (véase el gráfico siguiente).

## Telecomunicaciones móviles en África: una oportunidad desaprovechada por las empresas transnacionales de mercados maduros



40. Esos datos indican que las ETN pueden llegar a subestimar en medida muy notable las oportunidades comerciales que ofrecen las industrias y servicios relacionados con la infraestructura, y que esa subestimación limita las corrientes de inversión. La venta de Zain África por 10.700 millones de dólares, en el segundo trimestre del año pasado, a la empresa Bharti Airtel de la India es un ejemplo de las oportunidades desaprovechadas por las ETN de mercados maduros como consecuencia de su estimación errónea de las perspectivas de la región. Mientras la capitalización de esas empresas en el mercado se redujo a la mitad de 1999 a 2009<sup>4</sup>, la de sus competidoras de África y del Oriente Medio se decuplicó. Puesto que la mayor parte de la inversión extranjera en infraestructura sigue procediendo de esas ETN de mercados maduros, la gran tarea pendiente es la de convencer a esos inversores de las oportunidades de crecimiento disponibles.

## IV. Preguntas dirigidas a la Comisión

41. Se dirigieron a la Comisión las siguientes preguntas:

- ¿Cómo pueden los países en desarrollo promover eficazmente el papel de la inversión privada, incluida la IED, como complemento de la inversión del sector público?
- ¿De qué maneras puede la asistencia oficial para el desarrollo estimular la inversión privada en infraestructura?

<sup>4</sup> Conviene observar en ese contexto que en 2009 los precios de las acciones todavía se estaban recuperando de la crisis financiera. Sin embargo, la crisis afectó tanto a las ETN de mercados maduros como a las de mercados emergentes.

- c) ¿Cuáles son las consecuencias a largo plazo de la utilización de la inversión privada, incluida la IED, para el desarrollo de los sectores de infraestructura básica?
- d) ¿Qué medidas deben adoptar los países en desarrollo, y especialmente los PMA, para mostrar a los inversores extranjeros las oportunidades existentes, en particular en los sectores de infraestructura básica?

## Fuentes

Banco Mundial (2008), "Infrastructure", Issue Briefs, disponible en <http://go.worldbank.org/RH47ODDVB0>.

UNCTAD (2008a), *Investment Policy Review: Viet Nam*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.08.II.D.12, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2008b), *Informe sobre las inversiones en el mundo 2008: las empresas transnacionales y el desafío de las infraestructuras*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.08.II.D.23, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2009a), *Best Practices in Investment for Development: How to utilize FDI to improve infrastructure – electricity: Lessons from Chile and New Zealand*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E. 09.II.D.13, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2009b), *Best Practices in Investment for Development: How to utilize FDI to improve transport infrastructure - roads: Lessons from Australia and Peru*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E. 09.II.D.14, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2010a), *Best Practices in Investment for Development: How Post-Conflict Countries can Attract and Benefit from FDI: Lessons from Croatia and Mozambique*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E. 10.II.D.18, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2010b), Asociación de la empresa pública y la privada en pro del desarrollo, nota de la secretaría de la UNCTAD para el tercer período de sesiones de la Reunión multianual de expertos sobre inversión para el desarrollo, TD/B/C.II/MEM.3/8, Ginebra, 23 de noviembre.

UNCTAD (2010c, de próxima aparición), *Investment Policy Review: Guatemala*, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2011, de próxima aparición), *Best Practices in Investment for Development: How to utilize FDI to improve transport infrastructure – ports: Lessons from Nigeria*, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.