



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
19 de febrero de 2024
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo
14º período de sesiones
Ginebra, 29 de abril a 3 de mayo de 2024
Tema 5 del programa provisional
**Facilitación de las inversiones en favor
del desarrollo sostenible**

La facilitación de la actividad empresarial y las inversiones: un importante paso hacia el gobierno digital

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La facilitación de la actividad empresarial y las inversiones se ha convertido en un pilar central del desarrollo del sector privado y de las iniciativas públicas encaminadas a atraer la inversión extranjera directa en los países en desarrollo. Sus ejes son el suministro de información, la transparencia normativa y la racionalización de los procedimientos administrativos. Dado que estos elementos giran en torno a la información y los trámites, la digitalización contribuye de manera decisiva a una implementación eficaz, lo que ha llevado a una proliferación de las iniciativas de gobierno digital a través de la introducción de portales de información y ventanillas únicas electrónicas. Las herramientas de la UNCTAD para estos fines están entre las que más éxito han cosechado y se utilizan tanto en el ámbito de la facilitación de la actividad empresarial como en el de las inversiones y el comercio.

Los dispositivos de gobierno digital pueden resultar útiles para superar muchos de los problemas institucionales que existen en los países en desarrollo en la medida en que contribuyen a fortalecer la gobernanza, reducir costos, mejorar los servicios y atajar la corrupción. Por ese motivo, organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Banco Mundial han desarrollado programas y orientaciones sobre la implementación del gobierno digital. En todos los casos, el enfoque es pangubernamental y global y conlleva una integración de los sistemas, lo que hace que la implementación del gobierno digital suela ser un proceso demasiado largo, complejo y costoso para los países en desarrollo.

Se ha demostrado que las ventanillas únicas electrónicas para empresas e inversores aportan valor añadido de forma económica y rápida para alcanzar un objetivo concreto y luego se pueden ampliar gradualmente para abarcar otros ámbitos de la administración y otros servicios para la ciudadanía. Así pues, la facilitación de la actividad empresarial y las inversiones puede ser un importante paso hacia un gobierno digital eficaz. Y a la inversa, las encuestas realizadas a inversores y organismos de promoción de inversiones demuestran sistemáticamente que las deficiencias institucionales y en materia de gobernanza figuran entre los factores que más difícil hacen atraer inversiones en favor del desarrollo sostenible. Por consiguiente, el gobierno digital y la promoción de las inversiones en favor del desarrollo sostenible guardan una estrecha relación entre sí.



I. Introducción

1. La facilitación de las inversiones engloba las políticas, medidas y prácticas destinadas a minimizar o eliminar los obstáculos a los que se enfrentan los inversores en un país. Sus principales elementos son la mejora de la transparencia y del acceso de los inversores a la información, la racionalización de los procedimientos administrativos, una garantía de previsibilidad del entorno normativo y la promoción de la rendición de cuentas y la eficiencia de los funcionarios públicos. También puede incluir iniciativas centradas en la prevención o la solución de controversias relativas a las inversiones¹. A diferencia de la promoción de las inversiones, que se centra en promover un lugar como destino de inversión, la facilitación de las inversiones implica un enfoque pangubernamental que conlleva la participación de múltiples organismos y niveles de gobierno.

2. Las medidas de facilitación de la actividad empresarial, las inversiones y el comercio guardan una estrecha relación entre sí y cada una de ellas es crucial para crear un entorno económico ágil y sin barreras. El objetivo de la facilitación de la actividad empresarial es crear un entorno favorable para que todas las empresas, tanto grandes como pequeñas, y extranjeras o nacionales, creen, gestionen y hagan crecer sus negocios. La facilitación de las inversiones amplía ese concepto añadiendo iniciativas y mecanismos destinados a facilitar los procedimientos concretos que deben cumplimentar los inversores extranjeros. La facilitación del comercio complementa esas iniciativas centrándose en reducir las complejidades del comercio transfronterizo.

3. La importancia de las inversiones para la promoción del crecimiento y el desarrollo sostenible es algo sabido desde hace tiempo. Durante decenios, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo han desplegado importantes esfuerzos para mejorar su clima de inversión, promover la inversión nacional y extranjera, generar crecimiento económico, empleo e innovación y apoyar el desarrollo sostenible. La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible acrecentó la necesidad de facilitar las inversiones en aras del desarrollo sostenible.

4. La facilitación de la actividad empresarial y las inversiones no solo puede desempeñar un papel fundamental para atraer inversiones, sino también para apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al crear un entorno de inversión más transparente y accesible, la facilitación de la actividad empresarial y las inversiones puede favorecer la transición de las pequeñas empresas del sector informal al formal, lo que representa un paso fundamental para impulsar la movilización de ingresos internos. Además, al eliminar los obstáculos a la inversión y ser un factor de igualdad de oportunidades para todos, la facilitación puede promover un crecimiento más inclusivo, ya que mejora el acceso de las mujeres, los jóvenes y la población rural a la actividad económica.

5. La UNCTAD ha contribuido de manera decisiva a apoyar los avances en materia de facilitación de las inversiones. Desde 1999, los análisis de la política de inversión de la UNCTAD han proporcionado un asesoramiento exhaustivo a casi 60 países y regiones sobre una gran variedad de políticas de facilitación de las inversiones. La UNCTAD ofrece servicios de asesoramiento sobre la facilitación de las inversiones a organismos de promoción de inversiones y zonas económicas especiales. Sus plataformas de gobierno digital, que incluyen portales de información y ventanillas únicas para facilitar la actividad empresarial, las inversiones y el comercio, se han desplegado en más de 60 países, y sus guías digitales de inversión proporcionan información básica a los inversores para permitirles evaluar las oportunidades de inversión en regiones y países concretos. La UNCTAD también ha sido un catalizador del debate internacional sobre la facilitación de las inversiones. En el menú de acción global para la facilitación de las inversiones, examinado por las partes interesadas en la inversión en el marco del Foro Mundial de Inversiones de 2016, se describen los principales elementos de la facilitación de las inversiones al comienzo del debate internacional en este ámbito (recuadro 1). La Junta de Comercio y Desarrollo tomó nota del

¹ Véase “Global action menu for investment facilitation” en <https://unctad.org/meeting/world-investment-forum-2023>. *Nota:* Todos los sitios web que se mencionan en el presente informe se consultaron el 29 de enero de 2024. La mención de cualquier empresa o proceso autorizado no implica el respaldo de las Naciones Unidas.

informe del noveno período de sesiones de la Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo, en el que la Comisión solicitó a la secretaría que siguiera prestando su apoyo para el fomento de la capacidad en estrategias, políticas, instrumentos y prácticas para promover la inversión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros medios, a través del menú de acción global de la UNCTAD para la facilitación de las inversiones². Además, en 2016 la UNCTAD creó el índice Global Enterprise Registration, que proporciona una calificación objetiva del nivel de información y servicios digitales que ofrece cada país a empresas e inversores, y el cual se utilizó como referencia para evaluar la situación con respecto a esos instrumentos durante las primeras fases del debate sobre un posible acuerdo acerca de la facilitación de las inversiones en favor del desarrollo.

Recuadro 1

Menú de acción global de la UNCTAD para la facilitación de las inversiones

El menú de acción global para la facilitación de las inversiones consta de las diez líneas de acción que figuran a continuación, cada una de las cuales ofrece varias opciones a los encargados de formular políticas:

1. Promover la accesibilidad y la transparencia en las políticas y regulaciones de la inversión y en los procedimientos relevantes para los inversores.
2. Mejorar la previsibilidad y la uniformidad en la aplicación de las políticas de inversión.
3. Mejorar la eficiencia de los procedimientos administrativos para invertir.
4. Promover relaciones constructivas con las partes interesadas en la práctica de la política de inversión.
5. Designar un organismo principal, punto focal o facilitador de la inversión.
6. Establecer mecanismos de monitoreo y revisión de la facilitación de las inversiones.
7. Mejorar la cooperación internacional sobre la facilitación de las inversiones.
8. Fortalecer los esfuerzos de facilitación de las inversiones en los países en desarrollo asociados.
9. Mejorar la política de inversiones y la atracción proactiva de inversiones en países en desarrollo asociados, a través de la creación de capacidad.
10. Complementar la facilitación de las inversiones fortaleciendo la cooperación internacional para la promoción de las inversiones en favor del desarrollo, entre otras cosas a través de disposiciones en los acuerdos internacionales de inversión.

Fuente: UNCTAD

6. A nivel regional, en 2022, la UNCTAD ayudó a los miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) a examinar la aplicación del Marco de Facilitación de las Inversiones aprobado en 2021³. Asimismo, la UNCTAD formó parte de un equipo de tareas que ayudó a los países africanos durante las negociaciones del Protocolo sobre inversiones del Acuerdo de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, el cual incluye un capítulo sobre la facilitación de las inversiones. A nivel bilateral, la UNCTAD ha venido abogando por la introducción de disposiciones sobre la promoción proactiva y la facilitación de las inversiones sostenibles en los acuerdos internacionales de inversión, remitiéndose al Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible⁴. Además, la UNCTAD ha elaborado un conjunto de opciones políticas a fin de que los Gobiernos puedan transformar

² TD/B/EX(66)/2.

³ Véase <https://asean.org/book/asean-investment-report-2022/>.

⁴ Véase <https://unctad.org/publication/investment-policy-framework-sustainable-development-2015-edition>.

los acuerdos internacionales de inversión en herramientas para canalizar las inversiones hacia el desarrollo sostenible y para impulsar las prioridades de la facilitación de las inversiones en el plano nacional⁵.

7. Si bien existen diversas posturas en los debates sobre la facilitación de las inversiones a nivel internacional, la necesidad de contar con prácticas sólidas de facilitación de las inversiones a nivel nacional es un hecho reconocido. Las buenas prácticas de facilitación de las inversiones dejan sentir sus efectos más allá de la mera promoción empresarial y contribuyen de manera decisiva al fortalecimiento de las instituciones, la racionalización de normativas y procedimientos y el fomento de la buena gobernanza. A continuación, toca plantearse cuáles son las estrategias más eficaces para llevar a cabo las iniciativas de facilitación de las inversiones. Los datos de la UNCTAD demuestran que la mayoría de los países, incluidos los que no participan en las negociaciones, reconocen la importancia de la facilitación de las inversiones para reactivar la inversión transfronteriza en la industria, responder al interés mundial por invertir en sostenibilidad e infraestructuras y mantener el nivel de competitividad aunque las reformas fiscales internacionales reduzcan el alcance de los incentivos fiscales⁶.

8. El objetivo del presente documento es explorar las prioridades, los retos y las oportunidades que conlleva una implementación eficaz de medidas de facilitación de las inversiones, y sobre todo ayudar a comprender que la facilitación digital de la actividad empresarial y las inversiones no solo forma parte de las buenas estrategias de gobierno digital, sino que además puede sentar los cimientos de dichas estrategias. Las herramientas y estrategias digitales en cuestión allanan el camino hacia un entorno más transparente, eficiente y favorable a los inversores, contribuyendo así a los objetivos más amplios del desarrollo económico y la solidez institucional.

II. Avances de la facilitación de las inversiones en el mundo

9. Resulta difícil evaluar de forma sistemática los avances en la implementación de la facilitación de las inversiones en el mundo, y no solo a nivel digital, sino en general. Los estudios del Banco Mundial y los indicadores de Doing Business fueron algunos de los esfuerzos más sistemáticos que se llevaron a cabo antes de que la facilitación de las inversiones estuviera claramente definida. Los análisis de la política de inversión de la UNCTAD y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos incluyen muchos elementos de evaluación de la facilitación de las inversiones. La falta de información sistematizada y actualizada en todos los países fue una de las razones para desarrollar una herramienta de autoevaluación en el contexto de los debates sobre la facilitación de las inversiones en favor del desarrollo. La UNCTAD contribuyó a la elaboración de esta herramienta realizando aportaciones en lo relativo a la transparencia y la racionalización de los procedimientos administrativos, las ventanillas únicas y la cooperación técnica.

10. El número de medidas de facilitación de las inversiones introducidas en todo el mundo está aumentando. Los tipos de herramientas empleadas, su grado de sofisticación y la fase de implementación o el nivel de servicios prestados varían considerablemente. Con el uso de la tecnología y las plataformas digitales, las medidas de facilitación de las inversiones se han vuelto cada vez más sofisticadas y no dejan de evolucionar.

11. Para evaluar de manera global el panorama de la facilitación digital de la actividad empresarial y las inversiones, la UNCTAD introdujo en 2016 el portal Global Enterprise Registration, desarrollado en colaboración con el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América y la Global Entrepreneurship Network de la Fundación Ewing Marion Kauffman. El objetivo principal era evaluar los portales digitales de información de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, calibrando su transparencia en relación con los procesos de registro obligatorio de empresas e inversores extranjeros. A través de la

⁵ Véase <https://unctad.org/publication/investment-facilitation-international-investment-agreements-trends-and-policy-options>.

⁶ Véase <https://unctad.org/webflyer/investment-policy-monitor-special-issue-no-6>.

plataforma es posible evaluar las ventanillas únicas digitales de los Gobiernos y medir su utilidad para que empresas e inversores cumplimenten los procesos de registro obligatorio en línea. La evaluación emplea una escala de diez puntos, que se calculan a partir de una serie de criterios objetivos. Este método garantiza un proceso de evaluación normalizado y transparente. El portal se actualiza continuamente y ofrece una interfaz interactiva que permite a las partes interesadas de cada país modificar las calificaciones, lo que contribuye a garantizar que la plataforma se mantenga actualizada y refleje la evolución del panorama digital en los distintos países.

12. Los datos del portal Global Enterprise Registration demuestran que existe una clara tendencia al desarrollo de herramientas digitales para racionalizar los procesos de registro de empresas y aumentar el atractivo para la inversión extranjera directa (IED). La trayectoria de crecimiento es evidente: el número de países en desarrollo que utilizan portales de inversión ha pasado de 87 en 2016, cuando se lanzó el menú de acción global, a 121 en 2021. El número de economías en desarrollo con ventanillas únicas digitales pasó de 17 a 55 en el mismo período. En promedio, los países en desarrollo obtuvieron una calificación de 6,8, en el índice Global Enterprise Registration por cuanto se refiere a las ventanillas únicas digitales, por encima de la calificación de 6,1 de los países desarrollados. Cabe señalar que varios países en desarrollo ofrecen algunos de los mejores portales de información y ventanillas únicas del mundo. Este salto tecnológico puede deberse a que en general se considera que los Gobiernos de los países desarrollados ofrecen una mayor transparencia normativa y unos servicios públicos más sofisticados, por lo que tienen menos incentivos para desarrollar portales en línea muy completos. Un aspecto determinante es que muchos de los países en desarrollo que lideran la adopción de esas herramientas digitales han recibido asistencia técnica, a menudo de la UNCTAD. Ello subraya la importancia de la cooperación internacional como medio para facilitar la transformación digital de los procesos empresariales y de inversión de modo que los países en desarrollo puedan aprovechar todas las posibilidades que brindan esas herramientas para impulsar el crecimiento económico y atraer inversiones.

13. La encuesta bienal sobre gobierno electrónico del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ofrece una evaluación del panorama del gobierno digital en 193 Estados Miembros. La encuesta utiliza el índice de desarrollo del gobierno electrónico para clasificar a los países y arroja luz sobre los servicios en línea y los componentes concretos del gobierno electrónico que más beneficios aportan a las empresas. En la última edición del informe sobre la encuesta, se examinan los servicios en línea que resultan especialmente ventajosos para las empresas, incluidos aquellos que tienen funciones críticas como el registro de empresas, la solicitud de licencias comerciales, la declaración y el pago de impuestos de empresas, la solicitud de títulos de propiedad, la solicitud de permisos medioambientales y el acceso a los datos de una empresa y su modificación⁷. Los resultados de la encuesta evidencian la importancia de la facilitación de la actividad empresarial, así como el hecho de que constituye una de las mayores prioridades en el ámbito del gobierno digital. La encuesta también pone de relieve una tendencia generalizada a utilizar los servicios en línea, especialmente el de registro de una nueva empresa, que se ha convertido en el servicio en línea más frecuente en todo el mundo; el número de países que ofrecen este servicio pasó de 162 en 2020 a 177 en 2022. En el mismo período, se produjo un notable aumento del número de países que ofrecían otros servicios en línea, como la solicitud de licencias comerciales en línea (de 151 a 167 países) y las opciones de pago en línea del impuesto sobre el valor añadido (de 130 a 142 países). La encuesta evalúa sobre todo la presencia de algún tipo de servicio de gobierno electrónico (más que su contenido o exhaustividad) y no versa únicamente sobre los servicios de facilitación de la actividad empresarial y las inversiones; por lo tanto, presenta algunas diferencias con respecto a los datos del portal Global Enterprise Registration. Según los resultados de la encuesta, Europa y América del Norte ocuparon el primer puesto en desarrollo del gobierno electrónico con una puntuación media sobre 1 de más de 0,80, seguidas de Asia (0,65), América Latina (0,64), Oceanía (0,51) y África (0,41). Pese a los importantes avances registrados en África, la puntuación media sigue siendo inferior al promedio mundial de 0,61, lo que pone de manifiesto la persistencia de una brecha digital.

⁷ Véase <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>.

14. El nuevo índice Business Ready del Banco Mundial, que sustituye a los informes Doing Business, también otorga gran importancia a la prestación de servicios de gobierno digital, como las ventanillas únicas y los portales de información. Tanto la iniciativa del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales como la del Banco Mundial evidencian que existe una tendencia mundial entre los países a utilizar más las tecnologías digitales para racionalizar el suministro de información y los procedimientos administrativos, con el fin de potenciar los esfuerzos para facilitar las inversiones.

15. También se han desarrollado iniciativas a nivel regional para evaluar los avances en materia de facilitación de las inversiones. En Asia Sudoriental, el monitor digital de facilitación de las inversiones de la ASEAN, desarrollado conjuntamente por la UNCTAD y la secretaría de la ASEAN en 2022, mide los avances en la implementación del Marco de Facilitación de las Inversiones de la ASEAN. El monitor clasifica las medidas de facilitación de las inversiones en diez categorías, dos de las cuales guardan relación con las herramientas digitales⁸. La primera evaluación de la implementación del Marco de Facilitación de las Inversiones se llevó a cabo en el contexto de la elaboración del informe sobre las inversiones en la ASEAN de 2022. Según los resultados de dicha evaluación, los Estados miembros de la ASEAN ya han puesto en marcha medidas pertenecientes a una media de ocho de las diez categorías, si bien con distintos grados de sofisticación⁹.

16. En 2023, la UNCTAD ayudó a los países miembros de la Unión Aduanera de África Meridional a desarrollar un monitor digital de las medidas de facilitación de las inversiones para comparar los portales de información y las ventanillas únicas digitales para la inversión de los países de la región, con el objetivo de fomentar el aprendizaje entre iguales y las mejores prácticas. También en 2023, la UNCTAD llevó a cabo un análisis de la política de inversión regional para la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, que abarcó múltiples aspectos relacionados con la facilitación de las inversiones. La próxima fase consistirá en desarrollar una herramienta digital de seguimiento.

17. A pesar del aumento mundial de las medidas de facilitación de las inversiones, los países menos adelantados siguen enfrentándose a retos considerables para concentrar los procedimientos administrativos pertinentes en una plataforma o ventanilla unificada. Entre las principales dificultades figuran las relacionadas con los costos, las carencias en competencias y conocimientos técnicos, una mayor disparidad en la manera de traducir las normativas en procedimientos administrativos entre los organismos y órganos subnacionales y las fricciones en la coordinación de los numerosos organismos que intervienen en la facilitación de la actividad empresarial y las inversiones. La pandemia sirvió para acelerar la introducción de medidas de facilitación digital de las inversiones en muchos países, ya que trajo consigo un mayor uso de los formularios y servicios digitales, y una mayor necesidad de apoyar a las empresas. Por ejemplo, en la región de la ASEAN, la mayoría de los países respondieron simplificando los trámites de inversión, adoptando sistemas de solicitud en línea o electrónicos, reforzando los centros de atención integral, agilizando la aprobación de las licencias comerciales y proporcionando más apoyo a los inversores.

III La facilitación de las inversiones en las políticas de inversión nacionales e internacionales

A. Políticas nacionales

18. Hasta la segunda mitad de la década de 2010, las medidas de facilitación de las inversiones ocuparon un lugar secundario en las reformas de la política de inversión. Los

⁸ Las diez categorías son: transparencia y suministro de información; racionalización y aceleración de los procedimientos y requisitos administrativos; uso de las tecnologías digitales y de Internet; plataforma digital única; servicios de asistencia y asesoramiento a los inversores; independencia de las autoridades competentes; entrada y estancia temporal de empresarios con fines de inversión; facilitación de factores de apoyo a las inversiones; mecanismos consultivos para las políticas de inversión; y cooperación.

⁹ Véase <https://asean.org/book/asean-investment-report-2022/>.

esfuerzos para facilitar las inversiones aumentando la eficacia y la transparencia de los regímenes normativos se vieron eclipsados por iniciativas de promoción de las inversiones de alcance más limitado, como la oferta de incentivos¹⁰. Durante la última década, las medidas de liberalización de las inversiones, que predominaron entre las medidas más favorables a la inversión desde los años noventa hasta principios de la década de 2010, han dado paso progresivamente a las medidas de facilitación de las inversiones¹¹. En 2013, las medidas de liberalización representaban el 44 % de las políticas favorables a la inversión a nivel mundial; en 2023, rondaban el 10 %. En cambio, las medidas de facilitación han experimentado un aumento notable, como evidencia el hecho de que pasaron del 25 % en 2013 a casi el 60 % en 2023. El resto de medidas favorables, principalmente los incentivos a la inversión, experimentaron fluctuaciones durante este período, influidas por diversos factores, como los ciclos económicos y las iniciativas de recuperación. Las medidas de facilitación de las inversiones proliferaron en todas las regiones en el período 2013-2023. En África y Asia fueron especialmente importantes, ya que constituyeron la mitad del total de las políticas beneficiosas para la inversión. En todas las demás regiones, representaron alrededor del 40 % de esas medidas.

19. Entre las medidas de facilitación de las inversiones adoptadas a nivel mundial en el período 2013-2023, la mayoría, con el 38 %, fueron medidas de racionalización de los trámites de inversión, que incluyeron esfuerzos para reducir la complejidad y el tiempo de tramitación del registro de empresas y la concesión de licencias comerciales, lo que se logró a través de reformas legislativas o mediante la introducción de ventanillas únicas tanto físicas como virtuales; y comprendieron iniciativas para agilizar los procesos de control de las inversiones y para establecer mecanismos que acelerasen los procedimientos en el caso de los proyectos de importancia estratégica. El segundo lugar lo ocuparon las medidas destinadas a aumentar la transparencia de las leyes y los procedimientos relacionados con las inversiones, con un 19 %; entre ellas destacan las siguientes: la introducción de leyes o políticas de inversión que reúnen las disposiciones relacionadas con las inversiones en un único documento; la adopción de portales de información para la inversión; la introducción de mecanismos de consulta de las partes interesadas que involucran al sector privado en los debates sobre las reformas legislativas relacionadas con las inversiones; y la publicación de directrices para aclarar determinados aspectos de las leyes sobre inversiones y ayudar a los inversores a orientarse en ese ámbito (por ejemplo, en lo referente al proceso de examen y control de las inversiones). La introducción de zonas económicas especiales y el establecimiento de organismos de promoción de inversiones con objetivos o funciones de facilitación de las inversiones representaron el 19 % y el 11 %, respectivamente. La racionalización y la facilitación de los procesos administrativos son parte integrante de la oferta de casi todas las zonas¹², y es probable que los cambios en la coyuntura mundial, en particular la introducción de un impuesto mínimo mundial, lleven a las zonas económicas especiales a abandonar los incentivos fiscales excesivamente generosos para centrarse más en la calidad de los servicios de facilitación y las infraestructuras¹³. Los servicios digitales de facilitación de las inversiones, que tradicionalmente han figurado en la oferta de la mayoría de los organismos de promoción de inversiones, cobraron mayor protagonismo tras la pandemia, que llevó a muchos organismos a establecer nuevos servicios en línea¹⁴. Otras medidas adoptadas con frecuencia consisten en facilitar la obtención de visados a inversores

¹⁰ Véase la nota 1.

¹¹ El análisis que figura en esta sección se ha realizado a partir de la base de datos de seguimiento de las políticas de inversión de la UNCTAD y versa sobre las medidas adoptadas por países de todo el mundo en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 30 de septiembre de 2023. Cuando una misma política presenta diferentes aspectos (por ejemplo, si abarca incentivos y medidas de facilitación de las inversiones), su clasificación en una categoría u otra dependerá de su objetivo primordial y de la parte de su contenido que tenga más peso.

¹² UNCTAD, 2019, *World Investment Report 2019: Special Economic Zones* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.D.12, Ginebra).

¹³ UNCTAD, 2022, *World Investment Report 2022: International Tax Reforms and Sustainable Investment* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.22.II.D.20, Ginebra).

UNCTAD, 2023, *The Impact of International Tax Reforms on Special Economic Zones* (Ginebra).

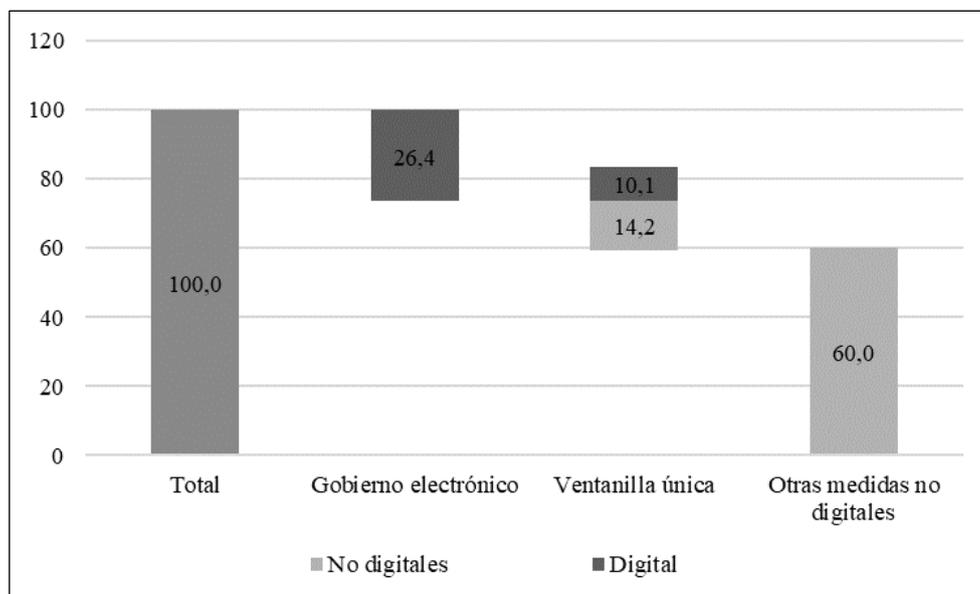
¹⁴ UNCTAD 2020, *Investment Policy Monitor* núm. 23, disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2020d1_en.pdf.

y profesionales extranjeros, ofrecer mecanismos de solución de controversias (como instancias de arbitraje, mediadores o comités de reclamaciones) y reducir los procedimientos relacionados con las divisas; todas ellas sumaron la parte restante de las medidas de facilitación de las inversiones (13 %).

20. Como se indica en la sección II, las herramientas digitales de facilitación de las inversiones, como los portales de información y las ventanillas únicas digitales, son reconocidas por su utilidad para aumentar la transparencia y racionalizar los procesos administrativos. En los cinco últimos años, se ha producido una mejora en el alcance y la calidad de estas herramientas. Pese a los importantes avances registrados, las medidas en favor del gobierno digital, incluida la digitalización de procesos como la concesión de licencias y los formularios, y la creación de ventanillas únicas, constituyeron el 26 % de las medidas destinadas a agilizar los procesos (figura 1). Además, la mayoría de las nuevas políticas relacionadas con la creación de ventanillas únicas siguen centrándose en los servicios físicos y no en los virtuales. Esas tendencias demuestran que es necesaria una mayor adopción y una utilización eficaz de las herramientas digitales de facilitación para aprovechar plenamente sus beneficios en el contexto de las inversiones.

Figura 1
Medidas encaminadas a racionalizar los procedimientos de inversión, por categoría, 2013-2023

(En porcentaje)



Fuente: UNCTAD, base de datos de seguimiento de las políticas de inversión.

Nota: Datos preliminares hasta el 30 de septiembre de 2023.

B. Acuerdos internacionales de inversión

21. Los acuerdos internacionales de inversión de nueva generación incorporan cada vez más elementos de facilitación de las inversiones, los cuales son cada vez más frecuentes, diversos y específicos, y de los que hay ejemplos destacados en todas las regiones. Más de la mitad del total de los acuerdos internacionales de inversión recientes contienen requisitos de transparencia de las medidas en materia de inversiones, y también están aumentando otras disposiciones de facilitación de las inversiones relacionadas con el entorno normativo del país receptor.

22. A nivel regional, varios acuerdos de inversión incluyen disposiciones de facilitación de las inversiones, como el Protocolo sobre inversiones del Acuerdo de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, el Marco de Facilitación de las Inversiones de la ASEAN y el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR [Mercado Común del Sur], 2017. A nivel bilateral, cabe citar ejemplos como el acuerdo sobre

facilitación de inversiones sostenibles entre Angola y la Unión Europea (que se propondrá para su aprobación por Angola y la Unión Europea)¹⁵, el acuerdo sobre la economía verde entre Australia y Singapur (2022) y el acuerdo modelo de cooperación y facilitación de las inversiones del Brasil.

23. Las disposiciones en materia de transparencia y racionalización de los procedimientos administrativos relacionados con las inversiones figuran entre los principales componentes de la facilitación de las inversiones que han empezado a incorporar los acuerdos internacionales de inversión más recientes. Si bien son de diferente calado, suelen tener por objeto hacer que las medidas relacionadas con las inversiones resulten fácilmente accesibles, eliminar los trámites burocráticos redundantes, reducir costos y, en general, hacer que el sistema administrativo resulte más claro. A menudo definen plazos y precios razonables para la solicitud de los permisos, y suelen fomentar la digitalización, entre otras cosas, a través de medidas que han demostrado su eficacia sobre el terreno, como la introducción de portales únicos de información y ventanillas únicas o el compromiso de aceptar la presentación de solicitudes, documentos y pagos electrónicos (es el caso del Protocolo sobre inversiones del Acuerdo de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, el acuerdo sobre facilitación de inversiones sostenibles entre Angola y la Unión Europea y el Marco de Facilitación de las Inversiones de la ASEAN). Algunos acuerdos internacionales de inversión complementan esos compromisos fomentando la creación de herramientas digitales de compatibilidad empresarial, como bases de datos de proveedores locales (como sucede en el acuerdo sobre facilitación de inversiones sostenibles entre Angola y la Unión Europea y en el Marco de Facilitación de las Inversiones de la ASEAN).

24. Sin embargo, todavía queda por hacer para orientar las medidas de facilitación hacia las inversiones sostenibles y fomentar la prestación de la asistencia técnica necesaria a los países en desarrollo. La UNCTAD está llevando a cabo un proyecto financiado por la Unión Europea para apoyar la facilitación de las inversiones en seis países miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, a saber, Angola, Gambia, Nigeria, Suriname, Vanuatu y Zimbabwe. A partir de las mejores prácticas, la UNCTAD ha elaborado un conjunto de herramientas integrado por varias opciones políticas y acciones sobre el terreno que representan todos los tipos de dispositivos de facilitación de los acuerdos internacionales de inversión y que consisten en: mejorar el entorno normativo en el país receptor, ofrecer mecanismos para la participación de las partes interesadas, establecer marcos de cooperación entre las partes en el tratado e incorporar compromisos de promoción proactiva y facilitación de las inversiones sostenibles prioritarias¹⁶. Algunas de estas opciones están directamente relacionadas con las iniciativas de digitalización y gobierno electrónico.

25. Los acuerdos internacionales de inversión pueden desempeñar un papel clave si incluyen disposiciones sobre asistencia técnica para la digitalización y proporcionan un marco para la cooperación continua sobre las medidas de facilitación de las inversiones en ámbitos prioritarios, como la digitalización. Por ejemplo, si un país desea facilitar las inversiones en determinados sectores prioritarios relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ello podría conllevar una cooperación en materia de digitalización para eliminar los obstáculos burocráticos que dificultan la inversión en esos sectores (de todos los trámites generales y los propios de cada sector) y para establecer plataformas de intermediación con los proveedores locales de interés para los sectores en cuestión. Si un país aspira a una formalización más amplia de la economía, quizá tenga que dar prioridad a la racionalización y la digitalización de procedimientos como el registro de empresas, que deberán contemplar tanto a los inversores extranjeros como a los locales.

26. Los debates sobre la facilitación de las inversiones ocuparon un lugar central en el octavo Foro Mundial de Inversiones de la UNCTAD. En particular, durante la mesa redonda ministerial sobre inversión se hizo hincapié en el papel fundamental que desempeñan la facilitación de las inversiones y las herramientas digitales para abordar los retos clave derivados de diversas crisis mundiales, que incluyen cuestiones como la seguridad alimentaria, los sistemas de salud, el cambio climático, la resiliencia de las cadenas de

¹⁵ Véase https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_6136.

¹⁶ Véase <https://unctad.org/publication/investment-facilitation-international-investment-agreements-trends-and-policy-options>.

suministro y el crecimiento de la capacidad productiva en los países menos adelantados. Además, el hecho de que hubiera un tema específico sobre la facilitación de las inversiones evidenció la voluntad del Foro de hacer avanzar las deliberaciones sobre este elemento fundamental del desarrollo económico (recuadro 2).

Recuadro 2

Foro Mundial de Inversiones de la UNCTAD 2023: Facilitación de las inversiones

El octavo Foro Mundial de Inversiones se celebró en Abu Dabi (Emiratos Árabes Unidos) del 16 al 20 de octubre de 2023. El Foro incluyó un tema específico sobre la facilitación de las inversiones, que comprendió las siguientes sesiones:

Evolución de la política internacional. Actores clave del ámbito de la formulación de políticas de facilitación de las inversiones a nivel internacional analizaron la labor de la UNCTAD en relación con los dispositivos de los acuerdos internacionales de inversión relativos a la facilitación y manifestaron su satisfacción con el conjunto de herramientas conexas. Entre los participantes hubo expertos de Gobiernos y organizaciones regionales e internacionales activos en la formulación de políticas de facilitación de las inversiones, como el Brasil, la Arabia Saudita, la Zona de Libre Comercio Continental Africana, la ASEAN, la Comunidad del Caribe y los coordinadores de los debates sobre facilitación de las inversiones en favor del desarrollo en el contexto de la Organización Mundial del Comercio, así como representantes del sector privado y la sociedad civil. Esta sesión reflejó la importancia de alinear las disposiciones relativas a la facilitación de las inversiones en los acuerdos internacionales de inversión, para promover el desarrollo sostenible y garantizar la asistencia técnica para los países en desarrollo.

Casos de éxito nacionales. En esta sesión se presentaron las tendencias de facilitación de las inversiones a nivel nacional y las mejores prácticas de racionalización y digitalización de procedimientos con fines de facilitación de las inversiones. Los representantes de los Gobiernos de Burundi, Colombia, El Salvador, Malí y México expusieron sus prácticas.

Cómo las herramientas de gobierno digital pueden acelerar la implementación. En esta sesión se examinó cómo crear un servicio de gobierno digital a través de una plataforma fácil de usar y sin código que no exigiera conocimientos de informática. Los oradores procedían de la Argentina, Bhután, el Irak, el Estado de Palestina y el Togo.

Facilitación de las inversiones y facilitación del comercio: dos caras de la misma moneda. Esta sesión versó sobre los vínculos entre la facilitación de las inversiones y la facilitación del comercio, y reunió a destacadas personalidades con experiencia práctica en la materia. Intervinieron oradores de Kazajstán, la República de Corea, Siria y la Organización Mundial del Comercio.

Premios al gobierno digital. Se concedieron premios a los mejores portales digitales de información, las mejores ventanillas únicas digitales y los mejores portales digitales para el comercio del mundo, así como a las ventanillas únicas digitales que facilitan la inversión en la producción y distribución local de productos farmacéuticos y en la mitigación del cambio climático.

Fuente: UNCTAD.

IV. El impacto de la facilitación de las inversiones

27. Los estudios sistemáticos sobre el impacto de la facilitación de las inversiones en la inversión extranjera directa (IED) escasean y son difíciles de llevar a cabo debido a la naturaleza interrelacionada de las medidas con otras políticas y a las interdependencias de los efectos con otros factores que afectan a los flujos de IED. Es posible estimar el impacto a partir del efecto de las medidas de facilitación de las inversiones sobre una serie de factores también denominados determinantes de la IED. La facilitación de las inversiones es un elemento importante de un entorno empresarial propicio, uno de los tres tipos principales de determinantes de la IED, junto a los determinantes económicos y los determinantes

políticos¹⁷. Está directamente vinculada con dimensiones del entorno empresarial relacionadas con la eficacia administrativa y la transparencia de las prácticas de inversión transfronteriza (por ejemplo, la facilidad para hacer negocios, la facilidad para realizar inversiones transfronterizas o la calidad de las instituciones de inversión). Asimismo, está indirectamente vinculada con otros factores institucionales que son elementos clave del determinante del entorno empresarial (como la estabilidad política, la corrupción, el estado de derecho o la calidad de la gobernanza). A diferencia de otros determinantes de la IED, las medidas de facilitación de las inversiones a menudo no requieren una intervención política directa (como en el caso de los determinantes políticos) y no dependen de unas condiciones económicas determinadas (como en el caso de los determinantes económicos).

28. La literatura empírica sobre los determinantes de la IED apoya de manera notoria el uso de medidas de facilitación de las inversiones como herramienta para atraer IED. Los estudios empíricos coinciden ampliamente en que los países con mejores entornos empresariales tienen más probabilidades de atraer mayores flujos de IED. Así pues, el impacto de las medidas de facilitación de las inversiones puede ser considerable desde un punto de vista económico. Según una simulación de la UNCTAD basada en un estudio del Banco Mundial sobre la relación entre la IED y el número de trámites necesarios para poner en marcha un negocio en el extranjero, una alineación de los países en desarrollo con la mediana (es decir, una reducción de la complejidad administrativa en los países con un número de trámites muy superior al del país que representa la mediana de la clasificación) se asocia con un aumento medio del 20 % del volumen de la IED. Estudios más antiguos corroboran ese hallazgo: se ha observado que un aumento de una unidad en la clasificación de Doing Business incrementa las entradas de IED en 300 millones de dólares y una diferencia de un punto porcentual en el indicador de distancia a la frontera incrementa la IED entre 250 y 500 millones de dólares¹⁸ de los Estados Unidos de América.

29. Las medidas de facilitación de las inversiones contribuyen al desarrollo inclusivo y sostenible. Cabe esperar que beneficien a las economías pequeñas y de escasos recursos y, en general, a los países que no disponen de muchos otros mecanismos para atraer IED. Las medidas de facilitación de las inversiones también resultan más positivas para la IED en los sectores manufacturero y de servicios que en el sector primario, por lo que contribuyen a la diversificación económica y a la mitigación de la dependencia de los productos básicos. Por último, tienen un impacto relativamente mayor en la IED de las pequeñas y medianas empresas, que suelen verse muy afectadas por los obstáculos administrativos.

30. Concretamente, la facilitación digital de la actividad empresarial y las inversiones puede influir de manera positiva en el clima de inversión en un país¹⁹. Algunos estudios muestran una correlación positiva entre la difusión de las tecnologías de la información y las entradas de IED, con especial hincapié en los efectos de la preparación digital²⁰. Otras investigaciones evidencian una sólida conexión positiva entre los servicios de gobierno electrónico y las entradas de IED, gracias a la simplificación de los trámites, la mejora del acceso a la información, el aumento de la eficiencia de las instancias públicas, la reducción de la corrupción y los mecanismos de ahorro de costos que posibilita la concentración de los servicios en una única plataforma²¹.

31. Los países situados en el cuartil superior del índice relativo al gobierno electrónico del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales reciben un promedio de entradas de IED unas diez veces mayor que los situados en el primer cuartil (figura 2). Es posible observar

¹⁷ Véase Alfaro L., Kalemli-Özcan S. y Volosovych V., 2008, Why doesn't capital flow from rich to poor countries? An empirical investigation, *Review of Economics and Statistics*, 90(2):347-368.

¹⁸ Banco Mundial, 2013, Does Doing Business matter for FDI?, estudio de caso núm. 80647 de Doing Business.

¹⁹ Al-Sadiq A., 2021, The role of e-government in promoting FDI inflows, documento de trabajo núm. 8, Fondo Monetario Internacional.

²⁰ *Ibid.*; Máchová R., Volejníková J. y Lněnička M., 2018, Impact of e-government development on the level of corruption: Measuring the effects of related indices in time and dimensions, *Review of Economic Perspectives*, 18(2), 99-121.

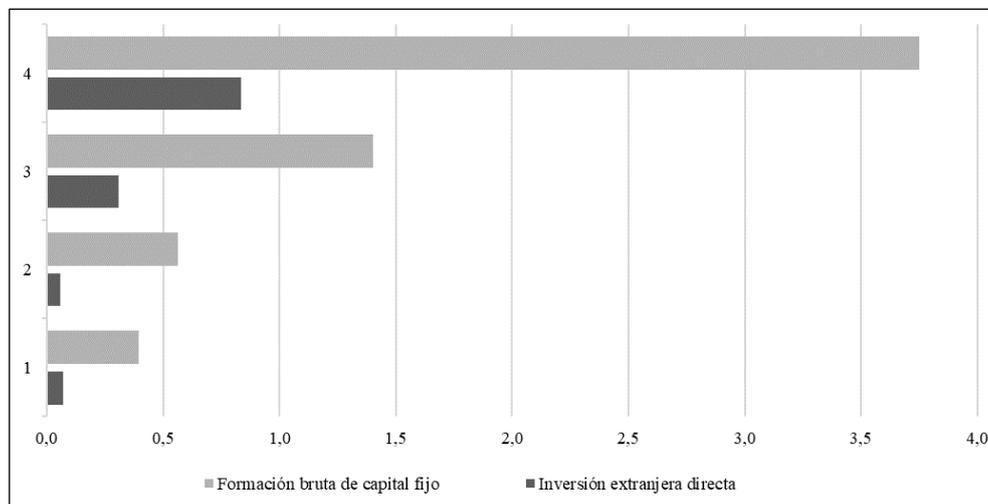
²¹ Lögün A., 2020, FDI, exports and economic growth: Panel autoregressive distributed lag model and causality analysis for emerging seven countries [Brasil, China, India, Indonesia, México, Federación de Rusia y Turquía], *Journal of Academic Research in Economics*, 12(1):7-17.

tendencias similares en la inversión en general, incluida la inversión interior. En lo relativo a la formación bruta de capital fijo, los países del cuartil más alto presentan aproximadamente diez veces el nivel de inversión per cápita de los del primer cuartil. Ello se debe en gran medida al estado de desarrollo de las distintas economías: los países de ingresos medios altos se hallan principalmente en el cuartil más alto de la encuesta sobre gobierno electrónico y los países de ingresos bajos normalmente en los dos cuartiles inferiores. Como ya se ha señalado, la facilitación de las inversiones tiene más importancia para las pequeñas y medianas empresas, dados los retos inherentes a su naturaleza que conlleva superar las complejidades de la internacionalización con pocos recursos. A diferencia de las grandes empresas multinacionales, las pequeñas y medianas empresas a menudo cuentan con capacidades y conocimientos limitados, por lo que les resulta más difícil documentarse sobre todas las ventajas promocionales que ofrecen los países receptores y tramitar las solicitudes de inversión con diligencia.

Figura 2

Inversión extranjera directa y formación bruta de capital fijo por cuartiles del índice de desarrollo del gobierno electrónico, países en desarrollo, promedios, 2012-2022

(En dólares por persona)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de la UNCTAD, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y el Fondo Monetario Internacional.

Nota: El gráfico muestra las entradas de IED y la formación bruta de capital fijo en millones de dólares, divididos por la población, con los siguientes cuartiles, de acuerdo con el índice de la encuesta sobre el gobierno electrónico: de 1, el más bajo, a 4, el más alto (1=menos de 0,33, 2=33-43, 3=44-58 y 4≥0,59).

32. El impacto de la facilitación de las inversiones suele ser mayor en el sector empresarial nacional, y las pequeñas y medianas empresas locales obtienen beneficios considerables (recuadro 3). Los resultados de las entrevistas posteriores a la implementación realizadas por la UNCTAD al personal de los registros de Benin, Bhután y Lesotho evidencian que la posibilidad de registrarse en línea representa un avance fundamental, ya que elimina un importante obstáculo a la formalización y reduce la necesidad de las pequeñas y medianas empresas de desplazarse hasta las oficinas administrativas centrales, lo que contribuye a mejorar la previsibilidad y a reducir los riesgos asociados con la corrupción. Aparte de racionalizar los procesos administrativos, el registro en línea funciona como un incentivo de peso, ya que facilita actividades esenciales como la apertura de cuentas bancarias empresariales, la obtención de licencias y permisos, la contratación de personal cualificado en el sector formal y el desarrollo de actividades de importación y exportación de bienes y servicios. Así pues, la facilitación de las inversiones es un catalizador de un cambio transformador, ya que permite que las pequeñas y medianas empresas superen obstáculos y

prosperen en un panorama mundial cada vez más interconectado. Los Gobiernos también observaron los siguientes beneficios²²:

- a) Mayores tasas de formalización de las empresas nacionales, y una mayor creación de empresas (nacionales y extranjeras) en general;
- b) Reducción del tiempo, los costos, los formularios y los documentos necesarios para crear y gestionar una empresa;
- c) Impacto positivo en las mujeres, los jóvenes y las poblaciones rurales, para los que los trámites tradicionales de registro de empresas basados en papel y centralizados en las ciudades representaban mayores obstáculos;
- d) Aumento de la recaudación de las autoridades fiscales y la seguridad social y otros ingresos públicos, ya que las ventanillas únicas se amortizan por sí solas en un plazo de dos o tres años con las tasas adicionales generadas;
- e) Mayores oportunidades de empleo en el sector formal;
- f) Mejores datos sobre el sector empresarial, los cuales permiten adoptar políticas más ajustadas e inclusivas, sobre todo si se cruzan con los datos de las autoridades fiscales y la seguridad social;
- g) Un enfoque de la administración pública más atento a las necesidades del cliente.

Recuadro 3

Herramientas digitales de la UNCTAD para la facilitación de las inversiones: Ejemplos seleccionados de su impacto en el desarrollo

Los resultados de la implementación de los portales de información y las ventanillas únicas en línea de la UNCTAD demuestran que los beneficios de la facilitación de las inversiones para el desarrollo van más allá del atractivo de una economía para la IED e incluyen objetivos relacionados con la actividad empresarial y la inclusividad a nivel nacional, como se indica a continuación:

Impacto en las mujeres:

- a) En Benin, un tercio de los empresarios que se registran en línea son mujeres;
- b) En Bhután, el 52 % de quienes solicitan el registro de su empresa son mujeres;
- c) En El Salvador, el 56 % de los empresarios que se registran en línea son mujeres;
- d) En Lesotho, antes de que fuera posible el registro en línea, el 26 % de los permisos comerciales estaban en manos de mujeres; tras la introducción del registro en línea, dicha proporción pasó al 34 %.

Impacto en los jóvenes:

- a) En Benin, el registro de jóvenes (de 18 a 30 años) aumentó un 181 % en los dos primeros años de funcionamiento;
- b) En Malí, la cifra correspondiente fue del 263 %.

Fuente: UNCTAD.

33. Pese a los importantes beneficios para el desarrollo asociados con la facilitación de las inversiones, y especialmente con los servicios digitales de facilitación, obtener beneficios específicos para el desarrollo sostenible por medio de la facilitación de las inversiones puede resultar difícil. Los incentivos y mecanismos de promoción de las inversiones pueden dirigirse a inversores concretos o supeditarse a un comportamiento de los inversores o a sus indicadores del desempeño, pero esas medidas no son una forma directa de facilitar las inversiones. Por definición, la transparencia y la racionalización de los procedimientos

²² Véase <https://unctad.org/webflyer/investment-policy-monitor-special-issue-no-6>.

administrativos benefician a todos los inversores. Los beneficios derivados de la mayoría de las medidas de facilitación de las inversiones alcanzan a todos los inversores, tanto nacionales como internacionales, donde quiera que tengan pensado operar en el país receptor e independientemente del tamaño o el tipo de inversión que contemplen. Casi todas las empresas de un país son de titularidad nacional; ese es uno de los motivos por los que los inversores nacionales suelen ser los que más se benefician de las medidas de facilitación de las inversiones.

V. Principios para una implementación eficaz de las medidas de facilitación de las inversiones

34. La UNCTAD lleva más de dos décadas ayudando a los países a aplicar medidas de facilitación de las inversiones y más de diez años trabajando en la facilitación digital. Durante ese tiempo, se han identificado varias de las dificultades que experimentan los Gobiernos y la UNCTAD ha elaborado herramientas y principios para abordarlas.

35. Las limitaciones de tipo político, administrativo y financiero hacen que a los Gobiernos les resulte difícil abordar simultáneamente varios aspectos de la facilitación de las inversiones. Los responsables políticos también pueden tener dificultades para comprender plenamente las ventajas de adoptar un sistema digital, y pueden tener miedo de los fraudes que podrían derivarse del uso de herramientas digitales que permiten la transmisión de documentos. Iniciativas como los análisis preparatorios del marco legal y regulatorio pueden sobrecargar los ya escasos recursos jurídicos y el tiempo del Gobierno, causando retrasos. Los esfuerzos de digitalización pueden verse obstaculizados si los departamentos de tecnologías de la información dan prioridad a cuestiones como la interoperabilidad, la gestión de datos, la privacidad y las firmas digitales, desviando la atención de la creación de los servicios en línea. La complejidad de los trámites para crear una empresa cuando en el proceso intervienen múltiples organismos públicos puede hacer que los órganos decisorios no tengan presentes todos los ámbitos en los que es preciso introducir medidas de facilitación. Pueden darse casos de competencia institucional entre entidades con mandatos contradictorios o por falta de confianza entre los distintos niveles de gobierno. Las dificultades experimentadas en el pasado para establecer ventanillas únicas físicas, lo que requería la adscripción de personal habilitado para tomar decisiones a un centro concreto, pueden complicar aún más las cosas. Por último, puede surgir cierta resistencia interna por miedo a la supresión de puestos de trabajo, la pérdida de responsabilidades o la eliminación de facultades discrecionales. Es preciso adoptar medidas proactivas para superar todos estos obstáculos y ayudar eficazmente a los Gobiernos en la implementación de los sistemas digitales.

36. En ese sentido, en primer lugar, la UNCTAD anima a los Gobiernos con recursos limitados a dedicarlos a elementos que resulten útiles siempre y no solo en circunstancias excepcionales, dando prioridad a aquellos que aporten beneficios universales a todos los inversores. La transparencia y la racionalización de los procesos administrativos digitales son importantes y benefician por igual a los inversores extranjeros, las empresas nacionales y las pequeñas y medianas empresas. En cambio, determinados elementos de la facilitación de las inversiones, como los puntos focales o los mecanismos de prevención de controversias, son útiles ocasionalmente y solo para los inversores extranjeros. En segundo lugar, recomienda adoptar un enfoque global y evitar los procesos pensados exclusivamente para autorizar las inversiones. En su lugar, los Gobiernos deberían incorporar progresivamente todos o casi todos los trámites y servicios que necesitan las empresas extranjeras y las nacionales, como el registro de empresas, el registro ante las instancias fiscales y la seguridad social, la concesión de licencias y otros servicios básicos. La adopción de un enfoque holístico permite que los Gobiernos aprovechen plenamente el potencial de la digitalización para crear un entorno empresarial propicio al crecimiento, la eficiencia y la transparencia en favor de todas las partes interesadas. Este es el enfoque sobre el que se fundamenta el proyecto de la UNCTAD de apoyo a la facilitación de las inversiones en seis países miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico.

37. Estos dos principios básicos contribuyen a garantizar que la implementación de plataformas digitales permita obtener economías de escala y economías de alcance. Una vez

introducida una plataforma para agilizar un procedimiento, puede utilizarse para añadir otros. Una plataforma al servicio de los inversores internacionales es ineficaz si las empresas nacionales tienen que realizar trámites de registro similares. Asimismo, la realización de análisis sobre la situación legal y tecnológica antes de la implementación también ha resultado innecesaria en la mayor parte de los casos. La experiencia de la UNCTAD en la implementación de ventanillas únicas digitales demuestra que la mayoría de las medidas de facilitación de las inversiones están en consonancia con los marcos legales y regulatorios, ya que estos no suelen especificar los medios que se deben emplear para formular y tramitar las solicitudes.

38. La UNCTAD ha contribuido de manera decisiva a dotar a los países en desarrollo y a otros países de herramientas digitales que les permitan cumplir eficazmente sus compromisos de facilitación de las inversiones, entre las cuales figuran las herramientas disponibles a través de la plataforma de gobierno digital de la UNCTAD para la facilitación de la actividad empresarial y las inversiones. Señaladas por el Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial como ejemplos de buenas prácticas²³, estas herramientas han suscitado un amplio interés y en 2023 recibieron 6,2 millones de visitas. Han sido concebidas para hacer frente a los retos tecnológicos persistentes que a menudo plantean los Gobiernos, están diseñadas para resolver distintos problemas y son los siguientes:

a) Portales digitales de información. En estos portales se indican los pasos necesarios para realizar todos los registros obligatorios que los inversores extranjeros y nacionales deben haber hecho para poder gestionar legalmente una empresa, como la inscripción en el registro mercantil, la obtención de los números de identificación fiscal y de la seguridad social y la concesión de las autorizaciones y licencias sectoriales y municipales pertinentes;

b) Ventanas únicas digitales. A través de estas ventanas, que utilizan una interfaz con la función de arrastrar y soltar, los funcionarios pueden activar rápidamente procedimientos sencillos o complejos en línea, sin necesidad de recurrir al personal informático. Los procesos de aprobación necesarios para obtener un registro obligatorio pueden combinarse de manera que los inversores solo cumplimenten un formulario en línea, carguen un único conjunto de documentos y realicen un pago electrónico a través de una sencilla interfaz de usuario. De ese modo los inversores se ahorran los desplazamientos para entrevistarse con los funcionarios, las colas y la necesidad de volver varias veces en las distintas fases del proceso;

c) Monitores regionales de facilitación de las inversiones. Estos monitores realizan un seguimiento de la creación de portales de información y ventanillas únicas digitales por parte de los miembros de una comunidad económica regional, en consonancia con los requisitos del acuerdo o marco regional de facilitación de las inversiones pertinente.

39. Estas herramientas ofrecen varias ventajas. Permiten que los Gobiernos integren a todos los organismos que intervienen en un procedimiento concreto, reproduciendo el viaje del usuario. Además, como funcionan de manera virtual, los responsables de la toma de decisiones de los distintos organismos pueden examinar las solicitudes comerciales y de inversión desde sus propios dispositivos, con lo que se elimina la necesidad de asignar personal a una ventanilla única física. El enfoque virtual también puede ayudar a garantizar la continuidad de la actividad durante un conflicto o una pandemia. Asimismo, las plataformas de pago pueden servir para distribuir las tasas de forma transparente entre los distintos organismos, resolviendo así los problemas de confianza. Por otro lado, los procedimientos digitales pueden desarrollarse de manera incremental, empezando por los organismos que representan a los primeros seguidores. El personal de primera línea familiarizado con los procesos administrativos puede dirigir la transición a un entorno virtual sin necesidad de depender de un servicio informático central.

40. Una comunicación eficaz sobre los efectos positivos de la facilitación de las inversiones, especialmente la digital, puede ayudar a superar posibles resistencias. Por

²³ Reichel M., 2023, World Trade Organization Investment Facilitation for Development Agreement: An Overview of Reform Measures, Good Practice and Potential Donor Support (Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial).

ejemplo, en Benin, la creación de empresas se triplicó y con ella se triplicó también la recaudación derivada de las tasas, lo que generó más puestos de trabajo público; en Bhután, la participación del personal de la Administración en la creación de los nuevos servicios en línea amplió sus competencias y responsabilidades, lo que redundó positivamente en su motivación; y en Lesotho, los miembros del personal que habían comenzado a utilizar un sistema digital de concesión de licencias comerciales declararon estar más satisfechos, ya que habían pasado de tramitar formularios a asesorar a los clientes²⁴. Las herramientas digitales recogen mejor la información sobre la creación de empresas, como los datos demográficos de los usuarios y gracias a ello los encargados de formular políticas pueden entender las consecuencias de la facilitación de las inversiones, además de medir sus efectos en las distintas comunidades y garantizar la inclusividad.

41. La preocupación por la autenticidad de los documentos transmitidos debería abordarse en el marco de una estrategia basada en el riesgo que parta de la base de que la mayoría de los usuarios actúan de buena fe (dicha estrategia pretende garantizar que los controles más detallados se centren únicamente en los aspectos críticos de los procedimientos). El impacto de las diferentes medidas de facilitación de las inversiones en las decisiones de inversión varía. Lo que más repercusiones tiene es proporcionar la información relevante en varios idiomas y simplificar los requisitos de inversión. Con el creciente uso de la digitalización, los países deberían estudiar la posibilidad de aprovechar la tecnología digital para difundir información. Una ventanilla digital única que combine los servicios básicos necesarios para llevar a cabo un proceso integrado de solicitud de inversión puede ser crucial para los inversores.

42. Para crear un entorno competitivo de facilitación de las inversiones, los Gobiernos también deberían incorporar medidas que vayan más allá de los trámites para realizar una inversión desde el extranjero. Las medidas de facilitación de las inversiones deberían abarcar el registro de las empresas, las aprobaciones, las licencias, los requisitos administrativos y los trámites relacionados con las autoridades fiscales y la seguridad social. Es importante establecer un proceso administrativo eficiente, desde la obtención de los permisos de inversión hasta el registro y el funcionamiento de las empresas, y a tal fin resulta imprescindible que haya sinergias entre los organismos de promoción de inversiones, los registros mercantiles y otras autoridades.

43. Por último, los programas de facilitación de las inversiones deberían contar con la participación de las diversas partes interesadas, incluidos los organismos públicos, las organizaciones profesionales y las cámaras de comercio. A nivel regional, la creación de capacidad y el intercambio de experiencias entre los Estados miembros pueden impulsar la implementación. La cooperación regional en materia de facilitación de las inversiones puede catalizar las medidas nacionales y beneficiar a todos los inversores.

VI. La facilitación de la actividad empresarial y las inversiones como un paso importante hacia el gobierno digital

44. Las herramientas del gobierno digital que tan importantes son para una implementación eficaz de las iniciativas de facilitación de las inversiones sientan las bases de una adopción más amplia del gobierno digital y representan un paso decisivo hacia la modernización de los procesos administrativos relacionados con la gobernanza. Está demostrado que la buena gobernanza, la transparencia normativa y los procedimientos administrativos eficientes inciden de manera positiva en la IED²⁵. Las encuestas realizadas a inversores y organismos de promoción de inversiones demuestran sistemáticamente que las

²⁴ UNCTAD, en base a datos proporcionados por el organismo de promoción de la inversión y la exportación de Benin y entrevistas realizadas con posterioridad a la implementación. Véase <https://unctad.org/news/how-bhutans-civil-servants-are-building-digital-government-system>.

²⁵ Hossain S. y Rahman Z., 2017, Does governance facilitate FDI in developing countries? *International Journal of Economics and Financial Issues*, 7(1).

deficiencias institucionales y en materia de gobernanza figuran entre los factores que más difícil hacen atraer inversiones en favor del desarrollo sostenible²⁶.

45. Como se ha señalado ya, está demostrado que las herramientas digitales de inversión contribuyen a reforzar la gobernanza, aumentan la transparencia y propician una administración más eficiente. Su aplicación más general a todos los servicios de gobierno digital puede contribuir a mejorar el atractivo de los países para los inversores extranjeros y nacionales, ya que de nada sirven a los inversores unos procesos facilitados de aprobación de los proyectos de inversión si los trámites generales que deben realizar luego para ampliar su actividad empresarial siguen siendo ineficientes. La rentabilidad que los Gobiernos obtienen al invertir en una plataforma de facilitación de las inversiones es mayor cuando se ofrecen otros trámites, como los que atañen a las empresas nacionales. Los Gobiernos también podrían estudiar la posibilidad de ampliar el alcance de las herramientas de facilitación de las inversiones para incluir un conjunto más amplio de procedimientos administrativos relacionados con el establecimiento de una empresa. Una vez se crea un registro mercantil digital y entidades como las pequeñas y medianas empresas, las sociedades de responsabilidad limitada y las sucursales de compañías extranjeras disponen de identidades en línea verificables, los Gobiernos pueden ampliar más fácilmente los servicios en línea en materia de licencias (comerciales, sectoriales y de importación y exportación), permisos (construcción y medio ambiente), impuestos (registro, declaración y pago), seguridad social (registro, notificación y pago de empleadores y empleados), transacciones inmobiliarias y registros sanitarios, farmacéuticos y de carbono.

46. En este contexto, las herramientas digitales desarrolladas por la UNCTAD con fines de facilitación de la actividad empresarial y las inversiones, en particular las ventanillas únicas, también pueden utilizarse en otros ámbitos de la administración. Desde un punto de vista técnico, el enfoque basado en la nube significa que no es necesaria una integración de los sistemas, que se pueden crear nuevas bases de datos dentro del mismo sistema de gobierno digital y que las interfaces de programación de aplicaciones pueden conectarse a las bases de datos existentes. Es posible crear nuevos servicios en línea, y los funcionarios pueden formar progresivamente a los compañeros de otros organismos en el uso del sistema o acceder a formación a través de la Academia de Gobierno Digital de la UNCTAD y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones. El sistema puede reconfigurarse para enviar los datos, documentos y tasas correspondientes a cada organismo según resulte necesario.

47. La UNCTAD ha comenzado a desarrollar ventanillas únicas digitales a petición de los Gobiernos, que van más allá de la creación de empresas, para facilitar las operaciones empresariales con las miras especialmente puestas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dicha actividad ha incluido lo siguiente: en Colombia, el registro y cálculo de las emisiones de carbono para evaluar las contribuciones determinadas a nivel nacional y certificar los créditos y débitos de carbono (siguiendo la metodología del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático); en El Salvador, las declaraciones fiscales y las notificaciones a la Seguridad Social; en Malí, una serie de herramientas para facilitar la concesión de licencias para la importación, distribución y la producción local de productos farmacéuticos (de acuerdo con las normas de la Organización Mundial de la Salud); y en Rwanda, la digitalización de la responsabilidad ampliada del productor. En todos los casos, la UNCTAD sigue un enfoque ascendente, avanza proceso por proceso e integra al personal de primera línea en el proceso de diseño.

48. Así pues, los principios elaborados por la UNCTAD para una facilitación de las inversiones eficaz también son válidos para una implementación más amplia del gobierno digital. Ello incluye la adopción de un enfoque ascendente en el que se haga hincapié en no abarcar demasiado al comienzo de un proyecto y digitalizar un proceso a la vez. De ese modo es posible dar impulso a una transformación digital más amplia a bajo costo. Se trata de un

²⁶ La encuesta mundial sobre competitividad para atraer inversiones del Banco Mundial de 2018 mostró que más del 80 % de los inversores encuestados consideraban que la transparencia y la previsibilidad de los organismos públicos eran fundamentales a la hora de elegir un lugar de inversión. Las encuestas anuales realizadas por la UNCTAD a los organismos de promoción de inversiones arrojan cifras similares.

planteamiento que anima a los organismos con mentalidad innovadora a dar el primer paso, para que luego se sumen los demás cuando las ventajas de la digitalización se hagan patentes y se devenguen los ingresos derivados de las tasas.

49. Este planteamiento difiere de las orientaciones imperantes en la implementación del gobierno digital, que hasta ahora han favorecido un enfoque descendente. Por ejemplo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos recomienda el desarrollo previo de una estrategia de gobierno digital alineada con otras estrategias sectoriales, la dotación de mecanismos de coordinación pangubernamentales, la definición de las competencias digitales, los perfiles laborales, las tecnologías, los contratos y los acuerdos interinstitucionales, y el análisis de los marcos legales y regulatorios²⁷. La encuesta sobre gobierno electrónico del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales mide factores como la presencia de marcos legales e institucionales²⁸.

50. Los países en desarrollo gozan de una ventaja especial a la hora de establecer sistemas de gobierno digital. A veces tienen que integrar menos sistemas heredados de los distintos ministerios y pueden implementar directamente las últimas soluciones basadas en la nube. El hecho de que haya un menor número de instituciones y órganos decisorios clave también puede ayudar a agilizar la implementación.

51. Como ya se ha indicado, la UNCTAD ha creado un menú de acción para la facilitación de las inversiones y está prestando a los Estados miembros una asistencia técnica activa en ese ámbito, con posibilidades de ampliación, para incluir a más países. La UNCTAD ha desarrollado con éxito herramientas digitales de fácil uso para la facilitación de las inversiones y el comercio y otros trámites administrativos que actualmente están operativas en más de 60 países de diversas regiones, en el marco de su plataforma de gobierno digital. Esas herramientas ayudan a los Gobiernos a ganar en transparencia (los portales de información digitales), a racionalizar y digitalizar procedimientos (las ventanillas únicas digitales) y a realizar análisis comparados a nivel regional (los monitores regionales de la facilitación de las inversiones).

52. La UNCTAD seguirá apoyando a los países en desarrollo en la implementación de herramientas de gobierno digital para la facilitación de la actividad empresarial, las inversiones y el comercio, y continuará colaborando con otras organizaciones internacionales en el seguimiento del desarrollo mundial y regional de la facilitación de las inversiones.

VII. Preguntas para el debate

53. Las deficiencias institucionales y relacionadas con la gobernanza figuran sistemáticamente en los resultados de los estudios y las encuestas a inversores entre los factores que más difícil hacen atraer inversiones en favor del desarrollo sostenible. Las soluciones de gobierno electrónico pueden contribuir de manera decisiva a la buena gobernanza y al fortalecimiento de las instituciones. La introducción de soluciones de gobierno digital en los ámbitos de la facilitación de la actividad empresarial y las inversiones ha demostrado ser un buen punto de partida para una implementación más amplia del gobierno electrónico. Los portales de información y las ventanillas únicas digitales para empresas e inversores permiten a los Gobiernos empezar digitalizando trámites como el registro de empresas para luego incluir otros servicios como la concesión de licencias y permisos, el registro ante las autoridades fiscales y la seguridad social, y otros trámites. Ese enfoque ascendente contrasta con el enfoque descendente de la implementación del gobierno digital, que a menudo resulta demasiado complejo y costoso para los países en desarrollo. La UNCTAD considera que la facilitación digital de la actividad empresarial y las inversiones (y el comercio) es un elemento clave para desarrollar otros servicios de gobierno digital e, indirectamente, constituye un pilar fundamental de la promoción de la inversión en el desarrollo sostenible. En este contexto, los delegados del 14º período de sesiones de la Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo tal vez deseen contemplar un diálogo

²⁷ Véase <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>.

²⁸ Véase <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>.

político sobre una promoción eficaz de la facilitación de la actividad empresarial y las inversiones para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que gire en torno a las siguientes preguntas:

a) ¿Cuáles son las principales prioridades en la implementación de medidas de facilitación de la actividad empresarial y las inversiones en apoyo del desarrollo sostenible?

b) ¿Qué importancia tiene la digitalización para una implementación eficaz de las medidas de facilitación de la actividad empresarial y las inversiones y qué mejores prácticas existen para los Gobiernos por cuanto respecta a la adopción de herramientas digitales?

c) ¿Cómo pueden los Gobiernos utilizar las herramientas digitales de facilitación de la actividad empresarial y las inversiones para desarrollar prácticas de gobierno digital más amplias y cómo pueden apoyar este proceso las organizaciones internacionales, incluida la UNCTAD?
