

Resumen

Inversiones extranjeras directas en desarrollo: un máximo de beneficios por un costo mínimo

Overview

Foreign Direct Investment for Development

Maximising Benefits, Minimising Costs

Los *Resúmenes* son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE.
Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OCDE Online Bookshop
(www.oecd.org).

Este *Resumen* no es una traducción oficial de la OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Prefacio

Las inversiones extranjeras directas (IED a partir de aquí) forman parte de sistemas económicos internacionales abiertos y eficaces, siendo un catalizador importante del desarrollo. Sin embargo, los beneficios de las IED no se acumulan automática y homogéneamente en los distintos países, sectores y comunidades locales. Las políticas nacionales y la estructura de las inversiones internacionales son determinantes para que las IED lleguen a un número cada vez mayor de países en vías de desarrollo y para que se transformen efectivamente en desarrollo. Los países receptores por su parte tienen que establecer políticas transparentes, amplias y eficaces que propicien un clima adecuado para la inversión, con la consiguiente formación de recursos humanos y el establecimiento de un clima institucional apropiado.

Los países desarrollados, que contribuyen con la mayoría de los flujos de IED procedentes de la OCDE, pueden contribuir a que este programa avance. Pueden ayudar a; el acceso de los países en vías de desarrollo a los mercados y tecnología internacionales, asegurando la coherencia política para un desarrollo más generalizado; el uso de la ayuda exterior al desarrollo (AED) para impulsar proyectos de inversión pública y privada; motivar a los países no pertenecientes a la OCDE para que se integren más en el marco internacional de inversiones con sus reglas establecidas; promover activamente las directrices de la OCDE para empresas multinacionales, junto con otros elementos de la declaración de la OCDE sobre inversiones internacionales; y, por último, a compartir en igualdad de condiciones con los países no pertenecientes a la OCDE cualquier planteamiento revisado para crear capacidad inversora.

Resumen y conclusiones

El presente estudio se centra en cómo aumentar al máximo los beneficios derivados de la presencia de compañías extranjeras...

Los países en vías de desarrollo, las economías emergentes y los países en transición ven cada vez más en las IED una fuente de desarrollo económico y de modernización, de crecimiento de la renta y del empleo. Los países han liberalizado el régimen de sus IED y seguido otras políticas para atraer inversiones. Se han planteado cómo desarrollar sus propias políticas para maximizar los beneficios de la presencia extranjera en su economía doméstica. El estudio *Inversiones extranjeras directas en desarrollo* estudia principalmente el segundo aspecto, centrándose en el efecto global de las IED en el crecimiento económico y en otros procesos dinamizadores del bienestar, y en los canales a través de los cuales se consiguen estos beneficios.

Los beneficios globales de las IED para las economías de los países en vías de desarrollo están bien documentados. Si el país receptor dispone de políticas adecuadas y de un nivel básico de desarrollo, la mayoría de los estudios demuestran que las IED desencadenan un desbordamiento de la tecnología, ayudan a la formación de capital humano, contribuyen a la integración en el mercado internacional, ayudan a crear un clima de mayor competencia en los negocios y acrecientan el desarrollo de las empresas. Todo esto contribuye a un mayor crecimiento económico, que es la herramienta más potente para aliviar la pobreza de los países en vías de desarrollo. Además, aparte de los beneficios estrictamente económicos, las IED pueden ayudar a mejorar las condiciones sociales y ambientales del país receptor mediante, por ejemplo, la transferencia de tecnologías « más limpias » y la orientación a políticas empresariales socialmente más responsables.

...al tiempo que se toma nota de los posibles costos y se proponen remedios para reducirlos.

El informe no se fija sólo en los efectos positivos de las IED en el desarrollo. También expresa su preocupación acerca de los posibles inconvenientes para las economías receptoras, tanto económicos como no económicos. Aunque muchos de esos inconvenientes, denominados "costos" en este informe, podría decirse que reflejan defectos de las políticas nacionales de los países receptores, pueden surgir sin embargo importantes problemas si esos defectos no se

pueden enderezar fácilmente. Entre los posibles obstáculos destacan un deterioro de la balanza de pagos, dado que los beneficios se repatrián (aunque a menudo compensados por las IED recibidas), la falta de coordinación eficaz con las comunidades locales, el posible efecto perjudicial de las IED en el medio ambiente, en particular de las industrias extractivas y pesadas, trastornos sociales debidos a una comercialización acelerada en los países menos desarrollados, y los efectos de la competencia en los mercados nacionales. Además, ciertas autoridades de países receptores ven que una dependencia creciente de las empresas que operan internacionalmente representa para ellos una pérdida de soberanía política. Incluso algunos beneficios potenciales pueden resultar ilusorios si, por ejemplo, la economía receptora, en su estado actual de desarrollo económico, es incapaz de beneficiarse de las tecnologías o de la experiencia que transfiere una IED.

I. Tendencias

Las IED alcanzan nuevos records en 1999 y en 2000...

La magnitud de los flujos de IED siguió batiendo records en la última década, antes de su caída en 2001. En el año 2000, esos flujos alcanzaron un total de 1,3 trillones de USD – o cuatro veces el nivel de cinco años atrás. Más del 80% de los receptores de estos flujos, y más del 90% de sus procedencias, se situaban en “países desarrollados”. La tabla 1 muestra un desglose de los flujos procedentes de países de la OCDE.

Tabla 1. Flujo de las IED procedente de países de la OCDE, por regiones

	En millones de USD				Porcentaje del total			
	1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000
MUNDIAL	61,277	235,836	335,194	1,068,786	100	100	100	100
<i>de los cuales:</i>								
países de la OCDE	42,055	189,166	263,716	904,349	68.6	80.2	79.7	84.6
países no miembros de la	19,222	46,670	71,437	137,747	31.4	19.8	21.3	12.9
<i>de los cuales:</i>								
África	404	195	3,100	7,267	0.7	0.1	0.9	0.7
Asia*	2,171	12,650	25,106	29,494	3.5	5.4	7.5	2.8
Europa*	8	408	3,570	14,026	0.0	0.2	1.1	1.3
Latinoamérica y Caribe*	9,101	18,948	23,632	68,374	14.9	8.0	7.1	6.4
Oriente Medio y				1,571	0.3	0.4	0.6	0.1
Próximo Oriente	212	1,056	1,936					
Sin localizar	7,325	13,413	14,093	17,015	12.0	5.7	4.2	1.6

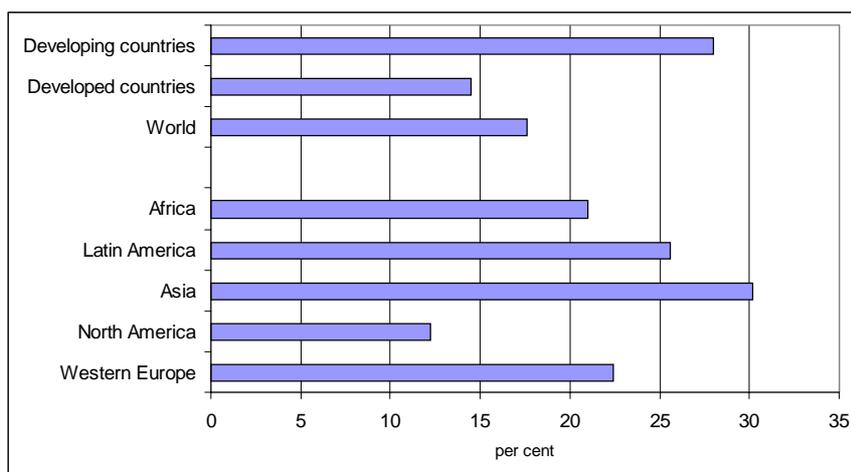
* países de la OCDE excluidos

Fuente: *Estadísticas de la OCDE sobre inversiones extranjeras directas.*

...y aunque los países desarrollados fueron los principales receptores, los países en vías de desarrollo también recibieron sumas económicamente significativas...

La porción limitada de IED que va a parar a los países en vías de desarrollo se distribuye de forma poco homogénea, de forma que dos tercios de todas las IED que, procedentes de países de la OCDE se destinan a países no pertenecientes a esta organización, fluyen hacia Asia y Latinoamérica. Dentro de las regiones se da una fuerte concentración en unos pocos países, como es el caso de China y Singapur en Asia. Aún así, las IED que llegan a los países en vías de desarrollo suponen sumas importantes para ellos, de manera que algunos sobrepasan a los de más importante economía dentro de la OCDE, en términos relativos de IED y economía nacional (figura 1). Además, el flujo de IED a todos los países en vías de desarrollo actualmente sobrepasa la ayuda oficial al desarrollo por amplio margen, lo que resalta la necesidad de enfocar las IED como herramienta para el desarrollo económico. En el cuadro 1 se analiza brevemente el problema de atraer IED hacia el continente africano.

Figura 1. Total de IED recibidas, 2000 (como parte del PIB)



...principalmente en forma de nuevas implantaciones.

En los últimos años se ha producido un flujo creciente de IED a través de fusiones y adquisiciones. Ello refleja en parte una oleada de absorciones por parte de compañías trasatlánticas, y en parte los programas de privatización a gran escala que se llevaron a cabo en gran parte del mundo en los años noventa. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo, las inversiones de nueva planta se han mantenido como la principal forma de entrada de los inversores directos, seguida de la participación de las compañías extranjeras en las privatizaciones.

Cuadro 1. IED recibidas en África

Todo el continente africano (exceptuando África del Sur) recibió en el año 2000 IED por un valor estimado de 8,2 miles de millones de USD. A título comparativo, esto equivale a las IED que atrajo Finlandia este año, y representa un raquíto 0,6 por ciento del total de los flujos mundiales de IED. Algunos estudios recientes se han ocupado de las posibles razones de esta aparentemente espectacular incapacidad de los países africanos para atraer a los inversores extranjeros.

Los factores principales que han movido las IED hacia África en las últimas décadas parecen haber sido la disponibilidad de recursos naturales en los países receptores (por ejemplo, inversiones en la industria petrolera de Nigeria y Angola) y, en menor medida, el tamaño de las economías nacionales. Las razones de la escasez de IED en la mayoría de los demás países africanos obedecen, probablemente, a los mismos factores que han contribuido a la normalmente baja inversión privada para aumentar el PIB a lo largo y ancho de todo el continente. Los estudios atribuyen esto al hecho de que, aunque los beneficios brutos de la inversión pueden llegar a ser muy altos en África, el efecto queda más que contrarrestado por los elevados impuestos y un acusado riesgo de pérdida del capital. Por lo que se refiere a los factores de riesgo, los analistas están hoy de acuerdo en que tres de ellos pueden ser muy significativos: inestabilidad macroeconómica; pérdida de activos debido a que los contratos quedan en papel mojado; y destrucción física causada por los conflictos armadosⁱ. El segundo de los citados puede llegar a ser especialmente desalentador para los inversores domiciliados en el extranjero, pues normalmente son excluidos de las redes informales de acuerdos y ejecuciones derivadas de la falta de transparencia en los sistemas judiciales.

Recientes estudios señalan otros factores que retienen a las IED, en especial, la convicción de que van a seguir manteniéndose las actuales políticas económicas nacionales, la mala calidad de los servicios públicos y lo cerrado de sus regímenes comercialesⁱⁱ. Incluso donde los obstáculos para las IED podrían no ser insuperables, los inversores pueden tener serias razones para adoptar una actitud de esperar y ver qué pasa. Las IED (y en particular la inversión de nueva planta) tienen en sí un elemento irreversible importante, de manera que donde el inversor percibe un alto riesgo, el incentivo para que se embarque en una IED debe ser muy sólido si se quiere que no dilate su decisiónⁱⁱⁱ. Este problema se magnifica donde un déficit democrático, o de legitimidad política, hacen que el sistema de gobierno sea propicio a cambios repentinos. Por último, una falta de esfuerzo para integrar el comercio regional, se destaca como factor singular^{iv}. Debido a esto, los mercados nacionales son exiguos, crecen a un ritmo modesto, y hasta se contraen en algunos casos.

Sin embargo, unos pocos países han sido capaces de atraer IED, parece ser que en virtud del ambiente que se respira en ellos para los negocios. Se afirma que países como Mozambique, Namibia, Senegal y Mali mostraban al final de los noventa un clima inversor favorable^v. Parece que ello ha sido así principalmente como consecuencia de las políticas gubernamentales a favor de la liberalización del comercio; el lanzamiento de programas de privatización; la modernización de las leyes relacionadas con las inversiones y la adopción de acuerdos internacionales para las IED; el desarrollo de unos pocos proyectos prioritarios de amplio impacto económico; y, por último, el haberse comprometido en esfuerzos publicitarios de gran relieve, dirigidos a informar a los inversores de todas estas mejoras.

II. IED y crecimiento

Más allá del estímulo macroeconómico inicial derivado de la propia inversión, las IED influyen en el crecimiento aumentando la productividad total y, más ampliamente, la eficacia del uso de los recursos del país receptor. Esto funciona en tres direcciones: los vínculos entre las IED y los flujos del comercio exterior, los efectos indirectos o externos de cara al sector empresarial concreto del país receptor, y el impacto directo en los factores estructurales de la economía receptora.

En general se admite que las IED producen un impacto de crecimiento “adicional”. Su magnitud está menos clara...

La mayoría de los estudios empíricos llegan a la conclusión de que las IED contribuyen tanto al factor de productividad como al crecimiento de la renta de los países receptores, más allá de lo que las inversiones nacionales pudieran impulsar normalmente. Más difícil es, sin embargo, valorar la magnitud de este impacto, en gran medida porque los importantes flujos de IED que se reciben en los países en vías de desarrollo coinciden frecuentemente con altas tasas de crecimiento atípico provocadas por factores que no tienen relación con ellos. Es dudoso que, tal como se afirma a veces, los efectos positivos de las IED se vean ensombrecidos por una retirada parcial (efecto “desplazamiento”) de la inversión nacional. Algunos investigadores han evidenciado dicha retirada, mientras que otros llegan a la conclusión de que las IED pueden servir realmente para aumentar la inversión interna. Sea lo que fuere, incluso cuando se da el referido efecto, el resultado neto es beneficioso en general, y ello en gran medida porque aquel repliegue inversor tiene el efecto de liberar los escasos fondos nacionales para otras inversiones.

...particularmente en los países menos desarrollados, cuyos bajos niveles educativo y tecnológico, y cuya debilidad de mercados financieros pueden recortar los beneficios.

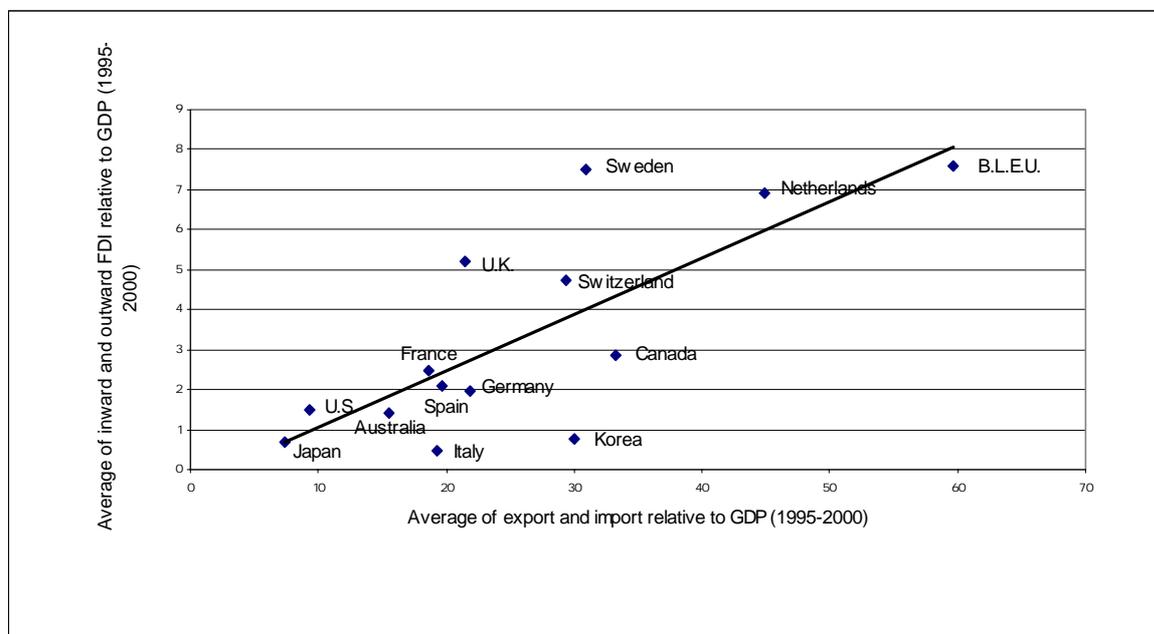
En las economías menos desarrolladas, las IED parecen tener en cierta medida un efecto menor en el crecimiento, que se ha atribuido a la existencia de un “umbral de internacionalización”. Parece que los países en vías de desarrollo necesitan haber alcanzado un cierto nivel de desarrollo en educación, tecnología, infraestructuras y sanidad para poderse beneficiar de la presencia extranjera en sus mercados. Unos mercados financieros imperfectos y subdesarrollados pueden impedir que un país reciba plenamente los beneficios de las IED. Una intermediación financiera débil golpea más duramente a las empresas nacionales que a las multinacionales. En ciertos casos ello puede conducir a una escasez de recursos financieros que las descartan para captar las oportunidades de negocio derivadas de la presencia extranjera. La participación de los inversores extranjeros en infraestructuras físicas y en sectores financieros (sometidos a los marcos reguladores adecuados) pueden ayudar en estos dos aspectos.

a) Comercio e inversión

Aunque queda claro que el efecto de las IED en el comercio exterior de los países receptores difiere de forma significativa de unos países y sectores económicos a otros, hay unanimidad, sin embargo, en que el vínculo entre las IED y el comercio ha de contemplarse en un contexto más amplio que el del mero impacto directo de la inversión en las importaciones y exportaciones. El principal beneficio que se puede asociar al comercio de los países receptores radica en su contribución a largo plazo a la más estrecha integración de la economía receptora en la economía mundial, en un proceso que seguramente desarrollará más importaciones y más exportaciones. Es decir, ya se admite que comercio e inversión se refuerzan mutuamente en la canalización de actividades transfronterizas. Sin embargo, las autoridades de los países receptores han de tener en cuenta también los impactos a corto y medio plazo de las IED en el comercio exterior, especialmente cuando chocan con presiones en su balanza de pagos por cuenta corriente, debiéndose plantear si los intercambios de las empresas de capital extranjero con sus sociedades matriz no van a disminuir su reserva de divisas.

Normalmente las IED se dan conjuntamente con una integración más amplia del comercio exterior, que puede reflejar una creciente integración vertical, así como el establecimiento de redes de distribución transnacionales.

A medida que los países se desarrollan y se acercan a una situación de nación industrializada, las IED que se reciben contribuyen a una mayor integración en la economía mundial, creando y multiplicando los flujos comerciales extranjeros (la relación entre apertura comercial e inversión se puede apreciar en la figura 2). Aparentemente hay varios factores en juego. Entre ellos, el desarrollo y fortalecimiento de las redes internacionales de empresas filiales y una importancia creciente de las subsidiarias extranjeras en las estrategias de las multinacionales en cuestiones de distribución, ventas y marketing. En ambos casos esto lleva a una conclusión política importante, esto es, que la capacidad de un país en vías de desarrollo para atraer IED está condicionada fundamentalmente por el hecho de que el solicitante se dedique posteriormente a actividades de importación y exportación. A su vez esto significa que los posibles países receptores deben adoptar una política de apertura al mercado internacional como base de su estrategia para beneficiarse de las IED, y que, restringiendo las importaciones, recortan su capacidad para atraer inversiones directas. Los países receptores deberían adoptar estrategias para atraer IED aumentando la cuantía de sus transacciones mediante políticas de liberalización e integración regional.

Figura 2. Apertura a las IED y al comercio

La capacidad de las IED para contribuir a desarrollar las posibilidades exportadoras depende de la situación. Las zonas de libre cambio pueden ser un instrumento para conseguir una más estrecha integración en el comercio mundial, pero tienen un coste.

La capacidad de los países receptores para emplear las IED como medio de incrementar las exportaciones a corto y medio plazo depende de la situación. Los ejemplos más claros de cómo las IED multiplican las exportaciones se encuentran donde las inversiones recibidas ayudan a los países receptores que han sido impedidos financieramente a utilizar su dotación de recursos (por ejemplo, inversión extranjera en extracciones mineras) o su posición geográfica (por ejemplo, inversión en ciertas economías de transición). Cada vez se presta más atención a las medidas destinadas a aprovechar los beneficios de las IED con vistas a integrar las economías receptoras más estrechamente en los flujos de mercado internacionales, en particular estableciendo zonas de libre cambio. En muchos casos éstas han contribuido a incrementar las importaciones y las exportaciones de los países en vías de desarrollo. No está claro, sin embargo, que los beneficios para las economías nacionales justifiquen inconvenientes tales como el costo para el bolsillo público que supone mantener dichas zonas o el riesgo de crear un campo de juego no homogéneo entre empresas nacionales y extranjeras y de desencadenar guerras de oferta internacionales.

Por lo general, las IED no han sido un instrumento adecuado para las estrategias de sustitución de importaciones.

Los estudios recientes no avalan la sospecha de que los países menos desarrollados puedan utilizar las IED recibidas como un sustituto de las importaciones. Por el contrario, las IED tienden a aumentar las importaciones, efecto que va disminuyendo gradualmente a medida que las empresas locales pueden ir convirtiéndose en subcontratistas de las multinacionales.

b) Transferencias de tecnología

La literatura económica identifica la transferencia de tecnología tal vez como el cauce principal a través del que la presencia de compañías extranjeras puede producir efectos secundarios positivos en la economía receptora. Las multinacionales son en el mundo desarrollado la fuente más importante de I+D, y por lo general tienen un nivel tecnológico más alto que el existente en los países en vías de desarrollo, de manera que pueden producir un efecto indirecto muy grande desde el punto de vista de la tecnología. Sin embargo, si ello es así y en qué medida, va a depender de la situación y de los sectores de que se trate.

Las transferencias de tecnología son un aspecto importante de la presencia de las multinacionales, especialmente por sus vínculos de tipo vertical...

Transferencia de tecnología y difusión del trabajo a través de cuatro canales interrelacionados: vínculos de carácter vertical con proveedores o compradores en los países receptores; relación horizontal con empresas de la competencia o complementarias del mismo sector industrial; migración de la mano de obra especializada; y la internacionalización de I+D. La evidencia de un efecto secundario positivo es mayor y más constante en el caso de las relaciones verticales, particularmente, la integración vertical con los proveedores locales de los países en vías de desarrollo. Las multinacionales suministran normalmente asistencia técnica, instrucción práctica y otros tipos de información que aumentan la calidad de los productos del proveedor. Muchas multinacionales ayudan a los proveedores locales en la compra de materias primas y bienes intermedios, así como en la modernización y mejora de sus instalaciones productivas.

...mientras se debate la importancia de las relaciones de tipo horizontal.

No es fácil obtener una evidencia empírica fiable sobre los efectos secundarios horizontales, dado que la introducción de una multinacional en la economía de un país menos desarrollado afecta a la estructura del mercado local de una forma que los investigadores no pueden controlar fácilmente. Los escasos estudios hechos sobre el alcance de los efectos

secundarios horizontales llevan a diferentes resultados. Un posible motivo podrían ser los esfuerzos de las empresas extranjeras para evitar la transferencia de sus conocimientos a sus competidores directos. Parece apreciarse que el efecto secundario horizontal es más importante entre empresas que actúan en sectores sin relación mutua.

El efecto en el crecimiento depende de la “importancia” de las tecnologías extranjeras, y del nivel tecnológico básico del país receptor.

Hay que hacer una salvedad en relación con la importancia de las tecnologías transferidas. Para que una transferencia de tecnología genere efectos secundarios, las tecnologías han de ser importantes para el sector de negocio del país receptor más allá de la compañía que las recibe en primer lugar. El nivel tecnológico del sector empresarial del país receptor es de gran importancia. Está claro que para que una IED tenga un impacto más positivo sobre la productividad que una inversión nacional, la disparidad entre empresas nacionales e inversores extranjeros debe ser relativamente pequeña. En el caso de que se den grandes diferencias, o si el nivel tecnológico absoluto del país receptor es bajo, las empresas nacionales serán incapaces de absorber las tecnologías extranjeras transferidas por las multinacionales.

c) Mejora del capital humano

El mayor efecto de las IED sobre el capital humano de los países en vías de desarrollo resulta ser indirecto, dándose principalmente no como consecuencia del esfuerzo de las multinacionales, sino más bien por las políticas gubernamentales que tratan de buscar IED para aumentar el capital humano. Después de que las personas se emplean en las subsidiarias de las multinacionales, su capital humano ha de potenciarse por medio de la instrucción práctica y el aprendizaje sobre la marcha. Esas subsidiarias pueden tener también un influjo positivo en la potenciación del capital humano en otras empresas con las que mantienen lazos, como son los proveedores. Esta potenciación puede tener efectos posteriores cuando esa mano de obra se cambie a otras empresas y cuando algunos empleados se conviertan en empresarios. De esta manera, el tema del desarrollo humano se liga íntimamente a cuestiones más amplias asociadas al propio desarrollo en general.

El capital humano es esencial para que el clima de un país sea propicio. En particular, se debe alcanzar un determinado nivel mínimo de educación...

La inversión en educación general y en otros aspectos del capital humano es del mayor interés para crear un ambiente propicio a las IED. Alcanzar un determinado nivel mínimo de educación es fundamental para que un país pueda, a la vez, atraer IED y optimizar los efectos secundarios de la presencia de empresas extranjeras para el capital humano. El nivel mínimo varía de unas industrias a otras y depende de otras características del ambiente más o menos propicio que ofrezca el país receptor; no es probable que sólo la educación haga a un país

atractivo a los inversores extranjeros. Sin embargo, si se mantiene persistentemente una gran diferencia de conocimientos entre el establecimiento extranjero y el resto de la economía receptora, no se pueden esperar efectos secundarios significativos.

...y deben respetarse las normas básicas del mercado laboral.

Entre los otros elementos importantes que hacen que exista un clima propicio, están las normas del mercado de trabajo existentes en el país receptor. Tomando medidas contra la discriminación y el abuso, las autoridades aumentan las oportunidades de los empleados para mejorar su potencial humano, reforzando con ello su manera de proceder. Además, un mercado de trabajo en el que los participantes tienen acceso a un cierto grado de seguridad y de aceptación social se presta antes a la flexibilidad, clave para el éxito de las estrategias económicas que se apoyan en el capital humano. Ello facilita un clima en el que las multinacionales con base en países de la OCDE pueden operar más fácilmente, aplicando las normas de sus países de origen y contribuyendo así al desarrollo del capital humano. Una estrategia para acercarse a esta meta es una adhesión más amplia a la Declaración sobre inversión internacional y empresas multinacionales de la OCDE, que fomentaría la aceptación de los principios establecidos en las directrices de la OCDE para empresas multinacionales.

Es esencial que el país receptor posea una educación general. La potenciación del capital humano por medio de las industrias subsidiarias puede ser un suplemento útil...

Aunque es evidente la influencia positiva de la presencia de multinacionales en la mejora del capital humano, también salta a la vista que su importancia es considerablemente inferior a la educación general (pública). Los efectos benéficos de la instrucción práctica derivados de una IED pueden complementar, pero no reemplazar, un aumento general de la formación. No obstante, la presencia de las multinacionales puede aportar a las autoridades del país receptor, a través de su demanda de mano de obra cualificada, una pronta información de qué especialidades se necesitan. El problema para las autoridades es hacer frente a esta demanda de manera programada al tiempo que auspicia la imprescindible educación general que, por serlo, no beneficia directamente a empresas concretas.

...en particular, dado que las multinacionales casi siempre facilitan más instrucción práctica que las empresas nacionales.

A pesar de las fuertes discrepancias en los ámbitos nacional y sectorial, parece evidente que las multinacionales tienden a dar más instrucción práctica y otras mejoras al capital humano que lo puedan hacer las empresas nacionales. No está claro, sin embargo, que este capital humano así creado tenga efectos secundarios en el resto de la economía del país

receptor. Las políticas destinadas a aumentar la flexibilidad del mercado laboral y a estimular la creación de empresas, entre otras estrategias, pueden reforzar dichos efectos.

Los logros tecnológicos y educativos se refuerzan mutuamente; ello justificaría que los políticos se plantearan su coordinación.

El nivel de formación del capital humano y los efectos secundarios están íntimamente relacionados con la transferencia de tecnología. Así, los sectores de tecnología avanzada y los países receptores tienen más probabilidad de observar efectos secundarios para el capital humano y, a la inversa, las economías con un elevado componente de capital humano se prestan con más facilidad a recibir el beneficio de los efectos secundarios tecnológicos. La consecuencia es que los esfuerzos para aprovechar los beneficios de los efectos secundarios derivados de la tecnología y del capital humano serán más eficaces cuando las políticas de mejora tecnológica y educativa estén coordinadas.

d) Competencia

Las IED y la presencia de multinacionales pueden ejercer una influencia significativa en la competencia del mercado dentro de los países receptores. Sin embargo, como no hay unanimidad sobre cómo medir el grado de competencia en un mercado dado, pocas conclusiones firmes se pueden deducir de los indicios que aporta la realidad. La presencia de empresas extranjeras puede ayudar mucho al desarrollo económico estimulando la competencia nacional que llevará finalmente a una productividad más alta, precios más bajos y una asignación más eficaz de recursos. Como contrapartida, la llegada de multinacionales tiende asimismo a aumentar los niveles de concentración en los mercados del país receptor, lo que puede dañar la competencia. Este riesgo se agrava por cualquiera de estos factores: el país receptor constituye un mercado geográfico aislado, los obstáculos para el acceso son grandes, el país receptor es pequeño, el candidato detenta una posición importante en el mercado internacional, o el marco legislativo sobre la competencia del país receptor es débil o apenas se cumple.

La concentración del mercado ha crecido como consecuencia de las fusiones y adquisiciones y de las estrategias de cooperación empresarial...

La concentración del mercado ha crecido mucho en todo el mundo desde principios de los años noventa debido a una oleada de fusiones y adquisiciones que ha reconfigurado el paisaje empresarial mundial. Al mismo tiempo, el aumento de las alianzas estratégicas ha cambiado el modo de interacción de las empresas oficialmente independientes. Se piensa que las alianzas limitan la competencia directa al tiempo que mejoran la eficacia, pero la cosa no está tan clara. También se ha producido una oleada de privatizaciones que ha atraído mucha inversión directa

exterior (principalmente en países emergentes y en vías de desarrollo), y esto también ha podido tener efectos importantes sobre la competencia.

...no menos entre los países en vías de desarrollo...

Hay estudios prácticos que demuestran que el efecto de las IED en la concentración empresarial de los países receptores es, en todo caso, mayor en los países en vías de desarrollo que en las economías más maduras. Esto puede llevar a la preocupación de si la entrada de multinacionales en los países menos desarrollados pueda constituir competencia desleal. Además, aunque parece claro que la entrada de multinacionales aumenta la productividad de los titulares en los países receptores cuando se trata de países desarrollados, no se puede decir lo mismo de los países en vías de desarrollo. Donde se dan tales efectos secundarios, su magnitud y dispersión están ligadas positivamente a unos niveles altos de competencia.

...pero en la mayoría de los casos no al extremo de tener que preocuparse por la competencia.

Sin embargo, el impacto directo de una concentración creciente sobre la competencia varía, en todo caso, según el sector y el país del que se trate. Hay relativamente pocas industrias en las que la concentración mundial haya alcanzado niveles que pudieran causar un temor especial por la competencia, especialmente si se trata de mercados de ámbito mundial. Además, un elevado nivel de concentración en mercados adecuadamente definidos no tiene necesariamente que traducirse en menor competencia si las barreras de entrada y salida son bajas o los compradores están en buenas condiciones para protegerse de precios más altos.

Las estrategias para evitar la competencia desleal comprenden la apertura a los mercados exteriores y el refuerzo de las leyes y prácticas nacionales sobre la competencia.

Aunque económicamente sea deseable permitir a los competidores extranjeros de alta productividad reemplazar a las empresas nacionales menos productivas, es necesario aplicar políticas que salvaguarden un grado saludable de competitividad. Podría decirse que el mejor modo de conseguirlo es extendiendo el “mercado pertinente” mediante la apertura creciente de la economía receptora al mercado internacional. Además son recomendables las leyes que aumentan la eficacia de la competencia nacional y las agencias fiscalizadoras para minimizar los efectos de la competencia desleal en las compañías más débiles del mercado. Cuando se examinan las fusiones y se comprueban posibles abusos de poder, debería hacerse énfasis en proteger la competencia más que a los competidores. La política moderna sobre competencia se centra en la eficiencia y en la protección de los consumidores; cualquier otro planteamiento puede conducir a una política reducida puramente a la competencia industrial que tal vez no beneficie a largo plazo a los consumidores.

e) Desarrollo empresarial

Las IED tienen capacidad para estimular significativamente el desarrollo en los países receptores. Entre las repercusiones directas en la empresa adquirida destacan; sinergias de la multinacional adquiriente, esfuerzos para aumentar la eficacia y reducir los costos y desarrollo de nuevas actividades. Además se pueden dar mejoras de productividad en empresas que no tengan relación con ellas a través de efectos demostración (imitación) u otros efectos secundarios semejantes a los que afectan a la tecnología y al capital humano. Los datos actuales apuntan a una significativa mejora de la eficiencia económica en las empresas adquiridas por las multinacionales, aunque en grados que varían por país y sector. Donde más se nota la mejora es en industrias con economía de escala. En este caso, la inclusión de una empresa individual dentro de un ente corporativo mayor produce, en general, aumentos importantes de su eficiencia.

Es normal que las absorciones lleven consigo mejoras en la gestión y dirección, por medio de las cuales se debe encontrar el justo equilibrio entre la capacidad extranjera y la nacional.

Las absorciones originadas en el extranjero llevan a cambios en la gestión y en la dirección corporativa. Las multinacionales suelen imponer sus propias políticas de empresa, sus sistemas de informes internos y sus políticas de información en las empresas adquiridas (aunque se dan casos en que aprenden de las subsidiarias), y cierto número de gestores extranjeros suelen venir con la absorción. En la medida en que las prácticas de las compañías extranjeras sean mejores que las existentes en la economía receptora, ello puede aumentar la eficacia corporativa, según se desprende de los estudios realizados sobre el terreno. Sin embargo, dado que las habilidades propias del país constituyen un activo para los gestores de las subsidiarias, las multinacionales deben esforzarse en conseguir la combinación óptima de directivos locales y foráneos.

La experiencia de participación extranjera en las privatizaciones ha sido positiva, a pesar de que ciertas medidas para aumentar la eficacia hayan sido polémicas desde el punto de vista político.

Un caso especialmente importante se refiere a la participación extranjera en la privatización de empresas propiedad del gobierno. Muchas experiencias sacadas de economías en transición del este y centro de Europa han sido muy positivas; la participación de las multinacionales en privatizaciones ha mejorado sistemáticamente la eficacia de las empresas adquiridas. Sin embargo, se ha producido alguna controversia política porque las mejoras de eficacia se han asociado a una considerable pérdida de empleos a corto plazo. Además, la importancia de las IED en relación con la privatización en las economías de transición podría poner de relieve el hecho de que hay pocos inversores estratégicos nacionales con acceso a una financiación suficiente. En aquellos pocos casos en que los inversores privados nacionales ya

habían participado en empresas de propiedad pública, se consiguieron importantes mejoras de eficacia.

La privatización de servicios públicos en países en vías de desarrollo ha suscitado problemas de salvaguarda de la competencia.

La privatización de servicios públicos suele ser normalmente un tema muy delicado, dado que estas empresas monopolizan el mercado al menos en segmentos de la economía local. Puede decirse que la primera y mejor estrategia es ligar privatización y apertura de mercados a una mayor competencia. Pero si el ente privatizado no se ha reestructurado por completo antes de su privatización, las autoridades locales recurren con frecuencia a atraer inversores extranjeros con el señuelo de protegerlos de la competencia durante un cierto tiempo. En este caso es cuando más se necesita una supervisión reguladora nacional, a la vez fuerte e independiente.

Las autoridades disponen de incentivos que facilitan el uso de las IED como instrumento estratégico para el desarrollo y la reestructuración de empresas.

En términos generales, el cuadro que podría pintarse con los efectos de las IED en la reestructuración de empresas, de acuerdo con recientes experiencias, podría ser demasiado positivo, ya que los inversores tuvieron ocasión de orientar sus objetivos a empresas cuya eficacia era potencialmente mejorable. Sin embargo, desde una perspectiva política, esto no importa demasiado, con tal de que los inversores extranjeros se diferencien de los nacionales en su capacidad o voluntad de mejorar la eficacia o crear nuevas oportunidades de negocio. Las autoridades que se propongan mejorar la eficacia económica de los distintos sectores de negocio nacionales tienen incentivos para fomentar IED como medio de reestructuración de las empresas.

III. IED y preocupación social y medioambiental

Las IED tienen la posibilidad de llevar beneficios sociales y medioambientales a las economías receptoras mediante la difusión de las buenas prácticas y tecnologías manejadas por las multinacionales, y de los consiguientes efectos secundarios que se derraman sobre las empresas nacionales. Existe el riesgo, sin embargo, de que empresas de propiedad extranjera puedan usar las IED para “exportar” producciones prohibidas en sus países de origen. En este caso, y especialmente si las autoridades del país receptor están muy interesadas en atraer IED, podría existir el riesgo de rebajar o congelar las normas reguladoras. En realidad hay pocos datos que apoyen esta contingencia de riesgo.

Así como la responsabilidad recae en gran medida sobre las autoridades del país receptor, las IED tienen grandes posibilidades de beneficiar el medio ambiente...

El impacto directo de las IED en el medio ambiente suele ser positivo, al menos si las políticas medioambientales del país receptor son adecuadas. Sin embargo, también hay ejemplos de lo contrario, especialmente en determinadas industrias y sectores. Y lo que es más importante aún, para absorber plenamente los beneficios medioambientales de las IED recibidas, se requiere una disposición adecuada en el medio local en cuanto a las prácticas medioambientales y a una mayor capacidad tecnológica de las empresas receptoras.

...ya que por lo general las multinacionales tienen unas tecnologías más “limpias” y modernas.

La tecnología que se transfiere a los países en vías de desarrollo, asociada a la inversión directa exterior, tiende a ser más moderna y, desde un punto de vista medioambiental, “más limpia” que la disponible en el lugar. Además, se ha notado un efecto indirecto positivo allí donde la imitación local, la rotación del personal y las exigencias de la cadena de suministros condujeron a mejoras medioambientales más generalizadas en la economía receptora. Ha habido algunos ejemplos, sin embargo, donde ciertas multinacionales trasladaron equipos considerados inconvenientes en sus países de origen, a sus filiales de los países en vías de desarrollo. El empleo de esta tecnología degradada no redundaba normalmente en beneficio de la compañía; ésta es la clase de riesgo medioambiental asociado a una IED.

No parece que las multinacionales induzcan a los países receptores a relajar sus leyes medioambientales.

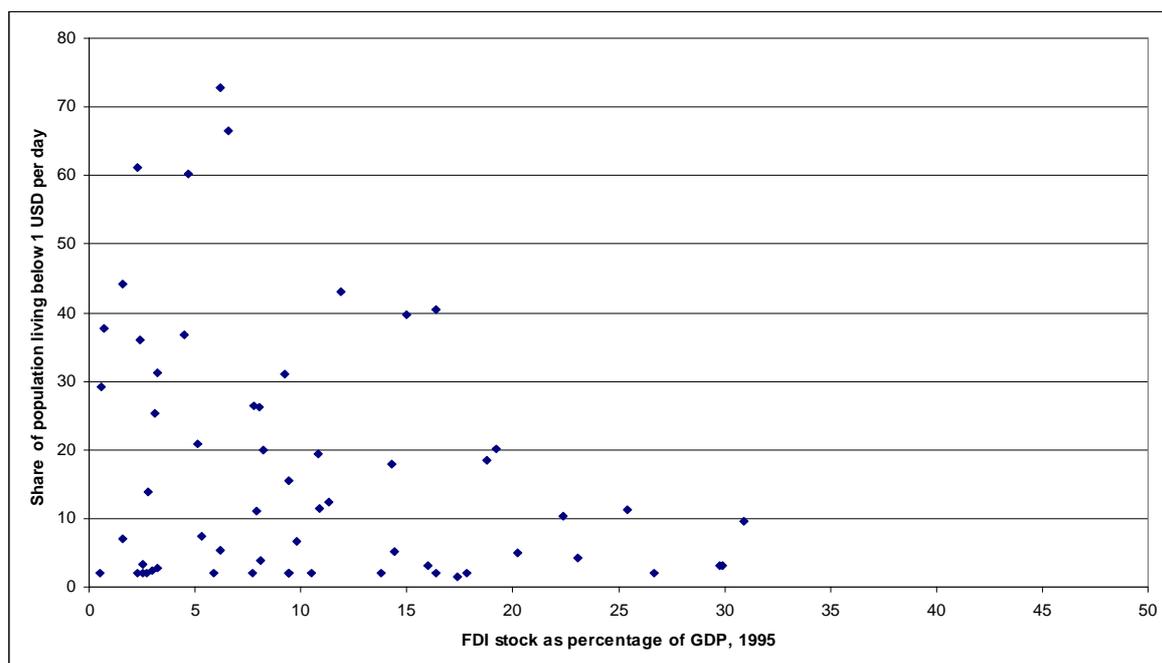
Los estudios realizados desmienten la afirmación de que los esfuerzos de los legisladores para atraer IED pueden conducir a “paraísos de contaminación” o a una “carrera a la baja”. Sin embargo, es más verosímil la posibilidad de una “congelación legislativa”. Al parecer, el costo de cumplimiento de la legislación medioambiental es tan bajo (y es tan grande el daño a la reputación de una compañía que pudiera tratar de evitarlo) que la mayoría de las multinacionales sitúan su producción en los países en vías de desarrollo al margen de sus leyes medioambientales. Esto parece ser así según la riqueza y la preocupación por el medio ambiente que se respire en los países donde operan las multinacionales.

Las IED pueden ayudar a disipar la preocupación social utilizándose como instrumento para aliviar la pobreza...

Hay abundantes datos sobre las repercusiones sociales de las IED. Ellos avalan la idea de que la inversión extranjera puede ayudar a reducir la pobreza y a mejorar las condiciones sociales (ver figura 3). Los efectos generales de una IED sobre el crecimiento son fundamentales. Los estudios han descubierto que unos ingresos más altos en los países en vías

de desarrollo normalmente benefician proporcionalmente a los segmentos más pobres de la población. El efecto benéfico de una IED en reducción de la pobreza puede ser mayor allí donde se usa como herramienta para desarrollar industrias con mano de obra intensiva, siempre que exista por parte de las multinacionales un compromiso de adhesión a la legislación laboral del país y a las normas laborales internacionalmente admitidas.

Figura 3. Pobreza y cuantía de las IED recibidas (60 países en vías de desarrollo)



...y sobre todo dado que la mayoría de las multinacionales se interesan por fomentar la cohesión social y las normas laborales. En algunos países y sectores específicos, sin embargo, se dan ejemplos con efectos en sentido contrario.

No queda claro que la presencia de compañías extranjeras en los países en vías de desarrollo conduzca a un deterioro general de los valores sociales básicos, tales como el núcleo de las normas laborales. Por el contrario, los estudios sobre el terreno demuestran una relación positiva entre IED y los derechos de los trabajadores. En ciertos casos, unas normas laborales mezquinas pueden incluso desanimar a las IED, porque los inversores temen por su reputación en el resto del mundo, así como por un posible malestar social en el país anfitrión. Sin embargo pueden surgir problemas en determinados contextos. Por ejemplo, el papel no despreciable que las zonas de libre comercio juegan en muchos países en vías de desarrollo

han llevado a pensar que puedan surgir problemas en relación con el respeto de los valores sociales básicos.

IV. Conclusión: beneficios y costos

La principal conclusión política que puede extraerse del estudio es que los beneficios económicos de las IED son reales, pero que no se dan de forma automática. Para extraer el máximo beneficio de la presencia de compañías extranjeras, es fundamental propiciar un clima adecuado para los negocios, de manera que se anime la inversión tanto nacional como extranjera, se incentive la innovación y la mejora de las aptitudes y se contribuya a un clima de competencia entre empresas.

La magnitud de los beneficios de las IED depende de los esfuerzos de los países receptores por adoptar los marcos adecuados...

El beneficio de las IED no se da sin más, y su magnitud varía según país receptor y circunstancias. Los factores que impiden el pleno beneficio de una IED en algunos países en vías de desarrollo son, entre otros, el nivel general de educación y sanidad, el nivel tecnológico de sus empresas, una insuficiente apertura a los mercados, una competencia débil y unos marcos reguladores inadecuados. Por otro lado, un nivel satisfactorio desde el punto de vista tecnológico, de educación y de infraestructuras en un país en vías de desarrollo sí que lo dispone mejor, con igualdad de otras condiciones, para beneficiarse de la presencia extranjera en sus mercados.

...pero incluso los países en peores condiciones se pueden beneficiar, entre otras cosas, usando las IED como complemento de sus escasos recursos financieros.

Incluso los países con niveles de desarrollo económico que no se prestan a recibir los efectos positivos de la presencia extranjera, se pueden beneficiar de las IED recibidas mediante ese limitado acceso a la financiación internacional. Aligerando las restricciones financieras, una IED permite al país receptor conseguir los mayores ratios de crecimiento que normalmente se alcanzan mediante un ritmo más rápido de formación bruta de capital fijo. El posible efecto económico de las IED en economías con pocos recursos financieros depende decisivamente de las políticas puestas en juego por las autoridades de los países receptores. La estructura sectorial de una economía puede asimismo ser determinante. Mientras que el sector servicios de muchos países en vías de desarrollo puede que esté retraído y, por tanto, sea incapaz de atraer grandes IED, las industrias extractivas en países con abundantes recursos naturales pueden desarrollarse favorablemente con la ayuda de inversores extranjeros.

Los cambios económicos inducidos por las IED pueden producir en el país receptor ciertos efectos adversos en la redistribución y al empleo. Ambos tipos de problemas deben ser transitorios, pero puede que se prolonguen y agraven si no hay una respuesta política adecuada.

Además de los posibles inconvenientes ya mencionados de las IED, pueden surgir problemas concretos. Por ejemplo, aunque el impacto global de las IED en cuanto a desarrollo y productividad de la empresa sea casi siempre positivo, es normal que traiga consigo cambios de redistribución y de reestructuración de la economía receptora. Esos cambios producen costos de ajuste y tienen la oposición de los grupos sociales que no se van a ver beneficiados por ellos. Una rigidez estructural de la economía receptora aumenta esos costos, especialmente cuando el mercado laboral no es bastante ágil como para ofrecer nuevas oportunidades a las personas afectadas por la reestructuración. Vistos en su conjunto, los costos se reducen más cuando se siguen prácticas adecuadas en busca de flexibilidad, asociadas a una estabilidad macroeconómica y a la aplicación de los oportunos marcos legales y reglamentarios. Mientras que esto es básicamente responsabilidad de las autoridades del país receptor, los países inversores, las multinacionales y los foros internacionales también tienen una importante función que desempeñar.

Las IED tienden a hacer de catalizador de los puntos fuertes y débiles subyacentes en la economía receptora, llevando al primer plano sus ventajas y sus inconvenientes.

Cuando los marcos legislativos nacionales de competencia o medio ambiente son endebles o se imponen con tibieza, puede que no baste con la presencia de compañías extranjeras financieramente fuertes para ayudar el desarrollo económico, aunque se dan casos (principalmente en cuanto a financiación) donde la llegada de multinacionales procedentes de países miembros de la OCDE ha contribuido a una mejora de las normas industriales. Donde unas estructuras económicas y legales crean un clima sano para los negocios, la entrada de fuertes compañías extranjeras en competición tiende a estimular al sector de negocio correspondiente del país receptor, ya sea por medio de la competencia, de los vínculos verticales o por efecto demostración (imitación). Se puede decir que las IED hacen de catalizadores de los puntos fuertes y débiles subyacentes en el ámbito empresarial de los países receptores, tal vez agrandando los problemas de “zonas no gestionadas”, y resaltando las ventajas en países con un clima para los negocios más favorable y una mejor gestión. Esto refuerza la tesis anterior acerca de la necesidad de que el país receptor (y el de origen) trabajen para mejorar los marcos legales y reglamentarios y otros elementos que ayuden a dinamizar el sector empresarial en cuestión.

Por lo general, los países no deberían basar sus estrategias de desarrollo solamente en los beneficios de las IED. Las inversiones recibidas deberían contemplarse como un valioso

suplemento a los esfuerzos locales más que como su principal fuente de crecimiento.

Por último, las IED –como ayuda oficial al desarrollo que son– no pueden convertirse en el fundamento para resolver los problemas de desarrollo de los países pobres. Con una cuantía media de IED recibida que representa en torno al 15 % de la formación del capital nacional bruto de los países en vías de desarrollo, la inversión extranjera actúa como un valioso suplemento del capital nacional fijo que hay disponible más que como una fuente de financiación primaria. Los países incapaces de generar fondos para invertir localmente son problemáticos beneficiarios de IED. Análogamente, mientras que las IED pueden contribuir significativamente a la formación de capital humano, a la transferencia de tecnología, a la reestructuración empresarial y a una creciente competencia, corresponde a las autoridades del país receptor emprender esfuerzos básicos para elevar los niveles de educación, invertir en infraestructuras y mejorar la salud de los sectores de negocio nacionales. Las filiales nacionales de las multinacionales pueden suplementar tales esfuerzos, y las agencias extranjeras o internacionales pueden ayudar, por ejemplo, mediante medidas para generar buena disposición. Pero los efectos beneficiosos de las IED quedan supeditados a una acción política adecuada y debidamente programada por las autoridades nacionales competentes.

V. Recomendaciones de carácter político

Las políticas son fundamentales para un total disfrute de los beneficios de las IED. Los inversores extranjeros se ven influidos por tres grandes grupos de factores: la expectativa de beneficio de cada proyecto; la facilidad con que las operaciones de las filiales en un determinado país puedan integrarse en la estrategia mundial del inversor; y la calidad global de un clima propicio en el país receptor. Algunos parámetros importantes, limitadores del beneficio esperado (por ejemplo, el tamaño del mercado local y la situación geográfica) están en gran medida fuera del alcance de los políticos. Además, en muchos casos, la rentabilidad de los proyectos inversores particulares en los países en vías de desarrollo puede ser al menos tan elevada como en cualquier otro sitio. Por el contrario, las economías desarrolladas tienen una clara ventaja en relación con los factores segundo y tercero antes mencionados, lo cual debería inducir a las economías menos avanzadas a emprender políticas para ponerse al día. Existen áreas prioritarias asociadas a factores tales como la infraestructura del país receptor, su integración en los sistemas del comercio internacional y la existencia de competencias nacionales reconocidas.

a) Retos a los que se enfrentan las autoridades del país receptor

Una política sana de IED y las políticas para desarrollar las empresas nacionales son en gran medida equivalentes.

Una política sensata por parte del país receptor destinada a atraer IED para beneficiarse de la presencia de empresas extranjeras equivale en buena parte a la política capaz de movilizar los recursos nacionales para inversiones productivas. Como se dice en la Declaración de Monterrey, en la mayoría de los casos los recursos nacionales son los que dan fundamento a un desarrollo autosostenido. Un clima propicio desde el punto de vista de los negocios es vital, no sólo para movilizar los recursos nacionales, sino también para atraer y, eventualmente, usar eficazmente la inversión extranjera.

Se agrupan en tres categorías, concretamente...

Tal como ha demostrado la experiencia de los miembros de la OCDE y de otros países, las medidas de que disponen las autoridades de los países receptores se agrupan en tres categorías: mejora de los marcos macroeconómico e institucional; creación de un entorno regulatorio propicio para recibir una IED; y mejora de las infraestructuras, así como de las aptitudes tecnológicas y humanas que permitan alcanzar en toda su extensión los beneficios derivados de la presencia de empresas extranjeras.

...estabilidad macroeconómica y calidad de la intermediación financiera,

El primero de estos puntos se refiere a que todos los aspectos de las prácticas, tanto económicas como de gestión, que se instrumenten en el país receptor, afectan al clima inversor. El objetivo global de los legisladores debe ser, por tanto, esforzarse por conseguir la mayor estabilidad macroeconómica posible y un saber a qué atenerse desde el punto de vista institucional. Más concretamente (y teniendo en cuenta que el informe principal no se centra en el clima de estímulo a la macroeconomía y las finanzas), las recomendaciones que siguen están ampliamente sustentadas:

- Establecer políticas macroeconómicas sólidas encaminadas a lograr un crecimiento sostenido en la economía y el empleo, la estabilidad de precios y cuentas externas sostenibles.
- Fomentar una disciplina fiscal a medio plazo, unos sistemas impositivos eficaces y socialmente justos, y una gestión prudente del déficit público.
- Reforzar el sistema financiero nacional para hacer que los recursos financieros nacionales disponibles puedan suplementar y complementar a la inversión extranjera. Un área prioritaria es el desarrollo de mercados de capital y de instrumentos financieros que promuevan el ahorro y faciliten eficazmente crédito a largo plazo. Esto ayudará a aliviar las restricciones a la captación de recursos y permitirá el desarrollo de las empresas locales para beneficiarse de las oportunidades de negocio que se deriven de la actividad de las empresas extranjeras. Este proceso supondrá la articulación progresiva de normas financieras consensuadas multilateralmente.

...un clima propicio mejorado,

El clima más propicio para las IED se identifica con las mejores prácticas de creación de un ambiente dinámico y competitivo en los negocios nacionales. Los principios de transparencia (tanto en lo que se refiere a la acción reguladora en el país receptor como a las prácticas del sector empresarial) y de no discriminación son eficaces para atraer a las empresas extranjeras y para aprovechar su presencia en la economía nacional. Una IED es inviable si los inversores son incapaces de interpretar el ambiente en que se van a mover. Además, la falta de transparencia puede llevar a prácticas ilícitas o al margen de la ética, que por lo general enturbian el clima empresarial del país receptor (cuadro 2). En tales circunstancias, las autoridades deberían tomar las siguientes medidas:

- Reforzar el imperio de la ley y del buen gobierno, incluyendo medidas contra la corrupción y a favor de sistemas reguladores y de política (por ejemplo, en lo relativo a la competencia, información financiera y protección de la propiedad intelectual) para fomentar un sector empresarial dinámico y funcional. Tales políticas mejorarán el clima para las IED por sus efectos de transparencia. Mediante un mayor afloramiento de la economía sumergida han de tener también efectos secundarios importantes sobre la capacidad de los países para atraer inversiones.
- Trabajar en el sentido de una mayor apertura al comercio exterior, para que el sector empresarial nacional pueda participar plenamente en la economía mundial. Este planteamiento se hará acompañado de esfuerzos para aumentar la competencia de dicho sector empresarial. Ese planteamiento conjunto permitirá una mayor apertura a los negocios, tanto nacionales como internacionales, de manera que puedan ir acompañados de unas medidas de salvaguardia contra los efectos negativos de una creciente concentración. Además, la eliminación definitiva de las barreras comerciales, tanto mundiales como regionales, hace a los países participantes más atractivos para las IED, debido a la coincidente ampliación del mercado “pertinente”.
- Consagrar en la legislación nacional el principio de no discriminación y desarrollar procedimientos para ponerlo en práctica a todos los niveles del gobierno y de la administración pública. Dada la importancia de la competencia para la asignación de recursos y el crecimiento económico sostenido, es fundamental que los solicitantes extranjeros estén en condiciones de competir sin prejuicios por parte del gobierno, y que las empresas correspondientes no sean indebidamente discriminadas frente a las de propiedad extranjera.

Cuadro2. Transparencia en el país receptor

Podría decirse que la transparencia es el elemento más importante de un clima propicio sobre el que puede influir la política. Los estudios ponen de manifiesto que hay compañías dispuestas a invertir en países con marcos legales y reglamentarios que de por sí no se considerarían como “favorables para el inversor” si con ello obtienen la claridad suficiente sobre el entorno en el que van a operar. A la inversa, existen unos límites para la transparencia por debajo de los cuales las condiciones del negocio resultan tan opacas que en la práctica ningún inversor estaría dispuesto a entrar allí, por muchos incentivos que se le ofrezcan. Otro factor importante asociado a la transparencia es el grado de cohesión social y estabilidad del país receptor. La percepción de riesgo por parte del inversor se acrecienta mucho si faltan cohesión y estabilidad, y ello puede hacer temer a las empresas extranjeras un posible deterioro de sus reputaciones.

La necesidad de transparencia se refiere tanto a las medidas adoptadas por las autoridades como al entorno más amplio del clima empresarial del país receptor. Dado que una IED es prácticamente irreversible, la incertidumbre acerca de la acción legislativa y del cumplimiento de la ley son los principales impedimentos, que llevan a suscribir primas de riesgo y a albergar temores sobre un trato discriminatorio. Cuando un país receptor tiene un clima empresarial no transparente, crecen los costos de información y las energías de la empresa se diversifican hacia actividades de corrupción, abiertamente delictivas. Además de ser un lastre para el sector empresarial del país receptor, también actúa para desanimar más a los de fuera, que no tienen conocimiento de la información disponible en el lugar.

Aunque el costo que supone para las autoridades del país receptor y para las empresas conseguir un alto grado de transparencia no sea despreciable, hay que compararlo con el elevado costo que supone mantener un ambiente opaco en los negocios nacionales, tanto para la inversión nacional como para la extranjera. Las instituciones de los países de origen y las organizaciones internacionales pueden ayudar a las autoridades del país receptor con medidas de formación.

Las IED a menudo contribuye a fomentar un clima de mayor transparencia. Se dan casos de empresas extranjeras cuya presencia anima a unas prácticas gubernamentales más abiertas, aumentando la transparencia de las empresas y ayudando a luchar contra la corrupción. Aún más, induciendo a las multinacionales a observar las normas comúnmente aceptadas, tales como el Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros, la Declaración sobre inversiones internacionales y las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, las autoridades de los países de origen pueden contribuir a elevar la calidad de las responsabilidades sociales de las compañías establecidas en los países receptores.

...y una mejora de las infraestructuras correspondientes.

Para aprovechar al máximo los beneficios de la presencia de otras sociedades en una economía nacional, las aptitudes, tecnologías e infraestructuras nacionales han de estar lo suficientemente bien desarrolladas como para que los naturales se beneficien plenamente de los efectos secundarios que las compañías extranjeras generan. Por consiguiente, las autoridades de los países receptores deberían -considerando el equilibrio entre costo y posible beneficio, y el estado de desarrollo de la economía nacional- emprender las siguientes medidas:

- Crear la correspondiente infraestructura material y tecnológica (o aumentar su calidad). La existencia de tal infraestructura es eficaz para atraer multinacionales, para permitir a las empresas nacionales absorber los efectos tecnológicos secundarios derivados de las empresas de capital extranjero en sus procesos de producción, y para difundirlos por toda la economía receptora. Para colaborar con estos esfuerzos hay que permitir la inversión extranjera en los sectores de infraestructura reforzando esa inversión por medio de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo).
- Dada la importancia que tiene para el desarrollo una educación básica y generalizada, elevar el nivel educativo básico de los trabajadores nacionales. La formación profesional después de la educación básica debe construirse sobre las aptitudes que ya existen en la economía receptora, en vez de concentrarse en las necesidades específicas o a corto plazo de cada una de las empresas extranjeras. También se necesita una población laboral sana, lo que exige una infraestructura sanitaria pública básica (por ejemplo, agua potable).
- Poner en práctica los acuerdos internacionales. Los esfuerzos para reducir el trabajo infantil, eliminar la discriminación en el puesto de trabajo y quitar impedimentos a la negociación colectiva son cosas importantes por derecho propio. Al mismo tiempo sirven de instrumento para potenciar las aptitudes, aumentar la motivación de la población laboral y para vincularse con las multinacionales que trabajan con un nivel de exigencia más alto. Por añadidura, cada vez es más importante un sistema suficientemente sano en lo ambiental y en lo social para los países que buscan la captación de inversiones internacionales que operan con criterios más exigentes.
- Se deben tener en cuenta con mucho cuidado los efectos de imponer al inversor extranjero ciertas exigencias de rendimiento. No deben ser éstas la contrapartida de los generosos incentivos de que se benefician las IED: más bien debería el propio país revisar sus propios esquemas incentivadores. Es más, debería saberse que dichas exigencias pueden ir en contra de la captación de IED de más calidad.

b) Problemas que afectan a las autoridades de los países de origen

Las autoridades de los países de origen pueden apoyar los esfuerzos de los países receptores, por ejemplo, mediante...

Si bien las autoridades del país receptor deben soportar el peso de los ajustes políticos necesarios para recoger los beneficios de las IED para el desarrollo, los países donde radican las multinacionales –y en general, todo el mundo desarrollado– deben revisar la forma en que su política nacional afecta a los países en vías de desarrollo. Así pues, los beneficios de las IED que se difunden debido a la creciente integración del mercado internacional y a la diseminación de la tecnología, tal como se menciona en este informe, se ven influidos notablemente por las políticas de los países desarrollados.

...la liberalización de su régimen de comercio exterior,

Una mayor liberalización del comercio contribuirá sustancialmente al desarrollo económico mundial, beneficiando tanto a los países desarrollados como a los que están en vías de desarrollo. Por lo que se refiere a las IED, las políticas comerciales de los países desarrollados (los de origen) adquieren una mayor dimensión, ya que una parte importante de las IED está supeditada al comercio que después habrá entre las empresas relacionadas. Las barreras arancelarias y los subsidios encaminados a limitar las importaciones de los países desarrollados imponen un costo a los países en vías de desarrollo (cuya cuantía parece que excede a la ayuda). Las autoridades de los países desarrollados pueden estimular la capacidad de los países en vías de desarrollo para atraer inversiones extranjeras tratando de reducir y, finalmente, eliminar estas barreras y subsidios.

...el apoyo a la transferencia de tecnología hacia los países en vías de desarrollo,

Los gobiernos de los países de origen han de estudiar los efectos que sus políticas tecnológicas puedan tener en la transferencia de tecnología a las economías receptoras. Las autoridades pueden contribuir a un resultado positivo animando a las multinacionales a tener en cuenta las necesidades tecnológicas de los países receptores. Las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, que los países adheridos están comprometidos a promover, estipulan que las empresas deben adoptar medidas que “permitan la transferencia y rápida difusión de tecnologías y conocimientos, con el debido respeto a la protección de los derechos de la propiedad intelectual”.^{vi} La obligación que los gobiernos de los países de origen tienen de jugar su papel en relación con los países menos desarrollados se resalta en el Artículo 66(2) del acuerdo sobre Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, que se expresa así:

“Los países desarrollados Miembros ofrecerán a las empresas e instituciones de su territorio incentivos destinados a fomentar y propiciar la transferencia de tecnología a los países menos adelantados Miembros, con el fin de que éstos puedan establecer una base tecnológica sólida y viable”.

...la revisión de sus propias políticas para atraer IED,

Aún reconociendo que los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo no suelen competir por los mismos proyectos de inversión, los primeros deben estar atentos al

posible impacto de sus medidas subvencionadoras de la inversión directa que reciben los segundos, sobre la solvencia de estos últimos para atraer IED.

...el aprovechamiento de las sinergias entre IED y ayuda oficial al desarrollo.

Otro campo de actuación se refiere a la mejora de las sinergias entre el flujo de IED y la AOD. Aunque la AOD ha sido, en algunos de los países menos desarrollados, el único substitutivo de unas IED insuficientes, se sabe que una ayuda al desarrollo cuidadosamente orientada puede contribuir a estimular el flujo de IED y a crear un círculo vicioso de ahorros e inversiones crecientes. La AOD puede usarse para apoyar y desarrollar las instituciones y políticas de los países en vías de desarrollo. Esto ayuda a la creación de un clima favorable para el ahorro nacional y para la inversión tanto nacional como extranjera, y en definitiva, para el crecimiento. Algunos países donantes y receptores ya están trabajando en esta línea. Los fondos de la AOD pueden emplearse para dar respaldo a aquellas zonas consideradas de importancia para los inversores en cuanto a toma de decisiones de inversión, particularmente ayudando a los países receptores a poner en práctica algunas de las medidas destacadas en la sección anterior. Tales son los esfuerzos para mejorar las infraestructuras materiales, el capital humano y la sanidad de los países en vías de desarrollo. Además, por medio de su efecto sobre la cohesión social, la AOD puede contribuir a hacer de los países en vías de desarrollo lugares más atractivos para las IED.

c) Papel de las empresas multinacionales

Las multinacionales también tienen responsabilidades...

El sector privado (los inversores extranjeros en particular) juega un papel vital en cuanto a generar crecimiento económico y a contribuir a conseguir metas de desarrollo sostenible. Por consiguiente, la forma en que las empresas privadas se comporten y sean gobernadas es importante para maximizar los beneficios de las IED orientadas al desarrollo económico. Los países de la OCDE han lanzado varias iniciativas para promover conductas corporativas responsables. Entre ellas se incluyen las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales.

...tal como está estipulado, por ejemplo, en las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales...

Además de las disposiciones para el tratamiento nacional y otros elementos de la Declaración de la OCDE sobre inversiones internacionales y empresas multinacionales, las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, recomendadas por 36 gobiernos de la OCDE y de fuera de ella, incluyen también principios de compromiso voluntario y criterios éticos para los negocios dirigidos a las multinacionales que operan en sus países y desde ellos.

Estas recomendaciones pueden interpretarse como una aproximación a la Agenda para el desarrollo a la que ahora se enfrenta la comunidad internacional en ámbitos tales como la transferencia de tecnología, la gestión de los recursos humanos, la transparencia y la competencia. Además, las compañías deben abstenerse de pedir exenciones de las leyes nacionales que se refieren a medio ambiente, mano de obra y sanidad.

...y por códigos de conducta diseñados por las propias empresas.

Las empresas multinacionales han intentado hacer frente a una preocupación de dominio público dictando principios de política, o códigos de conducta, que manifiestan su compromiso con la ética de los negocios y con el cumplimiento de la ley. Se han diseñado sistemas de gestión para estimular el cumplimiento de esos compromisos, y en esa línea han surgido varios sistemas de gestión estandarizados. Los gobiernos, las asociaciones empresariales y otros mediadores pueden usar las directrices para apoyar estas iniciativas y arrastrar a más compañías en busca de mejores prácticas para el desarrollo.

d) Importancia de la cooperación internacional

La cooperación internacional sigue siendo vital...

La cooperación internacional, sea bajo los auspicios de organizaciones internacionales, sea bilateralmente, puede apoyar y vigorizar los esfuerzos de los países receptores en relación con las IED; otro tanto cabe decir de los países de origen y de las empresas multinacionales (punto éste ya tratado en la sección anterior). El valor añadido de la cooperación en los países de origen (los desarrollados, en sentido lato) consiste en que el campo de actuación política antes sugerido no se puede atacar fácilmente si los países actúan solos. El amplio cuadro de medidas políticas que antes se propuso para los países receptores queda por encima de las posibilidades de muchos de los países más pobres. Esto crea un nuevo ámbito de ayuda para que otros países y organizaciones se impliquen en medidas de asistencia técnica y formación.

...sin olvidarse de campos como el de la creación de capacidad inversora.

Con el antecedente de las Declaraciones de Doha y Monterrey, que determinan la formación como área prioritaria de la cooperación internacional, las organizaciones internacionales y las agencias nacionales competentes deberán valorar cuidadosamente la falta de actividad en el campo de las inversiones internacionales, en particular, las IED. Las incrementadas medidas de formación deberían centrarse en ayudar a los países en vías de desarrollo a orientar sus aptitudes en estos terrenos: problemas de oferta en general; formulación y puesta en práctica de políticas de amplia base que favorezcan las IED; y la

estructura específica para negociar y dar forma a tratados y acuerdos internacionales relacionados con la inversión extranjera.

La OCDE está en condiciones de contribuir a estos esfuerzos...

La OCDE tiene una responsabilidad clave para actuar como foro donde compartir la experiencia de sus miembros tanto en formación como en instrumentos de inversión para la cooperación. La metodología característica de la OCDE se apoya en un proceso de análisis entre iguales respaldado por una sistemática de fijación de criterios largamente probada; todo ello relativo a políticas asociadas a las IED, recomendaciones procedentes de gobiernos con perspectivas y culturas diversas, y el seguimiento de procesos.

...que varias organizaciones internacionales concertadas deben emprender.

El éxito de tal planteamiento dependerá de los mecanismos para coordinar el empleo de recursos para formación y asistencia técnica. Los problemas son tan grandes que ninguna institución por sí sola puede hacer frente adecuadamente a las necesidades de los países en vías de desarrollo. Esto exige una mayor cooperación entre las agencias de ayuda e inversión, y un apoyo institucional a los representantes in situ de las agencias de ayuda para que puedan dedicarse a una más amplia gama de actividades en relación con la formación de capacidad inversora. Tales respuestas presuponen que las organizaciones internacionales han de dar a la formación de capacidad inversora prioridad absoluta tanto en sus sedes centrales como en los lugares de trabajo.

-
- i . E. Hernández-Catá (2000), “Raising Growth and Investment in Sub-Saharan Africa: What Can Be Done?”. Documento de discusión política del FMI, PDP/00/4
 - ii . Ver, por ejemplo, D. Dollar y W. Easterly (1998), “The Search for the Key: Aid, Investment and Policies in Africa”. Documento de trabajo del Banco Mundial
 - iii . L. Serván (1996), “Irreversibility, Uncertainty and Private Investment: Analytical Issues and Some Lessons for Africa”. Documento de trabajo del Banco Mundial.
 - iv . N. Odenthal (2001), “FDI in Sub-Saharan Africa”. Documento técnico nº 173, Centro de Desarrollo de la OCDE.
 - v . J. Morisset (2000), “Foreign Direct Investment in Africa: Policies also Matter”. Documento de trabajo del Banco Mundial.
 - vi. Declaración y decisiones de la OCDE sobre inversiones internacionales y empresas multinacionales, anexo I, sección VII.2.

Este *Resumen* es la traducción de extractos de:

Foreign Direct Investment for Development: Maximising benefits, minimising costs

L'investissement direct étranger au service du développement: Un maximum d'avantages pour un minimum de coûts

© 2002, OCDE.

La publicación original se encuentra a la venta en el Centro de la OCDE en París: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France, y en www.oecd.org.

Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OECD Online Bookshop en www.oecd.org.

Estos *Resúmenes* han sido preparados por la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.

email : rights@oecd.org
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCDE, 2002

Se autoriza la reproducción del presente *Resumen*, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado.