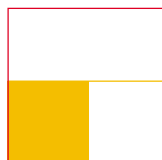


PARTE VI

# Políticas industriales y de inversión





## Resumen

Hasta que estallaron las crisis macroeconómicas de los años ochenta, la mayoría de los países de América Latina se apoyaban en una amplia gama de políticas industriales y de inversión como herramientas primordiales para ampliar su base industrial y desarrollar nuevos sectores. En general, esas políticas estaban fundamentadas en las premisas de que había que dar preferencia a las empresas nacionales en los mercados locales y que podía ajustarse la intervención del gobierno a las necesidades de sectores concretos. Entre las características comunes de esas políticas cabe mencionar los aranceles selectivos a la importación y la protección no arancelaria, distintos subsidios financieros y fiscales, la propiedad estatal directa de diversas empresas y todo tipo de restricciones a la inversión extranjera directa (IED).

A mediados de los años noventa, la mayoría de esas medidas habían quedado dismanteladas o se habían abandonado siendo sustituidas por una nueva generación de políticas industriales. El objeto de las nuevas políticas no es hacer caso omiso de los resultados de los mercados o crear un entorno artificial para el desarrollo de las empresas nacionales. Más bien tratan de abordar fallos evidentes de los mercados mediante el suministro de bienes públicos o intervenciones que incrementan la oferta de bienes con externalidades positivas, que el mercado no suele surtir en el volumen necesario. Las nuevas políticas industriales consideran que las ventajas competitivas son en gran medida creadas y que, para que una economía sea más competitiva, se requiere un enfoque integral en la medida en que la competitividad no es simplemente el resultado de acciones individuales de las empresas.

Las políticas recientes aprovechan la función coordinadora del gobierno mediante medidas para fomentar las exportaciones, el crecimiento de la producción y la

inversión, una productividad más alta y mayor competitividad. Como ejemplo pueden citarse los conglomerados y las redes industriales. Los gobiernos, haciendo uso de su capacidad coordinadora, actúan como catalizadores externos facilitando la consolidación de los conglomerados y las redes en torno a una base existente de empresas privadas de vanguardia.

El capítulo 17 presenta una descripción detallada de las políticas industriales que se aplican actualmente en América Latina. En el entorno más competitivo que caracteriza a la economía mundial actual no sorprende que el fomento de las exportaciones sea uno de los principales objetivos de las nuevas políticas industriales. En los países de la región con políticas más definidas en este ámbito se han diseñado muchos instrumentos financieros para asegurar el financiamiento de todas las etapas de la exportación mediante canales expeditos, muy a menudo a tasas de interés que reflejan estrictamente las condiciones del mercado. Además, en la mayoría de los países el gobierno concede a las exportaciones incentivos fiscales como devoluciones de impuestos y reintegros de derechos aduaneros, admisión temporal de importaciones y zonas de procesamiento de exportaciones. Si bien siguen existiendo algunos subsidios a las exportaciones, en general se tiende a eliminarlos.

Las políticas de fomento de la inversión también incluyen una variedad de incentivos financieros y fiscales. Quince países de la región tienen empresas financieras o bancos de desarrollo del sector público que otorgan préstamos a mediano y largo plazo y suministran otros servicios financieros. En algunos casos, se permite en determinados sectores la participación temporal en el capital social de nuevas empresas. Pese a que a fines de los años ochenta y principios de los no-

venta se generalizó la abolición de los incentivos tributarios y los subsidios, los gobiernos nacionales de cinco países siguen ofreciendo incentivos fiscales para las inversiones en regiones menos desarrolladas y en 18 países se concede este tipo de incentivos a diferentes sectores productivos.

Lo que sí sorprende es que los sectores más comúnmente favorecidos por estos incentivos no son los nuevos ni los de alta tecnología, sino el turismo y los sectores primarios como la industria petrolera, la minería y la industria forestal. Esto indica que el panorama de las políticas industriales es muy variado y que se combinan nuevas intervenciones dirigidas a corregir fallas del mercado y coordinar agentes económicos dispersos con viejas tendencias a conceder beneficios a sectores específicos en casos concretos. El proceso de adopción de las nuevas políticas industriales está en plena marcha y sería prematuro juzgar su eficacia.

Mucho más intensos han sido los cambios en el tratamiento de la inversión extranjera directa en todos los países de América Latina. Desde principios de los años noventa, cuando en la región se adoptaron políticas de no discriminación en el tratamiento de la IED, se dismantelaron restricciones a la repatriación de beneficios y de capital y se abrieron sectores de infraestructura a la participación privada, la mayoría de los países de América Latina han recibido flujos cada vez mayores de IED. Si bien el efecto neto en estos países ha sido tema de acalorados debates, los beneficios parecen superar los efectos negativos que pudieran producirse. La inversión extranjera directa genera una difusión secundaria de conocimientos que beneficia a empresas y sectores, mejora la calidad y la diversidad de los insumos y actúa como catalizador para ampliar los sectores exportadores. Si bien puede desplazar a las empresas nacionales o

incrementar el costo de ciertos insumos, los efectos positivos tienden a predominar, siempre que el país receptor cuente con un nivel suficientemente elevado de capital humano.

En el capítulo 18 se plantea qué pueden hacer los países para resultar más atractivos para los inversionistas extranjeros. Como lo que se pretende es evaluar las repercusiones de las distintas opciones de política de inversión extranjera directa, se aísla la influencia de factores que no se prestan a acciones de política. Esto se hace aplicando el “modelo gravitatorio”, que tiene en cuenta el tamaño de la economía receptora, su proximidad al país en el que se origina la inversión y otros factores que facilitan la inversión bilateral, como el idioma común o antiguos vínculos coloniales. El nivel impositivo que se aplica a las empresas extranjeras y las garantías que ofrecen las distintas instituciones públicas parecen ser los aspectos más importantes a través de los cuales las políticas gubernamentales pueden modificar el entorno de la IED. No obstante, si solamente se quiere influir en dicha inversión mediante políticas tributarias, podría crearse una competencia destructiva entre los países potencialmente receptores y todos los beneficios de la inversión podrían ir a parar a manos de las empresas extranjeras. Para evitar que se produzca esta situación, los países deben mejorar sus fundamentos institucionales y su política básica para atraer inversiones extranjeras, para lo cual será necesario reducir la reglamentación excesiva, respetar los derechos de propiedad y controlar la corrupción. Esas políticas generales no solo tienen mucho más impacto en la IED que las medidas específicas como el tratamiento tributario especial, sino que, además, también tienen fuertes efectos positivos sobre la competitividad.