



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.3/75  
26 de enero de 2006

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión de la Empresa, la Facilitación de la  
Actividad Empresarial y el Desarrollo  
Décimo período de sesiones  
Ginebra, 21 a 24 de febrero de 2006

**PROMOCIÓN DE LOS VÍNCULOS ENTRE LAS ETN Y LAS PYMES PARA  
FAVORECER LA CAPACIDAD PRODUCTIVA DE LAS EMPRESAS DE  
LOS PAÍSES EN DESARROLLO: PERSPECTIVA DE POLÍTICA**

**Nota de la secretaría de la UNCTAD\***

---

\* El documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

### **Resumen**

El establecimiento de vínculos comerciales entre las empresas transnacionales (ETN) y las pequeñas y medianas empresas (PYMES) puede ser una de las formas más rápidas y eficaces de modernizar las empresas de un país, facilitar la transferencia de tecnología, conocimientos y aptitudes, mejorar las prácticas empresariales y de gestión y facilitar el acceso a los recursos financieros y a los mercados. Una intensa vinculación fomenta la eficiencia de la producción, el crecimiento de la productividad, el nivel tecnológico y la capacidad de gestión y la diversificación de mercados de las empresas locales. Sin embargo, el establecimiento de vínculos sostenibles no se produce automáticamente como consecuencia directa de la presencia de las ETN, sino que requiere la participación de todos los interesados: de los gobiernos a través de unas políticas favorables y de las ETN y las PYMES a través de su visión y su compromiso.

En la presente nota se examina cuáles son las opciones de política disponibles y cómo puede establecerse un marco de políticas apropiado para el fomento de los vínculos comerciales. En la primera sección se pone de relieve la posibilidad que tienen los gobiernos de elegir entre diferentes niveles de intervención política según las necesidades y condiciones específicas de cada país. En la segunda sección se aborda la necesidad de adoptar un enfoque de políticas sistémico para el establecimiento de vínculos y las repercusiones de cada tipo de políticas relacionadas con la inversión extranjera directa (IED) o las PYMES. En la última sección se presentan los resultados preliminares de las investigaciones realizadas por la UNCTAD sobre las mejores prácticas aplicadas en distintos países para fomentar los vínculos comerciales desde la perspectiva de las políticas.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 10	4
II. DIFERENTES NIVELES DE INTERVENCIÓN POLÍTICA EN EL ESTABLECIMIENTO DE VÍNCULOS COMERCIALES .....	11 - 21	6
III. ESFERAS DE POLÍTICAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE VÍNCULOS .....	22 - 60	9
A. Mejoramiento del clima de inversiones para facilitar los vínculos comerciales.....	25 - 32	10
B. Atracción de la IED estratégica .....	33 - 42	13
C. Fortalecimiento de la capacidad local de absorción .....	43 - 49	15
D. Desarrollo de las PYMES nacionales como proveedores.....	50 - 60	16
IV. MEJORES PRÁCTICAS PARA PROMOVER LOS VÍNCULOS COMERCIALES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS POLÍTICAS.....	61 - 69	19
V. CONCLUSIONES.....	70 - 76	21
Referencias .....		24

## I. INTRODUCCIÓN

1. En el Consenso de São Paulo se afirma que "un entorno internacional favorable es fundamental para que los países en desarrollo y las economías en transición se integren con éxito en la economía mundial. Es igualmente importante la necesidad de que estos países fortalezcan su capacidad de suministro en respuesta a las demandas del mercado, fomenten el desarrollo y la transferencia de tecnología, alienten el establecimiento de redes empresariales, aumenten la productividad y mejoren la competitividad de sus empresas" (párr. 36).
2. Durante el ciclo cuatrienal de trabajo más reciente (2000-2004), la UNCTAD se centró en cuestiones relacionadas con la forma de aumentar la competitividad entre las empresas de los países en desarrollo, especialmente de las PYMES. En el compendio titulado "El mejoramiento de la competitividad de las PYMES mediante el aumento de la capacidad productiva" (UNCTAD, 2005a) se recogen los resultados de una serie de reuniones de expertos sobre temas que se consideran esenciales para el crecimiento de las PYMES, como la financiación, la modernización tecnológica, la competitividad exportadora y el desarrollo de los proveedores locales.
3. Al inaugurar un nuevo ciclo de trabajo a principios de 2005, la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo, en su noveno período de sesiones, convino en que la internacionalización, especialmente de las PYMES, era una forma de fortalecer la competitividad de las empresas de los países en desarrollo. Eso incluye las estrategias para hacer frente a las deficiencias estructurales de carácter general, pero incluye también medidas específicas para promover las formas integradas de producción y las redes de distribución internacionales, como el establecimiento de vínculos entre las ETN y las PYMES, las agrupaciones y las cadenas mundiales de valor y la inversión directa en el exterior.
4. En los países en desarrollo sólo hay un número limitado de PYMES bien preparadas para enfrentarse a las nuevas condiciones y al aumento de la competencia en los mercados mundiales y que, por tanto, pueden beneficiarse de la globalización mediante inversiones directas en el extranjero (UNCTAD, 2005b). La liberalización del comercio potencia la capacidad de los fabricantes y minoristas extranjeros ya reconocidos para penetrar en mercados remotos y subdesarrollados y dificulta cada vez más la supervivencia de las PYMES o, cuando menos, la conservación de su posición comercial en el mercado local y, en su caso, en el mercado mundial (UNCTAD, 2004).
5. Una nueva oportunidad para recoger los posibles beneficios de la globalización del comercio viene representada por la integración de las PYMES en distintas etapas de adición de valor de las cadenas internacionales de producción, entre otras cosas mediante el establecimiento de vínculos con empresas más grandes y filiales extranjeras. Esos vínculos pueden ser el mejor camino que el sector de las PYMES, o al menos para el segmento con el mayor potencial de crecimiento, ha de seguir para acceder a una serie de recursos clave, el más importante de los cuales es el acceso a los recursos financieros, la tecnología, los conocimientos y la capacidad de gestión y los mercados internacionales.

6. Ése es un reto importante para muchos países en desarrollo, y tanto las autoridades de los países receptores como las de los países de origen tienen un papel crucial que desempeñar en el establecimiento de vínculos mutuamente beneficiosos: en términos generales, pueden ayudar a superar la asimetría de la información, apoyar la capacidad de las PYMES para establecer vínculos y alentar a las ETN a asociarse con PYMES (OCDE, 2005). Según Lall (Lall, 1994), la aparición de proveedores y subcontratistas locales puede generar una serie de externalidades (por ejemplo, acelerar la difusión de la tecnología, fomentar la especialización y aumentar la flexibilidad industrial); y eso constituye un motivo válido para fomentar conjuntos completos de actividades y políticas conexas.

7. La secretaría de la UNCTAD ha preparado la presente nota para el décimo período de sesiones de la Comisión. Su objetivo es examinar cuáles son las opciones de política disponibles para la promoción de los vínculos comerciales y cómo puede establecerse el marco de políticas apropiado. Se basa en un exhaustivo informe de síntesis (Altenburg, 2005) y una serie de estudios monográficos sobre las mejores prácticas de diversos países para promover los vínculos comerciales realizados en 2005 en el marco del proyecto GTZ-UNCTAD titulado "Promoción de la cooperación entre empresas en el noreste del Brasil". El proyecto está encaminado a fomentar la eficiencia del sector empresarial nacional mediante la creación y el afianzamiento de vínculos empresariales justos y sostenibles entre filiales extranjeras y ETN del Brasil y PYMES locales.

8. En la serie de estudios monográficos realizados en el marco del estudio mundial de la UNCTAD figuran la India (Narain, 2005), Malasia (Rasiah, 2005), México (Ruíz Durán, 2005), Sudáfrica (Robbins, 2005) y Uganda (Zake et al., 2005), y la UNCTAD los publicará a principios de 2006 (UNCTAD, próxima publicación). Esos estudios tienen por objeto señalar los determinantes básicos del establecimiento de vínculos y entender más cabalmente en qué circunstancias el establecimiento de vínculos entre las ETN y las PYMES puede convertirse en un impulsor fundamental del crecimiento económico y un canal eficaz para la transferencia de tecnología y conocimientos extranjeros. En particular, su objetivo final es determinar estrategias y políticas eficaces para la explotación de los vínculos entre las ETN y las PYMES en beneficio del país anfitrión.

9. La presente nota se basa en dos hipótesis principales. En primer lugar, que el establecimiento de vínculos sostenibles no se produce automáticamente como consecuencia directa de la presencia de las ETN, sino que requiere la participación de todos los interesados: de los gobiernos mediante políticas favorables y de las ETN y las PYMES mediante su visión y compromiso. En segundo lugar, que la evaluación de la eficacia de las iniciativas dirigidas de fomento del establecimiento de vínculos y la determinación de las mejores prácticas correspondientes no pueden hacerse aisladamente sin entender las políticas subyacentes. De hecho, los motivos principales del éxito o fracaso de iniciativas concretas de fomento del establecimiento de vínculos en un país determinado pueden interpretarse de una forma totalmente errónea si no se traza una imagen completa y precisa de la combinación de políticas relacionadas con la IED y con las PYMES.

10. Así pues, la parte central de la presente nota se ocupa de la necesidad de adoptar un enfoque de políticas sistémico para el establecimiento de vínculos y de las repercusiones de cada tipo de políticas relacionadas con la IED o con las PYMES. En una primera sección de carácter más general se pone de relieve la posibilidad que tienen los gobiernos de elegir entre diferentes niveles de intervención política según las necesidades y condiciones específicas de cada país, mientras que en la última sección se exponen los resultados preliminares de la investigación realizada por la UNCTAD sobre las mejores prácticas aplicadas en distintos países para promover los vínculos comerciales desde la perspectiva de las políticas.

## **II. DIFERENTES NIVELES DE INTERVENCIÓN POLÍTICA EN EL ESTABLECIMIENTO DE VÍNCULOS COMERCIALES**

11. Está ampliamente reconocido que la competitividad y el crecimiento económico de los países en desarrollo dependen en gran medida de la capacidad de su sistema industrial para explotar las fuentes internacionales de conocimientos y absorber y utilizar esos conocimientos para utilizar sus recursos de forma más eficiente (Lall, 2002). Teniendo en cuenta que sigue aumentando la complejidad de las pautas actuales de integración de la cadena de valor a nivel mundial y que los obstáculos a la entrada de capital, aptitudes e infraestructura tecnológica parecen crecer, muchos gobiernos y representantes del sector privado de los países en desarrollo convienen en que es necesario establecer instituciones concretas y políticas industriales selectivas para hacer frente a las exigencias de la interacción a nivel mundial.

12. No obstante, algunos expertos y profesionales ponen en duda esa opinión y afirman que las políticas industriales, especialmente si son selectivas, "parecen ser una cuestión de azar. Cuanto más ambicioso el objetivo y más débil la administración, menores son las probabilidades de éxito. De ello se desprende que las intervenciones selectivas deben abordarse con cautela" (Banco Mundial, 2005). Desde esa perspectiva, los incentivos encaminados a alentar a los inversionistas parecen ser más apropiados que las medidas obligatorias, y parece que las políticas horizontales dan mejores resultados que los instrumentos altamente selectivos que benefician a empresas o subsectores concretos.

13. Las políticas de fomento de los vínculos comerciales pueden considerarse parte integrante de las políticas industriales y, como tales, van desde las iniciativas de una naturaleza más pasiva, mediante las cuales se pone en contacto a las filiales extranjeras con las empresas nacionales apropiadas y se facilita el proceso, hasta una participación activa que entraña la selección de las empresas y la imposición de condiciones concretas a esos vínculos. Una vez más, la gama de opciones depende de los objetivos políticos y económicos globales y del nivel general de desarrollo económico. Un gobierno que desee apoyar el desarrollo de industrias específicas que tenga importantes efectos en materia de desarrollo de los conocimientos puede utilizar una política más selectiva que un gobierno centrado principalmente en el mejoramiento económico general. Además, las políticas selectivas requieren un sector privado fuerte en el que se puedan elegir "ganadores" que se ajusten a los objetivos generales de las políticas.

14. Según la bibliografía, hay cuatro niveles de intervención política (figura 1).

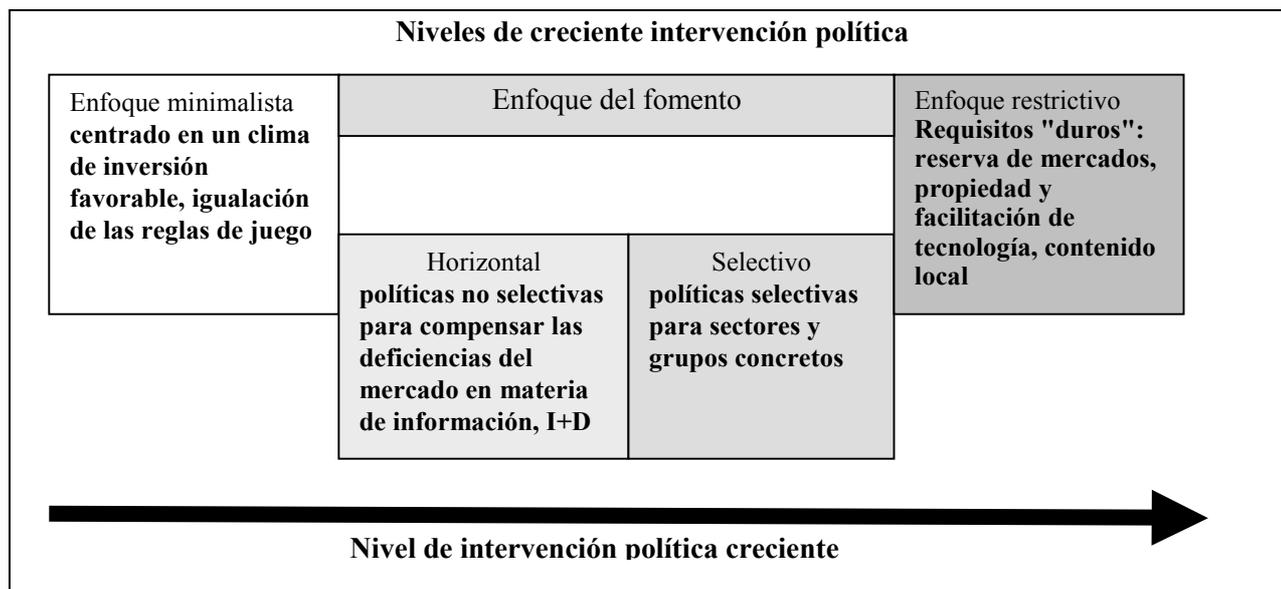
15. El *enfoque minimalista* se centra en los fundamentos básicos del clima de inversión, como la garantía de los derechos de propiedad, la observancia del cumplimiento de los contratos y la eliminación de los obstáculos administrativos a la entrada de inversionistas. Los mercados nacionales deben abrirse a la IED y debe garantizarse la igualdad de trato para los inversionistas nacionales y extranjeros. Se prevé que los vínculos se desarrollarán a lo largo del tiempo a medida que la capacidad de los empresarios y trabajadores locales crezcan en un proceso orgánico de adquisición de conocimientos que no requiere necesariamente un apoyo de políticas específico (Moran, Graham y Blomström, 2005).

16. El *enfoque del fomento* centrado en políticas *horizontales* es algo más intervencionista y en él se reconoce la necesidad de compensar múltiples deficiencias del mercado. Puede, por ejemplo, que las PYMES necesiten un apoyo específico, puesto que habitualmente se encuentran con muchas dificultades a la hora de acceder a la información y a la tecnología, lo que tiene consecuencias negativas no sólo para ese tipo de empresas, sino también para el sistema productivo de la nación en general. Según ese enfoque, sin embargo, las intervenciones de política deben ser no selectivas como, por ejemplo, ofrecer garantías de créditos o fondos para la formación y la investigación y el desarrollo (I+D) sin distinción entre empresas, regiones o actividades. Las políticas horizontales también pueden alentar el establecimiento de vínculos entre las ETN y las PYMES. Por ejemplo, los créditos subvencionados que sirven de puente para cubrir el desfase temporal entre la entrega de los productos y el pago por el cliente ("factorización") pueden ser de gran ayuda para los pequeños contratistas, que a menudo sufren problemas a causa del retraso en los pagos o de unas condiciones de pago desfavorables.

17. Muchos industriales defienden un *enfoque de fomento* más activo, en el que se recurre en gran medida a las políticas *selectivas*. Eso incluye el apoyo a actividades o grupos de empresas concretos ("elegir ganadores") que se consideran de importancia estratégica. Esa importancia estratégica se atribuye principalmente a las industrias que se prevé van a aportar ventajas en forma de efectos secundarios favorables, como la innovación y los avances tecnológicos (por ejemplo, la biotecnología o la tecnología de la información y las comunicaciones), y a grupos de empresas prometedoras. La idea es invertir en esas actividades o grupos emergentes para potenciar unos perfiles industriales incipientes con el fin de obtener más ventajas. Las políticas selectivas pueden aplicarse también, no obstante, para alcanzar determinados objetivos sociopolíticos, como el fomento de la acción afirmativa.

18. Aunque en los enfoques anteriores se hace hincapié en los incentivos para alentar a los inversionistas a comportarse en una forma determinada, en el *enfoque restrictivo* se aplican instrumentos de política "duros", como la reserva del mercado para determinadas empresas (por ejemplo las PYMES, las empresas de propiedad nacional o de propiedad de determinados grupos étnicos), o la imposición de requisitos a los inversionistas extranjeros con el fin de establecer un porcentaje mínimo de propiedad nacional, un determinado contenido local, unos acuerdos de intercambio de tecnología o unos objetivos de exportación obligatorios (las denominadas medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio).

Figura 1



*Fuente:* Altenburg (2005).

19. Cabe destacar que las políticas "duras" obligatorias del último tipo no se ajustan a las estipulaciones de la OMC y, en consecuencia, su utilización se ha reducido mucho. Su abolición se debe en parte a los malos resultados que han dado en la mayoría de los países. Las políticas restrictivas han servido para proteger a productores ineficientes frente a la competencia (saludable), y eso ha conducido a menudo a la reducción de la competitividad internacional y a una estéril búsqueda de rentabilidad.

20. Algunos economistas parecen considerar el requisito de contenido nacional como "un instrumento extremadamente útil y necesario desde el punto de vista de los países en desarrollo" (Narain, 2005, pág. 45). Otros afirman que "es difícil concebir que los países que reciben IED puedan aprovechar plenamente su potencial sin recurrir a estrategias como las normas sobre el contenido local, los incentivos para profundizar en las tecnologías y las funciones, los incentivos a la exportación y demás (Lall y Narula, 2004), o que la abolición de las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio equivale a "quitar la escalera" en lo que se refiere a la modernización tecnológica (Chang, 2004).

21. No obstante, los gobiernos tienen la posibilidad de aplicar políticas que contribuyan al establecimiento de vínculos. A continuación se enumeran algunos factores que lo favorecen:

- Las normas de la OMC no prohíben todas las intervenciones selectivas, y algunos países siguen imponiendo determinadas restricciones a la IED. El Gobierno de la India ha fijado un límite a la inversión extranjera en infraestructura y otros sectores de servicios, incluido el comercio minorista (Narain, 2005).

- El funcionamiento de las ETN requiere normalmente ciertos compromisos de los Estados, por ejemplo "inversiones en infraestructura, incentivos fiscales, financiación mediante instituciones paraestatales y diversas formas de aprobación reglamentaria que van de la aprobación de los procesos empresariales hasta la de la actuación ambiental. El Gobierno de Sudáfrica ha utilizado esos puntos de interacción para "alentar" a las ETN a que trabajen con empresas locales" (Robbins, 2005).
- Los gobiernos de los países en desarrollo pueden aprovechar la creciente sensibilización en algunos países industrializados acerca de la ética en las relaciones empresariales para alentar a las ETN a que contribuyan a mejorar la transferencia de tecnología (Robbins, 2005, pág. 60).
- En los acuerdos de libre comercio de ámbito bilateral y regional se estipulan a menudo normas comerciales regionales diferentes. Así pues, los países pueden elegir si prefieren imponer requisitos más o menos estrictos en las negociaciones comerciales de ámbito bilateral o regional. Por ejemplo, los bloques comerciales regionales pueden establecer políticas con requisitos de contenido regional (Ruíz Durán, 2005).

### **III. ESFERAS DE POLÍTICAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE VÍNCULOS**

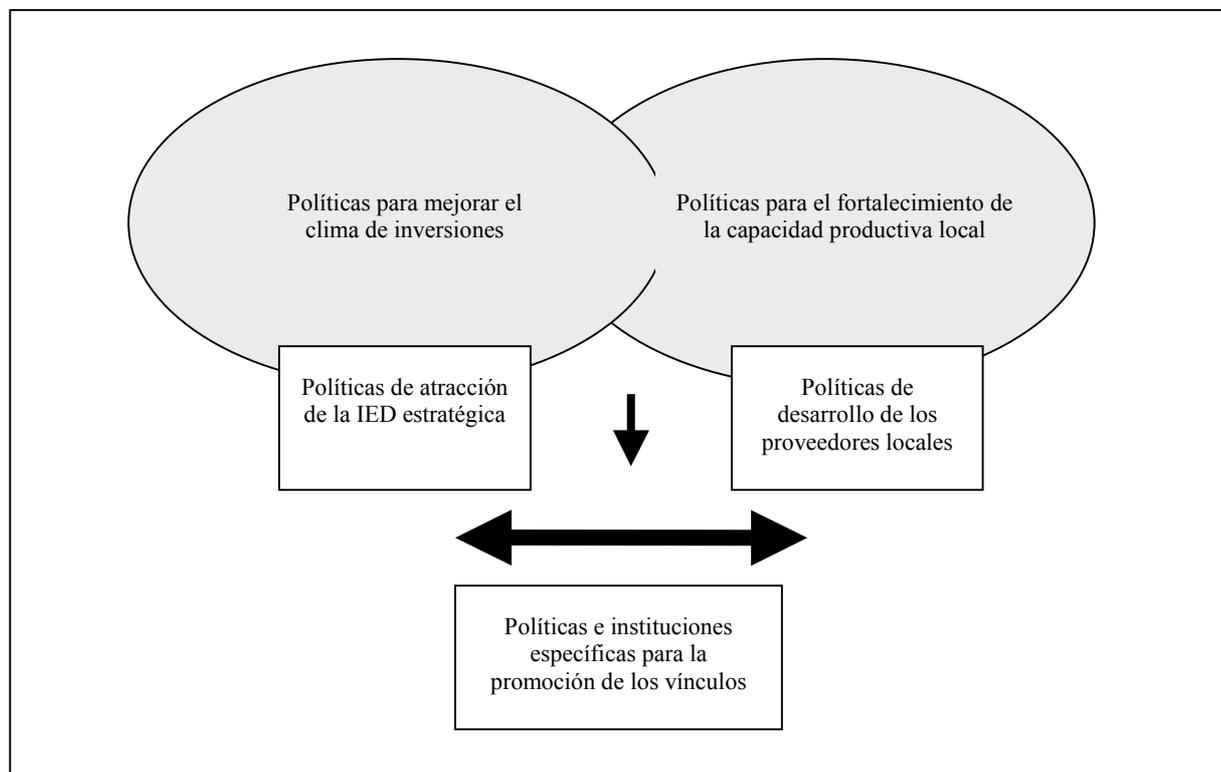
22. Pueden distinguirse cuatro esferas de políticas principales que revisten especial interés en lo que se refiere al establecimiento de vínculos: dos de ellas guardan relación con la IED (a un nivel más general y a otro más específico), y dos con las PYMES (también a un nivel más general y a otro más específico). Como se muestra en la figura 2, esas esferas son:

- El "mejoramiento del clima de inversiones" y la "atracción de la IED estratégica" por lo que respecta a la IED; y
- El "fortalecimiento de la capacidad local de absorción" y el "desarrollo de las PYMES nacionales como proveedores" en cuanto a las PYMES.

23. El fomento de los vínculos comerciales sólo tendrá éxito si se adopta un enfoque de políticas sistémico -es decir, si se abordan todos los factores que influyen en esos vínculos. Así, la pregunta es qué organismo u organización debe centrarse en cada esfera. Dependiendo de las opciones de política que se hayan escogido, la función de las instituciones intermediarias, como los servicios de promoción de la empresa (SPE), los organismos de promoción de las inversiones (OPI) y los centros de desarrollo económico local, también pueden y deben variar.

**Figura 2**

**Marco analítico para el análisis de un enfoque de políticas sistémico  
para el establecimiento de vínculos**



*Fuente:* basado en un modelo presentado por Altenburg (2005).

24. En las secciones que figuran a continuación se ilustran las principales consecuencias de las cuatro esferas de políticas expuestas y la forma en que, si se ponen en práctica de una manera integrada, pueden coadyuvar al establecimiento de vínculos comerciales.

**A. Mejoramiento del clima de inversiones para facilitar  
los vínculos comerciales**

25. En la bibliografía sobre la IED se hace mucho hincapié en la importancia de un "clima de inversiones favorable" como condición previa básica para la inversión extranjera. Hay muchas definiciones diferentes que asignan estructuras similares al clima de inversiones presente en un país, pero todas ellas hacen referencia a factores externos a los que el sector privado se enfrenta cuando se trata de realizar inversiones o, en última instancia, al "clima institucional, reglamentario y de políticas en el que opera la empresa" (Dollar et al., 2003). La hipótesis implícita en esas definiciones es que el imperio de la ley, la igualdad de trato de los inversionistas locales y extranjeros, los bajos niveles de corrupción, los procedimientos administrativos y simples y los reglamentos laborales sencillos son los elementos esenciales de un clima de inversiones favorable y que los gobiernos que deseen crear ese clima tienen que ser conscientes de algunas cuestiones clave.

26. En primer lugar, un entorno estable y seguro requiere que se aclaren cuestiones como la propiedad de la tierra y otros derechos de propiedad, la facilitación de la observancia del cumplimiento de los contratos, la reducción de la delincuencia y la expropiación únicamente a cambio de una compensación adecuada. En segundo lugar, la mejora del sistema fiscal y reglamentario, así como de los sistemas fiscal y reglamentario que se aplican en las fronteras, preocupa a la mayoría de las empresas que desean invertir. En tercer lugar, el mejoramiento de la financiación mediante el establecimiento de una reglamentación bancaria sólida, la solución de los problemas relacionados con la información, el fortalecimiento de los derechos de los acreedores y de los accionistas y el apoyo al establecimiento y la competencia de instituciones financieras apropiadas atraerán a posibles inversionistas. En cuarto lugar, la existencia de una infraestructura fiable y asequible es un requisito previo para atraer inversiones.

27. Una medida popular del clima de inversiones es el Índice de Libertad Económica, que la Heritage Foundation publica anualmente. Según ese índice, la libertad económica es "la ausencia de coacción o limitación por parte del gobierno en relación con la producción, la distribución o el consumo de bienes y servicios en mayor medida de la necesaria para que los ciudadanos puedan proteger y mantener la propia libertad. Cuando la coacción del gobierno... comienza a interferir más allá de la protección de las personas y los bienes, corre el riesgo de socavar la libertad económica" (Heritage Foundation, 2005).

28. A decir verdad, los costes y los riesgos de la interferencia excesiva o arbitraria del gobierno en los mercados pueden afectar a las pequeñas empresas del sector no estructurado tanto como a los inversionistas extranjeros y a las grandes empresas (a veces incluso más), porque aquéllas tienen una voz política más débil y menos posibilidades de recurrir a los tribunales y son las que cuentan con menos recursos internos para asegurar el cumplimiento de las cargas reglamentarias. Un estudio empírico realizado en 11 países de la OCDE demostró, por ejemplo, que el coste por empleado que entrañaba el cumplimiento de los requisitos administrativos era más de cinco veces superior en el caso de las PYMES más pequeñas que en el de las más grandes (OCDE, 2005).

29. Así pues, la imposición de pesadas cargas reglamentarias y otros obstáculos a las empresas privadas puede limitar el establecimiento de vínculos entre las ETN y las PYMES de distintas formas:

- a) Pueden asustar a los inversionistas, tanto extranjeros como nacionales. No obstante, la inversión privada medida como porcentaje del producto interno bruto (PIB) casi se duplicó después de que China y la India introdujeran reformas en el clima de inversiones; en Uganda más que se duplicó (Banco Mundial, 2005).
- b) Pueden dificultar la difusión de los efectos secundarios de carácter tecnológico derivados de la IED. Por ejemplo, puede que una ETN no lleve a un país anfitrión su tecnología más adelantada si el gobierno la obliga a tomar un socio comercial del país. A ese respecto, Rasiah (2005) hace hincapié en el efecto nocivo que la política de inmigración restrictiva de Malasia tiene en las perspectivas del país de conseguir introducirse en las industrias intensivas en conocimientos.

- c) Pueden crear obstáculos innecesarios a la entrada de nuevas empresas, reduciendo así la competencia y ralentizando la renovación de las empresas, que es esencial para el crecimiento de la productividad y la competitividad. Además, los propietarios de PYMES a menudo mantienen deliberadamente sus empresas en un tamaño pequeño y en el sector no estructurado, en parte para eludir impuestos, pero también para evitar la exigencia de sobornos y el trato arbitrario por parte de los funcionarios públicos. Sin embargo, eso también las descalifica de la mayoría de relaciones de subcontratación con empresas más grandes.

### Cuadro 1

#### Corrientes de llegada de IED, Índice de Libertad Económica e Índice de facilidad para hacer negocios de algunos países en desarrollo

País	Llegada de IED (millones de dólares) 2004	Índice de Libertad Económica 2005, posición entre 155 países	Índice de facilidad para hacer negocios 2006, posición entre 155 países
China	60.630	112	91
Brasil	18.166	90	119
México	16.602	63	73
India	5.335	118	116
Malasia	4.624	70	21
Sudáfrica	585	56	28
Uganda	237	74	72

*Fuente:* Base de datos IED/ETN de la UNCTAD ([www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics)); Heritage Foundation/*Wall Street Journal*: Índice de Libertad Económica 2005; Banco Mundial: Hacer Negocios en 2004: Creación de Empleo.

30. Sin embargo, a pesar de todas esas pruebas y de la solidez de los argumentos, no hay una correlación clara entre unos altos niveles de libertad económica y unos altos niveles de inversión extranjera. En el cuadro 1 se muestran las corrientes de llegada de IED y la posición que ocupan en la clasificación del clima empresarial los cinco países representados en el estudio de la UNCTAD y otros dos importantes receptores de IED (China y el Brasil). Puede verse, por ejemplo, que China, con mucho el principal destino de la IED en el mundo, tan sólo ocupa el puesto 112 de un total de 155 países en lo que se refiere al Índice de Libertad Económica. Otros importantes receptores de IED ocupan también puestos bastante bajos.

31. Evidentemente, por lo que se refiere a la atracción de la IED hay otros factores tan importantes, o incluso más, que el nivel de reglamentación. La estabilidad política, el volumen del mercado, el crecimiento económico, la calidad de la infraestructura, la capacidad tecnológica, el nivel general de educación y la calidad del medio ambiente son también factores decisivos. Para conseguir unas normas aceptables, por ejemplo en lo que se refiere a la salud, la seguridad, la protección del medio ambiente y la cohesión social, los gobiernos establecen requisitos en virtud de los cuales empresas y ciudadanos tienen que cumplir determinadas normas económica

y socialmente deseables, y a menudo utilizan un sistema impositivo diferenciado como incentivo de su cumplimiento.

32. En general, los países que aplican una política industrial y relacionada con las PYMES relativamente activa, interfiriendo más en la asignación de la inversión privada y, por tanto, ocupando un puesto bajo en el Índice de Libertad Económica, no se encuentran necesariamente en peor situación en lo que se refiere al crecimiento del PIB y al desarrollo tecnológico que los países con un alto nivel de "libertad económica" y políticas minimalistas en relación con la IED. Entre los países de nuestra muestra, la India y Malasia, por ejemplo, tienen claramente más éxito a la hora de conseguir el desarrollo tecnológico de primera línea que México y Sudáfrica, aunque estos últimos ocupan puestos más altos en la escala de la "libertad económica". Así pues, parece que la desregulación y la eliminación de las trabas burocráticas son sólo parte del programa.

### **B. Atracción de la IED estratégica**

33. Como se ha dicho anteriormente, la competencia está cada vez más dominada por las ETN a nivel mundial, y esas empresas sitúan diferentes funciones de sus respectivas cadenas de valor en diferentes países. Al mismo tiempo, la mayoría de las líneas de producción se están haciendo mucho más intensivas en conocimientos y cada vez más diferenciadas, y las diferentes etapas de la cadena de valor se hacen cada vez más complejas. Cada etapa requiere una combinación diferente, a menudo altamente específica, de factores de producción.

34. A medida que las nuevas tecnologías del transporte, la información y las comunicaciones permiten a las ETN separar y dispersar los procesos productivos, esas empresas reevalúan continuamente la compleja matriz de precios y factores de innovación que guían la elección de sus ubicaciones. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, esa nueva complejidad hace que la atracción deliberada de inversión extranjera que se ajuste a la dotación de factores y a la estrategia de industrialización de un país sea mucho más importante, pero también más exigente (Mytelka y Barclay, 2004).

35. La atracción de la IED se ha convertido en un elemento clave de la política industrial en los países en desarrollo en todo el mundo. La UNCTAD (1999, 2001) distingue tres generaciones de políticas para atraer inversiones: la apertura a la IED; la comercialización activa de una ubicación por medio de un organismo de fomento de la inversión; y los programas dirigidos a subgrupos específicos de ETN.

36. La mayoría de los países ha abierto sus mercados a la IED y garantiza la igualdad de trato del capital nacional y extranjero. La India es uno de los relativamente pocos países que todavía impone restricciones significativas a los inversores extranjeros, pero se dice que es probable que en los próximos años se produzca una liberalización importante (Narain, 2005). Casi todos los países han establecido OPI para atraer más inversiones extranjeras. Sin embargo, sus presupuestos, el alcance de sus actividades y la calidad de sus servicios difieren significativamente. Merece la pena destacar tres aspectos diferenciadores que se describen a continuación.

37. Algunos países utilizan generosos incentivos fiscales para atraer la IED. Eso se aplica especialmente a los países miembros de la OCDE, pero también a algunos países en desarrollo grandes. Entre los incentivos figuran una reducción del tipo impositivo general, la aplicación de

períodos de carencia en el pago de impuestos, la depreciación acelerada, concesiones para la inversión/reinversión y deducciones de las cotizaciones a la seguridad social. El Brasil, por ejemplo, ofreció a Renault un paquete de incentivos por un valor de 133.000 dólares por cada empleo creado y a Mercedes Benz otro por valor de 340.000 dólares, mientras que la India ofreció en incentivos a Ford 420.000 dólares por empleo (Mytelka y Barclay, 2004).

38. La mayoría de los países en desarrollo no puede participar en esos costosos torneos de elección de ubicación. No obstante, Sudáfrica también ofrece una subvención a la inversión extranjera que tiene por objeto fomentar el traslado de fábricas a Sudáfrica. La subvención cubre los gastos de traslado del equipo y la administración. Además, mediante un Programa de Inversión Estratégica se ofrecen incentivos a inversionistas importantes cuyas actividades se piensa que tendrán un efecto positivo para el país, por ejemplo en lo que se refiere a la generación de ingresos en divisas, el aumento de las exportaciones y el aprendizaje tecnológico (Robbins, 2005).

39. Malasia también ha ofrecido períodos muy generosos de carencia en el pago de aranceles e impuestos, así como zonas industriales especiales subvencionadas y coordinadas. Las Zonas de Libre Comercio y los Almacenes de Fabricación Aprobados, en particular, fueron esenciales para las exportaciones de productos manufacturados, aunque su importancia relativa ha disminuido desde fines del decenio de 1980 a medida que se han reducido los aranceles para la mayoría de las industrias de procesamiento para la exportación ubicadas en las principales zonas aduaneras.

40. Otros países se dirigen expresamente a sectores específicos o incluso a ETN concretas. Por ejemplo, el Gobierno del Estado de Penang, en Malasia, desempeñó un papel muy activo en relación con la IED "llamando a las puertas y extendiendo invitaciones especiales" que parece encajar especialmente bien en el desarrollo del conjunto de empresas locales, con un interés especial en el primer grupo de ETN pioneras, que rápidamente dieron a conocer su ubicación a todo el mundo.

41. La experiencia demuestra que la atracción de IED estratégica dista mucho de ser una tarea fácil. En Sudáfrica, por ejemplo, se han hecho esfuerzos para atraer la IED hacia sectores específicos y fomentar la realización de actividades económicas nacionales en torno a esas empresas estratégicas. Sin embargo, con la excepción del Programa de Desarrollo de la Industria del Motor, los resultados han sido bastante modestos. En algunos casos no ha sido posible atraer las inversiones extranjeras previstas, mientras que en otros no se han establecido vínculos sustanciales en ambos sentidos (Robbins, 2005).

42. Por último, son aún menos los países que, mediante sus organismos de fomento de las inversiones, desarrollan una estrategia integrada que combine la comercialización y la selección de empresas con una atención posterior y con el desarrollo de productos (UNCTAD, 2003). Por ejemplo, el organismo denominado Comercio e Inversión en Sudáfrica (TISA) trata de establecer vínculos con grandes empresas extranjeras para encontrar mercados de exportación para las PYMES. El personal de TISA tiene el mandato de alentar a las ETN con las que se relacionan a hacer sus adquisiciones localmente y trabajan con el principal organismo nacional de desarrollo de las PYMES para facilitar esas oportunidades (Lorentzen, 2005; Robbins, 2005).

### C. Fortalecimiento de la capacidad local de absorción

43. Las pruebas demuestran que incluso países relativamente avanzados como México y Malasia tienen enormes dificultades para explotar los potenciales beneficios de los efectos secundarios de carácter tecnológico derivados de la inversión extranjera. Para decirlo de otra forma, no se alcanza el umbral mínimo de capacidad de absorción necesario para internalizar los conocimientos especializados que potencialmente existen en las ETN, al menos no en lo que se refiere a las funciones básicas del proceso de adición de valor. Entonces, ¿qué es lo que se necesita para aumentar la capacidad de absorción?

44. Lamentablemente, no es fácil desglosar y operacionalizar la "capacidad de absorción" para su utilización práctica por los encargados de la formulación de políticas. Incluso a nivel de empresa, depende de un complejo conjunto de conocimientos y capacidades. La capacidad de absorción a nivel de una empresa depende en gran medida de las interacciones con el entorno, por ejemplo con la disponibilidad de personas bien formadas con conocimientos de gestión e ingeniería, la calidad de la infraestructura básica (carreteras, electricidad) y avanzada (universidades, sector financiero diversificado, instituciones especializadas de formación e investigación, etc.) y el sistema subyacente de incentivos de todas las instituciones afectadas. En consecuencia, el mejoramiento de la capacidad de absorción de las PYMES va mucho más allá de la propia política para las PYMES. Esa política está íntimamente entrelazada con la política tecnológica, la política de IED, las políticas educativas, etc., y deben considerarse como partes de un sistema indivisible.

45. Para complicar aún más las cosas, diferentes niveles de desarrollo requieren diferentes conjuntos y combinaciones de políticas. Así pues, como afirman Lall y Narula (2004, pág. 43), "la inversión en capacidad de absorción tiene un rendimiento diferente en las distintas etapas de desarrollo". Se ha señalado anteriormente que en las actividades agrícolas simples o en los servicios de distribución, las relaciones de los proveedores con las ETN pueden establecerse con cierta facilidad y son mucho menos exigentes que en el caso de la fabricación; que los productos para los mercados nacionales de bajos ingresos pueden requerir normas menos sofisticadas que los destinados a la exportación a los mercados de la OCDE; y que es más fácil llegar a dominar la industria del vestido que la de la electrónica.

46. Así pues, los cuellos de botella que la política para las PYMES debe tratar de resolver varían considerablemente. En el caso de los productores agrícolas espacialmente dispersos, la orientación política más apropiada puede ser facilitar la creación de organizaciones de productores y acompañarlas en sus negociaciones con las ETN, mientras que cuando se trata de aprender lo que se refiere a la producción de artículos electrónicos, puede que sea necesario ofrecer I+D y capacitación especializadas en combinación con programas de desarrollo de la capacidad empresarial.

47. No obstante, deben destacarse dos aspectos básicos que conforman la capacidad de absorción de los países y de sus sectores de PYMES.

48. En primer lugar, la política educativa es una pieza esencial de todas las estrategias encaminadas a aumentar la capacidad de absorción. El caso del éxito de la India en la industria de la tecnología de la información (y, cada vez más, en otros sectores de alta tecnología, como la biotecnología) ha estado impulsado en gran medida por unas políticas educativas dirigidas.

La inversión en capacidad de gestión es probablemente tan importante como la inversión en conocimientos tecnológicos. Las ETN tienen pocas dificultades en la India y Malasia, por ejemplo, para contratar excelentes administradores e ingenieros. En el estudio monográfico de Penang se muestra que la "indigenización" de la gestión de las ETN del sector electrónico fue una importante condición previa para la evolución posterior de una fuerte industria local de subcontratación. Disponer de una población bien formada es también importante para los gobiernos, las universidades, las asociaciones empresariales, etc., puesto que todos ellos desempeñan distintos papeles en la vigilancia de la evolución de los conocimientos externos, la evaluación de su importancia para el desarrollo nacional y la elaboración de las correspondientes estrategias de política.

49. En segundo lugar, los sistemas de incentivos tienen importancia. Los altos niveles de inversión en los diferentes "ingredientes" de la capacidad de absorción no son suficientes por sí mismos. Es más importante la interacción inteligente entre las diferentes instituciones y políticas. Por ejemplo, las ETN necesitan contar con los incentivos apropiados para realizar sus adquisiciones localmente, las instituciones de investigación necesitan incentivos para comercializar sus hallazgos, y los que prestan servicios públicos necesitan incentivos para comportarse como agentes del mercado. En ese contexto, es muy importante, por no decir indispensable, la existencia de intermediarios orientados hacia el mercado, como los SPE, que actúen como estructuras intermedias de apoyo.

#### **D. Desarrollo de las PYMES nacionales como proveedores**

50. La intensidad de los vínculos entre las ETN y las PYMES y la capacidad de los países y de las empresas para explotar esos vínculos en beneficio de su modernización tecnológica dependen de varios factores, como la estrategia corporativa de las ETN, que pueden ser más o menos favorable al desarrollo de PYMES, y de la existencia y la eficacia de un conjunto de políticas públicas de apoyo diseñadas para atraer la IED y facilitar el establecimiento de vínculos y la transferencia de tecnología. El factor diferenciador más importante es, sin embargo, la capacidad de las PYMES del país para cumplir las normas necesarias, convertirse en proveedores fiables y absorber una corriente de conocimientos que les permita modernizarse desde el punto de vista tecnológico.

51. Normalmente, las ETN están mucho más interesadas en la especialización en sus competencias básicas, que a menudo guardan relación con conocimientos especializados y capacidades específicas, como el diseño de productos, la creación de una imagen de marca, la comercialización o la logística. La mayoría de las ETN están deseosas de aumentar las economías de escala en sus negocios básicos y, en consecuencia, tienden a subcontratar en la mayor medida posible las actividades que no son básicas. La mayoría de los fabricantes de automóviles, por ejemplo, han abandonado la fabricación de repuestos y componentes en favor de empresas especializadas y han perdido, por tanto, los conocimientos y la experiencia correspondientes; los montadores de computadoras personales también subcontratan con proveedores especializados; las fábricas de cerveza ya no se ocupan del cultivo de cebada; y las empresas mayoristas trabajan con minoristas independientes.

52. En sistemas de producción maduros, las ETN y otras grandes empresas están, por tanto, estrechamente entrelazadas con empresas complementarias de fabricación y prestación de

servicios. En las redes de producción resultantes, las PYMES pueden desempeñar dos funciones muy importantes.

53. En primer lugar, las PYMES pueden complementar a las grandes empresas en sus cadenas de valor, explotando las ventajas que les dan la flexibilidad y los costos de transacción más bajos derivados de su estrecho contacto con los clientes y de unos procesos de adopción de decisiones más rápidos, mientras que las grandes empresas explotan distintas ventajas de escala. Así pues, la competitividad es cuestión de encontrar la mezcla apropiada de empresas grandes y pequeñas y una adecuada división del trabajo que combine las economías de escala con la flexibilidad y las ventajas derivadas de la especialización.

54. En segundo lugar, las PYMES pueden ser también agentes del cambio en el sistema productivo. Para cambiar las condiciones del mercado se requiere una adaptación continua de las estructuras industriales. Nuevas empresas introducen nuevos productos y procesos, mientras que algunas empresas establecidas se ven incapaces de competir y desaparecen del mercado, haciendo posible que otras empresas mejor adaptadas ocupen su puesto. Las PYMES ayudan continuamente a difundir las innovaciones y ponen en tela de juicio las viejas formas de hacer negocios. Algunas de ellas se convierten en grandes empresas, mientras que algunas de las grandes puede que fracasen o decidan deshacerse de actividades y den lugar al nacimiento de nuevas empresas más pequeñas. Ese proceso de entrada y salida y crecimiento y declive da lugar a una turbulencia saludable y entraña una búsqueda constante de la forma de utilizar los recursos de una manera más productiva.

55. Sin embargo, no todas las PYMES desempeñan esos papeles complementarios y contribuyen al crecimiento de la productividad y al aumento de la competitividad de su sistema de producción o de su cadena de valor. Especialmente en los países en desarrollo, la gran mayoría de las microempresas y las empresas pequeñas se concentran en unas pocas actividades caracterizadas por la existencia de pocos obstáculos a la entrada y, por tanto, una competencia excesiva, un exceso de oferta y una baja rentabilidad. En esas actividades se utilizan a menudo productos o servicios de baja calidad producidos en masa para el consumidor final del mercado local. Esas PYMES no generan suficiente innovación, no crean nuevos mercados ni impulsan cambios estructurales y tampoco desarrollan unas capacidades especializadas que complementen la producción en gran escala y den lugar a efectos sinérgicos.

56. Ese análisis se ve confirmado por los cinco estudios monográficos de países que se han realizado. Cada uno de ellos presenta una deficiencia destacable en la productividad y una fuerte segmentación entre los subsectores altamente productivos de la economía -que consisten en las ETN y un número limitado de proveedores eficientes de tamaño medio- y un subsector de microempresas y empresas pequeñas de baja productividad que se dedican principalmente a los mercados locales. En Sudáfrica coexisten aproximadamente 1,6 millones de microempresas y "empresas" muy pequeñas, junto a solamente a 65.000 empresas de tamaño medio y grande (Robbins, 2005). Ruiz Durán (2005) muestra en el caso de México que la productividad del trabajo en las empresas pequeñas es menos de la mitad que en las empresas grandes, y en el caso de las microempresas es de sólo una sexta parte. Eso se refleja en los diferenciales de salarios: los trabajadores de las empresas más grandes tienen salarios que casi duplican los de los trabajadores de las empresas pequeñas, y casi triplican los de los trabajadores de las microempresas.

57. Todos los estudios de países señalan que las ETN, con algunas excepciones, son renuentes a cooperar con el sector de las microempresas y las empresas pequeñas. Las entrevistas con administradores de ETN en Uganda, por ejemplo, revelaron que a las PYMES de ese país se les atribuyen varios inconvenientes: baja calidad; altos costes de producción; poca fiabilidad; falta de licencias comerciales, libros de ingresos y facturas, números de identificación fiscal, cuentas bancarias y establecimientos comerciales fijos y localizables; y un acceso limitado a la financiación y el crédito, lo que les hace preferir las transacciones en metálico, que no son aceptables para muchas ETN (Zake et al, 2005). En consecuencia, muchas ETN prefieren recurrir a la importación, hacer sus adquisiciones de subsidiarias de otras ETN en el mismo país, o producir los insumos necesarios ellas mismas antes que invertir en establecimiento de vínculos con las PYMES locales.

58. En resumen, puede decirse que los vínculos basados exclusivamente en los salarios bajos y en las normas laborales no promueven el aprendizaje tecnológico ni el aumento de la productividad y, por tanto, raramente sirven de base para una competitividad sostenida. Si los gobiernos quieren embarcarse en una estrategia de modernización tecnológica tipo "autopista" que permita a sus economías abordar actividades con mayor rentabilidad, las PYMES proveedoras locales deberán:

- Desear el éxito y adquirir un compromiso de aprendizaje continuo;
- Alcanzar unos niveles mínimos de eficacia y mejorar continuamente esos niveles;
- Analizar sus propios puntos fuertes y débiles y elaborar estrategias para aprovechar sus ventajas comparativas;
- Encontrar las ETN apropiadas con las que puedan establecer un vínculo sostenible;
- Negociar cuidadosamente contratos que les sean favorables a largo plazo, teniendo presente que las condiciones marco y las relaciones con los asociados normalmente cambian a lo largo del tiempo;
- Ser capaces y estar dispuestas a transformarse según las necesidades que surjan en la asociación;
- Aportar activos específicos a sus ETN asociadas, por ejemplo, no sólo la familiaridad con las políticas y los reglamentos gubernamentales locales y el conocimiento de los mercados locales, que pueden perder valor a medida que las ETN aprendan la forma de hacer negocios en el lugar, sino también nuevas ventajas.

59. Muchas PYMES de países en desarrollo no pueden satisfacer esos criterios. Así pues, el fomento de la capacidad local y el desarrollo de las competencias deben ser un elemento importante de un programa de vínculos comerciales. Los SPE pueden desempeñar un papel importante que se refiere a poner en marcha a las PYMES nacionales. Sin embargo, los proveedores de SPE en muchos países en desarrollo no están especialmente interesados en facilitar servicios de establecimiento de vínculos comerciales por la falta de demanda y la dificultad que entraña transformar los tres elementos básicos de las actividades de establecimientos de vínculos comerciales (información, fomento de la capacidad y financiación)

en servicios rentables (UNCTAD, 2004). Así pues, a corto plazo la intervención y el apoyo del sector público parecen necesarios.

60. Las asociaciones de los sectores público y privado entre los gobiernos y las ETN pueden ayudar también a desarrollar la capacidad local de suministro mediante programas de formación y patrocinio. En esos programas de desarrollo de los proveedores, las ETN y las grandes empresas convienen en prestar ayuda a sus pequeños proveedores para modernizar continuamente su tecnología y sus conocimientos. De hecho un paquete óptimo de subvenciones e incentivos debería estar sujeto a un diálogo y un acuerdo entre los sectores público y privado.

#### IV. MEJORES PRÁCTICAS PARA PROMOVER LOS VÍNCULOS COMERCIALES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS POLÍTICAS

61. En el estudio realizado por la UNCTAD se encontró una considerable variedad de vínculos y aparecieron algunos casos de éxito muy instructivos. La muestra de países abarca las tres principales regiones en desarrollo y contiene Estados de muy diferentes tamaños, niveles de desarrollo y dinamismo económico y tecnológico. Así pues, la muestra es apropiada para determinar una amplia gama de buenas prácticas de políticas representativas de los países de bajos ingresos y de los países más avanzados, prácticas que se exponen a continuación.

62. En primer lugar, todos los casos de países que aparecen en el estudio de la UNCTAD muestran que tanto los esfuerzos del sector público como los del sector privado requieren una **clara dirección**. Es importante tener una visión acerca de las tendencias mundiales importantes en lo que se refiere a las tecnologías, los mercados y las estructuras de gestión pública. La medida en que los encargados de la adopción de decisiones, tanto en las empresas como en los gobiernos, comprendan las pautas actuales de organización industrial, reconozcan las tendencias de interés y sean capaces de anticipar las tecnologías, los mercados y las estructuras orgánicas incipientes será esencial para la competitividad.

63. Malasia es uno de esos países con unos objetivos de política relativamente claros en los que la IED desempeña expresamente un importante papel en el marco de su estrategia de industrialización. Según Rasiah (2005), "se eligió la IED como principal trampolín para liderar el proceso de industrialización -inicialmente para generar inversión y empleo, después para potenciar las exportaciones y la entrada de divisas y por último para impulsar la modernización y el establecimiento de vínculos". En el marco de su Segundo Plan Director Industrial (1996-2005), el Gobierno se comprometió con una "estrategia de fabricación" que tenía como un claro objetivo la modernización tecnológica y una amplia integración de las PYMES en esferas competitivas. En particular, se elaboraron programas especiales para ayudar a las PYMES a:

- a) superar las dificultades derivadas del tamaño y la escala;
- b) reducir al mínimo las dificultades para acceder a la información clave para la adopción de decisiones comerciales y de inversión;
- c) obtener beneficios de la I+D; y
- d) fomentar los vínculos entre industrias y promover las industrias auxiliares.

Sin embargo, la inversión en I+D en particular ha estado muy por debajo de la necesaria para conseguir la deseada transición a una sociedad basada en el conocimiento y algunos de los elementos de la estrategia (por ejemplo, la financiación del capital de riesgo y el aprovechamiento comercial de los resultados de los programas universitarios) han demostrado ser bastante ineficaces.

64. En segundo lugar, la esencia de una buena política de fomento de los vínculos reside en la **capacidad para atraer importantes empresas de primera línea y para diseñar políticas que ayuden a asignar las inversiones en consecuencia** -por ejemplo, hacer pronto unas inversiones en conocimientos que serán esenciales para las futuras pautas de especialización económica en actividades de gran valor añadido, aprovechar fuentes extranjeras de conocimientos y absorberlas localmente, prestar apoyo a agrupaciones y cadenas de valor prometedoras, y encontrar la mezcla adecuada de liberalización y orientación. La planificación estratégica basada en estadísticas bien diseñadas, en estudios de referencia y en la prestación continua de atención a los interesados ayuda a identificar esas tendencias generales, descubrir puntos fuertes y débiles, oportunidades y amenazas de una forma dinámica y diseñar políticas activas adecuadas.

65. Sudáfrica, por ejemplo, ha adoptado un enfoque estratégico del desarrollo industrial y el establecimiento de vínculos. La política sectorial con más éxito ha sido el Programa de Desarrollo de la Industria del Motor, que ayudó a establecer agrupaciones de empresas automovilísticas competitivas y relativamente integradas. Desde 2004, Sudáfrica ha venido aplicando también programas individualizados de apoyo sectorial en algunos sectores prioritarios, pero han tenido menos éxito del esperado (Robbins, 2005). No obstante, Sudáfrica sigue siendo un buen ejemplo de un país en el que la orientación industrial estratégica está centrada principalmente en la modernización y la profundización tecnológica, pero no se han excluido otros importantes objetivos de política (la política de mejoramiento económico de la población negra de Sudáfrica). Además, una vez logrado el consenso en torno a las directrices de política estratégica, ésta se reflejó inmediatamente en pronunciamientos públicos y marcos de políticas, como revela el hecho de que a todos los organismos activos en diferentes esferas de políticas, como la IED y el fomento del comercio, el apoyo a las PYMES y la política tecnológica, se les ha confiado una importante función en el establecimiento de vínculos (Robbins, 2005).

66. En tercer lugar, además de una estrategia clara y de la claridad al transmitir esa estrategia a los diferentes agentes sociales interesados, también es importante la **coordinación institucional**. Como es necesaria la participación de muchos agentes diferentes en la aplicación de una estrategia industrial coherente (por ejemplo los organismos de fomento de las inversiones y desarrollo de las PYMES, las cámaras de comercio, las universidades y centros de investigación y por último, aunque no menos importante, las empresas grandes y pequeñas), es esencial mejorar el intercambio de información e intensificar la cooperación y aprovechar las actividades de esos agentes con arreglo a la estrategia.

67. A ese respecto, la experiencia demuestra que los cinco elementos de política que se exponen en la sección 3 de la presente nota deben integrarse en un marco sistémico puesto que, de no hacerse así, los esfuerzos se disiparán en la duplicación de actividades y en una estéril rivalidad interinstitucional, y será poco probable que se alcancen los objetivos estratégicos. Además, la experiencia demuestra también que las instituciones intermediarias orientadas hacia el mercado, como los servicios de promoción de la empresa y los centros de desarrollo económico local, pueden ser instrumentos esenciales para mejorar la integración del sistema de apoyo.

68. En Sudáfrica, por ejemplo, los jefes de 17 instituciones gubernamentales que trabajan en el terreno de la industria y el comercio han formado el Consejo de Instituciones de la Industria y el Comercio con el objetivo de compartir información, crear consenso, promover actividades

conjuntas y mejorar la coordinación. Además, se ha establecido un diálogo de alto nivel con el sector privado. Ese diálogo ha sido esencial para la creación de un cierto consenso entre el Gobierno y los agentes del sector privado acerca de la necesidad de trabajar para mejorar las perspectivas de las PYMES, tanto para mejorar el efecto de distribución (resultado) del desarrollo económico como porque se reconoce que las PYMES son esenciales para la competitividad sistémica del conjunto de la economía (Robbins, 2005, pág. 29).

69. Por último, las iniciativas de establecimiento de vínculos deberían **ajustarse al nivel de desarrollo del país**, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de los recursos humanos y la capacidad tecnológica. Deberían basarse en un informe global que abarque de una forma general y sistémica todos los pasos del proceso de establecimiento de vínculos, a saber:

- Determinar las medidas de fomento de las inversiones con el objetivo final de fomentar la capacidad local de suministro y mejorar las capacidades autóctonas;
- Seleccionar sectores estratégicos clave con un alto potencial de crecimiento, así como compañías de primera línea (tanto PYMES como ETN) que desempeñen su actividad en esos sectores;
- Conseguir el compromiso del Gobierno de asignar recursos y reconocer la necesidad de la participación del sector privado;
- Determinar las necesidades de las empresas participantes en materia de establecimiento de vínculos;
- Informar a las empresas participantes del tipo de aptitudes necesarias para establecer vínculos con las ETN y completar el proceso de selección de las empresas;
- Encajar las necesidades de las empresas participantes en materia de establecimiento de vínculos;
- Preparar a las PYMES para entrar en asociaciones mediante los SPE;
- Prestar apoyo a las PYMES durante el proceso de formación y patrocinio de las ETN;
- Supervisar y evaluar los efectos del programa de establecimiento de vínculos.

## V. CONCLUSIONES

70. La intención de la presente nota es mostrar, como afirman Mytelka y Barclay (2004), que "el efecto de la IED en las oportunidades de los países en desarrollo para avanzar en el futuro es mucho mayor que su importancia como fuente de capital. ... La influencia de las empresas transnacionales en las oportunidades para el aprendizaje y la innovación y, por tanto, para el crecimiento y el adelanto de los países en desarrollo no tiene parangón. Así pues, resulta que el elemento de la IED relativo a la corriente de capital no es el atributo más importante ni es, desde un punto de vista dinámico, la principal contribución que la IED puede aportar al desarrollo...".

71. Así pues, queda claro que la capacidad de los gobiernos para integrar el componente de la IED en un contexto de desarrollo más amplio se ha hecho indispensable, así como su libertad para aplicar una combinación apropiada de políticas generales y específicas. En la presente nota se muestra que, por una parte, los gobiernos deberían intervenir con políticas funcionales encaminadas a mejorar el clima de inversiones y facilitar orientación estratégica y coordinación normativa. Se muestra también que, por otra parte, deben aplicar medidas más concretas encaminadas a seleccionar la IED estratégica y fortalecer la capacidad local de absorción. Sólo entonces las políticas y mecanismos institucionales orientados específicamente hacia el fomento de los vínculos tendrán una posibilidad de tener éxito, si el objetivo final no consiste en organizar las habituales reuniones para encontrar un socio o concertar una serie de negocios dispersos, sino superar a largo plazo y sobre una base equitativa y sostenible las deficiencias del mercado que dificultan la integración de las empresas nacionales y extranjeras.

72. Desde esa perspectiva, son muchas las lagunas y las cuestiones controvertidas que surgen del análisis que se realiza en la nota y de las pruebas empíricas que se desprenden de los resultados de los estudios monográficos de países. La UNCTAD tiene previsto abordarlos activamente en sus trabajos futuros y aportar unos conocimientos que sean útiles para los gobiernos y para la comunidad del desarrollo.

73. En primer lugar está la necesidad de revisar el concepto de IED "de calidad" e incorporar cuestiones relacionadas no sólo con la generación de empleo y los efectos secundarios de carácter tecnológico, sino también con la incorporación a largo plazo de las ETN y con la medida en que sirven para establecer vínculos con proveedores locales mutuamente beneficiosos. Todo ello entraña la adopción de un enfoque cualitativo, más que puramente cuantitativo, y la asignación de una importancia prominente a las oportunidades de aprendizaje e innovación que se generan, el grado de interconexión e interacción con respecto a los agentes principales presentes en el sistema productivo nacional, y el número de asociaciones establecidas para desempeñar funciones de gran valor añadido, como la I+D, el diseño, el control de calidad y la certificación.

74. A ese respecto, resulta necesario revisar los marcos de competitividad existentes mediante una evaluación del funcionamiento de las economías nacionales. Como se ha mencionado más arriba, la relación entre el Índice de Libertad Económica y el crecimiento económico no es evidente, ni el proceso de avance de los países en desarrollo se ve suficientemente reflejado en las publicaciones sobre la competitividad. También debe reconocerse la importancia de los indicadores a los niveles más pequeños, como el funcionamiento del sector de las PYMES, su rendimiento comercial, su participación en los sistemas productivos internacionales mediante los vínculos entre las ETN y las PYMES, el nivel y la eficacia de la coordinación institucional, la medida en que se ponen en práctica estrategias de desarrollo integradas, y los progresos conseguidos en diversas esferas.

75. Por último, existe la necesidad de conocer mejor, a un nivel operacional, qué clase de estructura institucional y qué mecanismos concretos pueden ponerse en práctica para promover el establecimiento de vínculos mutuamente provechosos. Los estudios monográficos muestran que hay una variedad de iniciativas, desde los programas impulsados puramente por los donantes, los impulsados por el sector privado y los impulsados por los gobiernos hasta los programas que surgen de las asociaciones entre los sectores público y privado y van dirigidos a ellas. La UNCTAD también ha documentado en varias publicaciones la existencia de programas

totalmente independientes encaminados al desarrollo de los proveedores que las ETN llevan a cabo en su propio interés. Sin embargo, son menos conocidas las repercusiones de sus distintas formas de obrar y el tipo de efectos que puede esperarse de cada una de ellas.

76. Todas esas cuestiones se debatirán durante el período de sesiones de la Comisión con el propósito final de encontrar, sobre la base de las diferentes experiencias de los países, la forma de determinar el nivel apropiado de intervención política en el establecimiento de vínculos, así como cuál es la combinación de políticas más eficaz según las distintas etapas de desarrollo y la diferente capacidad local de absorción y cuál es la función de todos los interesados principales en el proceso de establecimiento de vínculos.

## REFERENCIAS

- Alfaro, L. and Rodríguez-Clare, A. (2003). *Multinationals and Linkages: An Empirical Investigation*. *Economía* (spring 2004).
- Altenburg, T. (2000). *Linkages and Spill-overs between Transnational Corporations and Small and Medium-sized Enterprises in Developing Countries: Opportunities and Policies*, in: UNCTAD, *TNC-SME Linkages for Development*, New York and Geneva 2000, pp. 3–61.
- Altenburg, T. (2005). *Overview on International Good Practices in the Promotion of Business Linkages*, paper prepared for UNCTAD/DITE, forthcoming.
- Altenburg, T. and von Drachenfels, C. (2005). *A Critical Assessment of the "New Minimalist Approach" to Private-Sector Development*. Paper presented at the 11<sup>th</sup> EADI General Conference, Bonn, 21–24 September.
- Chang, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategies in Historical Perspective*, London.
- Dollar, D. Hallward-Driemeier, M. and Mengistae, T. (2005). *Investment Climate and Firm Performance in Developing Economies*, Development Research Group, World Bank, Washington D.C.
- Giuliani, E., Pietrobelli C. and Rabellotti, R. (2005). *Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters*, in: *World Development*, vol. 33, no. 4, pp. 549–573.
- Heritage Foundation/Wall Street Journal (2005). *2005 Index of Economic Freedom*, Washington D.C.
- Hoekman, B. M., Maskus, K. E. and Saggi, K. (2005). *Transfer of Technology to Developing Countries: Unilateral and Multilateral Policy Options*, in: *World Development*, vol. 33, no. 10, pp. 1587–1602.
- Ivarsson, I. and Alvstam, C.G. (2005). *Technology Transfer from TNCs to Local Suppliers in Developing Countries: A Study of AB Volvo's Truck and Bus Plants in Brazil, China, India and Mexico*, in: *World Development*, vol. 33, no. 8, pp. 1325–1344.
- Lall, S. (1994). *The East Asian Miracle: Does the Bell Toll for Industrial Strategy?*, in: *World Development*, vol. 22, no. 4.
- Lall, S. (2002). *Linking FDI and Technology Development for Capacity Building and Strategic Competitiveness*, in: UNCTAD, *Transnational Corporations*, vol. 11, no. 3, pp. 39–88.
- Lall, S. and Narula, R. (2004). *Foreign Direct Investment and its Role in Economic Development: Do We Need a New Agenda?*, in: *European Journal of Development Research*, vol. 16, no. 3, pp. 447–464.

- Laudridsen, L. (2004). Foreign Direct Investment, Linkage Formation and Supplier Development in Thailand during the 1990s: The Role of State Governance, in: *European Journal of Development Research*, vol. 16, no. 3, pp. 561–586.
- Lorentzen, J. (2005). The Absorptive Capacities of South African Automotive Component Suppliers, in: *World Development*, vol. 33, no. 7, pp. 1153–1182.
- Moran, Th. E., Graham, E. M. and Blomström, M., eds. (2005). *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington D.C.
- Morris, M., Robbins, G. and Barnes, J. (2004). What should be the Role of Government in Fostering Clusters? Paper presented at the 50<sup>th</sup> Anniversary Conference Reviewing the First Decade of Development and Democracy in South Africa, Durban, South Africa, 21–22 October.
- Mytelka, L. and Barclay L. A. (2004). Using Foreign Direct Investment Strategically for Innovation, in: *European Journal of Development Research*, vol. 16, no. 3, pp. 531–560.
- Narain, S. (2005). Business Linkages between SMEs and TNCs: The Case of India, paper prepared for UNCTAD/DITE, forthcoming.
- OECD (2005). Encouraging Linkages between Small and Medium-Sized Companies and Multinational Enterprises, DAF/INV/WD (2005)12/REV1, Paris.
- Rasiah, R. (2005). Strategies and Policies on TNC–SME Linkages: The Case of Malaysia, paper prepared for UNCTAD/DITE, forthcoming.
- Robbins, G. (2005). Strategies and Policies on TNC–SME Linkages: The Case of South Africa, paper prepared for UNCTAD/DITE, forthcoming.
- Ruffing, L. (2005). Business Linkages and Millennium Development Goals, UNCTAD, forthcoming.
- Ruiz Durán, C. (2005). Strategies and Policies on TNC–SME Linkages: The Case of Mexico, paper prepared for UNCTAD/DITE, forthcoming.
- Scott-Kennel, J. (2004). Foreign Direct Investment: A Catalyst for Local Firm Development?, in: *European Journal of Development Research*, vol. 16, no. 3, pp. 624–652.
- Slaughter, M. J. (2002). Does Inward Foreign Direct Investment Contribute to Skill Upgrading in Developing Countries?, CEPA Working Paper 2002-08.
- Smarzynska, B. K. (2002). Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages, in: *World Bank Policy Research Paper 2923*, 2002.
- UNCTAD (1999). *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge for Development*, New York and Geneva.

- UNCTAD (2001). World Investment Report 2001: Promoting Linkages, New York and Geneva.
- UNCTAD (2003). World Investment Report 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives, New York and Geneva.
- UNCTAD (2004). Promoting the Export Competitiveness of SMEs, TD/B/COM.3/EM.23/2.
- UNCTAD (2005a). Improving the Competitiveness of SMEs through Enhancing Productive Capacity, UNCTAD/ITE/TEB/2005/1.
- UNCTAD (2005b). Linkages, Value Chains and Outward Investment: Internationalization Patterns of Developing Countries' SMEs, TD/B/COM.3/69.
- UNCTAD (forthcoming). Best Practices in the Promotion of Business Linkages: A Policy Perspective.
- World Bank (2003). Doing Business in 2004: Understanding Regulation, Washington D.C.
- World Bank (2005). World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone, Washington D.C.
- Zake, F. et al. (2005). Survey on TNC–SME Linkages: The Case of Uganda, paper prepared for UNCTAD/DITE, forthcoming.

-----