



Conferencia de las  
Naciones Unidas sobre  
Comercio y Desarrollo

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.3/19  
2 de octubre de 1998

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión de la Empresa, la Facilitación de  
la Actividad Empresarial y el Desarrollo  
Tercer período de sesiones  
Ginebra, 23 a 27 de noviembre de 1998  
Tema 3 del programa provisional

CUESTIONES DE POLÍTICA QUE PLANTEA LA COOPERACIÓN ENTRE EMPRESAS  
Y LA FORMACIÓN DE REDES Y AGRUPACIONES DE EMPRESAS

Informe de la secretaría de la UNCTAD

La mundialización y los resultados de la Ronda Uruguay han creado un nuevo entorno competitivo y, por tanto, nuevos requisitos de que las empresas mantengan la competitividad. Las asociaciones internacionales, las redes de empresas y las agrupaciones de empresas dentro de una localidad son algunos de los medios mejores para adquirir y mantener el tipo de competitividad que las pequeñas y medianas empresas necesitan para sobrevivir y crecer en una economía en proceso de mundialización. En 1998 se celebraron dos reuniones de expertos, la primera dedicada a las asociaciones de empresas y la segunda a la creación de agrupaciones y redes de empresas. Los expertos examinaron la función de las políticas públicas de promoción de la cooperación entre empresas, agrupaciones regionales, zonas francas industriales e incubadoras de empresas, así como las medidas y programas de apoyo. En ambas reuniones de expertos se subrayó la función básica que desempeñan los gobiernos al establecer un entorno macroeconómico favorable, un marco legal y reglamentario propicio y una infraestructura básica para la cooperación entre empresas a través de asociaciones, agrupaciones y redes. Los gobiernos pueden también promover y delegar funciones en instituciones de nivel medio, como asociaciones empresariales, instituciones académicas, centros de servicios a las empresas y organizaciones no gubernamentales, para que desempeñen una función activa de promoción de estas actividades. Se ha pedido que la UNCTAD realice, entre otras cosas, varios estudios, entre ellos: a) elaborar criterios y preparar listas de las condiciones, la capacidad y las actitudes que demuestren que las empresas están "listas para asociarse"; y b) preparar un estudio sobre incentivos innovadores de carácter no fiscal que puedan utilizarse para promover las agrupaciones y redes de empresas. Se pide a la Comisión que examine el resultado de estas reuniones y sus recomendaciones con el fin de establecer el programa de trabajo para 1999.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 6	3
CONSECUENCIAS DEL ENTORNO ECONÓMICO POSTERIOR A LA RONDA URUGUAY PARA EL FOMENTO DE LA EMPRESA . . . . .	7 - 10	5
A. Reunión de Expertos en Cooperación entre Empresas (20 a 22 de abril de 1998) . . . . .	11 - 24	7
B. Reunión de Expertos en la Creación de Agrupaciones y Redes para el Fomento de las PYMES (2 a 4 de septiembre de 1998) . . . . .	25 - 41	11
C. Medidas que ha de adoptar la Comisión . . . . .	42	15
Recomendaciones dirigidas a los gobiernos . . . . .		16
Recomendaciones dirigidas a la UNCTAD . . . . .		18

## INTRODUCCIÓN

### Antecedentes y mandato

1. Según el mandato recibido en el noveno período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (IX UNCTAD), la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo aborda las cuestiones indicadas en los apartados h) a j) del párrafo 89 y en los párrafos 92 y 94 de "Una asociación para el comercio y el desarrollo" (TD/378/Rev.1).
2. Durante su primer período de sesiones, la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo reconoció la función fundamental que desempeñan las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas (PYMES), estimulando un desarrollo con una base amplia, equitativo y sostenible. También reconoció la evolución del entorno económico mundial y las presiones a las que, como resultado, estaban sometidas las PYMES. En particular, la mayor intensidad de conocimientos que exigía la producción y la difusión de una competencia basada en la innovación han elevado el nivel de capacidad tecnológica y de gestión que se necesita para el desarrollo de una empresa. Esto representa un reto especial para las PYMES. Como consecuencia, la Comisión ha subrayado la necesidad de elaborar una estrategia coherente para el fomento de la empresa, prestando especial atención a las PYMES.
3. Una de las principales conclusiones que surgieron del primer período de sesiones de la Comisión fue reconocer la importancia de la función del Estado en la creación de un entorno propicio, y en la facilitación de una cultura de la empresa y de redes comerciales que estimulen el espíritu empresarial, la innovación y la cooperación interempresarial tanto en el plano nacional como en el internacional. La Comisión reconoció que había que continuar en la UNCTAD los estudios analíticos y la investigación sobre políticas en determinadas esferas para establecer estrategias de fomento de la empresa, e identificó cuatro esferas en las que debía seguirse trabajando:
  - a) las funciones respectivas del gobierno y del sector privado, incluso las organizaciones no gubernamentales, y las relaciones entre ellos, en la creación de un marco de políticas coherentes y la adopción de medidas y formación de estructuras de apoyo efectivo para el fomento de la pequeña y mediana empresa y de la microempresa, particularmente en los países menos adelantados;
  - b) el posible valor, así como los medios de promover y facilitar una cooperación interempresarial efectiva, en particular la aglutinación de empresas, las redes de empresas y la colaboración empresarial en materia tecnológica, tanto a nivel nacional como internacional, como instrumento para fomentar el desarrollo y la competitividad de las empresas;

- c) el desarrollo de la innovación y de la capacidad empresarial y tecnológica como aportaciones esenciales para el desarrollo y crecimiento de las empresas; y
- d) los efectos a corto y largo plazo que la reforma macroeconómica y la liberalización tienen sobre el desarrollo y crecimiento de las empresas, en particular las empresas medianas y pequeñas.

Siguiendo los temas antes señalados, en la primera reunión de expertos convocada por la Comisión se debatieron las funciones respectivas del gobierno y del sector privado y las relaciones entre ellos en el fomento de las PYMES.

4. La primera reunión de expertos tuvo como resultado una serie de recomendaciones concretas de política. Los expertos, aprovechando sus experiencias en todo el mundo, debatieron qué medidas pueden utilizarse para promover un diálogo constructivo entre el sector público y el privado. Se subrayó la necesidad de que estén representados todos los sectores de la comunidad, incluido el sector de las PYMES. Se señaló la importancia fundamental de la coordinación de las políticas. En efecto, se observó que sin una coordinación de las políticas éstas podían estar contraindicadas, al aumentar la probabilidad de que se desperdicien los recursos. Se subrayó que la coordinación no sólo incluía la coherencia entre las políticas macroeconómicas y las microeconómicas sino también entre todos los niveles de gobierno y entre los órganos del sector público y privado. Por último, los expertos debatieron la función potencial del sector público y el privado en la oferta de servicios de apoyo a las PYMES y la necesidad de que los gobiernos adopten el principio de subsidiaridad.

5. Estas recomendaciones de política fueron debatidas en el segundo período de sesiones de la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo. En ese período de sesiones se reconfirmó la importancia de promover y fortalecer el sector empresarial, en particular el sector de las PYMES, a fin de promover el empleo, el crecimiento y el desarrollo sostenible. Además, siguiendo las recomendaciones del primer período de sesiones, en el segundo período de sesiones se subrayó las grandes posibilidades, anteriormente poco destacadas, que la cooperación entre las empresas ofrece de ayudarlas a mejorar tecnológicamente y poder hacer frente mejor a los retos que plantea la mundialización de la economía. La Comisión por consiguiente pidió a la secretaría de la UNCTAD que organizara dos nuevas reuniones de expertos: la primera para debatir la función de las políticas de los gobiernos y de la acción privada en la promoción de asociaciones de empresas de carácter más formal, y la segunda para examinar la función de las políticas y estructuras de apoyo en la promoción de redes y agrupaciones de PYMES más informales en los países en desarrollo.

6. El programa provisional sustantivo del presente período de sesiones, aprobado por la Comisión en su segundo período de sesiones, incluye las consecuencias del entorno económico posterior a la Ronda Uruguay para el fomento de la empresa, con inclusión de las cuestiones de política relacionadas con la cooperación entre empresas y la creación de asociaciones

de empresas (tema 3). El presente informe ha sido preparado por la secretaría de la UNCTAD para facilitar el debate de este tema. En el informe se examina brevemente el nuevo entorno competitivo y cómo pueden hacer frente las PYMES a algunas de las presiones que ejerce la competencia mediante la creación de asociaciones, agrupaciones y redes de empresas. A continuación, se analizan en el informe más detalladamente las principales conclusiones de las dos reuniones de expertos convocadas por la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo en su segundo período de sesiones celebrado los días 1º a 5 de diciembre de 1997.

#### CONSECUENCIAS DEL ENTORNO ECONÓMICO POSTERIOR A LA RONDA URUGUAY PARA EL FOMENTO DE LA EMPRESA

7. La mundialización y los resultados de la Ronda Uruguay han creado un nuevo entorno competitivo y, por tanto, nuevos requisitos de que las empresas de todo el mundo actual mantengan la competitividad. La mayoría de las personas asocian el proceso de mundialización con una reducción de los costos que supone el traslado de mercancías y personas, con la velocidad a que circula la información y con la creciente homogeneización de los gustos de los consumidores. Además, se están produciendo algunos cambios fundamentales en los procesos de producción y de competencia. La mundialización ha trasladado estos cambios fundamentales a todas las actividades económicas. Estos cambios afectan a todas las ramas de producción, desde la cría de camarones al vestido y a los programas de computadora. El primer cambio es la creciente intensidad de conocimientos que precisa la producción. El segundo es que, en ese contexto en el que los procesos de producción exigen una mayor intensidad de conocimientos, las empresas compiten no sólo a través de los precios sino también a través de su capacidad de innovar. La mejora continua de los productos, los procesos, las tecnologías y la organización se ha convertido en la clave del mantenimiento de la competitividad en una economía mundializada. El tercer cambio fundamental es que este nuevo modelo de competencia basado en la innovación se ha difundido a causa de la liberalización de los mercados de todo el mundo. Las microempresas y las empresas pequeñas y medianas están sometidas a una presión que las fuerza a innovar y cambiar. Sin embargo, frecuentemente no disponen de los recursos para ello.

8. La cooperación entre empresas y la creación de redes de agrupaciones de empresas puede colmar este "desfase de recursos". La cooperación puede producirse en dos niveles. O bien las empresas interactúan internacionalmente mediante acuerdos formales de asociación, o bien las empresas locales interactúan localmente mediante la creación de agrupaciones y redes de empresas. Las reuniones de expertos sobre estos temas pusieron de manifiesto que puede ser muy útil para reforzar el sector de las PYMES la adopción de políticas públicas y la creación de una diversidad de estructuras, tanto públicas como privadas, destinadas a prestar apoyo a la creación de asociaciones, redes y agrupaciones de empresas. En efecto, la

creación de agrupaciones y redes de empresas en las distintas localidades es uno de los mejores caminos para lograr y mantener el tipo de competitividad que las PYMES necesitan para sobrevivir y crecer en una economía en proceso de mundialización.

9. La reciente crisis en Asia sudoriental ha puesto también de manifiesto algunos aspectos negativos de la liberalización, pues todas las economías, sean o no el origen del problema, están afectadas por la inestabilidad financiera. La presión de los acreedores está haciendo aumentar los tipos de interés y penaliza a todas las empresas y a las PYMES en particular. La actual crisis financiera y económica de Asia ha afectado directamente al sector de las PYMES de la región de tres formas principales. En primer lugar, la demanda agregada de mercancías y servicios se ha contraído considerablemente, lo que se debe entre otras cosas al colapso o reducción de la producción en muchas grandes empresas y a la menor demanda del sector público. Se espera que el producto interior bruto (PIB) se reduzca un 6 a 15% y en varios países de la región ha aumentado bruscamente el desempleo en 1998 (varios millones de personas en Indonesia y Tailandia). En segundo lugar, la subida de los precios de las importaciones debida a la rápida devaluación de las monedas, la reducción de las subvenciones a servicios públicos y bienes de primera necesidad, y el mayor costo de la financiación bancaria (caso de poder obtenerse) se han combinado para acelerar la inflación interna, que en varios de estos países ha llegado a tasas de dos dígitos (un 10 a 30% en el primer trimestre o semestre de 1998); los precios de algunos productos alimenticios básicos se han duplicado con creces (por ejemplo, el arroz, el aceite de cocina y los huevos, en Indonesia). En tercer lugar, la carga que supone el servicio de la deuda interna viva se ha hecho mucho más pesada debido a la importante subida de los tipos de interés del sector financiero formal, mientras que los tipos de interés en el mercado "paralelo" o informal de créditos (la principal fuente de financiación de las pequeñas empresas y las microempresas) se volvían prohibitivos. Además, se ha reducido considerablemente la oferta de créditos disponibles, a causa de las medidas de estabilización.

10. La situación de todas las PYMES de Asia sudoriental no siempre es negativa. Las PYMES que trabajan fundamentalmente para los mercados de exportación y consumen principalmente materiales e insumos locales han logrado aumentar su producción y los ingresos de exportación. Otras muchas empresas que producen manufacturas sencillas, principalmente para los mercados internos y utilizando insumos locales han podido aumentar su producción, que es adquirida como sucedáneo de mercancías importadas de mayor calidad pero prohibitivamente caras. No obstante, sus mejores resultados no han bastado para compensar la contracción general de las actividades económicas internas y la caída de los ingresos de exportación en la mayoría de los países golpeados por la crisis. Además, muchas PYMES encuentran también considerables dificultades debidas al mayor costo de los insumos, la financiación y el transporte, así como de las instalaciones y servicios de comercialización.

A. Reunión de Expertos en Cooperación entre Empresas  
(20 a 22 de abril de 1998)

Mobilización de recursos para la innovación y la mejora de la competitividad

11. En el pasado decenio, la cooperación entre empresas se convirtió en un método destacado de actuación empresarial entre empresas, principalmente en los países desarrollados y cada vez más entre empresas de países desarrollados y de países en desarrollo y economías en transición. La presión que genera la competencia mundial, la mayor difusión de la información y las tecnologías de la comunicación, y la apertura de las economías nacionales de todo el mundo, con inclusión de unos regímenes liberales para la inversión extranjera directa y el comercio, han facilitado el desarrollo de la cooperación entre empresas, que se ha convertido en una estrategia importante para la supervivencia y el desarrollo de las empresas en un entorno en rápida evolución.

12. El desarrollo de la cooperación entre empresas ha planteado varias cuestiones que preocupan a las diferentes partes, con inclusión de las empresas y los gobiernos. Entre los factores más importantes que motivan a las empresas de países en desarrollo a establecer acuerdos de cooperación figura la necesidad de seguir desarrollando su capacidad tecnológica, mejorar su acceso a los mercados y su competitividad y promover la innovación. La cooperación entre empresas ha adoptado formas muy diferentes para lograr esos objetivos. Entre ellas cabe mencionar las relaciones verticales entre proveedores y clientes, las relaciones horizontales de empresas que pueden lograr una mayor eficiencia especializándose entre ellas, y diversas asociaciones para el uso de tecnología que ayudan a sus miembros a reducir el costo y los riesgos de la innovación.

13. Entre los beneficios que pueden obtenerse gracias a los acuerdos de producción entre empresas, especialmente los acuerdos entre clientes y proveedores, cabe citar el acceso a mercados, nueva información tecnológica y flexibilidad. Se trata de cuestiones críticas para las PYMES, especialmente en una época en la que los ciclos vitales de los productos son breves y los productos cambian frecuentemente. En esas condiciones, las grandes empresas integradas verticalmente están en desventaja. Ello ofrece a las empresas más pequeñas de países en desarrollo oportunidades de participar en asociaciones de producción internacionales. Estos acuerdos, gracias a un proceso continuo de retroalimentación, contribuyen a mejorar la calidad de los productos y, al reducir los costos de las existencias gracias a una organización puntual de la producción, ayudan a reducir los costos generales de producción. La producción depende de las órdenes de los clientes: el sistema ha de ser capaz de responder rápidamente a la demanda. Ello supone una nueva organización del trabajo: turnos de trabajo flexibles, capaces de realizar un mayor número de funciones y organizados en pequeñas células de producción, con una estructura jerárquica más plana. El crecimiento de pequeñas empresas independientes, pero interdependientes, ha demostrado ser un factor vital en el reajuste de las economías al nuevo entorno competitivo.

14. Por tanto, la cooperación entre empresas responde a la idea de que los contactos y la cooperación con otras empresas, tanto dentro como fuera del país, es un camino que pueden utilizar las PYMES para resolver sus problemas e intercambiar información tecnológica, y de que puede facilitarse este proceso mutuo de aprendizaje con ayudas y agentes externos.

15. Los acuerdos interempresariales que reagrupan a PYMES locales similares pueden también servir de instrumento que permita a estas empresas exportar, penetrar en nuevos mercados y compartir las cargas que representan las actividades de investigación y desarrollo (I+D). Las asociaciones de empresas de distintos sectores pueden ser un vehículo que permita la organización de actividades complementarias para desarrollar nuevos productos.

16. Las deliberaciones de la Reunión de Expertos se centraron en tres cuestiones principales: a) los efectos de la cooperación interempresarial; b) la creación de un marco de políticas propicio para la cooperación interempresarial; y c) las estructuras de apoyo y las medidas y programas de cooperación entre empresas.

#### Condiciones para el éxito de las asociaciones

17. La Reunión de Expertos señaló que las asociaciones de carácter creativo entre empresas, que entrañaban combinar capital, tecnología, conocimientos de comercialización y gestión, y materias primas, se habían convertido en las "armas preferidas" para incrementar la competitividad y desarrollar nuevas tecnologías relacionadas con los procesos y productos. La tendencia mundial a la supresión de las barreras comerciales parecía haber abierto mercados a los que anteriormente sólo tenían acceso las grandes empresas. Las PYMES estaban interesadas concretamente en esos nuevos mercados y, por lo tanto, había más posibilidades de que concertaran asociaciones a fin de que se distribuyeran los gastos de investigación y desarrollo, y de aumentar su capacidad. La característica común a estas nuevas formas de cooperación entre empresas, que se extendían más allá de los planes de cooperación unidireccionales, estribaba en el propósito deliberado de cooperar, poniendo en común sus capacidades para desarrollar nuevos productos, tecnologías y procesos, o para producir y comercializar nuevos productos.

18. Los expertos subrayaron que el éxito de las asociaciones bidireccionales para compartir tecnología dependía de una serie de condiciones, entre las que cabía mencionar:

- a) claridad de motivos y estructuras;
- b) objetivos claros y razonables;
- c) una preparación a fondo, lo que supone obtener información completa sobre las nuevas tendencias internacionales y los posibles sectores de colaboración e interlocutores;



- d) reducir el riesgo de conflictos promoviendo en forma sistemática la adquisición de conocimientos y aptitudes de negociación y comunicación;
- e) adquirir conocimientos sobre la mentalidad empresarial y nacional del posible asociado.

19. A fin de crear las condiciones apropiadas para el aprendizaje, los asociados debían mantener una comunicación y un intercambio de ideas constantes y constructivos y ser receptivos y adaptables a las ideas de los otros asociados. Para asegurar el cumplimiento de los objetivos era útil seguir de cerca y evaluar periódicamente la marcha de las asociaciones, así como las ideas de los asociados. También se consideró importante crear un clima de confianza a lo largo de todo el proceso. Se definieron tres tipos de confianza, a saber, la confianza contractual, la personal y la profesional.

#### Armonización de las empresas

20. Se observó que las cuestiones que planteaba el éxito de la cooperación entre empresas, en particular la identificación de los asociados y entrar en contacto con ellos, tenían facetas sociales y culturales. Esas facetas tenían un paso importante en el éxito de la cooperación. Entre las principales condiciones del éxito de los acuerdos de asociación cabía mencionar el respeto mutuo entre los asociados, así como formas diversificadas de la infraestructura de servicios. El aprendizaje práctico en el curso de la cooperación entre empresas debía ser siempre la preocupación fundamental de los asociados. Entre las causas del fracaso de las asociaciones entre empresas figuraban la deficiente preparación de las negociaciones, la falta de estructuras diversificadas, de información y de transparencia, los programas de acción secretos, los motivos ocultos, la ausencia de estímulos efectivos para la cooperación, objetivos mal formulados y falta de procedimientos de control.

21. Al examinar la importancia que reviste el proceso de poner en contacto a las empresas interesadas al iniciar la cooperación interempresarial se señaló que, a esos efectos, deberían utilizarse todas las facilidades y fuentes de información, inclusive Internet y varias bases de datos. Al mismo tiempo se subrayó que un gran número de PYMES del mundo en desarrollo no tenían acceso a las tecnologías modernas de la información. Deberían hacerse públicas y divulgarse ampliamente las experiencias satisfactorias de cooperación interempresarial obtenidas gracias a un seguimiento permanente, a fin de que todas las partes interesadas en esa cooperación puedan extraer lecciones sobre las prácticas mejores. Se indicó que debía examinarse más detalladamente la experiencia de diferentes países en la formación y desarrollo de parques científicos y centros tecnológicos y de innovación. También se sugirió que se utilizaran para la difusión de información sobre las asociaciones de empresas las oficinas de comercio e inversión, Internet y los Centros de Comercio de la UNCTAD. También se propuso que la secretaría

de la UNCTAD compilara información sobre las asociaciones y organizaciones dedicadas a la promoción de contactos entre PYMES, intermediarios y agentes, para facilitar la cooperación entre empresas.

22. Los expertos señalaron que, al analizar las condiciones del éxito de una asociación Norte-Sur, había que tener en cuenta múltiples aspectos, que iban más allá del puramente tecnológico. Un empresario del Norte trataría evidentemente de que un asociado de un país en desarrollo tuviera buenos conocimientos técnicos, pero también de contar con la posibilidad de acceso a una parte del mercado local, lo cual era absolutamente indispensable si se quería que la empresa recientemente establecida produjese resultados satisfactorios. Además, el socio local debería ofrecer relaciones directas con la administración local y con las redes locales de PYMES, y crear una suerte de consenso sobre la iniciativa entre los principales interlocutores socioeconómicos locales. Las organizaciones intermediarias podían desempeñar una función importante. No sólo podían proporcionar información sobre los posibles asociados, sino también estimular las corrientes de conocimientos en distintas situaciones y en diferentes momentos. Esas organizaciones intermediarias podían preparar diagnósticos, estudios de previabilidad e informes de evaluación, y contribuir también a superar los obstáculos que se plantearan, descubrir las oportunidades ocultas, idear un conjunto de soluciones y poner éstas en práctica.

#### Promoción de asociaciones Sur-Sur

23. Con respecto al impacto del tamaño de las empresas en el éxito de la cooperación interempresarial, algunos expertos señalaron que entre los acuerdos que habían tenido éxito cabía mencionar los establecidos entre empresas grandes y pequeñas, en virtud de los cuales las primeras podían aportar su experiencia y una estrategia clara y las segundas flexibilidad. Otros expertos señalaron que el tamaño de la empresa no era decisivo para el éxito de la cooperación pero consideraban importante que ambas partes tuvieran algo que ofrecer en favor del éxito del acuerdo y estuvieran dispuestas a asumir parte del riesgo.

24. Algunos expertos señalaron también que en el caso de las relaciones entre empresas Sur-Sur era necesario que los gobiernos prestaran especial atención a la iniciación o promoción de esa cooperación. También debían adoptar medidas para ayudar a la iniciación y desarrollo de acuerdos de asociación entre empresas de países en desarrollo, especialmente de países menos adelantados, estructuras de apoyo de otro tipo, como las cámaras de comercio y las asociaciones empresariales. Al debatir los problemas de estos países se subrayó la importancia de la formación de capital local, que se consideró que estaba todavía en su primera etapa. Las empresas de los países menos adelantados necesitaban urgentemente tecnología, conocimientos técnicos y recursos financieros, y la cooperación interempresarial podía ser un instrumento útil para ofrecer esos recursos. También se subrayó que la cooperación interempresarial debía tener un efecto positivo a escala local, en términos de promoción de las redes de empresas y generación de conocimientos, empleos y posibilidades de subcontratación adicionales.

B. Reunión de Expertos en la Creación de Agrupaciones y Redes para el Fomento de las PYMES (2 a 4 de septiembre de 1998)

25. Las deliberaciones de la Reunión de Expertos se centraron en cuatro cuestiones principales: a) agrupaciones regionales y fomento de la empresa; b) zonas francas industriales e incubadoras locales: la importancia de los sistemas de apoyo a las PYMES; c) la función de las políticas públicas de apoyo a las redes y agrupaciones de empresas; y d) información acumulada gracias a la experiencia práctica.

Agrupaciones regionales y fomento de la empresa

26. Los términos de redes de empresas se utilizan muchas veces para describir la cooperación formal e informal entre empresas. Esta cooperación puede adoptar muchas formas, como la vinculación entre empresas a través del intercambio de conocimientos, las relaciones comerciales y las relaciones de competencia. La agrupación de empresas es un concepto espacial. Las empresas están ubicadas en la proximidad unas de otras, pero eso no significa automáticamente que exista una colaboración entre ellas. Es necesario transformar estas agrupaciones en polos de crecimiento local/regional, extrayendo los beneficios de la proximidad física y de la creación de una red de empresas, y aumentando así la competitividad tanto a escala de la empresa individual como a escala sistémica. La creación de agrupaciones y redes de empresas ayuda a las PYMES a superar sus principales debilidades, el aislamiento y la falta de poder, y mejorar su potencial de competitividad gracias al establecimiento de relaciones entre empresas que suponen economías de escala y un ámbito de actuación.

Crisis, presiones ejercidas por la competencia y aparición de agrupaciones de empresas

27. La Reunión de Expertos, al examinar la evolución de las agrupaciones y redes espontáneas de empresas, subrayó especialmente la importancia que tenía como estímulo del cambio que se atravesara por un período de crisis y aumento de la presión ejercida por la competencia. Por ejemplo, a principios del decenio de 1990 la apertura de la economía brasileña se había traducido en una mayor presión de las importaciones al mismo tiempo que la economía experimentaba una hiperturbulencia macroeconómica caracterizada por elevados tipos de interés y tasas muy altas de inflación. Los efectos de estas condiciones macroeconómicas extremadamente desfavorables sobre las empresas fueron graves, obligándolas a proceder a una serie de cambios. Estos cambios no sólo se produjeron a escala de las interacciones dentro de las empresas y entre empresas sino en términos del comportamiento de los responsables políticos locales, las asociaciones empresariales y otras instituciones de apoyo a la empresa.

28. En Nigeria, los antecedentes históricos locales y las condiciones de austeridad impuestas por el período de reajuste estructural habían dado lugar al desarrollo espontáneo de la agrupación de empresas de Nnewi dedicada a la fabricación de partes de automóviles, que ha llegado a fabricar más del 80% de todos los componentes de automóviles vendidos en Nigeria a pesar de un

nivel de educación generalmente bajo, una mala infraestructura y un apoyo público mínimo. También se mencionó que en una época de grave crisis, la mentalidad y la cultura se han mostrado más flexibles de lo que podía esperarse, como en el caso de Santa Catarina, en el Brasil; se indicó que la información obtenida gracias a este caso podía ser también interesante para otros países. No obstante se objetó que, aunque pudieran crearse espontáneamente agrupaciones de empresas, éstas se ponían en marcha gracias a actuaciones o circunstancias deliberadas. Un ejemplo de ello era la agrupación de empresas de Bangalore (India) dedicada a la producción de programas de computadora, caso en el que la decisión del Gobierno de la India de ubicar determinadas industrias en Bangalore y la política de éste de crear una reserva de mano de obra calificada en la zona había permitido el desarrollo de la industria.

29. Se indicó durante los debates que en los mercados muy competitivos se necesitaba tiempo para que surgieran redes de empresas. Un nivel alto de competencia tendía a disminuir la confianza y, de este modo, a disuadir a las empresas de establecer relaciones estrechas proveedor-cliente que alentarán la transferencia de tecnología, la creación de asociaciones de empresas y un reajuste más flexible a la modificación de las condiciones de competencia. A este respecto, también se destacó la importancia de la capacidad de iniciativa para estimular el cambio fundamental que se necesitaba imperiosamente para formar una agrupación de empresas. También se debatió la cuestión de la confianza entre las PYMES y el gobierno. Se observó que la falta de confianza entre las empresas podía hacer cualquier tipo de cooperación difícil. Se indicó que las PYMES generalmente tenían poca confianza en el gobierno ya que lo consideraban simplemente como una fuente de problemas bajo la forma de impuestos, reglamentos e inspecciones, más que de ayudas. Como resultado se indicó que los gobiernos locales debían tomar la iniciativa en la oferta de asistencia a las PYMES.

#### Las asociaciones empresariales como intermediarios

30. Se indicó que un factor fundamental que facilitaba la formación de agrupaciones de empresas, su mejora y su sostenibilidad era el peso cada vez mayor de las asociaciones empresariales. Se subrayó el papel protagonista que habían tenido las asociaciones empresariales en el éxito de la agrupación de empresas textiles de Santa Catarina, en el que la asociación empresarial y en particular el presidente de la asociación, habían servido de estímulo de la cooperación dentro de la agrupación de empresas. También se subrayó el papel de las instituciones intermediarias en la promoción de redes y agrupaciones de empresas y se indicó que esas instituciones podían ser instrumentales en la promoción de agrupaciones ya existentes y en la creación de nuevas agrupaciones.

31. Otra lección fundamental que podía extraerse de los debates tenía relación con el papel del Estado en la creación de las infraestructuras necesarias. En Bangalore, por ejemplo, la inadecuación de las infraestructuras hacía que aumentaran los costos que debían asumir las pequeñas empresas y, de ese modo, frenaba su crecimiento y amenazaba la competitividad mundial de toda la industria de programas de computadora.

Zonas francas industriales e incubadoras locales: la importancia de los sistemas de apoyo a las PYMES

32. El reto continuo a que tienen que hacer frente los responsables políticos y otros agentes activos del desarrollo es establecer sistemas de apoyo innovadores, y eficaces en función de sus costos, que ayuden a las PYMES a adquirir eficiencia técnica y competitividad. Tiene que llegarse todavía a un consenso sobre las mejores prácticas y sigue debatiéndose todavía si puede justificarse el apoyo subvencionado a las pequeñas empresas. Los mecanismos de fomento de la empresa en los países en desarrollo están sometidos a presiones para que se autofinancien, ya que los gobiernos y los donantes se encuentran con menos recursos. Sin embargo, las PYMES de los países mejor dotados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) seguían recibiendo importantes ayudas estatales.

33. En los últimos años se ha producido un cambio de planteamiento, para atender a las necesidades de las PYMES. El predominio de los centros de apoyo a las empresas establecidos por los gobiernos, está cediendo cada vez más el paso a la colaboración entre el sector público y el privado y a asociaciones voluntarias. También se ha registrado una tendencia favorable a sistemas convergentes de apoyo a las empresas, centrados especialmente en las pequeñas empresas basadas en el uso de tecnología, que comprenden tanto servicios de apoyo no financieros (desarrollo de recursos humanos, educación continua, investigación y transferencia de tecnología, información y obtención de tecnología, asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con la gestión, la comercialización, la contabilidad, el control de calidad y el medio ambiente) como "espacios de trabajo" en los que operan las empresas.

34. Los expertos debatieron la cuestión de si los sistemas de apoyo a las empresas, tipificados por las incubadoras y los parques tecnológicos, podían o debían ser ampliados e imitados para abarcar otros espacios de trabajo en los que operan las empresas, como las zonas francas industriales, los parques industriales y las agrupaciones de empresas. Generalmente se valoró positivamente la idea de que los servicios y los espacios de trabajo eran interdependientes y debían teóricamente formar un sistema integrado y orgánico de apoyo. Se indicó que se había producido un desplazamiento de los centros de fomento de las PYMES, los parques científicos y las zonas industriales por incubadoras de empresas, que a su vez han desplazado su centro de atención, pasando de las empresas ubicadas en el seno de las incubadoras a adoptar un planteamiento más sectorial. Los centros internacionales de empresas eran la tercera generación de incubadoras y ofrecían servicios convergentes, con inclusión de capital de riesgo, para pequeñas empresas nacionales y extranjeras.

35. Varias delegaciones cuestionaron la utilidad de las zonas francas industriales como forma de agrupación de empresas y manifestaron dudas acerca de su capacidad de mantener los puestos de trabajo y las inversiones, teniendo en cuenta la supresión gradual del Acuerdo Multifibras. Entre las críticas dirigidas contra las zonas francas industriales cabía mencionar su fracaso general en la transferencia de conocimientos técnicos y tecnología a la población local y en la creación de vínculos con el resto de la economía

nacional, y sus prácticas de explotación de la mano de obra y el medio ambiente. No obstante, como posibles excepciones a estas críticas se presentaron dos ejemplos de éxito de zonas francas industriales, a saber, las maquiladoras de México y el caso de Mauricio. Todo ello parecía sugerir que era necesario examinar los resultados de las zonas francas industriales caso por caso, especialmente porque algunos países las aceptaban debido a los beneficios que se consideraban asociados a su presencia, aunque la experiencia indicara que esos beneficios muchas veces no se materializaban.

36. Se reconoció que las zonas francas industriales no eran estáticas y que, de hecho, eran capaces de evolucionar en un sentido u otro. Algunas delegaciones opinaron que era posible transformar las zonas francas industriales de forma que rindieran unos beneficios semejantes a los obtenidos gracias a otras formas de agrupación de empresas. La transformación podía lograrse si los gobiernos reestructuraban los incentivos de forma tal que las empresas ubicadas en la zona franca industrial fueran recompensadas en función de sus inversiones, por ejemplo, en I+D, el uso de insumos locales o el nivel de transferencia de tecnología. Se indicó que el éxito del modelo de Singapur tenía sus raíces en la inversión en recursos humanos, unos sistemas sólidos de apoyo a las PYMES y facilidades para la investigación que habían atraído el tipo "correcto" de inversiones a sus zonas francas industriales, estableciendo al mismo tiempo la base para la creación de relaciones entre las zonas francas industriales y la economía local.

37. Se manifestó interés por saber si existía o podía elaborarse una serie de criterios para ayudar a los gobiernos, que disponen de recursos limitados, a formular juicios sobre la relación entre costos y beneficios de las distintas alternativas disponibles para el fomento de las PYMES. En respuesta a este interés, se recomendó que los costos y beneficios de los distintos programas de apoyo a las PYMES alternativos debían verificarse y evaluarse en función de los indicadores convenidos, como su impacto, sostenibilidad, posibilidad de repetición, su efecto de difusión de conocimientos prácticos y de transferencia de tecnología, así como su capacidad para establecer vínculos ascendentes y descendentes dentro de la economía.

#### La función de las políticas públicas de apoyo a las redes y agrupaciones de empresas

38. Entre las cuestiones de política que se estaban planteando a causa de la mundialización cabía mencionar la creciente conciencia de la necesidad de desarrollar las economías sobre unos fundamentos innovadores y que supusieran un alto valor añadido, lo que a su vez podía exigir nuevos métodos de organización industrial, con inclusión de agrupaciones geográficas de empresas, así como de agrupaciones sectoriales y cadenas de suministro. La adquisición y difusión de conocimientos, especialmente a las pequeñas empresas, ha pasado a ser una prioridad; hay una creciente necesidad de mecanismos e instituciones que permitan a las empresas acceder a los mercados internacionales. Las instituciones intermediarias podían desempeñar una función importante en el desarrollo de cadenas de suministro. Entre las medidas de apoyo a las cadenas verticales de suministro cabía mencionar las

siguientes: investigar y analizar la configuración de las cadenas de suministro; actuar como agentes o facilitadores, establecer conexiones con los mercados; identificar las funciones que faltan en la cadena, formar cadenas de suministro; desarrollar y garantizar la competencia dentro de la cadena; asegurar la equidad de las operaciones y un desarrollo sostenible dentro de la cadena; y establecer una cooperación intrarregional.

39. La promoción de las agrupaciones de empresas era un proceso dinámico y orgánico. Por consiguiente, las intervenciones públicas habían de ser específicas y tener en consideración la etapa de desarrollo tanto del país como de la agrupación. Los gobiernos no debían imponer estructuras a las empresas, sino que debían facilitar más bien el establecimiento de asociaciones entre unos actores que normalmente no estarían en interacción.

40. Los gobiernos debían seguir centrándose en crear entornos económicos positivos, reduciendo las limitaciones reglamentarias en particular, y adaptando su marco legal y reglamentario general a las necesidades legítimas que podían propiciar la formación de agrupaciones y redes de empresas. Para muchos países en desarrollo establecer un entorno económico favorable, incluida la oferta de infraestructura básica, seguía siendo la intervención primaria y más eficaz. Por ejemplo, la oferta de infraestructura básica fue uno de los factores fundamentales que contribuyeron al desarrollo de la agrupación de empresas de tecnología de la información y las comunicaciones en los Países Bajos. En el caso de las agrupaciones de empresas era preciso prestar la suficiente atención al concepto de concertación (es decir, de asociaciones) entre el sector público y el privado para resolver problemas tales como la vivienda, la delincuencia y el transporte.

#### Papel de las organizaciones internacionales

41. Con respecto al papel de las organizaciones internacionales, en la Reunión de Expertos se indicó que era necesario establecer redes efectivas entre los órganos de las Naciones Unidas relacionados con el fomento de las PYMES, los organismos de apoyo a la empresa, nacionales y financiados por donantes, y los órganos intermediarios. Los gobiernos no pueden asimilar la cantidad de consejos de política que se les ofrecen y, por consiguiente, hay una necesidad urgente de llegar a una visión común de las redes y agrupaciones de empresas en particular y del fomento de la empresa en general, sobre la base de las experiencias nacionales e internacionales.

#### C. Medidas que ha de adoptar la Comisión

42. La Comisión fue invitada expresamente a adoptar medidas de conformidad con las recomendaciones de las dos reuniones de expertos. Comparando los resultados de las reuniones, la secretaría encontró que varias recomendaciones exigen unas medidas semejantes por parte de los gobiernos, la comunidad internacional y la UNCTAD. Por consiguiente, se han combinado varias recomendaciones para facilitar las deliberaciones y centrarlas mejor. El texto completo de las recomendaciones figura en los informes respectivos de las reuniones de expertos, recogidos en los documentos TB/B/COM.3/12-TD/B/COM.3/EM.4/3 y TB/B/COM.3/14-TD/B/COM.3/EM.5/3.

Recomendaciones dirigidas a los gobiernos

1. Entorno favorable

- a) Las políticas gubernamentales deben centrarse en la creación y el mantenimiento de un entorno macroeconómico general (el "entorno favorable") que propicie la cooperación entre empresas. Entre otras cosas, se debe prestar un decidido apoyo a las empresas y alentar la creación de organizaciones locales eficientes, flexibles e independientes, como, por ejemplo, asociaciones empresariales, cámaras de comercio y asociaciones industriales.
- b) Los gobiernos deben velar por que el marco jurídico sea favorable a la cooperación entre empresas y defina claramente las medidas jurídicas y reglamentarias que rigen las transacciones y la colaboración comerciales y entre empresas, como, por ejemplo, el sistema de derechos de propiedad, la legislación en materia de contratos, el derecho mercantil, las medidas fiscales especiales y el procedimiento de solución de diferencias. Además, es importante que los gobiernos garanticen una aplicación efectiva y eficiente de sus medidas legales y reglamentarias.
- c) Se invita a los gobiernos nacionales, en particular de los países en desarrollo y las economías en transición, a que sigan centrando su atención en la creación de un entorno macroeconómico favorable y un marco legal y regulador propicio, y a que proporcionen infraestructura y servicios básicos, en particular educación, para promover la creación de agrupaciones y la cooperación entre las empresas. También se los invita a que descentralicen en la medida adecuada la formulación y ejecución de las políticas económicas y la elaboración de medidas de apoyo al fomento de las PYMES.

2. Medidas para promover la cooperación que han de adoptar los gobiernos

- a) Los gobiernos y las entidades del sector privado deben consagrarse activamente a preparar el terreno para las asociaciones entre empresas. Para ello, entre otras cosas, se promoverá la toma de conciencia acerca de las ventajas que pueden reportar dichas asociaciones y se dará a las empresas locales acceso a la información, así como una combinación adecuada de apoyo financiero y técnico cuando sea necesario. Las medidas también deben incluir el acceso a un asesoramiento independiente en las diversas etapas de la asociación, por ejemplo durante las negociaciones iniciales o durante su consolidación. A ese respecto, los gobiernos deben colaborar sistemáticamente con los organismos y entidades de los sectores privado y público para reunir información sobre los progresos



que se logren en la determinación de empresas con las que se pueda cooperar en relación con la tecnología, la producción y la comercialización, e identificar los diferentes tipos de acuerdo que se celebran para difundir las "prácticas más adecuadas".

- b) Dado que será necesario elaborar y aplicar medidas para estimular el establecimiento de agrupaciones y redes de PYMES en los ámbitos local y regional, los gobiernos, en lugar de prestar ayuda a las empresas individualmente, deberían fomentar las instituciones de ámbito mesoeconómico (por ejemplo, sindicatos, asociaciones profesionales, asociaciones de empresarios, organizaciones no gubernamentales y sistemas de apoyo a las PYMES) y proporcionarles los medios para que promuevan activamente las redes y agrupaciones de PYMES.

3. Medidas para promover la cooperación que ha de adoptar la comunidad internacional

- a) Para respaldar las iniciativas nacionales e internacionales encaminadas a promover la cooperación entre empresas, se deben realizar esfuerzos paralelos en relación con la cooperación multilateral y/o bilateral. Esos esfuerzos podrían incluir la creación de oportunidades de cooperación interempresarial (por ejemplo mediante proyectos experimentales, ferias, viajes de estudio), la formación del personal de las empresas interesadas, la facilitación de la transferencia de tecnología, la provisión de servicios de expertos, la asistencia financiera para apoyar las estructuras, así como servicios de información. Los planes de cooperación internacional en los países en desarrollo y las economías en transición deben atender las necesidades de la producción moderna (por ejemplo, el control de calidad, la producción justo a tiempo). Las entidades encargadas de facilitar las asociaciones también pueden ayudar a los "futuros asociados" a articular mejor sus objetivos, centrándose en los procesos de aumento de la confianza mutua y realizando actividades diseñadas con tal fin.
- b) El liderazgo y la confianza, que son cruciales para el establecimiento de redes y asociaciones eficaces, deben nutrirse de programas innovadores que tengan por objetivo reunir una masa crítica de empresarios fieles y dinámicos.
- c) Habida cuenta de que las políticas y los programas deben adaptarse específicamente al estado de evolución de la agrupación, la red o la empresa, se invita a los gobiernos, a la comunidad internacional y a la sociedad civil a que promuevan el establecimiento de agrupaciones y redes de PYMES recurriendo, entre otras, a las siguientes medidas:

- i) crear oportunidades para el establecimiento de redes de PYMES (por ejemplo seminarios, ferias, viajes de estudio, intercambios de personal);
  - ii) elaborar manuales basados en los conocimientos y la experiencia de los órganos pertinentes sobre cómo crear y administrar asociaciones empresariales, incubadoras de empresas, centros de innovación, polígonos de producción de exportaciones y zonas económicas especiales, teniendo en cuenta el estado de desarrollo y la diversidad cultural;
  - iii) promover la cooperación entre los proveedores de servicios y evitar que existan demasiados servicios para el desarrollo empresarial o que éstos se superpongan;
  - iv) promover sistemas de apoyo que al principio habría que subvencionar parcialmente, en particular cuando su propósito sea favorecer la innovación y la creación de empresas conjuntas.
- d) Los órganos bilaterales y multilaterales deberían:
- i) promover su interconexión y el intercambio periódico de información sobre sus programas y proyectos;
  - ii) trabajar en forma conjunta para aumentar la sinergia entre sus programas, en particular entre los que ofrecen servicios financieros y los que ofrecen servicios de otra índole.

#### Recomendaciones dirigidas a la UNCTAD

- a) La UNCTAD podría poner en marcha varias iniciativas en cooperación con otras organizaciones internacionales, como, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Centro de Comercio Internacional (CCI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a fin de apoyar el proceso de cooperación entre empresas. Es necesario i) determinar las prácticas más adecuadas para promover esa cooperación; ii) elaborar criterios y preparar listas de las condiciones, la capacidad y las actitudes que demuestren que las empresas están "listas para asociarse", teniendo en cuenta las circunstancias locales; iii) brindar asesoramiento a los gobiernos en la tarea de creación de un entorno normativo adecuado para dicha cooperación, así como asesorarlos acerca de las opciones en materia de políticas relacionadas con sectores concretos; y iv) atender las necesidades de los países menos adelantados en la etapa previa a la colaboración, definiendo las formas de permitir a las empresas crear confianza contractual mediante los sistemas jurídicos, buena voluntad mediante el logro de una visión común por parte de los

asociados y confianza tecnológica mediante el fortalecimiento de su capacidad técnica y de gestión para llevar a cabo las tareas convenidas.

- b) En vista de la importancia de crear una cultura de la innovación en las empresas, los expertos recomendaron que la UNCTAD colaborara con otros organismos de las Naciones Unidas (ONUDI, CCI, OIT, PNUD, etc.) para extraer los beneficios derivados de los programas complementarios destinados a las PYMES.
- c) La UNCTAD debería preparar un estudio sobre los incentivos innovadores de carácter no fiscal que podrían utilizarse para estimular el establecimiento de agrupaciones, promover la inversión, desarrollar vinculaciones positivas con la economía nacional y producir una mayor transferencia de conocimientos especializados y tecnologías.

-----