



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/2
6 de noviembre de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Empresa, la Facilitación
de la Actividad Empresarial
y el Desarrollo
Primer período de sesiones
Ginebra, 20 de enero de 1997
Tema 3 del programa provisional

LA EMPRESA: CUESTIONES RELACIONADAS CON UNA ESTRATEGIA
DE FOMENTO DE LA EMPRESA

La transformación de la empresa y de la competencia y
sus consecuencias en la formulación de una estrategia
de fomento de la empresa

Documento de exposición de problemas preparado por
la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 2	3
I. LA MUNDIALIZACION Y LA TRANSFORMACION DE LA EMPRESA Y DE LA COMPETENCIA	3 - 7	3
A. La nueva dinámica del fomento de la empresa y la competencia	3 - 4	3
B. La competitividad y la función de la innovación	5 - 7	4
II. FACTORES NACIONALES QUE INCIDEN EN EL FOMENTO Y LA COMPETITIVIDAD DE LA EMPRESA	8 - 43	5
A. Diversidad de empresas y de sistemas nacionales	8 - 10	5
B. Factores y limitaciones que inciden en el fomento de la empresa	11 - 22	6
C. Problemas específicos de los PMA	23 - 29	10
D. Impacto de los programas de ajuste estructural	30 - 37	13
E. Cuestiones especiales que plantean las economías en transición	38 - 43	16
III. PRINCIPALES CUESTIONES QUE PLANTEA UNA ESTRATEGIA DE FOMENTO DE LAS EMPRESAS	44 - 87	17
A. Introducción	44	17
B. La función del Estado	45 - 59	17
C. Relaciones entre los gobiernos y el sector privado	60 - 65	23
D. Tamaño de las empresas, creación de redes y aglomeraciones	66 - 77	24
E. Innovación y fomento de la capacidad tecnológica	78 - 80	27
F. Consecuencias en materia de política	81 - 86	29
G. Observaciones finales	87	31
Referencias		32

INTRODUCCION

1. Después de que la IX UNCTAD estableciera la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo, la Junta de Comercio y Desarrollo, en su 13ª reunión ejecutiva, aprobó el programa provisional del primer período de sesiones de la Comisión.

2. La secretaría de la UNCTAD ha preparado el presente informe para facilitar el examen del tema 3 del programa provisional, titulado: "La empresa: cuestiones relacionadas con una estrategia de fomento de la empresa". En el informe se analizan las principales novedades registradas en esta esfera, así como las cuestiones de política conexas en el contexto de la transformación de la empresa y de la competencia internacional (cap. I); los factores nacionales que inciden en el fomento y la competitividad de la empresa en los países en desarrollo y en particular en los países menos adelantados (PMA), así como en las economías en transición (cap. II); y cuestiones fundamentales relacionadas con una estrategia de fomento de la empresa, con inclusión de la determinación de esferas en las que esas cuestiones han de ser objeto de análisis ulterior, así como sus consecuencias normativas (cap. III). En el informe se hace hincapié tanto en los temas que han de estudiarse más a fondo y en el intercambio, en el seno de la Comisión, de enseñanzas extraídas y conocimientos obtenidos sobre la base de experiencias nacionales que puedan ser útiles para determinar elementos de política con miras a formular estrategias de fomento de la empresa, así como medidas internacionales de apoyo. Sobre la base de sus deliberaciones, a las que quizás puedan contribuir también participantes del sector privado, la Comisión tal vez desee adoptar decisiones sobre un futuro programa de trabajo, incluida la determinación de temas concretos para su análisis más detallado en reuniones de expertos.

I. LA MUNDIALIZACION Y LA TRANSFORMACION DE LA EMPRESA Y DE LA COMPETENCIA

A. La nueva dinámica del fomento de la empresa y la competencia

3. La mundialización y la liberalización de la economía mundial, facilitadas por la rápida evolución tecnológica en materia de informática y comunicaciones, determinan una nueva dinámica del fomento de la empresa y la competencia. Estos factores están modificando radicalmente la organización de las empresas así como la organización de la producción, la comercialización y la distribución, tanto a nivel nacional como mundial. Están remodelando el concepto de tamaño de la empresa como unidad competitiva al obligarla a buscar la forma de organización más eficiente en su propia esfera de actividades con respecto a una diversidad de estrategias de organización, como la integración vertical, la especialización, la subcontratación y la constitución de alianzas. De esta manera, dichos factores transforman también la naturaleza de la competencia, que tiende cada vez más a internacionalizarse a nivel interindustrial e intraindustrial.

4. La transformación de competencia prima no sólo la relación precio/calidad, sino también la capacidad empresarial de innovar y adaptarse al cambio de situaciones y demandas. Desde este punto de vista, la competitividad de las empresas consiste en su aptitud para producir bienes y servicios que puedan superar la prueba de la competencia internacional, mejorando al mismo tiempo su capacidad tecnológica. Esa aptitud también depende del sector en que actúa cada empresa; cuanto más innovador y competitivo sea ese sector, más fácil le resultará a la empresa adaptarse y seguir siendo competitiva, por ejemplo, aprovechando factores externos o "conocimientos derivados" mediante su cooperación con otras empresas. La importancia de la innovación, y de sus costos de investigación y desarrollo, han dado lugar a una doble relación de cooperación y de competencia. Por ejemplo, empresas que colaboran en la investigación y desarrollo para elaborar un producto y unas normas comunes, pueden competir posteriormente, junto con otras empresas, en la fabricación y comercialización de ese producto final 1/.

B. La competitividad y la función de la innovación

5. Así pues, las empresas de los países en desarrollo y las economías en transición, así como las de los países desarrollados, incluidas las que ya están presentes en los mercados internacionales, están sometidas a una nueva forma de competencia. En los casos de empresas que anteriormente se habían beneficiado de medidas de protección en los mercados nacionales, la liberalización modifica las reglas del juego al someter esos mercados a la competencia internacional. Además, en el nuevo entorno mundial, se han ampliado las opciones de los consumidores y sus preferencias se han vuelto más variadas e inestables, lo cual ha intensificado la competencia a que están sometidas las empresas. A este respecto, la competitividad depende del establecimiento de redes de distribución eficientes, sistemas de entrega rápidos y un mayor conocimiento tanto de los proveedores de tecnologías como de los competidores y de las necesidades de los clientes. La aptitud para responder a esas necesidades mediante una adaptación eficaz a las exigencias de los mercados ha pasado a ser una dimensión esencial de la competitividad y requiere una capacidad de innovación adecuada 2/.

6. En el presente análisis, el término innovación no se refiere sólo a las innovaciones radicales que se producen en la "vanguardia de la tecnología", sino también a los cambios continuos y acumulativos que realizan las propias empresas al organizar las inversiones, crear capacidad productiva, establecer y mejorar la capacidad tecnológica y, en general, aprender a hacer frente a los cambios. En este sentido, la innovación se define como "los procesos mediante los cuales las empresas logran concebir y producir bienes y servicios que son nuevos para ellas, con independencia de que también lo sean para sus competidores nacionales o extranjeros" (Ernst, Mytelka y Ganiatsos, 1997). Esta definición amplia del término "innovación" permite hacer hincapié en el proceso de aprendizaje que tiene lugar en las empresas y en la función que puede desempeñar para desarrollar la capacidad tecnológica local y lograr la competitividad. No obstante, es preciso señalar que, si bien la innovación y la competitividad son actividades de las empresas, la

eficacia en la innovación depende de una amplia variedad de factores externos, entre los que figuran los contextos institucionales y sociales de cada país, las políticas macroeconómicas nacionales, los sistemas de incentivos, la disponibilidad de personal calificado, la base local de suministros, la cuantía de las inversiones y la importancia de las vinculaciones. Por consiguiente, "la gestión de la innovación no sólo concierne en la actualidad a todas las etapas de la producción, sino que también tiende a superar cada vez más el ámbito de la empresa. Para organizar la innovación como proceso de aprendizaje social, es preciso regular interacciones complejas con proveedores y usuarios, así como con la infraestructura científica y tecnológica del país" (Ernst, Mytelka y Ganiatsos, 1997).

7. En pocas palabras, el elemento fundamental para el fomento y la competitividad de la empresa en un entorno económico mundial en rápida mutación consiste en su capacidad para adaptarse a la evolución de los mercados, determinar nuevas oportunidades, inducir innovaciones en su propio ámbito a fin de aprovechar estas oportunidades y reducir al mínimo los costos de comercialización y desarrollo de tecnologías mediante el establecimiento de redes de cooperación y otras vinculaciones entre empresas. Esto supone que la empresa debe dotarse de una capacidad estratégica de planificación. No obstante, como ha mostrado la experiencia de las economías del Asia oriental, la existencia de estrategias internas en la empresa es una condición necesaria pero de ninguna manera suficiente para el fomento de la empresa. También ha de existir un marco normativo coherente que vincule las políticas macroeconómicas y sectoriales con los esfuerzos que se lleven a cabo en la empresa para lograr y mantener su competitividad y favorezca el desarrollo de un "sistema de innovación".

II. FACTORES NACIONALES QUE INCIDEN EN EL FOMENTO Y LA COMPETITIVIDAD DE LA EMPRESA

A. Diversidad de empresas y de sistemas nacionales

8. El fomento de la empresa es un proceso complejo en el que influye gran número de factores y lo mismo puede decirse de la competitividad empresarial de los países. En cada país las empresas difieren con respecto a su etapa de evolución, a su tamaño y a otras características. El desarrollo de la empresa abarca las etapas de "iniciación" (puesta en marcha y creación de capacidad), "plena actividad" (gestión y utilización eficientes de la capacidad existente) y "crecimiento" (expansión). Si bien las empresas suelen producir inicialmente para el mercado interno, en su proceso de expansión también pueden plantearse la posibilidad de exportar, condición evidente para su integración en la economía mundial. El nivel de desarrollo, en general, y de desarrollo industrial, en particular, de cada país determina la importancia relativa de esos distintos aspectos.

9. Además, el contexto nacional en el que las empresas desarrollan sus actividades varía según los países desde el punto de vista de las

características estructurales de cada uno de ellos, el grado de desarrollo de sus mercados, el marco institucional, la solidez de su base de recursos humanos e infraestructuras, la calidad de las políticas gubernamentales, incluido el grado de autonomía en esa esfera, la calidad de las relaciones entre el sector privado y el gobierno y la coherencia de las políticas macroeconómicas, sectoriales y empresariales desde el punto de vista del fomento de empresas competitivas. De hecho, la competitividad internacional de las empresas depende en gran medida del entorno nacional en que éstas realizan sus actividades. Si bien todos los países en desarrollo se enfrentan con algunos problemas comunes en materia de fomento de la empresa, los países menos adelantados (PMA) tropiezan con dificultades adicionales. Las economías en transición también presentan características específicas. Tal es el caso, en particular, de las empresas manufactureras, en las que se concentra el presente estudio 3/.

10. En la siguiente sección se analizan diversas limitaciones específicas, muchas de las cuales pueden superarse mediante políticas y medidas juiciosas de los gobiernos y adoptando una concepción holística del proceso de fomento de la empresa.

B. Factores y limitaciones que inciden en el fomento
de la empresa

11. Para su iniciación y funcionamiento, las empresas recurren tanto a los mercados de factores como a los de productos. Las empresas acuden al mercado de factores para obtener financiación, personal calificado y no calificado y tecnología. En el mercado de productos las empresas compiten entre sí para obtener cuotas de mercado. Si bien el mercado y su desarrollo son esenciales para el funcionamiento de las empresas, el mercado no basta por sí solo para garantizar el normal funcionamiento de las empresas. A las empresas que inician sus actividades en un sector determinado, incluso cuando existe un mercado de capitales desarrollado, no les resulte fácil atraer inversiones de capital porque en su caso los riesgos son más elevados que en el caso de las empresas ya establecidas, dada la incertidumbre que existe respecto de su rentabilidad. Por consiguiente, la inversión puede ser insuficiente incluso en sectores en los que resultaría conveniente desde el punto de vista social, es decir, cuando la tasa de rentabilidad social es superior a la privada. La financiación a través del sistema bancario también supone riesgos similares. En el caso de las empresas ya establecidas las inversiones también pueden resultar insuficientes en determinadas actividades, como las de investigación y desarrollo y los conocimientos técnicos y prácticos, debido al alto riesgo que supone ese tipo de actividad.

12. Si bien la financiación insuficiente puede afectar a todas las empresas, esta limitación es particularmente grave en el caso de las empresas pequeñas y medianas (PYMES) y, en general, de las empresas de los PMA. Las PYMES tropiezan fundamentalmente con dos problemas graves en la esfera de la financiación: la movilización de recursos para constituir el capital inicial y la disponibilidad de capital de explotación y de fondos a largo plazo para su expansión. Si bien las PYMES suelen disponer de capital inicial, que

procede principalmente de ahorros personales, incluidos los de amigos y familiares, y del sector financiero no organizado, estos recursos son, por lo general, insuficientes para financiar ulteriores inversiones de capital que les permitirían aprovechar sus oportunidades de crecimiento. Por consiguiente, esas empresas necesitan recurrir al sector financiero oficial. Cuando el acceso a las instituciones de ese sector es limitado, la expansión de las PYMES se ve gravemente comprometida. Por ejemplo, la falta de financiación y de información sobre fuentes de recursos para financiar las inversiones y la constitución del capital de explotación ha sido un factor que ha contribuido al cierre de varias pequeñas empresas productoras de manufacturas de materias plásticas en Nigeria (Mambula, 1996).

13. Los riesgos relacionados con la viabilidad y el escaso dinamismo de las PYMES, que se reflejan en las altas tasas de quiebra y la extrema vulnerabilidad a los cambios del mercado y las fluctuaciones económicas, son factores importantes que explican sus dificultades para acceder al sector financiero oficial. Los empresarios de las PYMES no suelen disponer de información y conocimientos adecuados sobre los procedimientos que han de seguirse para obtener préstamos de ese sector. A menudo tampoco disponen de las capacidades de gestión necesarias, como conocimientos técnicos para evaluar los costos de los insumos, la preparación de planes de actividades y el adecuado mantenimiento de la contabilidad, que son requisitos previos formales para acceder al crédito. En muchas ocasiones, la incapacidad para aportar las garantías necesarias, facilitar la documentación pertinente o presentar proyectos financiables impiden el acceso de las PYMES al sector financiero oficial. Además, las instituciones de ese sector tienden a discriminar a las PYMES, entre otras cosas, porque los costos de transacción resultan demasiado elevados con respecto a la cuantía de los préstamos. Otro factor limitativo consiste en que las actividades de esas empresas se enmarcan en una economía de subsistencia, para cuyos productos aún no se han desarrollado mercados comerciales, de manera que a los bancos les resulta difícil evaluar los riesgos comerciales que suponen dichas actividades. Por otra parte, esos empresarios son reacios a recurrir a instituciones financieras porque desconfían a la hora de presentar información o compartir la propiedad de sus empresas.

14. Otra limitación que afecta a las empresas es la escasez de conocimientos prácticos apropiados. Por ejemplo, las PYMES suelen tropezar con dificultades en esferas como la ejecución de proyectos, los estudios de preinversión, los servicios de consultores en administración de empresas, la gestión de la producción, el desarrollo de productos, la comercialización, el diseño técnico, el control de calidad, las pruebas de laboratorio, el envase y embalaje, la contabilidad, los seguros, los servicios financieros y jurídicos, las reparaciones, el mantenimiento, la gestión de datos, las computadoras y los programas informáticos, las telecomunicaciones y el transporte. La capacitación es fundamental para remediar esta situación. No obstante, algunas empresas son reacias a asumir los costos de capacitación, en particular si se trata de un proceso prolongado y existe el riesgo de que el personal capacitado cambie de empresa (el problema de la externalidad y de los beneficiarios gratuitos). Es probable que los

gobiernos deban suplir esa deficiencia del mercado apoyando la elaboración de programas de capacitación apropiados e incrementando gradualmente la cuantía de las tasas que han de pagar los beneficiarios conforme se reconozca el valor de esos programas. Entre los programas de capacitación creados por organizaciones internacionales figura el Programa EMPRETEC, gestionado en forma conjunta por la UNCTAD y el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de las Naciones Unidas, que tiene por objeto fomentar el desarrollo empresarial e impartir a los empresarios con probabilidades de éxito capacitación en procedimientos básicos de gestión empresarial y facilitarles contactos para establecer redes con otras empresas.

15. El tamaño de las empresas también representa una limitación, porque las PYMES tropiezan con más dificultades que las empresas más grandes para generar beneficios suficientes que puedan reinvertirse en la expansión y el fortalecimiento de la capacidad de la empresa. Puesto que su acceso a la información y a las "mejores prácticas" y su capacidad de financiar el cambio tecnológico mediante la modificación de los procesos y los productos también son limitados, las PYMES tropiezan con dificultades adicionales no sólo para alcanzar a sus competidores a nivel mundial sino también para mantenerse a la par de ellos.

16. En el mercado de productos, la competencia entre las empresas que fabrican el mismo producto, o productos alternativos de características muy similares, puede afectar de diferentes maneras los resultados de las empresas, según la estructura del mercado y la naturaleza de la política que se aplique en materia de competencia. Por ejemplo, la presencia de competidores puede ser un estímulo para mejorar los resultados de la empresa. Pero, a la inversa, los competidores pueden aprovechar su posición dominante en el mercado mediante diversas prácticas comerciales restrictivas y de ese modo perjudicar a sus rivales fijando precios inferiores a los de ellos. Además, en el desarrollo de una industria concreta, el tamaño y la composición de la demanda interna también son importantes porque permiten aprovechar economías de escala, que, cuando son considerables, facilitan la competencia con empresas ya establecidas en la industria. Por esta razón, en algunas ocasiones la sustitución de importaciones en una industria se percibe como un paso hacia el fomento de las exportaciones (Krugman, 1989). Cabe argumentar que el mercado internacional compensaría las dificultades relacionadas con el tamaño reducido del mercado interno. No obstante, ha de señalarse que las nuevas empresas nacionales suelen carecer de la experiencia y los servicios de apoyo necesarios, en particular de canales de comercialización y distribución, para penetrar en los mercados internacionales.

17. Este problema puede resolverse, y de hecho así lo han hecho las economías dinámicas de Asia, mediante la subcontratación internacional. No obstante, se plantea el problema de la calidad del producto nacional. Cuanto mayor es la calidad que exigen los consumidores nacionales, más se aproxima al nivel exigido por los consumidores en el mercado internacional (Porter, 1990). La mejora de la calidad de los bienes de producción nacional, la normalización y el control de calidad son requisitos importantes. Es posible

que para satisfacerlos haya que crear servicios especiales de los que aún no disponen muchos países en desarrollo.

18. La falta de proveedores en industrias afines y de apoyo, que podrían suministrar los insumos necesarios, es otro factor importante que limita la creación, el funcionamiento y la competitividad de las empresas de determinados sectores industriales, en particular en las etapas iniciales de la industrialización de los países en desarrollo. La creación de grupos de empresas vinculadas entre sí genera externalidades mediante "vinculaciones" y efectos de "aprendizaje". Por ejemplo, la contribución de las industrias proveedoras podría consistir en el suministro de acceso eficiente, rápido y barato, y en algunos casos preferencial, a los insumos. La existencia de industrias similares y de apoyo también crea oportunidades para la circulación de información, el acceso a canales de distribución y la utilización de conocimientos técnicos de otras empresas (Porter, 1990). Además, ello supone una intensificación de la competencia que redundan en una mejor calidad de los productos y una reducción de los precios. Las relaciones entre empresas pueden establecerse a través del mercado, o mediante acuerdos de cooperación, asociaciones empresariales, etc. (Best, 1990).

19. La insuficiencia de las instituciones e infraestructuras representa otra limitación. En este contexto, el término "instituciones" se refiere tanto a las normas y reglamentos que rigen las actividades económicas, y a las organizaciones que las aplican, como a las organizaciones que prestan los servicios de apoyo necesarios. Esas instituciones abarcan el sistema financiero, las redes de comercialización, los servicios de capacitación, los institutos de investigación y desarrollo, las normas y las organizaciones de normalización, las bolsas de valores, las instituciones encargadas de proteger los derechos de propiedad, etc. La combinación de instituciones e infraestructura (transporte, comunicaciones, abastecimiento de agua, energía eléctrica) facilita el funcionamiento de los mecanismos del mercado. Por otra parte, la inexistencia, o la insuficiencia, de estas instituciones e infraestructuras en muchos países en desarrollo aumenta los costos de producción, prolonga los plazos de entrega y reduce la fiabilidad y credibilidad de las empresas tanto en los mercados nacionales como internacionales.

20. Además de los factores institucionales y de infraestructura, hay diversos factores que también limitan el acceso a los mercados internacionales. Entre esos factores figuran las economías de escala en industrias como la del acero y la fabricación de automóviles, tractores y demás maquinaria agrícola, así como la diversificación de los productos (Clarke, 1989). La tecnología es un factor importante que incide en la capacidad de exportación, en particular en las etapas iniciales de la industrialización. No obstante, algunas PYMES han logrado penetrar en mercados de exportación, principalmente mediante el desarrollo de capacidades de producción que permiten obtener productos de alta calidad así como de un proceso de innovación continua en los productos. A este respecto, cabe citar el ejemplo de la industria del vestido en la República de Corea (Mytelka y Ernst, 1997) y el de la industria de la

fabricación de máquinas herramientas en la Provincia china de Taiwán (Desai, Lautier y Charya, 1996).

21. Diversas políticas gubernamentales influyen en el comportamiento de las empresas, ya sea en forma directa o a través del mercado, las instituciones, la infraestructura y las relaciones entre empresas. Estas políticas abarcan la intervención en las empresas, las políticas industriales y sectoriales, las intervenciones en el mercado, como las políticas en materia de competencia y de comercio, y, sobre todo, las políticas macroeconómicas, ya sea que se adopten en forma autónoma o en el contexto de programas de ajuste estructural. Estas políticas pueden facilitar o impedir el acceso de las empresas a un sector industrial así como su funcionamiento y expansión. Muchas de estas políticas se abordarán más adelante en el capítulo III. Aquí la atención se centrará en las políticas jurídicas, reglamentarias y fiscales.

22. Las prescripciones reglamentarias pueden suponer una discriminación involuntaria respecto de las PYMES. Por ejemplo, en el caso de los monopolios estatales para determinadas actividades económicas, de las que se excluye a los empresarios privados. El caso más destacado es el de las juntas de comercialización de cultivos comerciales, en particular en los países africanos en desarrollo, que excluyeron la posibilidad de que las PYMES participasen en la comercialización y distribución de insumos y productos agrícolas en un sector en el que esas empresas podrían haberse desarrollado en el decenio de 1970. No obstante, incluso en sectores abiertos a las PYMES, el marco jurídico, reglamentario y fiscal puede ser tan complejo e imponer a las empresas unos costos tan elevados que se convierten en un obstáculo considerable para la puesta en marcha, la plena actividad o la expansión de muchas empresas pequeñas. Esas reglamentaciones pueden suponer un obstáculo particularmente grave para las PYMES. También pueden ser un factor disuasivo que impida que las empresas del sector no organizado se incorporen al sector oficial. Asimismo, pueden ser un impedimento para las exportaciones, como ha sucedido en Ghana (Acheampong y Tribe, 1996). Algunos países han adoptado medidas concretas para resolver algunos de estos problemas. Por ejemplo, en la India, las pequeñas empresas no están obligadas a presentar declaraciones de impuestos sobre la renta. Tras abonar una cantidad establecida de 1.400 rupias, esas empresas ya no pueden ser objeto de investigación por la autoridad fiscal competente (Chee, 1995). En el Ecuador se alienta a las microempresas a inscribirse en un registro concediéndoles algunas ventajas (préstamos especiales, disposiciones laborales especiales, etc.) a cambio de que paguen impuestos. Además, las microempresas que no están en condiciones de tributar pueden ser eximidas de esa obligación (Morrison y otros, 1994).

C. Problemas específicos de los PMA

23. Si bien la mayoría de los países en desarrollo tropiezan con limitaciones en el fomento de la empresa, la situación de los PMA a ese respecto parece particularmente grave. La mayoría de las empresas de esos países aún se encuentran en etapas de desarrollo rudimentarias y lo mismo puede decirse de

sus mercados de factores y de productos; esto se debe fundamentalmente a sus deficiencias estructurales. Comparados con otros países en desarrollo, los PMA carecen de los capitales, las infraestructuras, las instituciones, la mano de obra calificada y la capacidad de organización e innovación que necesitan para ponerse a la par de los otros países.

24. Los PMA son países de bajos ingresos con mercados internos pequeños y bases de exportación reducidas, que dependen de insumos importados en una situación de grave escasez de divisas exacerbada por los altos niveles de endeudamiento exterior. Los mercados de esos países son pequeños debido a los bajos niveles de los ingresos per cápita y a su escasa población, o bien a una combinación de ambos factores. Por consiguiente, ya el tamaño del mercado interno impone limitaciones al desarrollo de las empresas y a sus posibilidades de acumular capacidad tecnológica y constituir una base de conocimientos a través de un proceso de mejoramiento tecnológico, crecimiento y competitividad en el mercado interno. El empeoramiento de las relaciones de intercambio desde principios del decenio de 1980 ha reducido su capacidad de obtener tecnología y otros insumos del exterior. Otros problemas de los PMA son su capacidad muy limitada de ahorro interno y sus mercados financieros poco desarrollados, así como diversas desventajas geográficas (como en el caso de muchos PMA que son países sin litoral y pequeños Estados insulares), infraestructuras inadecuadas, comunicaciones deficientes y bajos niveles de educación, que, entre otras cosas, se reflejan en la limitada capacidad de gestión y administración y en una grave escasez de mano de obra calificada y capacitada. Estos factores, a los que en algunos PMA se suma la inestabilidad política, también han contribuido a limitar la entrada de inversiones extranjeras. Además, en los últimos años, muchas empresas de los PMA se han visto perjudicadas por la aplicación de programas de ajuste estructural.

25. En general, los escasos datos disponibles indican que el fomento de la empresa -cuyo nivel se calcula atendiendo a la cuantía de las inversiones en aprendizaje, adaptación y asimilación de tecnologías, innovaciones en materia de productos y procesos, así como la capacidad de adaptarse a la evolución de los mercados- ha sido limitado y que las empresas de los PMA, en particular las del sector manufacturero, no están bien preparadas para aprovechar las oportunidades que crea un entorno económico nacional e internacional más liberal y, de esa manera, hacer frente a los problemas de desarrollo y competitividad que plantean estos cambios 4/.

26. La mayoría de las empresas se han establecido en sectores tradicionales, como el de los productos alimenticios, las bebidas, los textiles y los productos de cuero, así como en actividades de elaboración simple (por ejemplo, de productos químicos industriales) y de montaje. Muy pocas empresas de PMA se han dedicado a la producción de bienes de capital o, incluso, de bienes intermedios. Por otra parte, el sector empresarial de estos países tiene una estructura dual constituida, en un extremo, por unas pocas empresas grandes de gran densidad de capital, basadas en la explotación de recursos naturales, dependientes de las importaciones y orientadas a actividades de montaje, cuya producción responde a normas internacionales, si

bien no necesariamente a precios competitivos, y, en el otro extremo, por empresas pequeñas del sector no organizado dotadas de tecnologías muy sencillas y tradicionales que producen para el mercado local sin normas ni control de calidad y que no disponen de técnicas de gestión modernas 5/. En muchos PMA existen, en el mejor de los casos, pocas empresas de nivel medio y este "vacío" incide en las oportunidades de crecimiento y expansión de las empresas pequeñas y del sector no organizado.

27. La mayoría de las empresas de la primera categoría son de propiedad extranjera o pertenecen al sector público. No obstante, con independencia de su titularidad, las vinculaciones de estas empresas con los proveedores extranjeros suelen ser más importantes que las que mantienen con las empresas nacionales. La participación de inversores privados locales en estas empresas es un fenómeno reciente que se debe, principalmente, a la aplicación de programas de privatización y de sustitución de personal extranjero por personal nacional. Además, debido al pequeño tamaño del mercado en muchos PMA y al hecho de que la demanda de bienes manufacturados tiende a proceder de la elite urbana cuyas preferencias han sido modeladas por las importaciones, las actividades manufactureras que han surgido no son tanto de sustitución de importaciones como de "reproducción" de éstas (UNCTAD, 1990). Al reproducir en lugar de sustituir, las empresas locales no sólo han perpetuado su dependencia de la tecnología, los diseños y los conocimientos prácticos extranjeros, sino que también han mantenido tipos de actividad que casi no exigen cambios tecnológicos e innovaciones (ibíd.). Por el contrario, las empresas pequeñas y del sector no organizado son de propiedad nacional y representan la mayor parte del sector privado en estas economías. Esas empresas se orientan a atender la demanda local de productos sencillos y de bajo costo utilizando muy poco equipo y conocimientos prácticos que pueden adquirirse en el país.

28. En los últimos años ha decaído el sector moderno y las empresas del sector no organizado han adquirido más importancia como proveedoras de bienes y servicios básicos y generadoras de empleo e ingresos. Tal es el caso en particular del Africa subsahariana, donde el sector no organizado emplea aproximadamente el 60% de la mano de obra urbana, lo que representa alrededor del 15% de la mano de obra regional. En las zonas urbanas este sector emplea a más personas que el sector moderno y genera más ingresos que el rural (OIT, 1991). Así pues, la incorporación al sector no organizado no es una práctica transitoria, como se la consideraba en el decenio de 1970, mediante la cual los desempleados urbanos y los trabajadores migrantes rurales consiguen empleo temporal antes de desplazarse al sector moderno, sino que se ha convertido en un elemento permanente y en un importante medio de supervivencia para una gran proporción de la población urbana.

29. No obstante, se trata de determinar si las empresas del sector no organizado en los PMA pueden funcionar a largo plazo como motores del crecimiento económico, el fomento de la empresa, la creación de capacidad de innovación y la competitividad internacional. Si bien esas empresas, que son fundamentalmente microempresas, desempeñan a corto plazo una función económica y social útil, lo que se necesita a largo plazo es apoyar su

crecimiento e incorporación gradual al sector oficial. Este proceso tropieza con enormes obstáculos que surgen de las propias empresas y de su falta de acceso a insumos esenciales, como la financiación, los conocimientos prácticos, la gestión y la información sobre los mercados. Por el carácter oficioso de sus actividades, esas empresas no suelen obtener acceso a la financiación de las inversiones por los mercados de capitales privados formales, por fondos públicos, por bancos de desarrollo o por otras instituciones financieras. Así pues, es preciso contar con un programa coherente que, en el marco de una estrategia de fomento de la empresa, permita crear una masa crítica de empresas nacionales de nivel medio, previendo, incluso, la expansión de las empresas: transformación de las microempresas en empresas pequeñas y de éstas en empresas de nivel medio. Un programa de ese tipo deberá abarcar el suministro de infraestructura, información, financiación, capacitación y otros servicios de apoyo a las empresas, que haga especial hincapié, en particular, en las microempresas o en las empresas del sector no organizado y que tome en cuenta las necesidades de las empresas. Si bien se reconoce que ese proceso no será rápido, es preciso realizar un esfuerzo concertado y decidido, que cuente con considerable apoyo internacional, a fin de que los PMA puedan dotarse de las empresas que necesitan para integrarse a la economía mundial. También es muy importante que los programas de ajuste estructural faciliten este proceso.

D. Impacto de los programas de ajuste estructural

30. Los programas de ajuste estructural se componen de cuatro elementos básicos: liberalización del comercio, devaluación compensatoria de la moneda nacional, reducción del gasto mediante políticas monetarias y fiscales y privatización y reforma de las empresas públicas. Limitándonos a su repercusión sobre el fomento de la empresa, estos programas adolecen de dos problemas fundamentales: su universalidad y su uniformidad.

Por universalidad se entiende que están formados por un conjunto de medidas que se aplican a los países en desarrollo en general, con independencia de sus necesidades, su nivel de desarrollo e industrialización y sus características estructurales concretas. Por uniformidad se entiende que se ofrece el mismo grado de incentivos (por ejemplo, el mismo arancel nominal) a todos los sectores, industrias y empresas; en realidad, los programas de ajuste estructural no tienen en cuenta los problemas de las empresas de países específicos y ramas de producción concretas.

31. Los programas de ajuste estructural han tenido unos resultados contradictorios, en función de las condiciones del país en cuestión y de la velocidad con que se han aplicado. En cuanto a su impacto particular sobre las empresas industriales de los PMA, un estudio de experiencias recientes en cinco países del Africa subsahariana muestra que, en algunos sectores, hay empresas con capacidad para ajustarse a la nueva atmósfera de competencia, en especial las dirigidas por "empresarios dinámicos, mejor educados y motivados por el beneficio" que centran su actividad empresarial en "nichos de mercado" (Parker et al., 1995). En Bangladesh, un estudio reciente destaca también que existen diferencias sectoriales en el impacto de los programas de ajuste y pone de manifiesto el crecimiento de las exportaciones de artículos de

cuero y prendas de vestir tras la introducción de algunas reformas en la política macroeconómica durante el decenio de 1980 (Naciones Unidas, 1995). No obstante, en los PMA estos éxitos son más la excepción que la norma.

32. Si nos centramos en la liberalización del comercio y la devaluación, los dos principales instrumentos de los programas de ajuste estructural que afectan directamente a los resultados de las empresas, nos encontramos con que no existe una relación clara y sistemática entre la liberalización del comercio y la devaluación, por un lado, y el crecimiento y la diversificación de la producción y las exportaciones, por otro. Además, a raíz de la aplicación de programas de ajuste estructural, varios países han sufrido una desindustrialización (UNCTAD, 1993). En Ghana, por ejemplo, la devaluación del cedi entre 1983 y 1994 provocó graves problemas de flujo de tesorería y liquidez en las industrias; se despidió a un gran número de trabajadores, lo que dio lugar a una reducción general de la capacidad de compra, resultando especialmente afectadas las PYMES. Surgió un mercado sustancial de artículos importados de segunda mano y se produjo un dumping de mercancías acabadas en el mercado nacional. El sector de los textiles y el vestido fue uno de los más afectados, sugiriendo los índices de producción de manufacturas que el nivel de 1992 representaba sólo el 22% del de 1977 (Boch-Ocansey, 1995).

33. La liberalización de las importaciones de insumos, junto con la mayor disponibilidad de divisas gracias a los programas de ajuste estructural, han dado lugar a corto plazo a cierta expansión de la producción e incluso de las exportaciones, pero esa expansión muchas veces no se ha mantenido a largo plazo principalmente por la falta de respuesta de las empresas privadas, que no han invertido para aumentar su capacidad productiva debido a los mayores tipos de interés y a las dudas sobre las perspectivas económicas de los países en cuestión (Jenkins, 1996; Moseley, 1993; y Moseley et al., 1995). Las PYMES de Ghana, por ejemplo, que representan un 95% de las empresas registradas del país, no pudieron aprovechar plenamente la ampliación del mercado de capitales inducida por las reformas del sector financiero debido a los altos tipos de interés (30% o más), el elevado costo de la intermediación financiera (un promedio del 8%, aproximadamente) y la falta de asistencia para acceder a la información o preparar propuestas y otros documentos de forma aceptable.

34. En la mayoría de los casos, siempre que se ha producido cierto aumento de las exportaciones, éste se basó en actividades sencillas de elaboración y manufacturas tradicionales. Las empresas no pretendían ninguna mejora significativa debido a la falta de capital para invertir, de conocimientos técnicos y de las instituciones necesarias para ayudar a las empresas a desarrollar su capacidad. Tal es el caso incluso en Ghana, que generalmente se considera un país que ha realizado con éxito su ajuste (Lall et al., 1994; Acheampong y Tribe, 1996).

35. Por último, el impacto negativo de la liberalización del comercio ha afectado más severamente a las PYMES que a las empresas mayores. Muchas PYMES no pudieron sobrevivir debido a la supresión prematura y repentina de la protección, y a la devaluación. La devaluación, como instrumento político

de aplicación uniforme, aumenta el costo de los insumos importados de que dependen muchas empresas industriales, además de aumentar el costo de los créditos, cuestión a la que ya se ha hecho referencia. Al mismo tiempo, la liberalización del comercio las sometió a la competencia de las importaciones antes de que hubieran podido desarrollar su capacidad, lo que dio lugar al cierre de plantas de producción y a la expansión del sector no organizado. En Kenya, por ejemplo, el sector manufacturero organizado se redujo mientras aumentaba el empleo total en el sector no organizado del 18 al 27% entre 1986 y 1992. De hecho, en un gran número de países africanos la falta de oportunidades en el sector organizado en general ha sido la causa del crecimiento del sector no organizado, debido en parte a la aplicación de programas de ajuste de las empresas (Schulz, 1995, con respecto a la República Unida de Tanzania, y Boch-Ocansey, 1995, con respecto a Ghana).

36. Algunas pruebas, no obstante, indican que, cuando los países han liberalizado de forma selectiva y gradual sus regímenes de importación, la respuesta de las ramas de producción y las empresas en términos de aumento de la producción, las exportaciones y las inversiones ha sido más positiva. Tal ha sido el caso en varios países menos adelantados de Asia, como Bangladesh y Nepal durante el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 (UNCTAD, 1993). Lo mismo cabe decir de los países de Asia oriental. Por ejemplo, la República de Corea inició en el decenio de 1970 y principios del decenio de 1980 la liberalización de las importaciones de la mayoría de los productos manufacturados ligeros que ya producía tras haber llegado a una etapa de madurez después de la etapa de protección de las industrias nacientes que se inició a principios del decenio de 1950. Al mismo tiempo, mantuvo el grado de protección que concedía a su industria pesada desde finales del decenio de 1960 y principios del de 1970, y en algunos casos incluso lo aumentó.

37. El calendario y la secuencia de las políticas de liberalización han tenido también importancia si se atiende a su impacto sobre la innovación. Por ejemplo, en el caso del sector petroquímico y las telecomunicaciones en la República de Corea, antes de abrir los mercados a la competencia exterior el Gobierno inició un proceso de reforma interna y desregulación que empujó a las empresas nacionales a romper con sus costumbres y prácticas anteriores. Además, aunque se procedió a una reducción de los aranceles, esta reducción se produjo gradualmente. En el caso del Brasil, por el contrario, se produjo una desregulación radical y una rápida apertura del mercado que sometió a las empresas nacionales afectadas a la repentina competencia de las empresas extranjeras. Por consiguiente, disminuyó la capacidad de las pequeñas empresas independientes para innovar (Chesnais, F. y Kim, 1996; Mytelka y Ernst, 1997). En el capítulo III volverá a abordarse la importante cuestión del impacto del carácter de las reformas políticas, su rapidez y su secuencia.

E. Cuestiones especiales que plantean
las economías en transición

38. Aunque las empresas de las economías en transición padecen muchos de los problemas que antes se han señalado al hacer referencia a los países en desarrollo, la magnitud de los problemas a que tienen que hacer frente es en algunos sentidos mayor. Por ejemplo, a diferencia de las economías de mercado, al iniciarse el proceso de transformación la inmensa mayoría de las empresas de los países en transición eran de propiedad estatal. En este contexto, la reforma de las empresas era esencial para lograr un crecimiento económico sostenible a largo plazo. Por consiguiente, la privatización y la reestructuración de las empresas ha sido un elemento importante de las políticas microeconómicas en las economías en transición. Un segundo elemento igualmente importante ha sido la promoción de nuevas empresas.

39. No obstante, debe señalarse que las economías en transición están muy lejos de ser homogéneas, ya que reflejan las diferencias de nivel de desarrollo económico, cultura empresarial, base infraestructural y educativa, pautas económicas y sociales comunistas anteriores, situación geográfica y, sobretudo, grado de influencia de los mecanismos de mercado antes de la modificación de sus sistemas políticos.

40. En términos generales, las economías en transición plantean tres problemas principales en comparación con los países en desarrollo, a saber, el tamaño y rapidez del proceso de privatización, el desarrollo de empresas y mercados y la creación de instituciones, y la modificación de los hábitos empresariales heredados del anterior sistema político.

41. El actual proceso de privatización y reestructuración y de apertura de sus economías a los mercados internacionales y a la competencia exterior, ha contribuido ya al desarrollo de mercados de productos y factores, aunque quede mucho pendiente todavía por hacer. Un problema importante es que el mantenimiento del control estatal sobre el sistema bancario, sumado al cruce de participaciones accionariales entre bancos y empresas, frecuentemente da lugar a la concesión de créditos por motivos políticos más que comerciales. Este hecho ha provocado en algunos casos la quiebra o declaración de insolvencia de bancos, como muestra el reciente colapso del Creditnik Banca y los problemas semejantes en que se encuentra el Agro Banca de la República Checa.

42. El centro de atención de los responsables políticos interesados por el desarrollo de los mercados y las empresas se ha desplazado cada vez más hacia el nuevo sector de las PYMES que está creciendo con rapidez. Como el sector de las PYMES antes de la transición estaba en general subdesarrollado y en muchos casos ni siquiera existía (a excepción de actividades no organizadas) el comportamiento empresarial de las nuevas PYMES no está marcado por los hábitos y prácticas de la economía planificada. Sin embargo, sigue habiendo muchos obstáculos al desarrollo de las PYMES. El mantenimiento de unas tasas de inflación y unos tipos de interés elevados ha sido uno de los problemas más acuciantes con que se ha encontrado la mayoría de las economías en

transición, por ejemplo, la Federación de Rusia (Pissaredis et al., 1996). También cabe mencionar los problemas derivados de la ausencia de relaciones entre las empresas, la falta de fiabilidad de los abastecedores, el atraso de la tecnología y la maquinaria y el peso de los impuestos y las contribuciones a la seguridad social. En cuanto al marco legal y reglamentario, las disposiciones administrativas son complicadas y abundan las lagunas y contradicciones en el sistema legal. Inevitablemente, todo ello da lugar a una reglamentación excesiva, unas decisiones administrativas arbitrarias y un escaso cumplimiento de los contratos. Algunos de estos obstáculos son una herencia del anterior sistema autoritario. Otros son consecuencia de la nueva legislación y de las reformas administrativas, que se han iniciado sin analizar el impacto de las nuevas leyes y reglamentos sobre el sector privado y sobre las PYMES en particular.

43. Para aumentar la competencia interna y la competitividad de las economías en transición falta concretamente un número suficiente de empresas privadas de tamaño medio capaces de crecer y competir no sólo en los mercados nacionales sino también en los mercados extranjeros. Por eso, la principal experiencia adquirida hasta la fecha es que, si bien es posible que la promoción de nuevas empresas pequeñas haya contribuido a crear un sector de PYMES muy activo, hasta el momento no ha generado una masa suficiente de empresas de tamaño medio vigorosas e innovadoras capaz de convertirse en motor de una economía de mercado sana.

III. PRINCIPALES CUESTIONES QUE PLANTEA UNA ESTRATEGIA DE FOMENTO DE LAS EMPRESAS

A. Introducción

44. En los párrafos anteriores se han destacado una serie de características importantes del mundo empresarial en evolución y del carácter de la competencia internacional que ha traído consigo la mundialización, la liberalización y los avances tecnológicos. Se ha subrayado, en particular, la necesidad de que las empresas puedan renovarse y adaptarse para hacerse o permanecer competitivas y la importancia en ese proceso de los vínculos con los sectores industriales dinámicos de la economía nacional y otros agentes económicos, nacionales y extranjeros. La presente sección está dedicada a una serie de cuestiones referentes a la amplia gama de políticas y prácticas que los países en desarrollo han utilizado para superar las limitaciones y aprovechar las nuevas oportunidades que ofrecen esos cambios. También se indican posibles áreas de trabajo en el futuro.

B. La función del Estado

45. Los gobiernos disponen del poder necesario para establecer unas condiciones macroeconómicas correctas así como un marco legal, reglamentario y fiscal transparente, estable y previsible y, de esta forma, crear condiciones favorables para el desarrollo de la actividad empresarial y las empresas. Actuando como agente catalizador o intermediario, por ejemplo,

adoptando las políticas adecuadas y creando una infraestructura mercantil, pueden estimular, facilitar o apoyar el desarrollo de empresas, especialmente PYMES, así como la cooperación entre empresas nacionales y extranjeras. Desarrollando la infraestructura física y los conocimientos técnicos necesarios, incluida la cooperación con el sector privado, y adoptando las políticas adecuadas pueden promover la capacidad innovadora y el cambio estructural de la economía. Además, pueden promover la cooperación regional con otros gobiernos, por ejemplo, creando redes de organismos de apoyo a las PYMES, con el fin de realizar actividades comunes y compartir recursos en la esfera de los servicios de apoyo a las empresas, entre otras, así como promover la cooperación entre empresas.

46. Uno de los problemas que se plantea es si los gobiernos deben intervenir en apoyo del desarrollo de las empresas o si debe dejarse éste totalmente en manos de las fuerzas del mercado. El principal argumento contra la intervención gubernamental es que puede ser útil para los intereses de la sociedad en general dejar al mercado la asignación de los recursos. Aunque exista el peligro de que el mercado fracase, es preciso tener en cuenta también que los gobiernos pueden fracasar. Por consiguiente, los gobiernos deben limitarse a sus funciones fundamentales, a saber, el establecimiento de un marco legal y macroeconómico adecuado, la protección del medio ambiente, la garantía del orden y la seguridad y la oferta de infraestructura, educación, protección social y servicios públicos esenciales.

47. Los argumentos en favor de la intervención tienen una base tanto teórica como empírica. El argumento teórico es que, aunque el mercado desempeñe de forma eficiente la función de asignar los recursos, puede fracasar en sus funciones creativas, especialmente en los países que se encuentran en las primeras etapas de desarrollo. La asignación eficiente de los recursos es importante, pero igualmente importante es la ampliación de la capacidad actual, es decir, el crecimiento mediante la expansión de los recursos disponibles. Además, el Estado ha tenido históricamente de forma directa e indirecta, un papel importante en la industrialización de todos los países de reciente o antigua industrialización. El carácter y grado de intervención varía de un país a otro. Por ejemplo, la intervención ha sido más amplia en los países de reciente industrialización que en los demás países. Pero en casi todos los países, desde el Reino Unido a los Estados Unidos, pasando por Alemania y Francia, y más recientemente los países de Asia oriental, el grado de intervención en el comercio internacional ha sido más pronunciado que en otras actividades. Aún hoy, la diplomacia comercial es un elemento importante de las actividades políticas y económicas de muchos países.

48. De aceptarse la intervención gubernamental, se plantea la cuestión de si esa intervención debe ser funcional o selectiva, es decir, si el gobierno debe ofrecer incentivos a todos los sectores e industrias de una forma uniforme o selectiva. El argumento en favor de la uniformidad es que es fácil de aplicar y reduce el peligro de corrupción, ya que el mercado actuará de forma uniforme. Además, como en muchos países en desarrollo los gobiernos tienen una capacidad limitada de establecer y aplicar políticas, la

intervención selectiva impone mayores cargas al gobierno y aumenta el peligro de fracaso del mismo, que puede ser superior al peligro del fracaso del mercado.

49. Los argumentos en favor de la intervención selectiva son numerosos. El más importante es que, en la práctica, es difícil que un instrumento político pueda ser neutral. En la política comercial, por ejemplo, el establecimiento de un arancel uniforme para todos los sectores e industrias supone distintas tasas efectivas de protección para las diferentes industrias, en función de la importancia relativa que para ellas tengan las importaciones, lo que se traduce en una tendencia contraria a las industrias que dependen más de las importaciones. Estas últimas normalmente son las industrias manufactureras más modernas, que producen para la exportación más que para el mercado nacional. Igualmente, si se establece un tipo de interés uniforme (alto) para todas las industrias y empresas, resultarán penalizadas las empresas que necesitan un mayor nivel de capital de explotación. Además, si las demás circunstancias no varían, se generará una tendencia contraria a las empresas más pequeñas, frente a las grandes. Ello se debe a que estas últimas tienen una mayor capacidad no sólo para aceptar riesgos sino también para autofinanciarse y obtener fondos en los mercados de capital con fines de inversión. Además, la uniformidad de los incentivos puede convertirse en un factor externo negativo. Por ejemplo, en términos de política comercial, cuando se aplica a todos los productos un arancel uniforme bajo, cualquier cantidad marginal que se gaste en mercancías de lujo priva al sector industrial de unas divisas escasas.

50. Otro argumento en favor de la intervención selectiva es la necesidad de "crear oportunidades para adoptar decisiones" (Hirschman, 1958). Como en las primeras etapas del desarrollo no hay "oportunidades de decidir inversiones", argumenta el autor, las inversiones en las industrias estratégicas sirven de estímulo para otras industrias gracias a sus conexiones verticales en un sentido y en otro. La ausencia de oportunidades para invertir se debe básicamente a la debilidad de la estructura industrial y a la escasez de la demanda. Por tanto, teniendo en cuenta la escasez de los recursos, las inversiones en estas industrias estratégicas son preferibles porque constituyen un factor externo positivo. En otras palabras, los beneficios que representan estas industrias para la sociedad en general son superiores a los que representan para los inversores privados. Por último, el argumento referente al peligro de fracaso del gobierno, no es un argumento contra la intervención de éste. Se trata más bien de un argumento para aumentar la capacidad de los funcionarios públicos mediante la formación y la preparación práctica.

51. La cuestión de la selectividad y uniformidad de la estructura de incentivos tiene también consecuencias sobre la elección de los instrumentos políticos. Por ejemplo, a veces se sostiene que la devaluación puede ser útil para lograr ciertos fines pero no es necesariamente un buen instrumento político para promover la industrialización de los países en desarrollo. La devaluación se traduce en una modificación uniforme de los precios de todas las mercancías comercializables, más que de un número de productos seleccionados. La respuesta de la oferta a los precios es muy inferior

cuando todos los productos de un sector resultan afectados por igual; es más fuerte cuando sólo son afectados los precios de uno o varios productos (Streeten, 1987). Incluso en los países industrializados, hay pruebas de que la redistribución de recursos que antes se dirigían hacia sectores no comerciales y, dentro de los productos comercializables, la desviación de recursos de productos importables a productos exportables (y en el último caso, de productos tradicionales a productos nuevos), puede ser más sensible a incentivos selectivos, como las subvenciones, que a ajustes de los tipos de cambio. Además, en el caso particular de las PYMES, un estudio reciente de cinco países africanos ha recomendado el uso de incentivos selectivos en favor de las empresas dinámicas (Parker et al., 1995).

52. Otra cuestión importante es la "velocidad de la reforma", es decir, si ésta debe introducirse como una terapia de choque o gradualmente. Este tema ya ha sido abordado al tratar del impacto de los programas de ajuste de las empresas de países menos adelantados, pero también tiene interés en el caso de las economías en transición. El principal argumento en favor de la terapia de choque es que ofrece una imagen clara de las intenciones del gobierno. Sin embargo, su aplicación plantea muchas veces problemas ya que el mercado puede acomodarse con más facilidad a cambios graduales y marginales que a cambios importantes y repentinos. Además, la ventaja de un proceso gradual de cambio es que se pueden establecer etapas para lograr resultados más eficientes que de otro modo, como ya se ha indicado anteriormente con respecto a la apertura de los mercados (véase el capítulo II.D).

53. Otra cuestión es la función de la política de competencia, que hace referencia a una serie de factores entre los que cabe mencionar la política comercial y el tipo, tamaño y objetivo de las empresas. La importancia concedida a los distintos tipos de empresas, así como el grado óptimo de competencia en un momento dado o a lo largo del tiempo dependerá, entre otras cosas, de los objetivos de desarrollo e industrialización. En lo que respecta a los tipos de empresas, se puede distinguir entre empresas del sector no organizado, fundamentalmente microempresas, y empresas del sector organizado, que incluye algunas microempresas, las PYMES y las grandes empresas. En lo que respecta a las microempresas del sector no organizado, la existencia de barreras poco importantes a la entrada de mercancías da lugar a una intensa competencia e impide que las empresas crezcan. Estas empresas constituyen un instrumento importante de supervivencia y creación de empleo pero generan pocas exportaciones. De hecho, hay algunas pruebas de que el sector no organizado no puede intervenir dinámicamente en el proceso de desarrollo a largo plazo (Marsten, 1987). Por otra parte, se ha sostenido que, a pesar de todas sus carencias, el sector no organizado es una vía muy útil para iniciar actividades empresariales cuando la situación presenta una serie de deficiencias que afectan al desarrollo de las empresas. En la transición al sector organizado, puede servir de catalizador del desarrollo y transformación de las microempresas en PYMES.

54. En relación también con el tema de la concentración de los mercados, las licencias y la competencia, se plantea la cuestión de las economías de

escala. Se trata de establecer en qué medida el mercado debe ser competitivo en el sentido tradicional del término, es decir, caracterizado por la ausencia de barreras reglamentarias a la entrada de mercancías y por la existencia de pequeñas unidades de producción, etc. Una posibilidad es no establecer ninguna reglamentación ni intervenir de ningún modo. Sin embargo, cuando se necesita una política de competencia de cualquier tipo se plantea también la cuestión de las medidas que es necesario adoptar en el curso de la industrialización. Se ha sostenido que en las primeras etapas del desarrollo, cuando el riesgo de las inversiones es alto, la exigencia de licencias y la protección de las industrias nacientes genera unas rentas monopolistas para los inversores que compensan ese riesgo. Contra ese argumento se ha sostenido que, si bien esta política favorece a los productores, es perjudicial para los consumidores. No obstante, como el desarrollo de una capacidad a largo plazo es un objetivo importante, es inevitable que los consumidores sufran algunos daños a corto plazo. Además, en cuanto se desarrolla una cierta capacidad de producción, se puede estimular la competencia en el mercado interno mediante la autorización de nuevas empresas nacionales dentro de la rama de producción. Posteriormente, en la medida en que la base industrial del país en la rama de producción en cuestión se desarrolla y adquiere capacidad de actuación, el sector nacional puede ser expuesto a la competencia de las importaciones mediante una liberalización gradual del comercio. No obstante, hay que examinar detenidamente el carácter concreto y la evolución de la política de competencia de cada país y rama de producción.

55. Otra cuestión relacionada con el tamaño de las instalaciones (plantas y empresas) es la innovación, es decir, si las empresas mayores son más innovadoras que las pequeñas. Teniendo en cuenta que las empresas en sus primeras etapas de desarrollo carecen de capacidad de I+D, se plantea la cuestión de la medida en que el gobierno debe apoyar esas actividades de I+D mediante institutos públicos y privados de investigación. De nuevo, hay que examinar más de cerca la situación en cada país y rama de producción.

56. También es necesario prestar atención a la cuestión de la propiedad (pública, privada y extranjera). El equilibrio entre los distintos tipos de propiedad debe establecerse en función de la etapa de desarrollo del país, el nivel de desarrollo de sus empresas y los objetivos de la política del gobierno con respecto a determinados sectores, por ejemplo, las industrias estratégicas o los servicios públicos esenciales. En algunos casos, debido al importante capital inmovilizado necesario, es posible que el gobierno no tenga otra alternativa que realizar por sí mismo las inversiones necesarias, pero incluso las empresas de las ramas de producción consideradas estratégicas por algunos países, como las telecomunicaciones, pueden ser convertidas en sociedades, privatizadas parcialmente y sometidas a las normas del sector privado y a la competencia para mejorar sus resultados.

57. Otra cuestión importante es la coherencia política. Se trata no sólo de establecer políticas coherentes sino de aplicarlas de forma clara y homogénea, así como de la necesidad de que el sector privado responda de forma adecuada (Henley y O'Neill, 1996; Mytelka, 1996; Lall et al., 1994).

Por eso, entre otras cosas, es necesario que las políticas que tienen trascendencia para la actividad empresarial y el fomento de la empresa, como la monetaria, la fiscal, la comercial y la cambiaria, sean compatibles con las políticas sectoriales y las políticas a escala de las empresas. Por ejemplo, como las políticas macroeconómicas destinadas a lograr la estabilidad mediante unos tipos de interés altos o promover la competencia mediante la liberalización del comercio pueden ser perjudiciales para las PYMES puede ser necesario afinar y programar cuidadosamente estas políticas para que no interfieran con las políticas de apoyo al desarrollo de éstas. Al mismo tiempo, es necesario que los programas de apoyo al desarrollo de las PYMES hayan sido estudiados adecuadamente y promuevan la actividad productiva, con el fin de que tengan un efecto fiscal neutro y no socaven la estabilidad macroeconómica. Igualmente, el uso de incentivos para estimular la actividad empresarial y promover la creación de empresas puede no bastar si no se restaura el control fiscal, que genera confianza en las empresas y en los consumidores. Además, las medidas de liberalización y ajuste estructural pueden ser negativas para el desarrollo de las empresas y su supervivencia si no se da tiempo a las empresas nacionales para proceder a los ajustes necesarios y no se adoptan medidas que faciliten esos ajustes, lo que incluye el acceso a los insumos fundamentales. Más aún, para que el ajuste estructural y la liberalización se traduzcan en un cambio estructural, y de este modo promuevan la capacidad de las empresas y sectores para innovar y adaptarse, es necesario adoptar medidas que faciliten ese cambio, con inclusión del desarrollo de infraestructuras y capacidades técnicas.

58. También es necesario garantizar la coordinación, coherencia y complementariedad cuando se establezcan y apliquen los mecanismos de fomento de la empresa. Por ejemplo, no basta con adoptar programas para promover el acceso de las PYMES a los insumos fundamentales, incluidos los recursos financieros, la maquinaria y las importaciones necesarias, si no se adoptan medidas complementarias que ayuden a éstas a obtener o utilizar esos insumos, lo que supone entre otras cosas asistencia para preparar solicitudes viables de préstamos o para utilizar la maquinaria o para obtener acceso a divisas.

59. En los párrafos anteriores se ha destacado la necesidad de profundizar más en una serie de cuestiones, entre las que cabe mencionar: el establecimiento y aplicación de estrategias de fomento de la empresa; la promoción de la innovación y la competitividad de las empresas en los mercados nacionales e internacionales; el establecimiento de políticas e instituciones favorables al crecimiento de las microempresas, con inclusión de las funciones del entorno legal, reglamentario y fiscal; y la necesidad de que los gobiernos adopten políticas y estrategias a nivel de empresa que permitan a los empresarios pasar de la producción para el mercado nacional a la producción para los mercados de exportación. Para ello será necesario examinar las funciones respectivas del Estado y los agentes del sector privado, tanto nacionales como extranjeros, y aprovechar las lecciones que puedan obtenerse de los estudios de casos concretos para identificar las "prácticas mejores".

C. Relaciones entre los gobiernos y el sector privado

60. El carácter y calidad de las relaciones y del diálogo político entre los gobiernos y el sector privado ayudan a definir la función del gobierno como socio del sector privado en la promoción de la innovación y el desarrollo de la competitividad de las empresas, así como agente mediador en la compensación de las distintas "pretensiones" de los diversos agentes económicos, y en la respuesta a las mismas, para conciliarlas con sus objetivos políticos.

61. Los gobiernos han establecido diversos mecanismos para promover el diálogo político con el sector privado. Quizá el mecanismo más estructurado sea el constituido por los consejos deliberantes o consultivos gobiernos-empresas, establecidos por los gobiernos de diferentes países de Asia oriental, entre ellos, el Japón, la República de Corea, Malasia y Tailandia. Estos mecanismos han servido de valioso foro para intercambiar información con el sector privado y obtener datos del mismo sobre cuestiones tales como las tendencias del mercado y las nuevas posibilidades de producción, la reestructuración industrial y la competitividad, la evolución tecnológica, los proyectos de I+D y la reglamentación empresarial, para elaborar políticas, en la esfera de la educación y la promoción de la capacidad tecnológica, entre otras. Las consultas pueden organizarse con criterios funcionales (por ejemplo, para abordar cuestiones relacionadas con la contaminación, las finanzas o los impuestos) o centrarse en cuestiones específicas de interés para ciertas ramas de producción o sectores (por ejemplo, los sectores del automóvil, los productos electrónicos de consumo o los productos químicos).

62. Estos mecanismos consultivos son útiles para diversos fines. Permiten establecer los parámetros generales de la cooperación entre los gobiernos y las empresas y, de este modo, generan transparencia y un clima de confianza. Si se establecen unas normas claras para una rama de producción, los componentes de esa rama pueden centrarse en la competencia dentro del mercado y no preocuparse cuando otros intentan obtener favores especiales del gobierno. Al exponer a los funcionarios públicos al juego de las fuerzas del mercado (a veces con medidas de acompañamiento destinadas a facilitar el trasvase de funcionarios públicos y dirigentes empresariales de puestos en el gobierno a puestos de dirección en las empresas, y viceversa), ayudan a promover la cultura empresarial en las administraciones. También sirven como instituciones protodemocráticas, sirviendo de canales directos de comunicación entre los empresarios, la mano de obra, y el mundo académico con la sede del poder. De este modo, pueden ayudar a cumplir los requisitos necesarios para que la política del gobierno pueda aplicarse con éxito, con inclusión de la coherencia política, la aceptación popular y el apoyo del sector privado. Estas consultas han dado resultados importantes en términos de promoción de la industrialización y la asociación entre los gobiernos y el sector privado.

63. Para que este diálogo tenga éxito resulta especialmente importante que los interlocutores del sector privado, incluidas las PYMES, estén bien

documentados y organizados. También se necesita una burocracia eficiente, profesional e imparcial para conseguir que los resultados de las consultas sean acogidos con confianza por todas las partes interesadas y para evitar el riesgo de que las grandes empresas o sociedades con estrechas conexiones políticas se "apoderen" de las administraciones. Por otra parte es necesario garantizar un seguimiento adecuado de las decisiones.

64. Puede considerarse que este diálogo es un elemento importante del proceso de desarrollo y aplicación de una estrategia de fomento de la empresa. Como el sector privado actúa en un contexto dinámico y las propias funciones del gobierno pueden evolucionar en respuesta a la modificación de las circunstancias y necesidades, el diálogo ofrece la posibilidad de abordar esos cambios de forma flexible y concertada y formular respuestas adecuadas que gocen del apoyo de los gobiernos y del sector privado.

65. A la vista de las muchas áreas en las que los gobiernos y el sector privado tienen un interés mutuo en cooperar, por ejemplo, en el desarrollo de capacidad técnica, tecnología e infraestructura, la promoción del medio ambiente y la promoción de vínculos verticales en uno u otro sentido entre las empresas, la capacidad de los gobiernos y del sector privado para establecer relaciones de trabajo basadas en la confianza y la efectividad adquiere una especial importancia. En una economía mundializada y liberalizada, la calidad de esa relación de trabajo puede representar por sí misma una ventaja competitiva para un país. De hecho se ha sugerido que, en un mundo cada vez más interdependiente, la competencia entre empresas se traduce muchas veces en una competencia entre diferentes sistemas de relación entre el gobierno y el sector privado (Irfan ul Haque, 1991). Es preciso estudiar más a fondo las condiciones que explican por qué se han desarrollado diversas formas de relación entre los gobiernos y el sector privado, y los correspondientes mecanismos institucionales, así como las lecciones que pueden extraerse de ello.

D. Tamaño de las empresas, creación de redes y aglomeraciones

66. No existe una receta única o universal para determinar qué acuerdos espaciales o de organización satisfarán mejor las necesidades de las diferentes empresas o podrán aplicarse en cualquier momento y lugar. La incorporación generalizada de la tecnología de la información en la producción y las comunicaciones ha reducido considerablemente el tamaño físico de las fábricas (al aumentar la versatilidad de las máquinas y reducir así el número de máquinas necesarias para las diferentes secuencias de operaciones), ampliado la diversidad de trabajos que pueden realizarse, mejorado la precisión de la producción y el control de calidad que puede lograr un trabajador y (mediante el acceso instantáneo a la información) promovido en gran manera la creación de redes espaciales intra e interempresariales para maximizar las ventajas propias de cada emplazamiento. A pesar de todos estos progresos, el tamaño óptimo de una empresa depende necesariamente de la actividad productiva específica o el sector en que desarrolla sus actividades. Además, existe una escala (económica) mínima determinada por los gastos fijos de establecimiento y operación modernos; algunos de esos gastos, los del equipo más avanzado y el mantenimiento correspondiente, suelen ser considerables.

67. Para los países en desarrollo en general, las PYMES tienen algunas ventajas respecto de las empresas grandes, como ejemplo, en lo que respecta a intensidades de factores más adecuadas, generación de empleo y una notable flexibilidad en la utilización de la mano de obra y la demarcación de los puestos. Sin embargo, también tienen varios puntos débiles, algunos de los cuales, como se indica en el capítulo II, son el acceso limitado a la financiación externa además de la limitación de los recursos internos, tecnologías de bajo nivel, escasa capacidad de comercialización y falta de flexibilidad y capacidad para hacer frente a una demanda inestable o variable.

68. En este contexto, se plantean dos cuestiones importantes relacionadas con el tamaño de la empresa. En primer lugar, gracias a economías de escala internas 6/, las empresas grandes en algunos sectores disfrutaban de una ventaja de costos respecto de las PYMES. En segundo lugar, las PYMES "no organizadas" y "no integradas" a menudo no logran explotar plenamente las economías de escala externas dinámicas 7/. Sin embargo, puede conseguirse esto mediante la formación y el perfeccionamiento del personal, la difusión de tecnologías más eficaces e innovaciones marginales en los procesos y productos con la creación de redes entre empresas y nexos de integración. Por ejemplo, un acuerdo de subcontratación vertical u horizontal estable entre empresas grandes y pequeñas del mercado nacional puede crear complementariedades y ofrecer mayores posibilidades de aumentar los rendimientos de escala y de alcance 8/. Varios países de Asia oriental han logrado introducir de manera bastante satisfactoria estas formas de organización industrial gracias a la prestación de servicios técnicos y demás servicios de apoyo y divulgación. En otros países, las PYMES también han logrado la expansión de las exportaciones. Por ejemplo, las PYMES representaron alrededor de un 62% de las exportaciones totales de productos manufacturados de Turquía a comienzos del decenio de 1990.

69. A su vez, la aglomeración de PYMES en lugares concretos también puede producir grandes beneficios. De hecho, esas aglomeraciones espaciales de pequeñas empresas son muy comunes en muchos países en desarrollo (UNCTAD, 1994). A menudo han sido el elemento clave de algunos distritos industriales de esos países, en especial gracias a la anexión consiguiente de actividades de apoyo auxiliares, como actividades comerciales, de almacenamiento, transporte y reparación y la utilización de técnicas favorables al medio ambiente, como es el caso de las industrias de la curtiembre y la tintura. Los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones también han permitido crear estructuras orgánicas pequeñas que son parte de otras de mayor envergadura. Las ventajas de ese tipo de estructura orgánica también pueden beneficiar a las empresas pequeñas que pueden trabajar juntas para lograr economías de escala y alcance desarrollando una especialización flexible, compartiendo equipo e instalaciones y creando vinculaciones interempresariales. Así pues, las empresas pequeñas bien organizadas y bien conectadas, como las establecidas en los distritos industriales prósperos, también pueden competir en el mercado internacional. De hecho, con los avances permanentes de las tecnologías de medios múltiples y el desarrollo de productos y servicios personalizados, la pequeña empresa especializada puede incluso estar en mejores condiciones de atender a dichas exigencias.

70. No obstante, las escasas pruebas disponibles parecen demostrar que, en general, las aglomeraciones de pequeñas empresas apenas han generado un dinamismo tecnológico marginal 9/. Muchos de estos distritos industriales están situados en regiones con un excedente de mano de obra, en las que se emplea a personal menos capacitado. La falta de medidas para desarrollar dicho dinamismo, los trasvases, el perfeccionamiento del personal y las innovaciones tecnológicas en muchas de estas aglomeraciones deben ser objeto de atención en las políticas y estrategias de fomento de la empresa.

71. Salvo algunas excepciones, las aglomeraciones industriales o artesanales han logrado sus niveles actuales de desarrollo con escaso apoyo oficial directo. Sin embargo, pueden representar el núcleo de una nueva clase de empresarios o industriales, una de las condiciones para el desarrollo sostenible de la empresa en un contexto más amplio. El desarrollo de una industria de piezas de automóviles en la región de Nnewi, en Nigeria, muestra que los empresarios locales, partiendo de actividades comerciales, han logrado establecer una aglomeración industrial competitiva creando vinculaciones adecuadas, tanto con empresas extranjeras (de Taiwán, Provincia china) como nacionales, entre ellas algunas empresas proveedoras en los campos de la fundición, fabricación de vidrio, etc. (Banji Oyelaran-Oyeyinka, 1996).

72. Otro arreglo espacial relativamente nuevo e innovador es la vinculación de empresas en aglomeraciones o distritos industriales existentes o proyectados en zonas fronterizas y a través de éstas; dichas unidades de producción pueden ser una combinación de PYMES y empresas grandes. De hecho, se han multiplicado los "triángulos de crecimiento", "pasillos de crecimiento" y "cuadriláteros de crecimiento" a nivel nacional e internacional, sobre todo en el Asia oriental y sudoriental. El más conocido de estos arreglos es el triángulo de crecimiento Johor-Singapur-Riau, que comprende regiones contiguas de Malasia, Singapur e Indonesia respectivamente 10/.

73. Estas configuraciones espaciales de redes e integración intra e interempresariales son otra forma de concentrar, en lugar de diseminar, recursos nacionales escasos (sean humanos, financieros o de infraestructura) con el fin de promover las masas críticas y las vinculaciones necesarias, que son tan determinantes para maximizar las sinergias y complementariedades de las regiones internas y lograr así economías de escala dinámicas dentro de los propios países. Es un caso muy diferente de las zonas industriales francas o las zonas económicas especiales. Desde el punto de vista de la organización, se trata en gran medida de enclaves bien demarcados para las inversiones extranjeras directas relacionadas con el comercio en industrias que normalmente requieren mucho trabajo y utilizan tecnologías maduras con eslabonamientos limitados, en ambos sentidos de la cadena de producción, con la industria nacional, salvo la notable excepción de su gran volumen de empleo nacional.

74. De la misma manera, la colaboración de las empresas en el marco de acuerdos multinacionales de crecimiento espacial con vinculaciones geométricas de cualquier tipo no sólo puede servir de punto de convergencia para la realización de complementariedades internacionales en los ámbitos de

la producción conjunta y el desarrollo de infraestructura auxiliar, generación de empleo y perfeccionamiento del personal, comercio e inversiones extranjeras directas impulsadas por el comercio y turismo, sino que también ayuda a reducir, entre los países vecinos o las empresas asociadas, la incidencia de una competencia contraproducente o antieconómica por recursos, la duplicación de proyectos e infraestructura de inversión, y la incompatibilidad de las instalaciones, las normas y los procedimientos comerciales. Por último, las ventajas de un mayor entendimiento mutuo y un aumento de la confianza en la cooperación económica subregional y la movilidad de los factores pueden ser intangibles, pero, a largo plazo, generan importantes beneficios externos positivos, sumamente visibles, y colectivos para el fomento de las empresas, la creación de redes y la integración de los países colaboradores o participantes.

75. Todo lo dicho pone de manifiesto que el alcance, las oportunidades y las opciones para una acción innovadora realizada en colaboración que constituya una "suma positiva" a los niveles de la empresa y del país se han ampliado considerablemente con las tendencias ascendentes de la liberación y mundialización de la economía y la difusión de los avances e innovaciones tecnológicos incorporados. Resulta también evidente que, según sus condiciones y circunstancias iniciales diversas, los países han hecho frente de diferentes maneras a los problemas que plantea el nuevo "modelo de desarrollo" y se han beneficiado también en diferente medida de las oportunidades que éste ofrece.

76. No obstante, aún quedan por examinar muchas cuestiones en el contexto de las políticas y estrategias de fomento de la empresa en los niveles nacional e internacional. Una de ellas es cómo facilitar y sostener las mejoras que se están introduciendo en la capacidad y competitividad de las empresas gracias a las diferentes modalidades de creación de redes y aglomeración de empresas, independientemente de su tamaño y situación. En otro nivel, está la cuestión de promover la creación de redes y la integración de empresas y, por consiguiente, las sinergias y complementariedades, entre los muchos países cuyas políticas económicas y marcos constitucionales siguen siendo muy diferentes en la actualidad. La misma consideración rige para la cooperación entre empresas de distintos países con bases y capacidades tecnológicas marcadamente diferentes; esta cuestión reviste especial importancia, ya que el peligro de una nueva marginalización pluridimensional (económica, financiera y tecnológica) sigue siendo real para un gran número de economías desfavorecidas, entre ellas los países menos adelantados.

77. Además de estas cuestiones, merecen estudiarse aún más otras relacionadas con la dimensión y la organización adecuadas de la empresa y el alcance y las posibilidades de la cooperación interempresarial para lograr la eficiencia orgánica y aprovechar las ventajas de la cooperación. Al respecto, también será útil valerse de las enseñanzas obtenidas de los estudios del papel de los sectores público y privado en la promoción de redes y la aglomeración de empresas y los factores que pueden facilitar u obstaculizar su desarrollo.

E. Innovación y fomento de la capacidad tecnológica

78. La adquisición de capacidades tecnológicas entraña tiempo, esfuerzo, gastos y riesgos, así como interacciones complejas entre las empresas entre

sí y entre éstas y las instituciones. Además, requiere un marco económico, institucional y jurídico favorable y la existencia de factores como conocimientos técnicos (UNCTAD, 1995). Mientras que para la mayoría de los países en desarrollo todo esto exige al parecer un aumento y mejora cualitativa de su base de recursos humanos y de infraestructura, en las economías en transición supondría en gran parte utilizar de otra forma el potencial tecnológico y de investigación y desarrollo existente -creado para un sistema económico diferente- de una manera mejor adaptada a las economías de mercado y a la evolución de sus sociedades. A medida que los conocimientos, en forma de tecnología, innovación y, cada vez con más frecuencia, información, se convierten en un poderoso "motor de riqueza", la capacidad tecnológica pasa a ser un medio vital para lograr el desarrollo económico y un requisito principal para aumentar la productividad y competitividad de las empresas. No obstante, la experiencia de los países industrializados demuestra que las inversiones por sí solas no se traducen en un aumento de la productividad si no van acompañadas de políticas complementarias que creen un medio favorable, así como de un nivel de cooperación adecuado en el ámbito de la investigación y el desarrollo entre los sectores público y privado.

79. En diversas formas emergentes de cooperación entre las empresas y entre éstas y las instituciones de investigación y desarrollo pueden verse importantes oportunidades de innovación y de mejora de la capacidad tecnológica de las empresas, que van de vinculaciones no organizadas a "arreglos tan complejos que es difícil determinar si las organizaciones participantes realmente son entes separados" (Badaracco, 1991). Para las empresas, representan nuevas relaciones entre ellas, sus clientes y proveedores, e incluso su competencia y sus competidores constituyen una densa red de relaciones oficiales y oficiosas. Esos arreglos brindan la oportunidad de establecer una cooperación tecnológica que entraña relaciones recíprocas y un esfuerzo deliberado por compartir los conocimientos tecnológicos y colaborar en tareas de investigación y desarrollo, capacitación, fabricación y comercialización, dado que "las empresas necesitan compartir los gastos, los conocimientos técnicos y el acceso a los mercados" (Ohmae, 1993).

80. Las primeras experiencias con esas nuevas formas de cooperación muestran también que es necesario atender a diversas cuestiones para trasladar este tipo de cooperación a un contexto internacional, en el que participen empresas de economías desarrolladas, en desarrollo y en transición (UNCTAD, 1995b, UNCTAD, 1995c, UNCTAD, 1996). La tendencia que se desprende muestra que las opciones y las posibilidades de acción a nivel empresarial y gubernamental han aumentado considerablemente en el último decenio. Puede ser oportuno fijar marcos de política y programas para aprovechar estas oportunidades. Será necesario realizar investigaciones en materia de políticas para entender mejor la interrelación entre las tecnologías y el fomento de las empresas, incluidas las cuestiones relacionadas con los esfuerzos de cooperación y las oportunidades que éstos ofrecen, así como las modalidades para su aplicación práctica. Esto podría entrañar estudios monográficos y estudios de sectores concretos. Los proyectos experimentales podrían aportar una nueva dimensión y calidad a los esfuerzos de cooperación en materia de tecnología para el fomento de la empresa. Dichos proyectos

podrían centrarse en una combinación de elementos de apoyo internacional, innovación y fomento de la capacidad tecnológica y desarrollo del sector privado.

F. Consecuencias en materia de política

81. En un contexto mundial económico, tecnológico y competitivo en rápida mutación, los elementos decisivos para el fomento de la empresa y la competitividad son la capacidad de adaptarse a nuevas condiciones de mercado, reconocer las nuevas oportunidades, innovar en la empresa y reducir al mínimo los gastos de comercialización y desarrollo tecnológico mediante la creación de redes y de vínculos con otras empresas. Para ello, las empresas deben tener la capacidad de realizar una planificación estratégica. También es menester contar con una estrategia nacional de desarrollo empresarial coherente que vincule políticas macroeconómicas y sectoriales acertadas con actividades a nivel de las empresas para alcanzar y mantener la competitividad, favoreciendo así el desarrollo de un "sistema nacional de innovación" (Nelson y Winter, 1982; Lundvall, 1988).

82. El nuevo contexto ofrece oportunidades inéditas para el fomento de la empresa, especialmente en los países en desarrollo, por lo que se refiere al acceso a la financiación, las nuevas tecnologías y las vinculaciones mundiales para la producción y el comercio. Al mismo tiempo, supone un reto formidable para el fomento de la empresa en los países en desarrollo y el papel que la empresa puede desempeñar en el fortalecimiento de las economías nacionales. El primero de estos retos es que, a medida que las principales empresas mundiales aceleran la innovación en los procesos y los productos para mantener, y posiblemente ampliar, su liderazgo tecnológico respecto de los recién llegados, éstos, en particular en los países en desarrollo, se ven obligados a mantener, e incluso acelerar, el proceso de absorción de tecnologías e innovación, ya sea mediante la capacidad interna o estableciendo vinculaciones interempresariales adecuadas.

83. Otro reto deriva de que la nueva situación de la economía mundial hace difícil, si no imposible, reproducir algunos modelos anteriores de fomento empresarial, por mucho éxito que hayan tenido. Por ejemplo, las tradicionales estrategias de sustitución de las importaciones que permitieron a algunas economías emergentes desarrollar su capacidad industrial, pueden plantear dificultades si se aplican en el contexto actual. Tres nuevos fenómenos tienden a reducir el alcance y la eficacia, e incluso la viabilidad, de dichas políticas: i) los acuerdos de la Ronda Uruguay que restringen desde un punto de vista jurídico el margen de maniobra de los miembros de la OMC en cuanto a la protección del comercio; ii) el alto grado de integración y la feroz competencia que se registran en los mercados mundiales y que obliga a las empresas, incluso las nacientes, a obtener insumos de la mejor fuente posible, sea nacional o extranjera, en lo que respecta al precio, la calidad y la continuidad del abastecimiento; y iii) la importancia creciente de los servicios en el comercio mundial que, por su mismo carácter, no pueden protegerse con aranceles y otras barreras con la misma facilidad que las mercancías manufacturadas. Esto no quiere decir que no deban estudiarse los logros ejemplares; por el contrario, es mucho lo que puede aprenderse de ellos. Tampoco quiere decir que deba

descartarse la posibilidad de recurrir prudentemente a una protección temporal de las industrias nacientes. Lo que se afirma, por el contrario, es que los logros del pasado no pueden reproducirse en forma idéntica. Así como la experiencia de industrialización de los países europeos y de América del Norte del siglo XIX no se reprodujo en los países asiáticos que se industrializaron posteriormente, el éxito de éstos ha contribuido a cambiar en forma irreversible la economía mundial, de modo que la senda que ellos siguieron ya no puede aplicarse plenamente a las nuevas condiciones. Por consiguiente, en gran medida el pasado puede servir más de guía que de proyecto y mucho depende de que, al intentar fomentar y fortalecer su base empresarial, los países en desarrollo hagan gala de ingenio y originalidad.

84. Al mismo tiempo, existen grandes diferencias entre los países en desarrollo, y entre sus situaciones y problemas. Esta diversidad guarda relación con las características económicas de los países y el nivel de desarrollo de sus empresas. Los recursos humanos con que cuentan, el nivel de desarrollo de su base industrial y de la red física y de comunicaciones, el tamaño del mercado nacional y el grado de integración de la economía nacional, la capacidad tecnológica y la disponibilidad de personal adecuadamente formado, así como la proximidad a polos de producción y consumo importantes, son elementos que también diferencian a los países en desarrollo. Esas diferencias determinan también la mejor manera de fomentar la empresa en cada uno de esos países. Por ejemplo, en algunos la capacidad industrial y la infraestructura son escasas o nulas, las instituciones y los mercados están subdesarrollados, y el sector privado en general y las empresas modernas en particular, excepto la minería y las plantaciones, se encuentran en un estado de desarrollo incipiente. Esos países son principalmente PMA, y en su mayoría están situados en el Africa subsahariana. Para ellos, la cuestión principal es cómo acelerar la creación de una capacidad de abastecimiento mediante la movilización de los recursos adecuados, tanto nacionales como extranjeros, para desarrollar una capacidad productiva (física, humana e institucional), que representa el primer paso hacia la creación de una capacidad exportadora. Por consiguiente, sus principales inquietudes son muy diferentes de las de otros países en desarrollo que ya han creado una base industrial, pero necesitan mejorar su productividad y eficiencia para introducirse en los mercados internacionales o los de los países en desarrollo que han establecido empresas competitivas y una importante capacidad de exportación, como los países de reciente industrialización (PRI) y varios PRI de nivel intermedio, pero que deben sostener su capacidad de exportación mediante un proceso de permanente modernización y aumento de la productividad. No obstante, en todos los casos, la innovación, en su sentido más amplio, desempeña un papel importante en el logro de la competitividad. Para pasar de una etapa de desarrollo a otra, las empresas deben mejorar su capacidad de innovar y adaptarse a la evolución de las circunstancias y necesidades.

85. También existe una diversidad relacionada con las estrategias de las principales empresas del mundo. Las empresas transnacionales no son un grupo uniforme que actúa de la misma manera y persigue los mismos objetivos. Sus estrategias, por ejemplo, difieren según los tipos de inversión que se proponen realizar en los países en desarrollo. Algunas empresas tienden a asignar más importancia que otras a cuestiones como el uso de los recursos

locales, la descentralización de la toma de decisiones y la subcontratación y otros acuerdos interempresariales. Además, sus estrategias pueden ser más o menos reactivas a los incentivos de política introducidos por los gobiernos de los países en desarrollo y adaptarse a ellos con mayor o menor facilidad. Esta diversidad exige que los países en desarrollo elaboren políticas para atraer a las empresas extranjeras más adecuadas e inducir las a ajustarse a los objetivos nacionales relacionados con el fomento de la empresa.

86. El resultado de esta doble diversidad es una gama muy amplia de opciones de política, que hace necesario un meticuloso análisis de políticas e investigaciones para determinar si son adecuadas en un contexto nacional determinado. La elección de la opción de política adecuada es aún más importante para los PMA. La fuerte competencia internacional y la creciente capacidad de empresas bien arraigadas para introducirse en mercados distantes y subdesarrollados hace que les resulte cada vez más difícil a las empresas de los países de bajos ingresos, en particular los PMA, sobrevivir, y no digamos competir si no se toman decididas medidas de apoyo para subsanar las deficiencias estructurales con que se enfrentan. Ante los fenómenos conexos de un amplio sector no estructurado y la ausencia de un nivel intermedio en su estructura empresarial, los PMA deben adoptar medidas concretas, en el contexto de su estrategia de fomento de la empresa, a fin de ayudar a sus microempresas y pequeñas empresas y hacerlas pasar al sector estructurado desarrollando una base de infraestructura y de recursos humanos, fortaleciendo su capacidad tecnológica y prestándoles asistencia financiera, capacitación y otros servicios de apoyo comercial. Es necesario un decidido apoyo internacional para que los PMA puedan alcanzar con éxito sus objetivos.

G. Observaciones finales

87. En el examen precedente se ha puesto de relieve la necesidad de seguir trabajando sobre las cuestiones especificadas en el presente capítulo respecto de la formulación y aplicación de estrategias viables de fomento de la empresa. Puede ser necesario realizar nuevas investigaciones sobre temas concretos, como se ha sugerido antes, junto con intercambios de experiencias de distintos países, con el fin de aprovechar las experiencias concretas y encontrar las "mejores prácticas". Este tipo de labor puede requerir también un apoyo internacional para actividades conexas en el plano nacional, incluidas actividades de cooperación técnica para fortalecer las políticas nacionales y los instrumentos institucionales, así como las capacidades internas necesarias con tal fin en las esferas correspondientes.

Referencias

- Acheampong, I. y Tribe M. (1996), "Restructuring Ghana's Manufacturing Sector. The Impact of the Bureaucratic Retreat", documento presentado a la Conferencia de la Development Studies Association, Universidad de Reading, 18 a 20 de septiembre de 1996.
- Badaracco, Joseph L. (1991), The Knowledge Link - How Firms Compete through Strategic Alliances, Harvard University Press, Boston, MA.
- Banji Oyelaran-Oyeyinka (1996), "Technological Learning in Africa Industry: The Engineering Industry in Nigeria", African Technology Policy Studies Network Research Report, Nairobi.
- Best, M. (1990), The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring, Polity Press, Cambridge.
- Boch-Ocansey, Osei (1995), "Small Industries and Structural Adjustment in Ghana", Small Business Development, vol. 6, N° 2, junio.
- Clarke, R. (1989), Industrial Economies, Basil Blackwell, Oxford.
- Chee, P. L. (1995), "The experience of Asian countries in the promotion of entrepreneurship and development of enterprises", documento presentado al Grupo Especial de Trabajo sobre el Papel de las Empresas en el Desarrollo, UNCTAD.
- Chesnais, F. y Kim, H. (1996), "Petrochemicals in Korea and Brazil" en Mytelka, L. (ed.), (1996a).
- Chesnais, F. y C. Frischtak (1993) "National systems of innovation supporting technical change in industry: The case of Brazil", en Nelson (ed.) National Innovation System, Oxford University Press.
- Desai, A., Lautier, M. y Charya, H. (1996), "The Taiwanese machine tool industry" en Mytelka, L. (ed.) (1996a).
- Ernst, D., Mytelka L. y Ganiatsos, T. (1997), "Technological capabilities in the context of export-led growth: A conceptual framework", en Ernst, Ganiatsos y Mytelka (eds.), Technological Capabilities and Export Success: case studies from Asia, Rutledge, UK, próxima publicación.
- Henley, J. S. y O'Neill, H. (1996), "Promoting Industrial Regeneration in Azerbaijan", documento mimeografiado, Centre for Development Studies, University College, Dublín.
- Hirschman, A. (1958), The Strategy of Economic Development, Yale University Press, New Haven.

- Irfan ul Haque (1991), International Competitiveness - Interaction of the Public and Private Sectors, Banco Mundial, Serie de seminarios del IDE.
- Jebuni, C. D., Love, J. y Forsyth, D. J. C. (1991), "Market Structure and LDCs' Manufactured Export Performance", en H. Singer y R. Tandon, North-South Trade in Manufacturers, Indus Publishing Company, Nueva Delhi, cap. 5.
- Jenkins, R. (1996), "Structural Adjustment and Bolivian Industry", documento presentado a la Conferencia de la Development Studies Association, Universidad de Reading, 18 a 20 de septiembre.
- Krugman, P. (1989), "Import Protection as Export Promotion", en H. Kierzkowski (ed.), Monopolistic Competition in International Trade, Oxford, Oxford University Press.
- Lall, S., Navaretti, G. B., Teitel, S. y Wignaraja, G. (1994), Technology and Enterprise Development. Ghana under structural adjustment, Londres, Macmillan.
- Lundvall, B. A. (1988), "Innovation as an Interactive Process: From User-Producer Interaction to the National System of Innovation" en Dosi y col. (eds.) Technological Change and Economic Theory, Pinter Publisher, Londres.
- Mambula, C. (1996), "Factors Influencing the Growth, Performance and Development of Small Plastic Manufacturing Firms in Nigeria: Implications for Policies", documento presentado a la Conferencia de la Development Studies Association, Universidad de Reading, 18 a 20 de septiembre.
- Marsten, K. (1987), "Private Enterprise in Africa. Creating a Better Environment", Banco Mundial, documento de trabajo.
- Marsten, K. (1989), "The Role of Catalytic Agents in Entering Integrational Markets", documento de trabajo del Departamento de Industria y Energía, Industry Series Paper, N° 5, marzo de 1989.
- Moseley, P. (1993), "Decomposing the Effects of Structural Adjustment: The Case of Sub-Saharan Africa", documento de trabajo N° 4, Universidad de Reading, Departamento de Economía y Departamento de Economías Agrícolas y Gestión.
- Moseley, P. y Weeks, J. (1995) "Has Recovery Begun? Africa's Adjustment in the 1980s Revisited", World Development, vol. 21, N° 10, págs. 1583 a 1600.
- Morrison, Ch., Solignac Lecomfe, H. B., Oudin, X. (1994), Microenterprises and the Institutional Framework, Centro de Desarrollo, OCDE, París.

- Mytelka, L. y Ernst, D. (1997), "Catching up, keeping up and getting ahead: Korean Industry under Pressure", en Ernst, Ganiatsos and Mytelka (eds.), Technological Capabilities and Export Success: Case Studies from Asia, Routledge, UK, próxima publicación.
- Mytelka, L. (1996), "The telecommunications equipment industry in Brazil and Korea", en Mytelka, L. (ed.) (1996a).
- Mytelka, L. (1996a), Competition, Innovation and Competitiveness in Developing Countries, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- Naciones Unidas (1995), Technological Capacity-Building and Technology Partnership: Field Findings, Country Experiences and Programmes, UNCTAD/DST/6, N° de venta: E.95-11-D.6, Nueva York.
- Nelson R. R. y Winter, S. J. (1982), An Evolutionary Theory of Economic Change, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Odi (1996), "Adjusting in Africa: Lessons from Ghana", documento informativo, julio de 1996 (3).
- Ohmae, K., prefacio de Joel Bleeke y David Ernst (eds), Collaborating to Compete, John Wiley & Sons, Inc., Nueva York, 1993.
- OIT (1991), "El dilema del sector no estructurado", Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 78ª reunión.
- Parker, L. R., Riopelle, R. y Steel, W. F. (1995), "Small Enterprises Adjusting to Liberalization in Five African Countries", Banco Mundial, documento de trabajo, Africa Technical Department Series, Washington, D.C.
- Pissaredis, F., Singer, M. y Svejnar, J. (1996), "Small and Medium-sized Enterprises in Transition: Evidence from Bulgaria and Russia", documento mimeografiado, EBRD, Londres.
- Porter, M. E. (1990), The Competitive Advantage of Nations, Free Press, Nueva York.
- Schmitz, H. (1982), Manufacturing in the Backyard: Case Studies of Accumulation and Employment in Small-scale Brazilian Industry, Londres, Frances Pinter.
- Schulz, M. (1995), "The informal sector and structural adjustment - strengthening collective coping mechanisms in Tanzania, Small Enterprise Development, vol. 6, N° 1, marzo.
- Streeten, P. (1987), "Structural Adjustment: A Survey of the Issues and Options", World Development, vol. 15, N° 12.

Thant, M., M. Tang y H. Kakazu (1994), Growth Triangles in Asia, Hong Kong, Oxford University Press.

UNCTAD (1990) "Transfer and Development of Technology in the Least Developed Countries: An Assessment of Major Policy Issues", UNCTAD/ITP/TEC/12.

UNCTAD (1993) Los países menos adelantados, informe de 1993-1994.

UNCTAD (1994) "Technological Dynamism in Industrial Districts: An Alternative Approach to Industrialization in Developing Countries" UNCTAD/ITD/TEC/11.

UNCTAD (1995), "Science and Technology in the New Global Environment: Implications for Developing Countries" (UNCTAD/DTD/8).

UNCTAD (1995b), "Technological Capacity-building and Technology Partnership: Field Findings, Country Experiences and Programmes" (UNCTAD/DST/6).

UNCTAD (1995c), "Emerging Forms of Technological Cooperation: the Case for Technology Partnership" (UNCTAD/DST/13).

UNCTAD (1996), "Emerging Experiences of Technology Partnership" (UNCTAD/DST/15), próxima publicación.

1/ Como ejemplo de combinación de competencias tecnológicas, cabe mencionar el caso del desarrollo de la grabadora de videodiscos digitales.

2/ La existencia de una vinculación directa entre la competencia y la innovación se analiza en detalle en Mytelka (ed.) (1996 a).

3/ También se hará referencia a las empresas de servicios en la medida en que sus actividades guarden relación con las de las empresas industriales.

4/ En UNCTAD (1990) figura un análisis de las experiencias de los PMA en materia de desarrollo y transferencia de tecnología.

5/ El sector no organizado abarca a las microempresas no inscritas en un registro (que suelen tener menos de diez empleados, si bien actualmente se encuentran empresas de ese sector con plantillas más numerosas). Los principales rasgos de estas empresas que se indican en la bibliografía especializada son: incumplimiento de las normas jurídicas (por ejemplo, de la legislación relativa al salario mínimo legal) y administrativas; recurso al trabajo del productor y de su familia; acceso limitado a medios crediticios oficiales; facilidad para incorporarse al sector, con respecto a las necesidades de capital inicial y de mano de obra calificada; y utilización de tecnología sencilla y, por lo general de origen local. Véase Schmitz (1982).

6/ Esas economías ocurren cuando los gastos de producción por unidad de producción dependen en sentido inverso del tamaño de la empresa y no del de la industria o el sector en general.

7/ Esas economías se obtienen cuando los gastos de producción por unidad de producción dependen del tamaño del sector o la industria de que se trate y no del de la empresa en particular.

8/ Cabe observar que los acuerdos de subcontratación entre empresas grandes y pequeñas pueden obedecer a distintas motivaciones. Pueden surgir de una asociación personalizada que se caracteriza por conocimientos y aptitudes compartidos y cooperación en materia de innovaciones y difusión tecnológica. Para las grandes empresas, otras consideraciones son el deseo de mantener las normas de calidad y respetar los plazos de entrega mediante la especialización (de sus socios más pequeños) en determinados procesos o productos y componentes; de acceder al fondo común de conocimientos especializados y capacidad tecnológica de los subcontratistas; y de reducir los gastos de producción (aprovechando los sueldos más bajos, las condiciones de trabajo más deficientes y las normas laborales menos estrictas que rigen en las empresas pequeñas).

9/ Existen excepciones, como lo demuestran los primeros tiempos del Silicon Valley.

10/ El concepto, las operaciones y el avance de estas vinculaciones económicas espaciales se examinan en forma pormenorizada en M. Thant y col. (1994).