



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/51
20 de diciembre de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Empresa, la Facilitación de la
Actividad Empresarial y el Desarrollo
Séptimo período de sesiones
Ginebra, 24 a 28 de febrero de 2003
Tema 3 del programa provisional

**EL MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES
MEDIANTE EL AUMENTO DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA**

Informe de la secretaría de la UNCTAD

Resumen ejecutivo

Todos los países consideran que la competitividad es un requisito previo para mantener elevados niveles de ingreso y empleo. La competitividad se ha definido como la capacidad de un país para producir bienes y servicios que superen la prueba de los mercados internacionales, manteniendo y aumentando al mismo tiempo los ingresos reales de sus habitantes a largo plazo. La competitividad ha sido objeto de varios informes anuales recientes: el *World Investment Report, 2002 (WIR 2002) (Informe sobre las inversiones en el mundo correspondiente a 2002)* de la UNCTAD, el *Informe sobre el Desarrollo Industrial, 2002/2003* de la ONUDI y los informes sobre competitividad en el mundo del Foro Económico Mundial. Aunque en cada uno de ellos se adopta un enfoque ligeramente distinto, en todos se conviene en que un aspecto importante para mejorar la competitividad es el fomento de las capacidades internas. En el *Informe sobre las inversiones en el mundo* correspondiente a 2000 se afirma que si los países en desarrollo quieren fortalecer su competitividad, tendrán también que fortalecer sus capacidades,

atraer y estimular actividades adecuadas a sus recursos (o falta de ellos) y mejorarlas con el tiempo. En ninguno de estos informes se examinan en detalle las políticas y los programas de apoyo necesarios para fortalecer la capacidad productiva en el plano de la empresa, en particular de las pequeñas y medianas empresas. Este informe colma esa laguna y en él se examinan las bases que los países en desarrollo deben sentar si quieren que sus empresas resulten competitivas. Los objetivos del informe son promover un consenso sobre la definición de competitividad en el plano nacional y empresarial, determinar cuáles son los factores que determinan la competitividad y examinar las políticas y las medidas que los gobiernos podrían adoptar para potenciar la competitividad de las empresas. A este respecto, se facilitan directrices más que preceptos normativos precisos para que los países en desarrollo puedan empezar a trazar en el plano microeconómico su propio camino hacia la competitividad teniendo en cuenta la singularidad de su entorno.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
1. CONCEPTO GENERAL DE COMPETITIVIDAD	1 - 23	4
1.1. En el plano nacional	1 - 7	4
1.2. Competitividad sistémica	8 - 10	5
1.3. En el plano empresarial	11 - 13	6
1.4. Importancia de las PYMES	14 - 15	7
1.5. Ganadores en competitividad industrial.....	16 - 23	8
2. MICROPOLÍTICAS Y PROGRAMAS DE APOYO PARA AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS	24 - 64	9
2.1. La competitividad como estrategia a largo plazo	24 - 27	9
2.2. Diálogo entre los sectores público y privado	28 - 30	10
2.3. Acceso de las PYMES a los servicios de promoción de la empresa (SPE).....	31 - 38	11
2.4. Acceso de las PYMES a la financiación	39 - 43	12
2.5. La combinación de SPE y financiación.....	44	13
2.6. Acceso a la tecnología	45 - 61	14
2.6.1. Agrupación de empresas	48 - 52	14
2.6.2. Vinculaciones.....	53 - 55	16
2.6.3. Tecnología de financiación.....	56 - 61	17
2.7. Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y el comercio electrónico.....	62 - 64	18
3. COHERENCIA DE POLÍTICAS: POLÍTICAS Y PROGRAMAS NACIONALES PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES POR OPOSICIÓN A LAS NORMAS Y PRÁCTICAS INTERNACIONALES	65 - 74	20

1. CONCEPTO GENERAL DE COMPETITIVIDAD

1.1. En el plano nacional

1. Todos los países consideran que la competitividad es un requisito previo para mantener elevados niveles de ingreso y empleo. Una mayor competitividad permite a los países en desarrollo diversificar su actividad, reducir su dependencia de unas cuantas exportaciones de productos básicos del sector primario y utilizar técnicas y tecnologías más avanzadas, lo que es esencial para poder hacer frente al aumento de los salarios y poder aprovechar las economías de escala y diversificar la producción (*Informe sobre las inversiones en el mundo, 2002*, pág. 117). La competitividad se puede evaluar tanto en el plano nacional como en el empresarial. En el plano nacional, la competitividad se ha definido como *la capacidad de un país para producir bienes y servicios que superan la prueba de los mercados internacionales y manteniendo y aumentando al mismo tiempo los ingresos reales de sus habitantes a largo plazo* (Comité Presidencial de Competitividad Industrial de los Estados Unidos). Se suele pensar que la capacidad de competir en los mercados internacionales depende de las políticas y las condiciones macroeconómicas (por ejemplo, las políticas comerciales y los tipos de cambio), así como de la ventaja comparativa del país, esto es, sus recursos (territorio, trabajo y capital). Son pocas las excepciones a esta regla. Por ejemplo, Singapur llegó a ser el país más competitivo del mundo al adoptar políticas con visión de futuro que permitieron invertir en instituciones y recursos humanos y captar la inversión extranjera directa (IED) a fin de compensar su falta de recursos naturales y capital.

2. En general, se cree que el desarrollo tecnológico desempeña una función importante en la competitividad económica. Sin embargo, los economistas, por lo general, se han mostrado muy reacios, cuando no abiertamente hostiles, a combinar el análisis económico con los debates pormenorizados de cuestiones relacionadas con la tecnología (Efendioglu, 2001). Los planteamientos empíricos adoptados por los economistas solían basarse en la medición del cambio tecnológico y técnico desde el punto de vista de su repercusión en la "productividad". La falta de una correlación medible (al menos a corto plazo) entre intercambio productivo y desarrollo tecnológico dificultaba la tarea de evaluar correctamente los efectos de la tecnología en el desarrollo, el crecimiento y la competitividad de la economía.

3. Paul Krugman (Krugman, 1994) califica el concepto de competitividad nacional de "obsesión peligrosa". Argumenta que basta rechazar las políticas en favor de las industrias de tecnología de punta por considerar que no son necesariamente industrias con una elevada productividad. Se trata de otro ejemplo en que se equipara la tecnología con productividad y se olvidan los efectos "externos" de la tecnología en la productividad de las industrias "usuarias". La creación, la adaptación y la innovación tecnológicas son aspectos importantes, pero la difusión y el uso de la tecnología puede ser un aspecto aún más importante para los países en desarrollo. Nuevas tecnologías, como las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como las biotecnologías, son intersectoriales y su aplicación a las actividades tradicionales agrarias, manufactureras y de servicios puede revolucionar tanto los procesos como los métodos de las empresas, favoreciendo un aumento tanto de la productividad como de la competitividad.

4. Krugman también se muestra escéptico en lo que se refiere a la capacidad de las administraciones para intervenir en los mercados imperfectos y, de ahí, que se oponga a toda estrategia de competitividad. Sin embargo, cuando se diseñan y aplican correctamente, las estrategias encaminadas a recorrer el difícil tránsito hacia la competitividad pueden ser no una obsesión peligrosa sino una acertada medida nacional.

5. La competitividad depende no sólo de los ajustes macroeconómicos o de los recursos naturales, sino también de la capacidad para lograr una productividad elevada utilizando y aprovechando esos activos (recursos humanos, capital y activos físicos) de la manera más eficaz. Sentar unas buenas bases macroeconómicas no propiciará necesariamente la competitividad, en particular si el sector empresarial es débil, esto es, si la capacidad (oferta) productiva es escasa o inexistente. Como señala Porter, para que unas políticas macroeconómicas adecuadas se traduzcan en una economía cada vez más productiva, es preciso que al mismo tiempo se lleven a cabo una serie de *mejoras microeconómicas* (Porter, 2000). Las nuevas modalidades de competencia exigen medidas y políticas microeconómicas activas encaminadas a dar forma a nuevos emplazamientos industriales y a las empresas a reestructurar sus actividades e instalaciones y a disponer de mano de obra calificada.

6. Según el *Global Competitiveness Report 2000* (Informe de la competitividad en el mundo), la competitividad de los países depende de su creatividad económica. Ésta se mide utilizando el índice de tecnología (índice de innovación e índice de transferencia de tecnología) y un índice de iniciación de actividades empresariales. Este índice incluye la facilidad para iniciar una actividad empresarial, el acceso al crédito sin garantía y el acceso al capital de riesgo.

7. Algunos países logran unos buenos resultados en cuanto al índice de tecnología, pero no tan buenos en lo que se refiere a la facilidad para iniciar una actividad empresarial. En algunos casos esto se refleja en la baja tasa de crecimiento del empleo, como en Europa, donde poner en marcha una nueva empresa puede llevar hasta 35 días (véase el cuadro 1 que figura en la adición al presente documento). Por ejemplo, en el último decenio, el crecimiento del empleo en Francia se situó en el 0,5% anual y en Alemania en el 0,0%, mientras que en Italia se redujo en un 0,1%, en comparación con un crecimiento del 1,5% en los Estados Unidos, donde las empresas pueden iniciar sus actividades en cuestión de días (*European Competitiveness Report 2002*).

1.2. Competitividad sistémica

8. No solamente conviene distinguir y analizar las contribuciones a la competitividad de las políticas macro y microeconómicas, sino que es útil adoptar el concepto de "competitividad sistémica" al introducir las mejoras oportunas en el ámbito microeconómico o empresarial. La premisa fundamental en que se basa la competitividad sistémica es que las ventajas competitivas obedecen en gran medida a una acción colectiva e intencionada más que al invisible efecto del mercado.

9. El concepto de competitividad sistémica se caracteriza por dos rasgos distintivos. En primer lugar, este concepto pone de relieve la importancia del nivel mesoeconómico, además de los niveles micro y macroeconómicos. El nivel mesoeconómico abarca también los sistemas locales, tanto las políticas como las instituciones de apoyo. En segundo lugar, el aspecto más importante de la competitividad sistémica es la interacción o la conectividad entre los distintos

agentes en los distintos niveles y su colaboración en la formulación y aplicación de las políticas y de las instituciones y los programas de apoyo.

10. Es muy interesante observar que Lall (2001) propone un marco en el que se muestran los determinantes de la competitividad empresarial y que recuerda el famoso "rombo" de Porter¹, pero, en vez de integrar la administración como una variable externa, la sitúa en el centro de la acción. En el "triángulo" de la competitividad de Lall se representa a las empresas en interacción con tres conjuntos de variables (incentivos, factores e instituciones), de los que dos pertenecen fundamentalmente al nivel mesoeconómico. Desde una perspectiva normativa, esta representación significa que, al margen de las necesarias políticas macroeconómicas (como garantizar la estabilidad de la moneda y de los tipos de cambio, controlar la inflación, promover la apertura de los mercados mediante recortes graduales de los aranceles, ofrecer una infraestructura eficaz y proteger los derechos de la propiedad), el desarrollo industrial debe basarse también en medidas compatibles con las leyes del mercado a fin de aumentar la eficacia y la interacción de las instituciones del nivel mesoeconómico. Estas medidas deben adoptar un planteamiento descentralizado, flexible, concertado con las partes interesadas e individualizado.

1.3. En el plano empresarial

11. Según Altenburg y otros autores (1998), la competitividad empresarial es la capacidad de mantener una posición en el mercado, en particular, mediante la oferta de productos de calidad oportunamente y a precios competitivos, con flexibilidad para responder rápidamente a los cambios en la demanda y gestionando adecuadamente la diferenciación de los productos mediante la creación de capacidad innovadora y un sistema eficaz de comercialización.

La diferencia entre la competitividad de una empresa y la de un país es que la empresa dejará de existir si deja de ser competitiva durante un largo período de tiempo, mientras que un país no deja de funcionar por muy mal que esté administrado o por muy poco competitivo que sea. Cuando un país pierde su competitividad, se refleja en el deterioro de las condiciones de previsión social antes que en su eliminación del mercado.

12. Según Porter, la competitividad se basa en el aumento de la productividad de las empresas de un país (continuos aumentos del valor agregado). Para lograr este aumento constante del valor agregado, las empresas deben cambiar la forma en que compiten: deben abandonar las ventajas comparativas (por ejemplo, el bajo costo de la mano de obra) en favor de las ventajas competitivas, a saber, la capacidad de competir en costos y calidad, condiciones de distribución y flexibilidad. La competitividad de las empresas depende del entorno empresarial y del grado de complejidad de sus actividades, incluida la cooperación entre empresas. El logro de un entorno empresarial propicio puede abordarse desde el punto de vista normativo e institucional -¿existen todas las instituciones y leyes necesarias para crear un entorno empresarial propicio?- o bien desde el nivel de la empresa -¿qué políticas y qué estructuras de apoyo son necesarias para potenciar su capacidad?

¹ Según el rombo competitivo de Porter, la competitividad económica está determinada por la calidad de cuatro factores, a saber: las condiciones de la demanda en el mercado interno, las condiciones de los factores y de las instituciones de apoyo, la estrategia y las ideas de las empresas locales y los sectores auxiliares.

13. La competitividad ha sido el objeto de varios informes anuales recientemente publicados: el *World Investment Report, 2002*, de la UNCTAD (*Informe sobre las inversiones en el mundo de 2002*), el *Informe sobre el Desarrollo Industrial* de la ONUDI correspondiente a 2002/2003 y los informes sobre competitividad en el mundo (1979-2002). En cada uno de ellos se adopta un enfoque ligeramente diferente (empresas transnacionales, desarrollo industrial, intervención del gobierno), pero todos coinciden en que un elemento importante para mejorar la competitividad es el fomento de las capacidades internas. Por ejemplo, en el *Informe sobre las inversiones en el mundo* correspondiente a 2002 se afirma que: Si los países en desarrollo quieren fortalecer su competitividad tendrán que fortalecer sus capacidades, atraer y estimular actividades adecuadas a sus recursos (o falta de ellos) y modernizarlas con el tiempo. En ninguno de estos informes se examinan en detalle las políticas y los programas de apoyo que son necesarios para fortalecer la capacidad productiva de las empresas, en particular de las pequeñas y medianas (PYMES). Por ello, a fin de completar el examen de la competitividad, en el presente informe se analizan las bases que los países en desarrollo deben sentar si quieren que las empresas de sus países resulten competitivas.

1.4. Importancia de las PYMES

14. Para que los gobiernos centren su atención tanto en la política macroeconómica como la microeconómica, en particular las políticas dirigidas a las PYMES, hay que presentar los argumentos en favor de ese tipo de empresas. Aunque por lo general se reconoce que las PYMES son importantes contribuyentes a la economía nacional, no son muchos los gobiernos que han formulado medidas para potenciar su aportación o aumentar su competitividad. La mayoría de los gobiernos ni siquiera tienen estadísticas fiables sobre las PYMES. Las estadísticas sobre este tipo de empresas son deficientes, debido a varias causas bien conocidas: la falta de una definición uniforme, el elevado costo de elaborar un censo industrial y el hecho de que muchas PYMES no estén registradas y actúen al margen de la economía estructurada. La Unión Europea (UE) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) son probablemente las que han llevado a cabo una labor más exhaustiva de medición de la contribución de las PYMES a sus economías. En el cuadro 2 (Adición) se muestra el porcentaje de PYMES en relación con el total de empresas, el empleo y la producción de un grupo de países desarrollados y en desarrollo. Las PYMES, por lo general, representan el 99% de todas las empresas, entre el 44 y el 70% del empleo y el 50% de la producción manufacturera. Las cifras correspondientes a los países en desarrollo, aunque dudosas revelan la misma situación: las PYMES representan el 98% de todas las empresas, entre el 50 y el 80% del empleo industrial y el 50% de la producción manufacturera.

15. Con mucha frecuencia, el indicador de competitividad más importante es la competitividad de las exportaciones. Este indicador incluye, no sólo las exportaciones más representativas, sino también las más diversificadas y las que han incrementado su contenido de tecnología y capacitación técnica. También incluye una mayor capacidad de las empresas nacionales para competir en todo el mundo; por consiguiente, la competitividad se basa y, por lo general, viene acompañada de un incremento de los ingresos (*WIR 2002*, pág. 117). Las posibilidades de las PYMES de contribuir a las exportaciones varían considerablemente -entre el 10 y el 60% (véanse los cuadros 3 y 4, Adición). Esta capacidad variable de exportación es en sí misma un indicio del nivel de competitividad que pueden tener o no las PYMES en la economía global y de la posible necesidad de mejorar sus resultados mediante la adopción de medidas de apoyo concretas.

1.5. Ganadores en competitividad industrial

16. Algunos expertos han descrito tres fases de la competitividad: ganar terreno, mantenerlo y tomar la delantera. Recientemente la UNCTAD ha seguido la evolución de varios países que han tenido un buen comportamiento en lo referente a la competitividad general de sus exportaciones si se tiene en cuenta el aumento de las cuotas de mercado y la rapidez con la que las han conseguido, así como la modernización llevada a cabo para emprender actividades avanzadas (véase el cuadro 5 de la Adición). El logro de mayores cuotas de mercado refleja una competitividad dinámica y pone de manifiesto la capacidad de un país para "situarse en el grupo de cabeza" en el ámbito de la tecnología y el comercio (*WIR 2002*, pág. 149).

17. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) ha elaborado una tabla de clasificación de actividades industriales competitivas que permite ver quiénes son los "ganadores" o los que están en el grupo de cabeza. Esta tabla de clasificación se basa en varios indicadores que miden la capacidad de producción industrial de un país y la capacidad competitiva de su industria. La capacidad competitiva industrial se mide por las exportaciones de manufacturas por habitante. La ONUDI llegó a la conclusión de que entre 1985 y 1998 únicamente 16 países en desarrollo habían modernizado su estructura industrial para fabricar productos que requerían un uso intensivo de tecnología. La producción industrial y las exportaciones de manufacturas en el mundo en desarrollo están sumamente concentradas. Los cinco primeros países en desarrollo representan el 60% de la producción industrial y el 61% de las exportaciones de manufacturas, respectivamente. El análisis en profundidad llevado a cabo por la ONUDI de los factores determinantes de la actividad industrial permite discernir el "denominador común" de todos los casos modélicos y abstraer una taxonomía de la competitividad estratégica (Efendioglu, 2001).

18. Según Efendioglu, la competitividad estratégica presenta dos aspectos principales: la capacidad de mantenerse tecnológicamente actualizado y en sistemas integrados de producción internacional (tomar la delantera), y la capacidad y la flexibilidad de adaptación a los cambios en las viejas y nuevas industrias (ganar terreno o mantenerlo).

19. Entre los factores que determinan la competitividad y el rendimiento industrial destacan el grado de calificación de la mano de obra, el esfuerzo tecnológico, que se refleja en el gasto que dedican las empresas productivas a la investigación y el desarrollo, las importaciones de tecnología y la infraestructura. Los 16 países estudiados por la ONUDI han adoptado estrategias distintas para mejorar su rendimiento industrial. No es de extrañar que Asia oriental registre la capacidad de competitividad industrial más elevada -superando a América Latina en más del doble. El esfuerzo tecnológico nacional, medido en términos de I+D financiados por las empresas productivas, es el más coherente e importante de los factores determinantes, sin olvidar a la IED, que está cobrando cada vez más importancia. El análisis de cada uno de esos factores pone de relieve el retraso de América Latina en lo referente al esfuerzo tecnológico nacional. Asia oriental domina en casi todas las variables, mientras que el África subsahariana es invariablemente la región más débil. El análisis de la ONUDI de la actividad industrial y de sus factores determinantes señala algunos posibles elementos de una estrategia para lograr la competitividad (Richard, 2002).

20. Otra conclusión importante es que, si bien la clasificación de rendimiento fue bastante estable durante años, algunos países lograron dar un gran salto hacia adelante debido a su

integración en los sistemas de producción mundial de productos que requieren un uso intensivo de tecnología. Aunque esto contribuyó a su crecimiento industrial y al de sus exportaciones, por ejemplo, en los casos de México y Filipinas, no significa que se hayan creado las capacidades necesarias para mantener un crecimiento sostenido en el futuro. Son pocos los países que han creado capacidades nacionales sólidas. Así, los estudios tanto de la UNCTAD como de la ONUDI, coinciden en que los aumentos de las cuotas de mercado podrían ser temporales debido a factores como el acceso preferencial a los mercados o una reciente integración en una cadena de suministro. Para seguir progresando hay que actualizar las capacidades técnicas de los recursos humanos y modernizar las tecnologías.

21. Como se señaló anteriormente, Asia oriental está a la cabeza del mundo en desarrollo en lo que se refiere a los indicadores de rendimiento. Otro factor destacable no es sólo las grandes diferencias existentes entre las economías maduras de los "tigres" y del resto del mundo en desarrollo, sino también las que existen entre ellas. Aunque se han definido claramente los factores que determinan la actividad económica de esos países, éstos los combinan de muchas y variadas formas. Así, la experiencia parece indicar que no hay una única fórmula para lograr el éxito industrial (ONUDI, *Informe sobre el Desarrollo Industrial* correspondiente a 2002/2003).

22. En el extremo opuesto está el caso del África subsahariana. Esta región ha perdido parte de su ya reducida cuota en la producción y las exportaciones industriales mundiales. Sus niveles de industrialización siguen siendo muy bajos y la composición tecnológica de sus exportaciones tanto manufactureras como de valor agregado no han cesado de empeorar. Se trata de la única región donde se ha observado ese fenómeno.

23. Según Lall, la divergencia y la marginación son factores muy marcados del entorno industrial. Pero el desarrollo industrial no es "juego de suma cero", ya que todos los países pueden resultar beneficiados con el aumento de la producción y el comercio. Para que la industrialización tenga éxito es necesario que los países se vinculen a la economía global y aprovechen los recursos que ofrece para mejorar sus capacidades endógenas y su competitividad. Para establecer esta vinculación se necesitan iniciativas decididas y no sólo una apertura pasiva, pues corresponde fundamentalmente a los países crear las capacidades necesarias a tal fin. Así pues, las políticas y los programas encaminados a potenciar la competitividad deben centrarse en el fomento de capacidades productivas a nivel de las empresas radicadas en el país.

2. MICROPOLÍTICAS Y PROGRAMAS DE APOYO PARA AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS

2.1. La competitividad como estrategia a largo plazo

24. La meta principal de una estrategia de competitividad es el mejoramiento de la posición estructural del país en la economía mundial mediante el mejoramiento de las actividades en curso y la incorporación de nuevos conocimientos técnicos y de actividades de gran densidad de capital. Debería fomentarse una visión nacional basada en un consenso entre las partes interesadas nacionales y en el conocimiento tanto de las metas nacionales como de las medidas que habrá que adoptar para lograrlas. Esta labor debería comenzar con un análisis de las ventajas y desventajas de las políticas, programas y estructuras existentes en todos los niveles (macro,

meso y microeconómico). A continuación, sobre la base de este análisis, las partes interesadas deberían formular políticas y programas que contribuyan a añadir valor a la producción nacional.

25. El argumento en favor de la intervención gubernamental para ayudar a las PYMES se basa en el hecho de que, debido a numerosas deficiencias del mercado, las empresas nacionales no pueden crear capacidades por no tener acceso a la financiación, la información, la tecnología y los mercados. Se precisan políticas y programas específicos y los marcos institucionales apropiados para ayudar a las PYMES a superar estos obstáculos. Según Chudnovsky (2001), para transitar la vía difícil de la competitividad, las empresas grandes y pequeñas de los países en desarrollo deben crear y aumentar permanentemente las capacidades endógenas. Estas capacidades pueden utilizarse para añadir valor a las actividades en curso y para fabricar nuevos productos y prestar nuevos servicios que puedan competir en la economía mundial.

26. Si bien en algunos países en desarrollo se han utilizado algunos instrumentos de política empresarial, queda mucho por hacer para seleccionar y aplicar medidas para la financiación de las PYMES en particular mediante capital riesgo; para establecer vinculaciones entre empresas extranjeras y locales; y para promover la investigación y el desarrollo (I+D) y la difusión, adaptación y dominio de la tecnología. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo no posee ni la tecnología ni las políticas empresariales, y su gran desafío es contar con ellas en el futuro inmediato. En las siguientes secciones se indican posibles medidas de política (en cursiva).

27. Para evitar posibles problemas de coordinación, es importante crear instituciones que coordinen y dirijan las múltiples actividades que deben realizarse en los niveles macro, meso y microeconómicos. Existe una creciente demanda de instituciones adecuadas concebidas con el objetivo de abordar las cuestiones de tecnología y de política empresarial, que los principios del Consenso de Washington han pasado por alto, y de que se evite la reaparición de prácticas proteccionistas en nombre de la competitividad (Chudnovsky, 2001).

2.2. Diálogo entre los sectores público y privado

28. El establecimiento de un marco de políticas eficaz para las PYMES debería comenzar con un inventario de las limitaciones reales y las posibles soluciones. Una forma útil de detectar estas limitaciones es mediante la interacción y el diálogo entre los sectores público y privado, lo que crea un entorno propicio y promueve la coherencia de políticas. Los gobiernos tienen que reconocer y aceptar el papel y la importancia de las organizaciones del sector privado como asociadas en el desarrollo y como portavoces de las empresas privadas.

29. La calidad de una relación de trabajo de esa índole entre los sectores público y privado incluso podría constituir por derecho propio una ventaja competitiva para un país determinado. De hecho, se ha sugerido que, en un mundo cada vez más interdependiente, la competencia entre las empresas es a veces una competencia entre distintos sistemas de relaciones entre los sectores público y privado.

30. El diálogo debería ser periódico, representativo, es decir, con la participación de todas las partes interesadas, y con un programa anunciado. El momento, la participación y el lugar en que se mantenga ese diálogo pueden y deben organizarse para garantizar que ninguna parte interesada pertinente quede excluida. Es razonable que el diálogo sea más frecuente cuando la empresa en cuestión esté próxima, es decir, a nivel local (nivel intermedio).

2.3. Acceso de las PYMES a los servicios de promoción de la empresa (SPE)

31. En el último decenio, los gobiernos y donantes internacionales han prestado una atención cada vez mayor a la prestación de servicios de promoción de la empresa (SPE) a las PYMES, más que a la mera prestación de asistencia financiera, reconociendo que el apoyo financiero por sí solo no es suficiente para lograr una competitividad sostenida.

32. Los SPE abarcan todos los tipos de servicios de apoyo a las PYMES, entre otros, la capacitación, los servicios de consultoría, la asistencia técnica y de gestión, la comercialización, la infraestructura física y el fomento de políticas. El objetivo específico de los SPE es ayudar a las pequeñas empresas a superar las imperfecciones del mercado y el acceso insuficiente a la tecnología, así como a funcionar con mayor competitividad y eficiencia en los mercados nacionales y mundiales.

33. Se han producido en fecha reciente importantes adelantos e innovaciones en la esfera de los SPE, en un intento por reducir los costos de esos servicios y beneficiar a un mayor número de empresas de manera sostenible. Las primeras intervenciones relativas a los SPE consistían en servicios onerosos y determinados por la oferta que ofrecían los organismos públicos, y que rara vez lograban satisfacer las verdaderas necesidades del sector de las PYMES o aplicar estrategias para salir de la plena subvención.

34. En 1997, la Comisión de Organismos Donantes para el Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa comenzó a elaborar nuevas directrices para la formulación y prestación de SPE con el objeto de aumentar la eficacia, el alcance y la sostenibilidad de las intervenciones de SPE. Posteriormente, la comunidad internacional apoyó una serie de principios de buenas prácticas, entre ellos los principios de subsidiariedad, orientación del mercado y recuperación de los costos.

35. Las directrices se basan en el reconocimiento de que las instituciones públicas no deben ser suministradores directos de servicios sino que deben utilizar de manera indirecta las estructuras locales de apoyo. Cuando los SPE son estratégicamente importantes pero aún no se han adaptado a las necesidades locales o cuando los beneficiarios previstos no los reconozcan como tales, las instituciones públicas y privadas deberían iniciar una labor conjunta para proporcionar respuestas institucionales eficaces.

36. *Desde una perspectiva de políticas, es importante recurrir lo más posible al sector privado para ofrecer servicios a las PYMES a fin de reducir al mínimo las distorsiones del mercado, la duplicación y la ineficiencia. Por consiguiente, los gobiernos deberían:* a) centrarse en el fomento de la demanda del mercado de SPE; b) sustituir la prestación directa de servicios por la promoción de facilitadores/intermediarios; y c) utilizar las subvenciones con fines específicos y durante plazos determinados.

37. Cuando se necesiten las subvenciones, como puede ser el caso durante los primeros años del desarrollo de SPE o cuando se trata de grupos en situación particularmente desventajosa, pueden ponerse en marcha estrategias de subvenciones cruzadas. Por ejemplo, las comisiones obtenidas de las PYMES más rentables e importantes pueden subvencionar a las PYMES más pobres, o las comisiones de ciertos servicios lucrativos, como la contabilidad, pueden subvencionar servicios no rentables, como la capacitación. Sin embargo, las subvenciones siempre deben ser transitorias y las empresas deben cubrir parte del costo, incluso en las primeras etapas. Si esto no es factible, los encargados de formular políticas deberían comprender claramente la justificación del apoyo público a largo plazo y estar dispuestos a absorber sus costos.

38. También hay importantes requisitos objetivos para organizar la prestación de SPE, en particular en relación con la índole sistémica de los procesos de desarrollo económico y su muy arraigada dimensión territorial. Las pruebas demuestran que el enfoque subsectorial, de la cadena de valor o de las agrupaciones de empresas suele ser más apropiado y lograr mayor éxito. Los SPE pueden ser muy onerosos, especialmente si se prestan individualmente, pero se puede reducir una parte de los costos intentando prestar los servicios a grupos de empresas similares pertenecientes al mismo subsector o a empresas ubicadas a proximidad una de otra. Los servicios prestados de esta manera pueden tener una mayor sinergia, y su efecto demostrativo puede ser más visible, cuando los problemas comunes y las dificultades técnicas similares de un conjunto de beneficiarios se abordan de manera colectiva.

2.4. Acceso de las PYMES a la financiación

39. Muchas encuestas comerciales revelan que la financiación es el factor más importante que determina la supervivencia y el crecimiento de las PYMES tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Pese a la importancia que tienen para las economías de los países en desarrollo y los países desarrollados, las PYMES tropiezan habitualmente con dificultades para obtener crédito o capital social. Los bancos comerciales y los inversores han sido reacios a prestar servicios a las PYMES por distintas razones, entre otras, las siguientes:

- los acreedores y los inversionistas consideran que las PYMES son clientes de alto riesgo porque tienen activos insuficientes y porque se caracterizan por una escasa capitalización, su vulnerabilidad ante las fluctuaciones del mercado y un elevado índice de mortalidad;
- las informaciones disponibles son desiguales porque en el caso de las PYMES los libros de cuentas, los estados financieros o los planes económicos no suelen ser adecuados, por lo que los acreedores y los inversionistas tropiezan con dificultades para evaluar la solvencia de las eventuales propuestas de las PYMES;
- los altos costos de la gestión o de las transacciones inherentes a la actividad de prestar o invertir sumas pequeñas hacen que la financiación de las PYMES no sea un negocio rentable.

40. Como consecuencia de ello, los bancos comerciales son en general partidarios de conceder préstamos a las grandes empresas, que ofrecen mejores planes comerciales, información financiera más fiable, mejores probabilidades de éxito y una mayor rentabilidad para los bancos,

y tienen calificación crediticia. Cuando los bancos otorgan préstamos a las PYMES tienden a cobrarles una prima por riesgo y aplican medidas más estrictas de control, lo que aumenta los costos para todas las partes. Los bancos comerciales de los países en desarrollo y los países con economías en transición suelen preferir conceder préstamos a entes estatales, por lo que el sector público desplaza al sector privado. Por último, existe el problema de la concesión de autopréstamos y/o del favoritismo, que excluye a las PYMES de los medios de obtener financiación.

41. En los últimos años, importantes bancos comerciales de países desarrollados han tenido particular éxito en la prestación de servicios al mercado de las PYMES. Esos bancos han logrado aumentar el volumen y la rentabilidad de los préstamos a las PYMES y, al mismo tiempo, han disminuido los costos de las transacciones y los riesgos. Su estrategia ha consistido en mejorar las competencias básicas mediante la aplicación de técnicas crediticias modernas, como la evaluación de las solicitudes de crédito (*credit scoring*), el fortalecimiento de los sistemas de gestión e información y el desarrollo de procesos automatizados muy eficientes, la adopción de métodos eficaces de comercialización y distribución, y el establecimiento de vínculos estrechos con los clientes.

42. Si bien el entorno comercial de los países en desarrollo difiere en muchos aspectos del de los países desarrollados, los problemas de la prestación de servicios a las PYMES son similares, a saber, una alta sensación de riesgo, problemas con la desigualdad de la información y altos costos administrativos. Por consiguiente, las recientes innovaciones introducidas en los países desarrollados para mejorar el acceso de las PYMES al crédito pueden dar la clave a los bancos de los países en desarrollo sobre cómo orientarse más hacia el sector de las PYMES y aumentar el volumen y la calidad de sus servicios a ese sector.

43. Para alentar a los bancos comerciales a conceder préstamos a las PYMES, los bancos centrales y los reguladores designados de los servicios financieros deben desempeñar una función dinámica. El gobierno y el banco central deben establecer un marco de políticas para canalizar fondos adecuados al sector de las PYMES. Si indican claramente a los proveedores del capital la dirección que conviene seguir, los reguladores podrían estudiar los mecanismos complementarios de las PYMES (es decir, las cuotas y los objetivos). Es evidente que un aumento de la transparencia ejercería influencia sobre las prácticas crediticias de los bancos comerciales. Por ejemplo, el banco central podría exigir que se revelara la composición de las carteras de préstamos bancarios según las distintas clases de prestatarios. El gobierno o el banco central también podrían estudiar la posibilidad de adoptar un conjunto de medidas especiales para las PYMES (programas de garantía, sistemas de información más transparentes y fáciles de utilizar, sistemas de evaluación basados en la tecnología de la información) para reducir los riesgos percibidos por los bancos.

2.5. La combinación de SPE y financiación

44. La combinación de servicios financieros con servicios no financieros mediante acuerdos de cooperación ha resultado ser una fórmula eficiente para la concesión de préstamos a las PYMES por los bancos. Los proveedores de SPE suelen estar en mejores condiciones que las instituciones financieras para determinar los posibles clientes, verificar su solvencia, difundir las técnicas financieras y contables adecuadas, hacer un examen previo de las propuestas de proyectos, vigilar los reembolsos, ejercer presión a sus pares y mantener un contacto mano a mano durante

todo el período del reembolso. Por consiguiente, la complementariedad entre los proveedores de SPE y los servicios financieros contribuye a minimizar tanto el riesgo como el costo de transacción de acreedores e inversores, y permitir a las PYMES un acceso menos costoso y engorroso al crédito y al capital.

2.6. Acceso a la tecnología

45. En una economía liberalizada y abierta, la competitividad depende cada vez más de la capacidad para incorporar nueva tecnología y prácticas de gestión. Desde los años setenta, la producción de manufacturas se ha convertido en una actividad sumamente compleja que requiere gran cantidad de conocimientos puesto que las inversiones en activos inmateriales, como I+D, informática, diseño, ingeniería, capacitación, comercialización y gestión han desempeñado un papel cada vez más importante en la producción de bienes y servicios (Mytelka, 1999). Este fenómeno no se ha limitado a los sectores llamados de alta tecnología sino que gradualmente ha llevado a la transformación de una amplia gama de industrias tradicionales, creando de esa manera una base para aumentar la acumulación de tecnología y las posibilidades de recuperación, lo que ha permitido el desarrollo de una capacidad de producción nacional competitiva en muchas economías recientemente industrializadas de primera y segunda línea.

46. Las economías de reciente industrialización son buenos ejemplos de crecimiento impulsado por las exportaciones a partir de las industrias tradicionales. Inicialmente dedicadas a la fabricación de prendas de vestir y textiles, artículos de cuero y calzado, plásticos y juguetes, esas economías han pasado de los "productos de escasa tecnología a industrias de alta tecnología", y actualmente algunas de ellas son importantes exportadores de tecnología en el campo de la electrónica y la tecnología de la información (Hobday, 1995). Este progreso lineal no constituye necesariamente una secuencia invariable y probablemente dependa mucho de circunstancias históricas y geográficas. Sin embargo, la clave del crecimiento sostenido exige invariablemente un cambio estructural que permita pasar de tecnologías simples a tecnologías más avanzadas. Cuando los países están "ganando terreno" se trata principalmente de las capacidades para resolver problemas que permitan a las empresas mejorar su productividad e imitar y adaptar productos; cuando los países mantienen el terreno ganado, el mejoramiento tecnológico dentro de la empresa y las mejoras permanentes en la calidad de los productos se convierten en factores cruciales para no perder las ventajas competitivas recientemente adquiridas. Por último, cuando los países toman la delantera, la capacidad para diseñar y desarrollar nuevos productos y procesos se convierte en un factor fundamental resultado de las actividades de I+D y las innovaciones permanentes.

47. La capacidad para adquirir, difundir y dominar tecnologías, así como para innovar, puede lograrse de distintos modos. En este documento se estudian dos de ellos, a saber, la agrupación de empresas y la cooperación entre empresas o las vinculaciones comerciales.

2.6.1. Agrupación de empresas

48. La competitividad de las exportaciones en el sector de las PYMES puede aumentarse en gran medida mediante la agrupación de empresas, en particular en las industrias tradicionales y maduras. La ventaja competitiva de las empresas agrupadas depende de dos factores principales, a saber, el grado en que la base de conocimientos de estas empresas se profundiza y amplía a fin de incluir el diseño, el control de la calidad y la información relacionada con los mercados y la

comercialización, y el establecimiento de vínculos con un conjunto más amplio de insumos y agentes tecnológicos.

49. El éxito del modelo de agrupación de empresas se debe a que es un ejemplo de desarrollo endógeno basado en las PYMES, muy arraigado en las comunidades locales, en que suelen combinarse la competitividad con la estabilidad social. También se debe al hecho de que las zonas con sistemas consolidados de pequeñas empresas especializadas tienen en general más probabilidades de crear unas condiciones que aumenten la eficiencia y la productividad a largo plazo y, por consiguiente, resultar atractivas para las IED.

50. Sin embargo, no todas las agrupaciones son innovadoras o dinámicas, por lo que no deben considerarse la "solución milagro" de las estrategias de competitividad. Algunas de ellas son víctimas de la espiral de estancamiento y deterioro, mientras que otras nunca convierten en realidad su potencial ni pasan de una etapa embrionaria. Las agrupaciones se han definido de distinta manera como conjuntos de agentes económicos concentrados en una cadena de valor o aglomeraciones de agentes especializados por sectores dentro de un espacio geográficamente delimitado. Si bien la proximidad geográfica siempre aporta un mínimo de intercambio de información, no garantiza que se compartan los conocimientos o se fomente la capacidad tecnológica. De igual modo, la presencia de externalidades pasivas, como la disponibilidad de una mano de obra convenientemente calificada o el estímulo de la emulación no garantiza la presencia de los agentes fundamentales necesarios para formar un sistema dinámico, ni la intensa cooperación oficial y no oficial que conduce a la eficiencia colectiva.

51. En efecto, las intervenciones de política pueden desempeñar un papel importante en la promoción de agrupaciones, pero esto sólo debe limitarse a reactivar agrupaciones ya existentes con un alto potencial de crecimiento. Las fuerzas locales deben estimular la generación de externalidades comunes y la prestación de servicios innovadores y que añaden valor, lo que sienta las bases del crecimiento endógeno. Los hábitos y las prácticas tradicionales de los agentes locales con respecto a la innovación y la tecnología también influyen de manera decisiva en la transformación de simples agrupaciones en sistemas competitivos de producción. Las medidas específicas (por ejemplo, la creación de escuelas técnicas, centros de investigación, juntas de promoción de las exportaciones, institutos de certificación de la calidad) y los mecanismos de activación (por ejemplo, el fortalecimiento de las asociaciones comerciales, las subvenciones a las iniciativas de exportación, la promoción de marcas comerciales y nuevas imágenes de productos/ubicación, el establecimiento de alianzas estratégicas entre los agentes públicos y privados) pueden contribuir a estimular y apoyar el cambio, las corrientes de conocimientos tácitos y el aprendizaje interactivo. Las experiencias positivas de los países desarrollados y los países en desarrollo demuestran que, con la ayuda adecuada en forma de asistencia tecnológica, apoyo financiero y un entorno estimulante, las agrupaciones de empresas pueden producir artículos de alto contenido tecnológico y competitivos a escala mundial.

52. Si bien las agrupaciones son el resultado de una tendencia espontánea de las PYMES del mismo subsector o de un sector similar a establecerse a proximidad unas de otras, también se crean agrupaciones de forma organizada partiendo de cero, en particular mediante los parques científicos o los semilleros técnicos, es decir, la agrupación de pequeñas empresas innovadoras en general basadas en tecnologías más avanzadas. Esas empresas, que suelen estar ubicadas cerca de universidades o institutos de investigación, se benefician del asesoramiento tecnológico y ayuda del cuerpo docente, así como de los servicios de apoyo administrativos más prácticos de

los semilleros y, en muchos casos, del intercambio con otros empresarios con una orientación científica o técnica. Sin embargo, las aglomeraciones especiales creadas de esa manera tienen limitaciones, por ejemplo, suelen carecer de mecanismos eficaces que estimulen la creación de redes entre las empresas artificialmente agrupadas, que a menudo están mal administradas, y lo que es más importante, contribuyen poco al crecimiento de la economía local debido a su aislamiento.

2.6.2. Vinculaciones

53. Las vinculaciones entre empresas pueden constituir una excelente vía para la difusión y el dominio de la tecnología. Hay muchos tipos de vinculaciones, ascendentes, descendentes, I+D y efectos secundarios. Las más productivas son las vinculaciones ascendentes, entre empresas grandes y pequeñas. En algunos casos se establecen vinculaciones horizontales, mediante actividades en red y cooperación estructurada y no estructurada entre las PYMES locales. En otros casos, cabe promover vinculaciones verticales con empresas mayores, que están dispuestas a ofrecer asistencia y asesoramiento a las pequeñas empresas. Las vinculaciones entre las empresas transnacionales (ETN) y las PYMES, a través de las cuales las empresas transnacionales crean cadenas competitivas de suministro, pueden permitir a las PYMES el acceso a mercados nuevos y diversificados, obtener información sobre las tendencias de los mercados, adquirir y dominar nuevas tecnologías y técnicas, y resolver problemas de flujo de efectivo/financiamiento. Es sumamente importante que las ETN compartan su plan de operaciones con las PYMES, a fin de que éstas puedan prepararse y estén en condiciones de afrontar los cambios en las tendencias del mercado y la tecnología.

54. El ejemplo de algunos países, como Filipinas, Irlanda, Malasia, México, Singapur y Sudáfrica, indica que el impacto sobre el desarrollo de las vinculaciones entre las ETN y las PYMES puede ser decisivo para modernizar y dinamizar las industrias locales. Según la ONUDI (2002), estos países aumentaron su capacidad local de producción y mejoraron su rendimiento industrial al integrarse en la cadena de suministro de las empresas transnacionales. Sin embargo, la experiencia indica que esto no ocurre automáticamente. Es preciso que exista una cooperación entre todos los interesados: gobiernos, ETN, PYMES y sus organismos de apoyo.

55. El gobierno debe tener la visión y asumir el compromiso de integrar las vinculaciones empresariales en su estrategia global de desarrollo; debe atraer a las empresas transnacionales apropiadas; debe garantizar que su población posea los conocimientos técnicos adecuados; debe ofrecer incentivos económicos, tanto a las ETN como a las PYMES; debe entablar un diálogo con el sector público y privado para poder adaptar constantemente su estrategia a las nuevas condiciones. Los organismos de apoyo deben prestar un apoyo selectivo a las PYMES y prepararlas para que estén en condiciones de cooperar mejorando sus competencias básicas en términos de conocimientos administrativos y técnicos. Las empresas transnacionales deben adoptar un enfoque sistemático para asesorar y dirigir a las PYMES y estar dispuestas a delegar autoridad en los gestores locales que son los que mejor conocen la forma en que trabajan las empresas locales. Probablemente uno de los programas con más éxito sea el programa de vinculación empresarial de Malasia, que desarrolla las capacidades y competencias de los suministradores y ofrece oportunidades comerciales gracias a la cooperación entre el Gobierno, las empresas transnacionales y los organismos de apoyo a las PYMES.

2.6.3. Tecnología de financiación

56. No se ha prestado la debida atención al papel que juega la financiación en la capacidad de una empresa para adquirir, difundir y dominar la tecnología. Las dificultades que tienen las PYMES para obtener financiación se agudizan cuando se trata de obtener financiación para inversiones tecnológicas. El resultado de las inversiones tecnológicas, en particular en proyectos de investigación y desarrollo, para iniciar nuevas actividades tecnológicas, lanzar o adaptar nuevos productos, son muy inciertos, y es posible que el rendimiento de las inversiones no se materialice sino después de mucho tiempo.

57. Las PYMES de base tecnológica presentan diversas características que no resultan atractivas para los bancos locales, a saber:

- su éxito depende de un potencial de crecimiento difícil de evaluar, derivado de sus conocimientos científicos y derechos de propiedad intelectual;
- la falta de activos físicos en las primeras fases de su ciclo de existencia que puedan utilizarse como garantía;
- sus productos apenas están avalados por la experiencia, no han sido ensayados en los mercados y generalmente tienen elevadas tasas de obsolescencia.

58. Estos factores implican que en general son incluso más vulnerables que otras PYMES a la información asimétrica sobre sus riesgos y probabilidades de insolvencia, puesto que es casi imposible que los financieros evalúen el resultado probable de las inversiones. Ocasionalmente, los financieros recurren al asesoramiento de especialistas para evaluar las inversiones tecnológicas y tratar así de reducir la asimetría de la información propia de esta esfera.

59. Los elevados riesgos y el carácter especializado de los riesgos que implica la financiación de las PYMES de base tecnológica hacen que resulte difícil, si no imposible, que los bancos comerciales financien estas PYMES. Sin embargo, sí pueden desempeñar un papel útil financiando las mejoras tecnológicas de las PYMES en los países en desarrollo, en particular, si se ofrecen otros incentivos, como garantías de los préstamos.

60. El instrumento más adecuado del sector privado para financiar las PYMES de base tecnológica es el capital de riesgo. Los suministradores de este capital están dispuestos a asumir mayores riesgos que los bancos, a cambio de obtener unos beneficios mayores por la venta de acciones en la empresa, no exigen garantías, y su financiación es a plazo largo o medio. Sin embargo, los requisitos para establecer un mercado activo de capital de riesgo en un país son muy estrictos. Entre estos requisitos figura un mercado financiero líquido y bien reglamentado, que ofrezca un mecanismo para que los inversores puedan abandonar sus inversiones, y un gran volumen de proyectos o empresas con un elevado potencial de crecimiento. Por esta razón, la utilización de capital de riesgo sólo ha arraigado en un reducido número de países (Israel, la Provincia china de Taiwán y los Estados Unidos).

61. Sin embargo, es evidente que la financiación del sector privado por sí sola no es una fuente suficiente de fondos para las PYMES de base tecnológica, en especial en países con un sistema financiero dominado por los bancos y con escasa tradición de financiación mediante

emisión de acciones. En consecuencia, se necesita algún apoyo financiero oficial, por ejemplo en forma de donaciones, de garantías de préstamos y de participación en el capital social, para remediar las deficiencias del mercado que existen por lo que respecta a la financiación de las PYMES de base tecnológica y los nuevos proyectos. La participación del gobierno es especialmente necesaria cuando la incertidumbre y los largos plazos de recuperación disuaden a las fuentes tradicionales de financiación. Cuando se opte por la intervención del gobierno, deben examinarse los riesgos que conlleva esta financiación, por ejemplo las distorsiones del mercado, los riesgos morales y la posibilidad de una selección equivocada.

2.7. Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y el comercio electrónico

62. Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) no sólo afectan a todas las ramas de la industria sino también a todos los servicios de una economía. Las TIC son únicas, en cuanto que afectan a todas las empresas y organizaciones y a todas las actividades en el seno de las empresas. En la actualidad, los cambios institucionales y orgánicos están desfasados respecto de los cambios en las TIC. No obstante, los sectores que producen y utilizan tecnologías de la información y las comunicaciones representan la mayor parte del crecimiento global de productividad en un gran número de países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Los verdaderos efectos secundarios se observan en las industrias de los usuarios. Sin embargo, para sentir estos efectos, es esencial absorber y utilizar las TIC de manera eficaz. Si los gobiernos de los países en desarrollo no resuelven los problemas de conectividad, acceso y retraso tecnológico, sus PYMES carecerán de un instrumento importante para lograr la competitividad. Para muchas PYMES, se trata de una opción entre comercio electrónico o desaparición de la empresa.

63. Las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden transformar la actividad económica. Pueden utilizarse en sustitución de los medios tradicionales de comunicación, para tramitar la documentación e información comercial (bases de datos), para llevar a cabo las operaciones comerciales normales (control de inventarios) o para realizar transacciones comerciales o comercio electrónico (entre empresa y empresa o entre empresa y consumidor). Según la OCDE, muchas nuevas empresas que compraban o vendían exclusivamente a través de Internet han desaparecido, y el crecimiento del comercio electrónico ha sido menos espectacular de lo que se esperaba. La utilización de Internet por las PYMES en los países de la OCDE para llevar a cabo operaciones comerciales sigue siendo limitada, y varía según su situación en la cadena de suministro (cliente o suministrador). Entre las PYMES, es más corriente comprar que vender. La utilización de Internet para fines de compra parece depender del tamaño de la empresa. El valor de las ventas a través de Internet en 2000 osciló entre un 0,4 y 1,8% de las ventas totales en los escasos países de la OCDE que en la actualidad evalúan las ventas electrónicas. Las ventas mediante el intercambio electrónico de datos son, por lo menos, el doble que las ventas a través de Internet. La razón principal por la que las empresas no realizan transacciones electrónicas es porque tienen la impresión de que el comercio electrónico no se adapta en la naturaleza de su negocio. Las PYMES necesitan ayuda para adaptar sus procesos comerciales al comercio electrónico. Esto resulta difícil, debido al desfase que existe actualmente entre los conocimientos de los trabajadores en tecnologías de la información y los conocimientos que necesitan las PYMES. Para superar la renuencia de las PYMES, los legisladores de la Unión Europea están considerando diversas medidas (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Posibles medidas para las instituciones públicas

- Preparar un manual para las PYMES sobre "Comercio electrónico: cómo funciona" (que incluya información básica, por ejemplo sobre la forma de reservar una dirección de Internet, etc.);
- Hacer demostraciones itinerantes sobre cuestiones de interés para las PYMES, facilitando información clara y fácil de comprender sobre la utilización de Internet como medio de realizar las transacciones, o ejemplos destacados de otras pequeñas y medianas empresas;
- Abrir una "oficina de servicios" para las PYMES, en la que puedan obtener ayuda centralizada;
- Distribuir (a través de las instituciones nacionales o regionales, por ejemplo la Mittelstandsvereinigungen en Alemania) una lista de posibles contactos e instituciones que faciliten apoyo en esferas concretas;

Fuente: Booz-Allen & Hamilton, "G7 Global Marketing For SMEs", Primera Conferencia Anual, Bonn, 7 a 9 de abril de 1997. Dirección en la red: <http://europa.eu.int/ISPO/ecommerce/sme/reports/wayforward.htm#wayforward>.

64. Aunque el comercio electrónico en los países de la OCDE es más una cuestión de sensibilidad de las PYMES y de capacidad para adaptar las operaciones comerciales tradicionales, la posibilidad de usar el comercio electrónico en los países en desarrollo sigue siendo principalmente una cuestión de conectividad y de acceso. La conectividad se evalúa según el número de proveedores de servicios de Internet, de computadoras personales, de líneas telefónicas y de móviles. El acceso puede medirse según el número de usuarios de Internet y el costo de una llamada local. Sólo tres países en desarrollo figuran entre los 25 primeros países en un índice de la UNCTAD sobre difusión de tecnología de información y las comunicaciones (véase cuadro 6, Adición 1): Hong Kong, China (9°), Singapur (14°) y República de Corea (23°). Este índice muestra que los gobiernos que han formulado y aplicado una estrategia de TIC figuran en un lugar destacado. Veinticuatro de los 50 países que figuran en primer lugar disponen de estas estrategias. Entre los países que no figuran entre los primeros 50, y que sí tienen estas estrategias, figuran la Argentina (58°), el Perú (66°), Colombia (96°) y la India (132°). A pesar de disponer de una estrategia TIC, no figuran en los primeros lugares debido a que su conectividad es sumamente baja. *En consecuencia, los gobiernos deben, además de formular una estrategia, disponer de los recursos necesarios para financiarla.*

3. COHERENCIA DE POLÍTICAS: POLÍTICAS Y PROGRAMAS NACIONALES PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES POR OPOSICIÓN A LAS NORMAS Y PRÁCTICAS INTERNACIONALES

65. Las directivas de política indicadas hasta ahora para lograr la competitividad a nivel microeconómico deben evaluarse en función de su compatibilidad con los acuerdos internacionales y regionales. Por ejemplo, los gobiernos podrían ver limitada su capacidad para promover mejoras a nivel microeconómico como resultado de las políticas a nivel macroeconómico, como las políticas de ajuste estructural, el Acuerdo de Basilea II sobre coeficientes mínimos de capital, las normas de la Unión Europea para establecer un mercado financiero único y el acuerdo de la OMC sobre subvenciones, entre otras.

66. El nuevo modelo económico de liberalización del comercio de privación, desregulación e inversión extranjera directa propugnado por las instituciones de Bretton Woods, hacía caso omiso, en gran parte, de las condiciones microeconómicas para el desarrollo de las PYMES. Las recomendaciones del Consenso de Washington no dieron los resultados esperados en términos de crecimiento, productividad, igualdad e impacto ambiental, en la mayoría de los países en desarrollo. El desarrollo exige no sólo estabilidad macroeconómica y política sino también un buen funcionamiento de los mercados e instituciones. El Consenso de Washington no incluía políticas para el fortalecimiento institucional y las mejoras microeconómicas en materia de competencia, tecnología y empresas.

67. El impacto de unas políticas fiscales y monetarias excesivamente restrictivas puede contrarrestar las políticas industriales y las mejoras a nivel macroeconómico. Por ejemplo, si bien el Fondo Monetario Internacional ayudó a Tailandia a evitar el desplome de su sistema bancario, las políticas para salvar el sistema financiero afectaron a la economía nacional, en particular a las PYMES, mucho más de lo que nadie había previsto, sin conseguir el principal objetivo, que era fortalecer el baht.

68. Irónicamente, al Japón le preocupaba más el estado de la microeconomía tailandesa y la capacidad de las PYMES de Tailandia para superar la "carestía de créditos". Esto se debió en gran parte a que los japoneses comprendían que la viabilidad y la competitividad de sus empresas transnacionales dependía de la prosperidad de los suministradores de las PYMES tailandesas (Régnier, 2000).

69. Un análisis preliminar del impacto del Programa de ajuste económico y estructural del Banco Mundial, llevado a cabo por Zimbabwe entre 1991 y 1998, demostró que el país había introducido cambios fundamentales en el sector de las PYMES. En primer lugar, se produjo un aumento espectacular en el número de PYMES en las zonas urbanas y una reducción considerable del número de PYMES en las zonas rurales. El empleo total en el sector de las PYMES aumentó durante el período de ajuste de manera desproporcionada en el caso de las PYMES de las zonas urbanas. En segundo lugar, se produjo un cambio en los artículos producidos por las PYMES, que en vez de artículos de valor elevado pasaron a producir artículos de escaso valor. Se cree que la disminución en el ingreso real de los clientes potenciales de las PYMES como resultado del Programa de ajuste provocó un aumento de la demanda de productos de las PYMES, ya que los consumidores renunciaron a los artículos de elevado precio del sector estructurado. La devaluación hizo también que los consumidores comprasen artículos

de las PYMES, en vez de productos importados más caros. En tercer lugar, se produjo una caída relativa en las PYMES manufactureras, debido en parte a la mayor disponibilidad de importaciones como consecuencia de la liberalización del comercio (pese a la devaluación del dólar de Zimbabwe). Se observó un gran aumento en el número de PYMES dedicadas al comercio (en particular a la venta). Es posible que los trabajadores afectados por los recortes se dedicasen al sector de ventas, donde los requisitos técnicos exigidos son menores. Así pues, con el Programa de ajuste la cadena de producción de Zimbabwe se redujo en valor, precisamente lo contrario de lo que se necesitaba para mejorar la competitividad. Ha cambiado el papel de la mujer en el sector de las PYMES. Hubo un momento en que casi las tres cuartas partes de todas las PYMES de Zimbabwe eran propiedad de mujeres; en 1998 esta proporción era algo más de la mitad. La mayor competencia por parte de los trabajadores afectados por los recortes (que en su mayoría eran varones) pudo haber sido la causa de que algunas empresas dirigidas por mujeres cerrasen (McPherson, 2000).

70. El nuevo Acuerdo Capital de Basilea II propuesto, que sustituirá al Acuerdo de 1988 en 2007, tiene por objeto adaptar los riesgos a las necesidades de capital. Aunque esta propuesta podría mejorar el funcionamiento de los mercados financieros, es posible que afecte negativamente a la financiación de las PYMES a mediano y a corto plazo. En primer lugar, con el nuevo acuerdo, la ponderación de riesgo de los préstamos a la PYMES podría aumentar del 100% actual a un 150%, ya que los préstamos a las PYMES se consideran muy arriesgados y en general se conceden con garantías inadecuadas. Sin embargo, se ha propuesto que la ponderación de riesgo para inversiones en las PYMES inferiores a 1 millón de euros se reduzca del 100 al 75%. Si la ponderación de riesgo fuese mayor, esto haría que los bancos aumentasen la prima de riesgo cargada a las PYMES. La utilización de calificaciones crediticias para determinar la ponderación de riesgo también podría afectar a las PYMES, ya que su costo es sumamente elevado. A las empresas calificadoras les resultará difícil utilizar sus escalas y prácticas actuales para calificar a las PYMES, ya que en general desconocen su perfil de riesgo. Si una PYME no tiene una calificación crediticia, la ponderación de riesgo aumentará. Cuanto mayor sea el riesgo del banco mayores serán las reservas necesarias, y dado que estas reservas con frecuencia devengan unos intereses mínimos, los bancos tenderán a evitar los préstamos a las PYMES en absoluto.

71. A algunas PYMES europeas les preocupa que el sector bancario aplique de manera rígida las nuevas directrices para la calificación de riesgo, lo que haría que los nuevos préstamos resultasen costosos y su tramitación llevase mucho tiempo. Según el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), una de cada tres empresas alemanas estima que resulta más difícil obtener créditos bancarios. El Acuerdo de Basilea II obliga a los bancos a hacer una investigación de los clientes más exhaustiva, incluyendo una estimación de las probabilidades de insolvencia de una empresa y otros factores humanos, como los riesgos operacionales y empresariales. Los préstamos resultarán más caros y, sobre todo, se necesitará más personal si los bancos no adoptan métodos más innovadores para evaluar a las PYMES. La PYMES se quejan de que la exigencia de informes financieros oportunos y detallados resultará muy costosa. Por otra parte será difícil que los bancos de los países en desarrollo soporten el costo de una compleja evaluación interna de riesgos. El Acuerdo de Basilea II asigna una menor necesidad de capital (una subvención) a los bancos con complejas evaluaciones internas de riesgo, sin prestar demasiada atención a la forma en que se hacen estas evaluaciones. Los procesos internos por sí solos no protegen a los bancos contra los créditos dudosos.

72. El Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASCM) podría limitar el margen nacional de política para fortalecer la competitividad a nivel de las empresas. Este Acuerdo utiliza cuatro criterios para determinar la existencia de una subvención:

- debe tratarse de una contribución financiera;
- debe ser una contribución de un organismo oficial (o público);
- debe conceder un beneficio;
- debe tener carácter específico (a ciertas empresas, industrias o regiones).

73. Los artículos 8 y 9 introducen un dispositivo de colores de luces de tráfico, en virtud del cual las subvenciones prohibidas (para la sustitución de exportaciones o importaciones o que dependan del contenido local) son subvenciones rojas, en tanto que las subvenciones amarillas son subvenciones recurribles y las subvenciones verdes son subvenciones no recurribles. La sección del Acuerdo relativa a las subvenciones no recurribles ha caducado. Esto se debió a una decisión adoptada por los países en desarrollo que consideraron los países desarrollados utilizarían estas subvenciones como "refugios". Esto ha creado un entorno que adolece de falta de seguridad jurídica, ya que los gobiernos podrían ser objeto de hostigamiento procesal, lo que tendría un efecto negativo sobre la asistencia pública para la tecnología. Algunos expertos de países en desarrollo recomiendan que se prolongue el período de transición para las subvenciones a la exportación de los países en desarrollo, y que las subvenciones tecnológicas se reclasifiquen como "subvenciones no recurribles", exclusivamente para los países en desarrollo. Se sugirió también la importancia de negociar categorías especiales para las PYMES, que se incluirían en los Acuerdos de la OMC, ya que este sector recibe escasa atención en los acuerdos comerciales y podría considerarse como una medida de política horizontal no discriminatoria.

74. La UNCTAD recomendó en el *WIR 2002* que ciertos incentivos ofrecidos a las empresas extranjeras o nacionales, que tienen un impacto sobre el desarrollo, fuesen no recurribles. Este impacto sobre el desarrollo implicaría la creación de nuevos vínculos y vínculos más estrechos, el suministro de tecnología, y la capacitación de suministradores locales y su personal. Los efectos de distorsión de estas medidas podrían reducirse utilizando procesos abiertos y transparentes, y presentando regularmente informes y cuentas sobre el costo de los incentivos utilizados, juntamente con una evaluación de su eficacia (Hughes y Brewster, 2002).
