



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.3/58  
7 de octubre de 2003

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión de la Empresa, la Facilitación de la  
Actividad Empresarial y el Desarrollo  
Octavo período de sesiones  
Ginebra, 8 a 12 de diciembre de 2003  
Tema 3 del programa provisional

**OPCIONES DE POLÍTICA PARA FORTALECER LA  
COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES\***

**Nota de la secretaría de la UNCTAD**

**Resumen**

La nota expositiva "El mejoramiento de la competitividad de las PYMES mediante el aumento de la capacidad productiva" (TD/B/COM.3/51) examinada por la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo en su séptimo período de sesiones destacaba la importancia de la competitividad para mantener altos niveles de ingresos y empleo y se concentraba en la creación de un consenso con respecto a lo que significa la competitividad a nivel de un país y a nivel de una empresa, determinar los motores de la competitividad y examinar las políticas y medidas que los gobiernos podían adoptar para aumentar la competitividad entre las empresas.

Esta nota expositiva trata de impulsar el debate indicando las opciones de política concretas que los países en desarrollo podrían adoptar para reforzar la competitividad entre las empresas. Se concentra en las políticas microeconómicas y mesoeconómicas relativas al desarrollo de la empresa para determinar los puntos de acceso y los mecanismos más eficaces de una estrategia y un plan de acción del desarrollo del sector privado. Pasa revista asimismo de forma concisa a las principales esferas de la política empresarial que ha examinado la Comisión desde la UNCTAD X.

\* El documento se presentó con un ligero retraso porque la División estaba en esa época prestando servicios a otra reunión intergubernamental.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
1. Introducción.....	1 - 2	3
2. La competitividad como estrategia a largo plazo.....	3 - 4	4
3. Entorno regulador.....	5 - 8	4
4. Diálogo entre el sector público y el privado.....	9 - 15	6
5. Servicios de promoción de la empresa.....	16 - 21	8
6. Acceso a la financiación.....	22 - 24	9
7. La combinación de SPE y financiación.....	25 - 26	10
8. Incentivos financieros y fiscales.....	27 - 29	11
9. Cooperación entre empresas.....	30 - 36	11
10. Desarrollo y financiación de la tecnología.....	37 - 44	14
11. Espíritu empresarial y competitividad.....	45 - 49	16
12. Coherencia de las políticas a nivel internacional.....	50 - 57	18
13. Conclusiones.....	58	20
Referencias.....		21

## 1. Introducción

1. La nota expositiva "El mejoramiento de la competitividad de las PYMES mediante el aumento de la capacidad productiva" (UNCTAD, 2002a) examinada por la Comisión en su séptimo período de sesiones destacaba la importancia de la competitividad para mantener altos niveles de ingresos y de empleo. Se aprobó la siguiente definición de competitividad: "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". Señalaba que existe una brecha en la documentación con respecto al examen pormenorizado de las políticas y los programas de apoyo que son necesarios para reforzar la capacidad productiva a nivel de la empresa, particularmente de las empresas pequeñas y medianas (PYMES). Proponía cerrar esta brecha por los medios siguientes:

- Crear un consenso sobre el significado de competitividad a nivel de una nación y a nivel de una empresa;
- Determinar cuáles son los motores de la competitividad;
- Examinar las políticas y medidas que los gobiernos pueden adoptar para promover la competitividad de las empresas.

2. Esta nota expositiva se propone profundizar el examen indicando opciones de política concretas que los países en desarrollo podrían adoptar para reforzar la competitividad de las empresas. No presentará las prescripciones habituales macroeconómicas, jurídicas y reguladoras o las recomendaciones habituales relativas a la inversión en infraestructura física y desarrollo humano (salud y educación) necesarios para el desarrollo del sector privado. Estos requisitos previos se tienen en cuenta en prácticamente todos los informes sobre el desarrollo. En cambio, señala los puntos de acceso y los mecanismos más eficaces a niveles mesoeconómico y microeconómico con respecto a una estrategia y un plan de acción<sup>1</sup> de desarrollo del sector privado. En particular, la nota contiene opciones políticas en las esferas siguientes:

- Entorno regulador;
- Diálogo entre el sector público y el privado;
- Servicios de promoción empresarial;
- Acceso a la financiación;
- Incentivos financieros y fiscales;
- Cooperación entre empresas;
- Vinculaciones empresariales entre grandes y pequeñas empresas;

---

<sup>1</sup> Véase también UNCTAD (2001a) para un plan de acción relativo a la cooperación Africano-Asiática.

- Espíritu de empresarial y competitividad;
- Coherencia política a nivel internacional.

## **2. La competitividad como estrategia a largo plazo**

3. Uno de los principales mensajes de esta nota es que los países necesitan una estrategia global con respecto a la competitividad para mejorar su posición estructural en la economía mundial. Una mayor competitividad permite a los países en desarrollo diversificarse para no depender de unas pocas exportaciones de productos básicos primarios y adquirir mayores conocimientos prácticos y tecnología para sostener el aumento de las remuneraciones y permitir una mayor economía de escala y un mayor ámbito en la producción (UNCTAD, 2000b, pág. 117). Nuevas modalidades de competencia exigen unas políticas y medidas microeconómicas activas destinadas a determinar nuevos emplazamientos industriales; y las empresas existentes tienen que reestructurar sus actividades e instalaciones. Esa estrategia debe basarse en una visión nacional derivada de un consenso entre los principales interesados nacionales y de una comprensión tanto de las metas nacionales como de las medidas que se han de adoptar para alcanzarlas. Esta labor debe comenzar con un balance de las ventajas y desventajas de las políticas, los programas y las estructuras existentes a 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 aumentar constantemente el valor añadido de la producción nacional. Para conseguir esos aumentos, las empresas deben transformar sus formas de competir; deben pasar de las ventajas comparativas (es decir, el reducido costo de la mano de obra) a ventajas competitivas, a saber, la capacidad de sus empresas para competir en costo y calidad, condiciones de distribución y flexibilidad.

4. Un gran argumento en favor de la intervención del Estado para ayudar a las PYMES a ser competitivas se puede basar en la importancia de este sector: las PYMES suelen representar alrededor del 99% de todas las empresas, lo que significa el 50% del producto fabricado y del 44 al 70% del empleo, y son especialmente importantes en la creación de nuevos puestos de trabajo (UNCTAD, 2002a). Sin embargo, numerosos fallos del mercado impiden a las empresas nacionales establecer unas ventajas competitivas porque no tienen acceso a financiación, información, tecnología y mercados. Se necesitan políticas, programas y marcos institucionales adecuados concretos para ayudar a las PYMES a superar estas deficiencias. Según Chudnovsky (2001), para transitar por la difícil vía 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.

## **3. Entorno regulador**

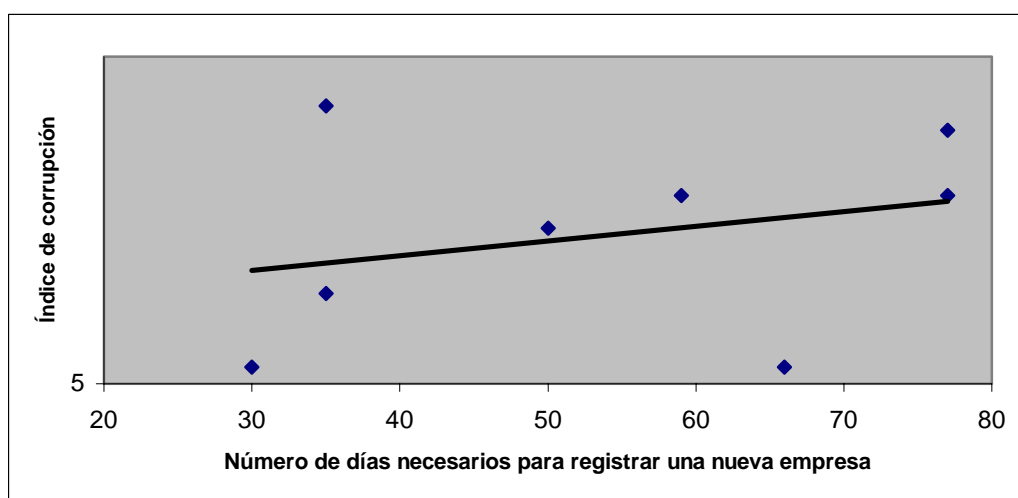
5. La reglamentación es necesaria para que el sector privado funcione con eficiencia. Un entorno regulador sencillo, transparente, estable y exigible constituye la base sobre la que se puede desarrollar un sector empresarial dinámico. Bannock et al. (2002) destacaron algunas de las dificultades a las que las empresas se suelen enfrentar con respecto al entorno regulador:

- "La contribución al crecimiento de una microempresa o de una empresa pequeña dinámica se ha reducido... en el Tercer Mundo debido al telón de acero regulador entre el sector estructurado y el no estructurado, la falta de derechos de propiedad y, en la mayoría de los casos, también los marcos macroeconómicos y la forma de gobierno inadecuados.
- Funcionario público de Sudáfrica: hay que cumplir 65 leyes para registrar una empresa en Sudáfrica. Nadie sabe lo que hay que hacer ni por dónde empezar. Y menos aún a quién hay que pedir ayuda."

6. Estas citas indican que las empresas de los países en desarrollo se enfrentan con una carga reguladora pesada y costosa que desalienta especialmente a las empresas más pequeñas a incorporarse al sector estructurado de la economía. Por otro lado, el sistema regulador aporta muy pocos beneficios a las empresas dado que no establece un marco claro en el que las transacciones empresariales se puedan realizar o en el que los derechos de propiedad estén claramente definidos. Otro problema estriba en que los marcos reguladores complejos y pesados suelen ir unidos a altos niveles de corrupción, como la figura siguiente indica en el caso de África.

**Figura 1**

**El índice de corrupción\* y el tiempo requerido para registrar una empresa en África**



*Fuentes:* Transparency International, [www.gwdg.de/~uwww/2002Data.html](http://www.gwdg.de/~uwww/2002Data.html) (18/3/03); Djankov et al. (2000); Bannock et al. (2002).

\* El índice de corrupción es la inversa del índice publicado por Transparency International. De manera que cuanto mayor es el valor del índice de corrupción invertido, más corrupción existe en el país.

### **Recomendaciones sobre políticas**

7. *En primer lugar, es necesario simplificar las reglamentaciones empresariales vigentes para reducir la carga administrativa que soportan las empresas. Esto se puede lograr en un espacio de tiempo relativamente breve si el gobierno está suficientemente comprometido a aplicar las reformas. Los gobiernos pueden establecer una consulta integrada de fácil acceso para el registro de las empresas y la concesión de licencias a las empresas nacionales, de la misma manera que han hecho para los inversionistas extranjeros en forma de organismos de promoción de la inversión.*

8. *En segundo lugar, es preciso reforzar las instituciones judiciales para que se pueda imponer el cumplimiento de los contratos, se respeten los derechos de propiedad y se someta a las empresas que no pagan sus deudas a un procedimiento ordenado de quiebra. Aunque es relativamente fácil reducir las cargas administrativas, el cambio de un sistema jurídico no se consigue de la noche a la mañana, ya que requiere un compromiso a largo plazo de crear gradualmente las capacidades de las instituciones respectivas.*

### **4. Diálogo entre el sector público y el privado**

9. La solución a largo plazo más eficaz y también la más factible para mejorar el entorno regulador desde el punto de vista de las empresas comienza con un diálogo entre el sector público y el privado. Una interrelación y un diálogo eficaces entre el gobierno y el sector privado, con inclusión de las organizaciones no gubernamentales, desempeñan una función esencial en el establecimiento de un marco político coherente y de medidas y estructuras de apoyo eficaces para la creación y expansión de las empresas.

10. En prácticamente todos los países existe alguna forma de interrelación entre el sector público y el sector privado a diversos niveles de la Administración, con inclusión de las administraciones regionales y locales, y a veces con respecto a sectores particulares. Sin embargo, en muchos países en desarrollo, los contactos entre la administración pública y el sector privado suelen ser oficiosos, espontáneos, parciales o no estructurados. Además, a menudo carecen de transparencia o claridad en lo que respecta a la determinación de los objetivos que se han de alcanzar y las cuestiones que se han de abordar, incluidas las necesidades particulares de las PYMES. Por otro lado, los contactos entre la administración pública y el sector privado suelen estar sumamente personalizados o no son claros, lo que produce resultados indeseables. Las PYMES por lo general tienen poca confianza en las administraciones públicas y, debido a los reglamentos y las inspecciones pesados y la tributación injusta, las consideran una fuente de problemas más que de asistencia.

11. Los defectos de esas interrelaciones privan al Estado de aportaciones adecuadas para la adopción de políticas y a las empresas de aportaciones públicas para su planificación estratégica. En consecuencia, debido a esos defectos, no siempre resulta evidente que el proceso de elaboración de políticas y de creación de instituciones en apoyo de las PYMES en un país responde con eficacia a las necesidades y preocupaciones de las PYMES o tiene suficientemente en cuenta las dificultades o restricciones que afrontan.

12. Raras veces todos los miembros del sector privado están representados en este diálogo. Las PYMES, las mujeres empresarias y los jóvenes empresarios, en particular, se sienten desatendidos o incapaces de participar debido a diversas restricciones, entre ellas la falta de información, la escasez de recursos, la presión del trabajo y diversos otros obstáculos. Por añadidura, las actividades de las instituciones u organismos que participan en este diálogo a veces están fuertemente politizadas.

### **Recomendaciones sobre políticas**

13. *En primer lugar, los gobiernos deben crear mecanismos para establecer un diálogo estructural entre el sector público y el privado. Estos diálogos pueden adoptar la forma de juntas de empresas consultivas, grupos de asesoramiento, cámaras de comercio y asociaciones empresariales. Esos mecanismos deben aplicar los criterios siguientes:*

- *Todos los interesados pertinentes están representados y los criterios para elegirlos son transparentes;*
- *Los objetivos y el programa están claramente especificados y quedan relacionados con los interesados;*
- *Los períodos de sesiones se celebran con regularidad o se convocan sobre la base de criterios que son transparentes y aceptados por todos los interesados;*
- *Existe transparencia con respecto a cómo y quién establece el programa, cómo se eligen los representantes y con cuánta frecuencia se celebran las reuniones;*
- *Existe una responsabilidad y una obligación de seguimiento de los progresos o repercusiones del diálogo;*
- *Los mecanismos asumen una doble función: como foro para que el Gobierno transmita al sector privado sus impresiones sobre las cuestiones y como vía para que el sector privado plantee preguntas;*
- *Los diálogos se celebran a todos los niveles: nacional, regional y local.*

14. *En segundo lugar, los gobiernos deben promover la capacitación y la creación de capacidad para que el diálogo con el sector público funcione; de lo contrario, determinados segmentos de la comunidad empresarial no podrán exponer de manera adecuada sus preocupaciones y necesidades. Por otro lado, se deben reforzar las organizaciones representativas por medio de esfuerzos de creación de capacidad. En el recuadro 1 figura una lista de verificación con respecto a las asociaciones empresariales del sector privado.*

### Recuadro 1

#### Lista de verificación de las asociaciones empresariales del sector privado

- ¿Qué grado de representatividad tienen las asociaciones?
- ¿Cómo son elegidas?
- ¿Cómo son administradas?
- ¿Cómo se presta atención en estos órganos a los productores locales, grandes y pequeños?
- ¿Quién decide qué tareas asume la asociación?
- ¿Existe alguna secretaría especializada y, en caso afirmativo, la administran los productores locales?

*Fuente:* Nadvi (1999).

15. *Por último, y quizá ello es sumamente importante, las administraciones públicas deben adoptar una actitud abierta y positiva con respecto al diálogo con el sector privado y estar verdaderamente dispuestas a tener en cuenta las opiniones del sector privado en la adopción de políticas. Para ello, muchos gobiernos tendrán que sustituir un "enfoque más administrativo" por un "enfoque más gerencial" con respecto al sector privado.*

### 5. Servicios de promoción de la empresa

16. En el último decenio los gobiernos y los donantes internacionales han prestado una atención cada vez mayor a la prestación de servicios de promoción de la empresa (SPE) en favor de 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.

17. 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.

18. En 1997 la Comisión de Organismos Donantes para el Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa elaboró nuevas directrices para la formulación y prestación de SPE con el objetivo de aumentar la eficacia, el alcance y la sostenibilidad de las intervenciones de SPE. La comunidad internacional apoyó una serie de principios de buenas prácticas, entre ellos:



- La concentración en el estímulo de la demanda de SPE dando a conocer a las PYMES sus beneficios;
- La sustitución de la prestación de servicios directos por la administración pública por la creación de instituciones privadas de intermediación (proveedores de SPE);
- La concesión de subvenciones con fines específicos y limitación de tiempo.

19. Las organizaciones de intermediación empresarial eficaces para la prestación de servicios financieros y no financieros son esenciales para que las empresas puedan tomar lo que se ha denominado "la autopista a la competitividad" y estar "dispuestas a la asociación". Las medidas adoptadas en esta esfera abordarán la cuestión de la "brecha de capacidad" en capital humano en lo que respecta a los conocimientos técnicos y de gestión.

### **Recomendaciones sobre políticas**

20. *En principio el apoyo de los SPE a las PYMES debe ser suministrado por el sector privado y, cuando los SPE ya son demandados por el mercado, los Estados no deben ser los proveedores directos del servicio. Al contrario, deben ser los utilizadores indirectos de las estructuras de apoyo mesoeconómicas locales en el sector privado, como los programas de creación de capacidad, las asociaciones empresariales y los consultores privados. Si existe una relación costo-beneficio desfavorable o en casos de "beneficiarios sin contrapartida" (en lo que respecta a los bienes públicos), las subvenciones estatales se pueden tomar en consideración. En cualquier caso, los mecanismos y las estructuras se deben concebir de una manera empresarial.*

21. *Teniendo presentes las presiones de tiempo sobre las PYMES, los SPE deben estar físicamente lo más cerca posible y ser lo más convenientes posible para el pequeño empresario. Esto requiere la descentralización vertical y territorial máxima factible en la organización de los SPE. En los últimos años los métodos se han concentrado en la creación de centros de apoyo a la empresa en diversas regiones y localidades del país donde podían estar justificados por el número de beneficiarios potenciales. Hablando en términos generales, existen centros únicos en los que los empresarios tienen acceso a todo un conjunto de servicios y aportaciones (por ejemplo, capacitación empresarial, información, financiación, control de la calidad, establecimiento de redes y asesoramiento empresarial) necesarios para la expansión de sus empresas y para enfrentarse con presiones externas cada vez más competitivas.*

### **6. Acceso a la financiación**

22. 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 inversionistas han sido reacios a prestar servicios a las PYMES por distintas razones, entre otras las siguientes (UNCTAD 2002d):

- Los acreedores y los inversionistas consideran que las PYMES son clientes de alto riesgo porque tienen activos insuficientes y se caracterizan por una escasa capitalización, su vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado y un elevado índice de mortalidad;
- La desigualdad de la información derivada de la falta de registros contables de las PYMES y los estados financieros o planes empresariales inadecuados, hace difícil que los acreedores e inversionistas puedan evaluar la solvencia de las propuestas potenciales de las PYMES;
- La financiación de las PYMES no es un negocio rentable debido a los elevados costos administrativos o de transacción inherentes a los préstamos o la inversión de pequeñas cantidades.

23. Algunos bancos comerciales han empezado a prestar servicios en el mercado de las PYMES utilizando innovaciones financieras para reducir tanto los costos como los riesgos de los préstamos a este sector. La concesión de licencias es asimismo una opción atractiva para atender a las necesidades de las PYMES en lo que respecta a fábrica y equipo. El capital de riesgo, por otro lado, no constituye una opción en la mayor parte de los países en desarrollo a causa de las estrictas condiciones del mercado que se imponen para que la industria sea viable.

#### **Recomendación sobre las políticas**

24. *Para alentar a los bancos comerciales a hacer 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. Al indicar 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 influiría en 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.*

#### **7. La combinación de SPE y financiación**

25. Los proveedores de servicios a las empresas suelen estar en mejores condiciones que las instituciones financieras para determinar los posibles clientes, verificar su solvencia, hacer un examen previo de las propuestas de proyectos, difundir sistemas financieros y contables fáciles de usar, vigilar los reembolsos, ejercer presión sobre los colegas y mantener contactos personalizados durante todo el período de reembolso.

## **Recomendación sobre políticas**

26. *Los gobiernos deben promover asociaciones entre instituciones financieras y no financieras para facilitar el acceso a financiación mediante la reducción de los costos y los riesgos de la prestación de servicios al sector de las PYMES.*

## **8. Incentivos financieros y fiscales**

27. A menudo se requieren incentivos financieros y fiscales para que las PYMES puedan mantener su flujo de caja o prestar asistencia a empresas desfavorecidas en las zonas rurales o en sectores deprimidos.

28. Entre los incentivos que se pueden tomar en consideración figuran los siguientes:

- Incentivos financieros: donaciones, créditos subvencionados y seguros a tipos preferenciales;
- Incentivos fiscales: moratorias fiscales, reducción o exención de los impuestos sobre los beneficios, el capital, la mano de obra, las ventas, el valor añadido, las importaciones y las exportaciones; y
- Otros incentivos: por ejemplo, la infraestructura subvencionada y los servicios públicos subvencionados.

29. Para diseñar los planes de incentivos se debe poner sumo cuidado en evitar los problemas de riesgo moral y selección negativa. Los incentivos deben ajustarse a la situación económica y fiscal de cada país. Los incentivos deben concederse de manera transparente y ser supervisados, y deben estar sometidos a una contabilidad estricta.

## **9. Cooperación entre empresas**

### **9.1. Agrupación de empresas**

30. La agrupación de empresas tiene la posibilidad de facultar a los países en desarrollo para que superen algunos de los principales obstáculos al desarrollo industrial. Con la ayuda adecuada en forma de asistencia tecnológica, apoyo financiero y un entorno estimulante, las agrupaciones de empresas pueden producir artículos de un alto contenido tecnológico y pasar a ser competitivas a escala mundial.

## **Recomendaciones sobre políticas**

31. *La intervención política debe limitarse a reforzar únicamente a las agrupaciones de empresas elegidas por su elevado potencial de crecimiento y no respaldar aglomeraciones de empresas minúsculas de una manera indiscriminada. La experiencia demuestra que medidas específicas como la creación y/o el fortalecimiento de escuelas técnicas, centros de investigación, juntas de promoción de las exportaciones, institutos de certificación de la calidad y asociaciones empresariales, y mecanismos de activación, como la promoción de marcas comerciales y nuevas imágenes de productos/emplazamientos o, el establecimiento de alianzas*

*estratégicas entre los agentes públicos y privados, pueden desempeñar una función de estímulo y apoyo al cambio, a las corrientes de conocimientos tácitos y al aprendizaje interactivo.*

32. *En particular, se deben tener presentes las buenas prácticas siguientes al realizar programas de promoción de las agrupaciones de empresas:*

- a) *Se deben determinar y aplicar iniciativas con una participación de abajo a arriba de los principales grupos de intereses locales, tanto públicos como privados. Para ello hacen falta procedimientos de creación de consenso en los que participen los trabajadores y los empleadores directamente o por intermedio de sus asociaciones.*
- b) *Los propios receptores deben estar encargados del proceso de evaluación de las necesidades y no limitarse a participar en el programa como usuarios finales. Es esencial un enfoque participativo si se quiere que se establezcan a largo plazo unas visiones y alianzas estratégicas comunes.*
- c) *Hace falta una innovación "social" para ayudar a los agentes locales a hacer frente a los cambios mundiales. En general, los obstáculos a la introducción de cambios en las actitudes, las funciones y la distribución del poder son mucho más difíciles de superar que los problemas estrictamente técnicos o tecnológicos.*
- d) *El objetivo de las medidas de apoyo no debe ser una empresa única, sino una red de empresas. La prestación de servicios comunes tiene dos principales ventajas: i) reduce los costos de las transacciones; y ii) contribuye a crear una relación recíproca entre las empresas, mejorando su eficiencia y aumentando al máximo el potencial del grupo mediante la promoción del aprendizaje mutuo.*

## **9.2. Zonas de elaboración de exportaciones, parques industriales e incubadoras**

33. Los esfuerzos del Estado deben concentrarse en regiones atrasadas con una estructura reducida y escasa disponibilidad de recursos humanos calificados. Más bien, las zonas industriales francas (ZIF) y las tecnópolis deben estar emplazadas cerca de centros comerciales, industriales o científicos en los que ya se está produciendo una expansión de la producción industrial de una manera competitiva.

### **Recomendaciones sobre políticas**

- a) *Las medidas destinadas al desarrollo industrial deben considerarse como un catalizador del desarrollo para el resto de la economía. Se deben promover las asociaciones innovadoras entre el sector público y el privado. El gobierno puede aportar infraestructura, pero las instalaciones y los servicios básicos en las zonas industriales francas (ZIF) deben estar administrados por el sector privado.*
- b) *La promoción con éxito de las zonas industriales entraña forzosamente un amplio conjunto de factores complementarios como los servicios de desarrollo de la empresa, de desarrollo de los recursos humanos o de los conocimientos prácticos, la financiación y la asistencia técnica, incluida la necesaria para mejorar la tecnología.*

- c) *La relación recíproca entre la industria local y la comunidad local en conjunto es muy importante para crear externalidades positivas. Las zonas industriales deben abarcar empresas locales de diferentes sectores con el fin de impulsar la interacción con los principales arrendatarios y de lograr economías externas.*

### **9.3. Vinculaciones entre grandes y pequeñas empresas**

34. 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. Cabe promover las 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 facilitar el acceso de las PYMES a mercados nuevos y diversificados o a información sobre las tendencias de los mercados, o ayudarles a adquirir y dominar nuevas tecnologías y técnicas, y a resolver problemas de flujo de efectivo y financiación. A través de las vinculaciones las ETN comparten su hoja de ruta con las PYMES a fin de que éstas puedan prepararse y estar en condiciones de afrontar los cambios en las tendencias del mercado y la tecnología.

35. Varios países, entre ellos Filipinas, Irlanda, Malasia, México, Sudáfrica y Singapur, se han beneficiado del impacto positivo sobre el desarrollo y de las vinculaciones entre las ETN y las PYMES, que han sido decisivas 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. Las investigaciones de la UNCTAD (2001) ponen de manifiesto, sin embargo, que esto no sucede automáticamente. Hace falta una cooperación entre todos los interesados: gobiernos, ETN, PYMES y sus organismos de apoyo. Probablemente uno de los programas que ha dado más resultado es el programa malasio sobre los proveedores mundiales, que promueve las capacidades y competencias de las PYMES y proporciona posibilidades empresariales por medio de asociaciones entre el gobierno, las ETN y los organismos de apoyo a las PYMES.

### **Recomendaciones sobre políticas**

36. *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 conceder incentivos económicos, tanto a las ETN como a las PYMES; y debe entablar un diálogo con el sector público y privado para poder adaptar constantemente su estrategia a las nuevas condiciones. Los organismos de apoyo a las PYMES deben prestar un apoyo selectivo a estas empresas 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 asegurar 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.*

## 10. Desarrollo y financiación de la tecnología

- *"La falta de financiación y de tecnología apropiada es sin duda un gran obstáculo para los productores y exportadores de los países en desarrollo, que impide a éstos beneficiarse plenamente de sus derechos comerciales. Muchas de las soluciones propuestas en el programa posterior a Doha sólo serán viables si se dispone de financiación" (Rubens Ricupero, Ginebra, 18 de febrero de 2002).*

37. El desarrollo de la tecnología es un determinante fundamental de la capacidad de las empresas de los países en desarrollo para competir en los mercados mundiales. No obstante, varios estudios demuestran que sólo un puñado de países en desarrollo ha conseguido reducir la "brecha tecnológica" en comparación con las economías desarrolladas, y que muchos otros países se han quedado a la zaga.

38. Como muestra el Índice de rendimiento industrial competitivo establecido por la ONUDI la mayor parte de las economías que están avanzando están situadas en Asia. Cabe señalar<sup>2</sup> algunos factores fundamentales que explican el éxito de las economías asiáticas, entre otros los siguientes:

- Visión y compromiso del gobierno;
- Capacitación en materia de conocimientos prácticos;
- Atracción de IED orientada a la exportación;
- Apoyo a la industria local; y
- Esfuerzos tecnológicos locales en relación con la I+D.

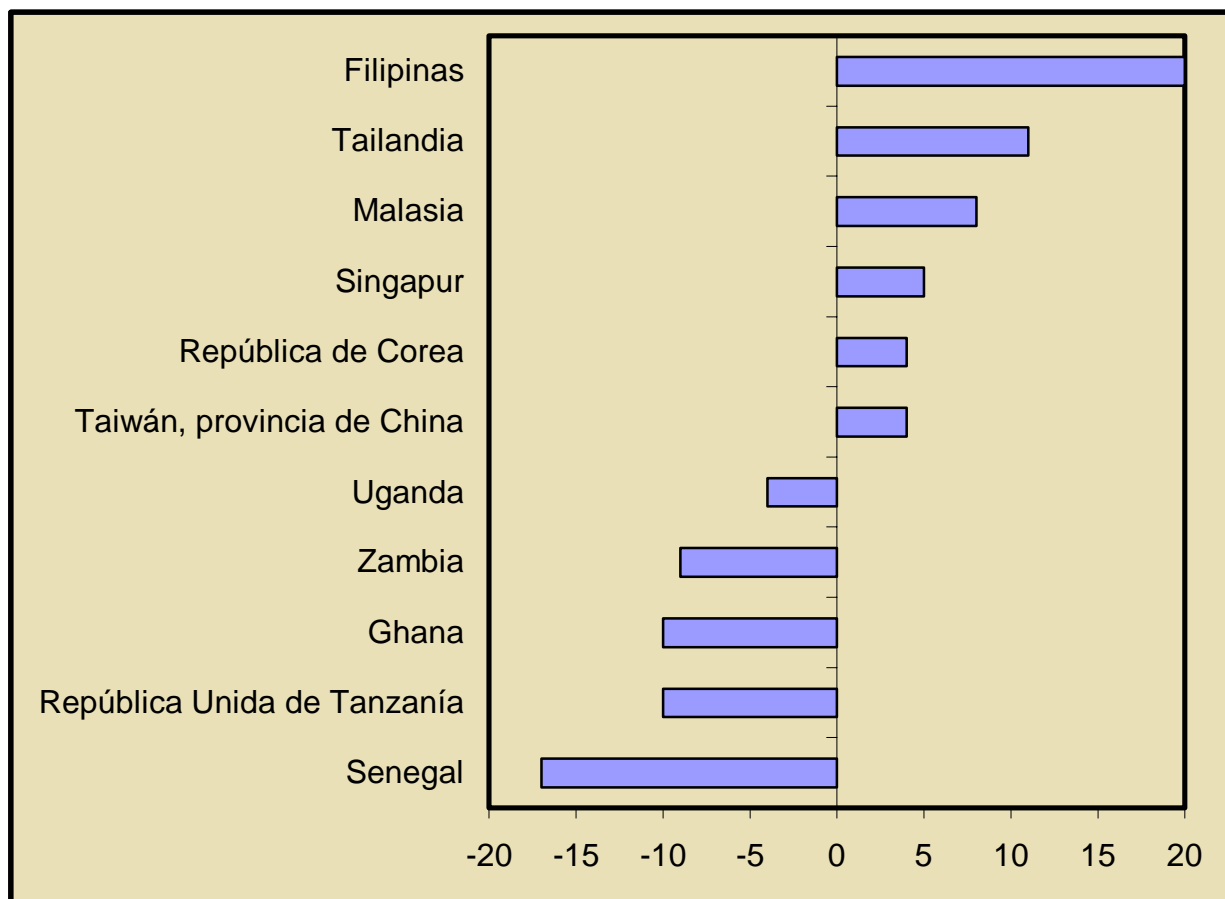
39. En el éxito de Asia intervino asimismo un elemento de suerte, a saber, el crecimiento de la industria de los semiconductores que, unido a políticas industriales correctas y a las condiciones generales adecuadas, contribuyó al éxito de Asia. En consecuencia, la repetición de las políticas asiáticas no producirá el mismo efecto en los países africanos o latinoamericanos puesto que tanto el marco internacional como las posibilidades han cambiado. No obstante, los principios que explican el éxito de Asia, como los anteriormente enumerados, siguen constituyendo un punto de partida.

---

<sup>2</sup> Fuente: Reunión de expertos sobre políticas y programas de desarrollo y dominio de la tecnología, con inclusión de la función de la IED, Ginebra, 16 a 18 de julio de 2003. Véase también UNCTAD (2003b).

**Figura 2**

**Cambios en la clasificación del índice del rendimiento industrial competitivo (RIC) con respecto a determinados países entre 1985 y 1998**



Fuente: ONUDI (2002).

40. Además, con respecto a la financiación de la tecnología, las dificultades que afrontan las empresas para obtener financiación son más pronunciadas cuando se trata de obtener financiación para una inversión tecnológica. El resultado de las inversiones en tecnología, especialmente en casos de proyectos de I+D, que establecen la puesta en marcha de la tecnología, el lanzamiento de nuevos productos y la adaptación de productos nuevos, es sumamente incierto, materializándose la posible rentabilidad de la inversión sólo después de largos períodos (UNCTAD 2002c).

#### **Recomendaciones sobre políticas**

41. *Las políticas industriales y tecnológicas integradas en lo que respecta a la competitividad desempeñan una importante función que permite a los países ascender por la escala tecnológica. Esas políticas requieren un apoyo sostenido y el empleo de asociaciones del sector público y el privado para aplicarlas, con el gobierno como el facilitador y el sector privado como el impulsor.*

42. *Los gobiernos podrían considerar la conveniencia de recurrir a un nuevo tipo de inversionista extranjero que esté dispuesto a invertir en tecnologías con gran densidad de conocimientos y a transferirlas sin olvidar la necesidad de prestar asistencia a empresas locales. Además, las políticas sobre incentivos deben tener por finalidad dar a las empresas (locales y extranjeras) la posibilidad de crear capacidades tecnológicas, ya que esas políticas son la base de la competitividad.*

43. *Los factores del desarrollo tecnológico (como el desarrollo de los conocimientos prácticos, las capacidades de I+D, la capacidad para atraer inversiones extranjeras directas, el fortalecimiento de las empresas locales y la infraestructura) están interrelacionados. En consecuencia, los gobiernos no pueden permitirse descuidar ninguno de los factores esenciales de la tecnología si desean crear un círculo virtuoso para desarrollar la tecnología.*

44. *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 la emisión de acciones. En consecuencia, se necesita algún apoyo financiero oficial, por ejemplo en forma de donaciones, garantías de préstamos y 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 Estado es especialmente necesaria cuando la incertidumbre y los largos plazos de recuperación desalientan a las fuentes tradicionales de financiación. Cuando se opte por la intervención del Estado, deben examinarse los riesgos que conlleva esa financiación, por ejemplo, las distorsiones del mercado, y la posibilidad de una selección equivocada.*

## **11. Espíritu empresarial y competitividad**

45. El consorcio Global Entrepreneurship Monitor (GEM) realizó un estudio en 37 países sobre los niveles de espíritu empresarial en las economías desarrolladas y en desarrollo. La figura 3 describe algunos de sus resultados con respecto a los niveles de espíritu empresarial en diferentes regiones del mundo. Muestra que los niveles de actividad empresarial varían considerablemente entre regiones y países. Las cifras varían de menos de 5 empresarios por 100 adultos en algunas economías europeas y asiáticas desarrolladas a más de 20 en algunos países asiáticos en desarrollo. En general, los niveles de espíritu empresarial son superiores en los países en desarrollo que en los países desarrollados.

46. Aunque el estudio comprueba que los niveles elevados de actividad empresarial están vinculados con niveles superiores de crecimiento económico, de los datos se han extraído algunas observaciones desconcertantes. Por ejemplo, Singapur, que ha sido clasificado por algunos estudios como la economía más competitiva del mundo, tiene unos niveles reducidos de actividad empresarial. El estudio GEM hace una interesante distinción entre los "empresarios por necesidad" y los "empresarios que aprovechan las oportunidades" lo que en parte explica esta paradoja. Por supuesto, existen varios otros factores que contribuyen a que los niveles elevados de espíritu empresarial no estén necesariamente vinculados a unos altos niveles de competitividad.



47. Los empresarios por necesidad se definen como personas que han pasado a ser empresarios porque no pueden encontrar otro trabajo adecuado. Los empresarios que aprovechan las oportunidades, por otro lado, son empresarios porque han optado por sacar partido de una oportunidad empresarial y, por consiguiente, es más probable que sus empresas estén orientadas al crecimiento y contribuyen más a la competitividad del país. El estudio revela que el número de empresarios por necesidad suele ser considerablemente superior en los países en desarrollo que en los países desarrollados.

48. En el estudio se hace otra distinción, a saber, la de los "empresarios con gran potencial". Se trata de empresarios que tratan de alcanzar tasas de crecimiento muy elevadas. El estudio los define como empresarios que esperan crear 20 o más puestos de trabajo en un plazo de cinco años y que tienen la intención de exportar bienes y servicios. Llegaba a la conclusión de que esas empresas son sumamente raras, pero desempeñan un papel muy importante en la creación de nuevos puestos de trabajo y en la promoción del crecimiento económico y la competitividad del país.

### **Recomendaciones sobre políticas**

49. *Los empresarios por necesidad y los empresarios que aprovechan oportunidades, especialmente los empresarios de gran potencial, desempeñan diferentes funciones en la economía y deben contar con diferentes políticas. Los empresarios por necesidad desempeñan una importante función en la erradicación de la pobreza, mientras que los empresarios que aprovechan las oportunidades, especialmente los empresarios de gran potencial, contribuyen más a promover la competitividad de la economía. En consecuencia, los gobiernos deben considerar la conveniencia de idear enfoques políticos separados para los diferentes tipos de empresarios.*

Figura 3

Actividad empresarial por regiones del mundo



Fuente: Reproducción del estudio GEM.

## 12. Coherencia de las políticas a nivel internacional

50. 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 podían ver limitada su capacidad para promover mejoras a nivel microeconómico como resultado de políticas macroeconómicas como las políticas de ajuste estructural, 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.

51. El nuevo modelo económico de liberalización del comercio, privatización, desregulación e inversión extranjera directa propugnado por las instituciones de Bretton Woods hacía en gran medida caso omiso de las condiciones microeconómicas con respecto al desarrollo y las PYMES. Las prescripciones 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 y las instituciones. El Consenso de

Washington no incluía políticas relativas al fortalecimiento institucional y a las mejoras microeconómicas en materia de competencia, tecnología y empresa.

52. El impacto de unas políticas fiscales y monetarias excesivamente restrictivas puede contrarrestar las políticas industriales y las mejoras a nivel microeconómico. 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. Irónicamente, las ETN japonesas estaban más preocupadas por el estado de la microeconomía tailandesa y la capacidad de las PYMES tailandesas para superar la carestía de crédito. Esto se debió en gran parte a que las ETN japonesas comprendían que su viabilidad y competitividad dependían de la prosperidad de las PYMES suministradoras tailandesas (Régnier, 2000). En consecuencia, las ETN japonesas emprendieron una serie de medidas de apoyo que permitieron a sus proveedores tailandeses sobrevivir a la crisis.

53. Un análisis de las repercusiones del programa de ajuste económico y estructural del Banco Mundial, llevado a cabo por Zimbabwe de 1991 a 1998 demostró que los cambios efectuados por medio de ese programa produjeron una reducción del valor de la cadena de producción de Zimbabwe, que es precisamente lo contrario de lo que se necesitaba para mejorar la competitividad. (McPherson, 2000.)

54. El nuevo Acuerdo propuesto sobre coeficientes mínimos de capital (Basilea II) que sustituirá al Acuerdo de 1988 en 2007, tiene por objeto adaptar los riesgos a las necesidades de capital. Aunque podría mejorar el funcionamiento de los mercados financieros, es posible que afecte negativamente a la financiación de las PYMES a mediano y corto plazo, y que causará también un aumento de la concentración en el sector bancario. Tanto en Europa como en América del Norte ha habido objeciones y hay solicitudes de que se estudien más a fondo sus repercusiones antes de proceder a su ejecución. Con arreglo al nuevo acuerdo, el riesgo ponderado con respecto a los préstamos a las PYMES podría aumentar debido a que los préstamos se perciben como de alto riesgo y en general se conceden con garantías inadecuadas. Si la carga del riesgo aumenta, ello inducirá al banco a incrementar la prima de riesgo cobrada a las PYMES. El empleo de clasificaciones para determinar la importancia de los riesgos podría asimismo afectar a las PYMES puesto que el costo de facilitarles una clasificación es extremadamente elevado. Las empresas clasificadoras tendrán dificultades para utilizar sus escalas y prácticas actuales para calificar a las PYMES, porque en general carecen de conocimientos sobre su perfil de riesgo. Si las PYMES no cuentan con una clasificación de riesgos, ello aumentará la importancia de los riesgos. Cuanto mayor es el riesgo del banco, mayores son las reservas necesarias, y como esas reservas frecuentemente obtienen un interés mínimo, los bancos estarán tentados de evitar la concesión de préstamos a las PYMES.

55. El Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) podía reducir el margen de la política nacional para fortalecer la competitividad a nivel de la empresa. 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).

56. Los artículos 8 y 9 introducen un dispositivo similar al del semáforo, en virtud del cual las subvenciones prohibidas (para la sustitución de exportaciones e importaciones o que dependen 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 relativo a las subvenciones no recurribles ha caducado. Esto se debió a una decisión adoptada por los países en desarrollo que consideraban que los países desarrollados utilizarían esas subvenciones como "refugios". Esto ha creado un entorno que adolece de falta de seguridad jurídica, ya que los gobiernos podían ser objeto de hostigamiento procesal, lo que tendría un efecto negativo sobre la asistencia pública para tecnología. Algunos expertos de países en desarrollo recomiendan que se prolongue en favor de los países en desarrollo el período de transición para las subvenciones a la exportación y que las subvenciones tecnológicas se reclasifiquen como "subvenciones no recurribles", exclusivamente para los países en desarrollo. Se sugirió también que conviene negociar cláusulas 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.

### **Recomendaciones sobre políticas**

57. *La UNCTAD recomendó en el World Investment Report 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 de vínculos más estrechos, el suministro de tecnología y la capacitación de los proveedores locales y su personal. Los efectos de distorsión de estas medidas podían 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).*

## **13. Conclusiones**

58. Esta nota expositiva ha pasado revista a un amplio conjunto de esferas políticas en el desarrollo de la empresa y presenta opciones políticas después de cada sector con respecto a la forma de promover la competitividad de las empresas en los países en desarrollo. Presenta igualmente de una manera concisa todas las esferas fundamentales de la política empresarial que ha examinado la Comisión desde la X UNCTAD. La nota podría ser utilizada como una directriz política con respecto a la competitividad de las empresas que se podría presentar y debatir en la XI UNCTAD.

## Referencias

- Bannok, G., Gamser, M., Juhlin, M. y McCann, A. (2002) Indigenous private sector development and regulation in Africa and Central Europe: A 10 country study, mimeografiado.
- Chudnovsky, D. (2001) "Fostering national competitiveness in a globalizing world economy", documento de discusión, UNCTAD.
- Hughes, A. y Brewster, H. (2002) "Lowering the threshold: Reducing the cost and risk of private direct investment in Least Developed, Small and Vulnerable Economies", Londres, Secretaría del Commonwealth, División de Asuntos Económicos, febrero.
- Djankov S., La Porta R, Lopez de Silanes F. y Shleifer A. (2000) The Regulation of Entry, NBER Working Paper 7892, Cambridge, Mass.
- McPherson, M. (2000) "Structural adjustment and small enterprise: The case of Zimbabwe, 1991-1998", The South African Journal of Economics, vol. 68 N° 3 (septiembre de 2000) págs. 514 a 536.
- Nadvi, K. (1999) "Facing the new competition: Business associations in developing country industrial clusters", DP/103/1999, OIT, Ginebra.
- Régnier, P. (2000) "Small and medium enterprises in distress", Gower, Hampshire, Reino Unido.
- UNCTAD (2001) World Investment Report 2001, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2002a) "Improving the competitiveness of SMEs through enhancing productive capacity", TD/B/COM.3/51.
- UNCTAD (2000b) World Investment Report 2000, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2000c) "Financing technology for SMEs", TD/B/COM.3/EM.16/2.
- UNCTAD (2002d). "Improving the competitiveness of SMEs in developing countries: The role of finance to enhance enterprise development", UNCTAD/ITE/TEB/Misc.3, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

UNCTAD (2003a) "Enhancing the contribution of the indigenous private sector to African development opportunities for African-Asian cooperation", documento preparado por la secretaría de la UNCTAD para las reuniones de expertos y alto nivel del PNUD y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas sobre el apoyo de la Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África a las Políticas Regionales para Desarrollar el Sector Privado en África, Marruecos, abril de 2003.

UNCTAD (2003b) "Policies and programmes for technology development and mastery, including the role of FDI", TD/B/COM.3/EM.18/2.

ONUDI (2002) Informe sobre el Desarrollo Industrial correspondiente a 2002/2003: Competir mediante la innovación y el aprendizaje, ONUDI, Viena.

-----