



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.3/EM.23/2  
20 de octubre de 2004

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión de la Empresa, la Facilitación de la  
Actividad Empresarial y el Desarrollo  
Reunión de Expertos en la promoción de la  
competitividad de las exportaciones  
de las PYMES  
Ginebra, 6 a 10 de diciembre de 2004  
Tema 3 del programa provisional

**PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS  
EXPORTACIONES DE LAS PYMES**

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

---

\* Este documento se presenta en la fecha indicada más arriba por motivos técnicos.

### Resumen

La Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo, en su octavo período de sesiones, celebrado en Ginebra (12 a 15 de enero de 2004), examinó la nota titulada "Opciones de política para fortalecer la competitividad de las PYMES" (TD/B/COM.3/58), en la que se recomiendan opciones concretas de política que podrían adoptar los países en desarrollo para reforzar la competitividad de las empresas. La Comisión decidió continuar su labor en este ámbito prestando especial atención a la promoción de la competitividad de las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas, en particular mediante posibles vinculaciones con cadenas de suministro internacionales.

Una preocupación dominante de los países en desarrollo en relación con su participación en el comercio mundial es su falta de capacidad para competir en el plano internacional. Necesitan resolver las limitaciones debidas al suministro y crear una capacidad productiva nacional y una eficaz infraestructura para el comercio y el transporte. En el Consenso de São Paulo se afirma que "El fomento de la capacidad productiva y el mejoramiento de la competitividad internacional requieren esfuerzos colectivos y coherentes, en especial por parte de los países en desarrollo interesados, pero también por parte de los países de origen, los inversores y la comunidad internacional en conjunto". Diversos interesados participan en mayor o menor medida en el mejoramiento de la competitividad de las exportaciones de las PYMES de los países en desarrollo.

En este documento se examinan las políticas y las medidas que podrían adoptar los gobiernos, el sector privado y la comunidad internacional para mejorar la competitividad de las exportaciones de las PYMES de los países en desarrollo. Las vinculaciones con las empresas transnacionales (ETN) merecen especial atención, ya que esos agentes del sector privado están cada vez más a la vanguardia en la producción, el comercio y las finanzas mundiales. Tras un rápido examen del concepto de competitividad de las exportaciones, en la primera parte se describe el contexto internacional en evolución, que da lugar a nuevas oportunidades y riesgos para las PYMES. En la segunda parte se resumen las formas en que las PYMES podrían acceder a los mercados internacionales, y luego se examinan las razones para promover las exportaciones de las PYMES por medio de la inversión extranjera directa y de las vinculaciones empresariales. En la tercera parte se hacen recomendaciones de política a los distintos interesados del sector privado y del sector público a fin de permitir que las PYMES logren buenos resultados en sus exportaciones.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	4
I. COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES DE LAS PYMES: EL NUEVO CONTEXTO DE LA COMPETENCIA MUNDIAL.....	7 - 15	5
A. Breve examen del concepto de competitividad de las exportaciones.....	7 - 12	5
B. Nuevas oportunidades y riesgos que supone el acceso de las PYMES a los mercados mundiales.....	13 - 15	7
II. ACTIVIDADES DE EXPORTACIÓN DE LAS PYMES: EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LAS VINCULACIONES ENTRE LAS ETN Y LAS PYMES.....	16 - 25	8
A. Modelos tradicionales de internacionalización de las PYMES mediante las exportaciones.....	16	8
B. Papel estratégico de las vinculaciones entre las ETN y las PYMES.....	17 - 19	9
C. La entrada de IED y las vinculaciones de las PYMES con las ETN: ventajas e inconvenientes potenciales.....	20 - 25	10
III. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LA PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES DE LAS PYMES.....	26 - 51	12
A. Recomendaciones de política a los gobiernos.....	29 - 38	12
B. Recomendaciones al sector privado.....	39 - 47	16
C. Recomendaciones a la comunidad internacional.....	48 - 51	18
CONCLUSIÓN.....	52 - 55	21
REFERENCIAS.....		23

## INTRODUCCIÓN

1. Durante mucho tiempo se consideró que el comercio y la inversión eran poderosos instrumentos de fomento del desarrollo. Abren nuevos mercados y permiten ampliar la capacidad productiva y aumentar los ingresos y el empleo. Uno de los principales motivos de preocupación de los países en desarrollo en relación con su participación en el comercio mundial es su falta de competitividad. Es preciso que resuelvan las limitaciones del suministro, que creen una capacidad productiva nacional y una infraestructura eficiente para el comercio y el transporte y que apliquen una estrategia coherente de promoción de las exportaciones y de la inversión. El comercio mundial, para que sea un verdadero instrumento del desarrollo, debe propiciar, a nivel local, el círculo virtuoso que suponen las exportaciones diversificadas con mayor valor añadido y empleos mejor pagados. El simple aumento de las exportaciones no garantiza el desarrollo. Según el *World Investment Report 2002*, el incremento de la competitividad permite que los países en desarrollo diversifiquen las exportaciones, escapen a la dependencia de unos pocos productos básicos y asciendan en la escala de los conocimientos especializados y de la tecnología que es fundamental para que los sueldos sigan aumentando. También permite realizar mayores economías de escala y alcance, al ofrecer mercados más amplios y variados (UNCTAD 2002a). Esto significa diversificar la oferta de exportaciones, mantener tasas más altas de crecimiento de las exportaciones a lo largo del tiempo, mejorar el contenido tecnológico y de especialización de la actividad exportadora y ampliar el número de empresas nacionales capaces de competir mundialmente.

2. La competitividad de las exportaciones de un país depende de sus empresas nacionales, incluidas las PYMES. La competitividad de las exportaciones de una empresa depende de su capacidad para mantener o mejorar su posición en los mercados internacionales, directa o indirectamente, suministrando productos de calidad oportunamente y a precios competitivos. A este fin se requiere flexibilidad para responder rápidamente a los cambios de la demanda y gestionar adecuadamente la diferenciación de los productos mediante la creación de capacidad innovadora y mecanismos eficaces de comercialización (UNCTAD 2002b).

3. Las PYMES representan el grueso de la producción manufacturera y una proporción aún mayor de los servicios, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Aportan más del 55% del PIB y más del 65% del empleo total en los países de altos ingresos (OCDE 2004a). En los países en desarrollo, la mayor parte de las oportunidades de empleo y de generación de ingresos depende de las PYMES, que pueden definirse como el principal motor de mitigación de la pobreza. La flexibilidad y la especialización de las PYMES también pueden contribuir, en algunos casos, a la adaptabilidad y la diversificación de los sistemas de producción nacionales.

4. En el comercio internacional, la contribución de las PYMES a los ingresos directos de exportación es menos evidente y varía mucho, incluso en los países de la OCDE. Por ejemplo, las PYMES contribuyen considerablemente a las exportaciones de productos manufacturados del Asia oriental (el 56% en la Provincia China de Taiwán, más del 40% en China y la República de Corea, y más del 31% en la India), mientras que su importancia es marginal en los países menos adelantados (PMA), especialmente en África, donde hay pocos datos sobre el comercio transfronterizo y subregional. La cuestión central estriba en saber si una mayor proporción de PYMES competitivas de países en desarrollo podrá integrarse en las cadenas de producción regionales y mundiales.

5. La capacidad de exportación de las PYMES locales puede mejorar mediante, en particular, las adecuadas vinculaciones en materia de comercio y de inversión, en sentido ascendente y descendente, con las actividades de producción y de servicios de las empresas transnacionales y otras grandes empresas. Esas vinculaciones comerciales desempeñan un papel cada vez más notable en diversos sectores de las PYMES locales que, por lo tanto, pueden ascender en la escala tecnológica y de gestión y pasar a formar parte de cadenas mundiales e integradas de producción.

6. En los últimos cuatro años, la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo ha analizado varias opciones de política con el fin de incrementar y fortalecer las PYMES de los países en desarrollo. La secretaria de la UNCTAD ha preparado varias notas sobre la potenciación de la capacidad productiva y el mejoramiento de la competitividad de las PYMES<sup>1</sup>. También se ha hecho una labor considerable sobre la competitividad de las PYMES a nivel internacional, en particular sobre las vinculaciones entre las PYMES de países en desarrollo y las empresas afiliadas extranjeras de las ETN<sup>2</sup>. Este documento se basa en esos trabajos anteriores, pero profundiza en el análisis del nuevo contexto de la competitividad mundial y presta atención a las opciones de política a niveles nacional e internacional para promover la competitividad de las exportaciones de las PYMES, en particular, mediante vinculaciones con las ETN.

## **I. COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES DE LAS PYMES: EL NUEVO CONTEXTO DE LA COMPETENCIA MUNDIAL**

### **A. Breve examen del concepto de competitividad de las exportaciones**

7. Como las empresas no producen en el vacío, su competitividad sólo puede medirse en diversos tipos de territorios de mercado a nivel subnacional, nacional y supranacional. La optimización de sus recursos de capital (recursos financieros, tecnológicos, mano de obra) determina su capacidad de penetrar en cada uno de los tres territorios de mercado. Metcalf, Ramlogan y Uyarra (2003) sostienen que la competitividad es resultado de las características de la empresa, en particular las siguientes:

---

<sup>1</sup> UNCTAD 2001a, 2002b, 2002c, 2003a, 2003b.

<sup>2</sup> Se publicó un documento (UNCTAD 2000a) que se examinó durante una mesa redonda especial sobre las "TNC-SME Linkages for Development" (Vinculaciones entre ETN y PYMES para el desarrollo), que se celebró durante la X UNCTAD, en Bangkok, en febrero de 2000; el *World Investment Report 2001* (UNCTAD 2001b) se centró, en su segunda parte, en las vinculaciones entre las empresas afiliadas extranjeras y las empresas nacionales; y en noviembre de 2000 se celebró una reunión de expertos en las relaciones entre las PYMES y las ETN para promover la competitividad de las PYMES.

- La eficiencia y la eficacia actuales de la utilización de los recursos;
- La voluntad y la posibilidad de relacionar la rentabilidad con el crecimiento de la capacidad mediante una inversión constante, y
- La capacidad de innovar en tecnología y organización y, por lo tanto, mejorar la eficiencia y la eficacia de la producción.

8. Las ventajas competitivas, que deben medirse en relación con los rivales en los mercados, dependen de lo eficientes y eficaces que sean los mercados dominantes para los productos, la mano de obra y el capital. Por capacidad de iniciativa empresarial se entiende la implantación de nuevas combinaciones e innovaciones productivas que actúan como motores para crear constantemente nuevas ventajas competitivas y oportunidades de ganancias y de crecimiento.

9. Meyer-Stamer (1995) conviene en que la competitividad se crea al nivel de las empresas, pero que, en parte, se deriva de un contexto sistémico que surge de complejas estructuras de interacción entre el Estado, las empresas y otros agentes y, por lo tanto, reviste formas diferentes en cada sociedad. Las estrategias de desarrollo de las PYMES, por consiguiente, serán necesariamente específicas de un país y de un contexto dados. Cada país tendrá sus propios obstáculos, oportunidades y prioridades para el cambio, y los recursos disponibles para la aplicación variarán de uno a otro.

10. Las empresas se benefician de externalidades derivadas de la existencia de capacidad tecnológica y de la competitividad de las exportaciones a nivel nacional. Lall (2000, pág. 21) subraya que la capacidad tecnológica nacional es más que la suma de las capacidades de las empresas de un país. Es un sistema de innovaciones que incluye las externalidades y la sinergia generada por el proceso de aprendizaje, las formas de realizar la actividad empresarial y el conocimiento y las competencias de las que son depositarias las instituciones conexas.

11. Las empresas pueden lograr la competitividad exterior por medio de las exportaciones, manteniendo la diversificación o una mejor calidad de la producción, mejorando la tecnología y las competencias y ampliando el conjunto de las empresas nacionales para competir a nivel regional y mundial. Una empresa será competitiva en los mercados externos en función de su capacidad de suministrar productos de calidad a tiempo y a precios competitivos y de responder rápidamente a los cambios de la demanda creando capacidades innovadoras y estrategias de mercado.

12. Son pocos los estudios prácticos que han examinado la correlación entre la competitividad de las PYMES a nivel nacional y la competitividad de sus exportaciones. En este debate, la cuestión central consiste en saber si las PYMES deben llegar primero a ser competitivas en el mercado nacional, antes de examinar (espontáneamente o de otra forma) la posibilidad de internacionalizarse mediante exportaciones.

## **B. Nuevas oportunidades y riesgos que supone el acceso de las PYMES a los mercados mundiales**

13. Los procesos simultáneos de mundialización y de liberalización, combinados con los rápidos avances de las tecnologías de la información y la comunicación, han abierto una nueva era en lo que se refiere a las políticas estatales, la organización de las empresas y las disciplinas multilaterales. Las políticas públicas basadas en el desarrollo local, la intervención estatal y la sustitución de importaciones parecen estar perdiendo terreno frente a un planteamiento más liberal en la mayoría de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, ha surgido un nuevo sistema de producción mundial en el que las empresas, especialmente las ETN, tienden a especializarse de forma más circunscrita en su actividad básica y a subcontratar otras funciones a otras empresas, diversificándose internacionalmente para obtener ventajas de las diferencias de costos y logística. A nivel multilateral, los gobiernos de muchos países en desarrollo han firmado compromisos que los someten a una disciplina multilateral y restringen la autonomía de la política económica nacional en favor de sus empresas.

14. La combinación de la mundialización y de la liberalización del comercio puede permitir que haga mayores economías de escala y alcance un pequeño sector de PYMES que ya son competitivas, como mínimo, en relación con uno de los mercados mundiales pujantes (los Estados Unidos de América, la Unión Europea o el Japón/Asia del noreste). La mundialización puede facilitarles el acceso a una información de mercados normalizada y a mercados mayores y distintos. También puede facilitar una nueva proximidad física o virtual entre los compradores mundiales y las PYMES locales que han creado un nicho de mercado o han demostrado tener capacidad de innovación y de lograr buenos resultados comerciales en mercados nacionales y subregionales o regionales. Es lo que ocurre cada vez más en el sector de servicios, como lo demuestra el sector de los programas informáticos en la India. Según el *World Investment Report 2004*, la producción de productos de servicio completos se distribuye actualmente a nivel internacional de dos formas: por el establecimiento de empresas afiliadas extranjeras ("deslocalización cautiva") o por la subcontratación a un prestatario de servicios externo ("deslocalización por subcontratación"), en función de las ventajas comparativas de cada uno de los lugares y de las estrategias encaminadas al incremento de la competitividad de las empresas (UNCTAD 2004a).

15. Por otro lado, la competencia mundial también puede poner en peligro a la inmensa mayoría de las PYMES exclusivamente nacionales, cuyos productos y ventas están, por lo general, sumamente localizados y segmentados. La liberalización del comercio aumenta la capacidad de los fabricantes y minoristas extranjeros ya reconocidos de penetrar en mercados remotos y subdesarrollados, y dificulta cada vez más a las PYMES la supervivencia y conservación de su posición comercial en el mercado local y, en su caso, mundial. Además, la rápida disminución de las barreras al comercio y las estrategias de internacionalización de las ETN hacen que sea cada vez más difícil para las empresas nacionales, especialmente las PYMES, llegar a que se las considere como proveedores habituales y se las incluya como componentes de los sistemas mundiales de producción. Además, en aras de la buena gestión de los mercados mundiales se tiende a recomendar, también por medio del comercio multilateral y las instituciones financieras, la adopción de macropolíticas que, en gran medida, desconocen las condiciones microeconómicas necesarias para propiciar un entorno favorable a las PYMES.

## **II. ACTIVIDADES DE EXPORTACIÓN DE LAS PYMES: EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LAS VINCULACIONES ENTRE LAS ETN Y LAS PYMES**

### **A. Modelos tradicionales de internacionalización de las PYMES mediante las exportaciones**

16. Tradicionalmente las PYMES se han internacionalizado por medio de la exportación. No obstante, otras formas están empezando a adquirir importancia. La internacionalización de las PYMES puede ahora llevarse a cabo por medio de varias actividades transfronterizas, en particular la inversión internacional y la participación en alianzas estratégicas, asociaciones y acuerdos en red, que afectan a una serie de funciones empresariales que van desde la investigación y el desarrollo de productos hasta la distribución (OCDE 2004b). En este documento se prestará atención a las actividades de exportación, pero teniendo presente que estas distintas formas de internacionalización pueden interactuar y reforzarse mutuamente. Las PYMES tienen varias posibilidades o estrategias de acceso a los mercados externos a través de las exportaciones:

- Algunas PYMES independientes<sup>3</sup> y muy especializadas han demostrado su fuerte capacidad de exportación al producir bienes destinados a nichos de mercado específicos y productos muy especializados. Los compradores extranjeros se sienten especialmente atraídos por esos productores locales. Se trata de un número muy limitado de PYMES, principalmente en los países de la OCDE y en algunas economías emergentes, donde las PYMES de alta tecnología o basadas en los conocimientos han llegado a ser exportadores mundiales. Algunas de ellas se han convertido incluso en pequeñas ETN por derecho propio (Fujita 1998), que invierten en los mercados extranjeros para producir localmente o para crear un servicio posventa muy especializado, a proximidad de los clientes. Estas PYMES, fundamentalmente de propiedad familiar, han sacado partido de una impresionante acumulación de experiencias y de conocimientos técnicos. No obstante, no hay consenso sobre las condiciones que explican la forma en que PYMES de países en desarrollo, como el Brasil, la India, la República de Corea y Sudáfrica, pueden haberse convertido a su vez en inversionistas en el extranjero, y la cuestión debería seguir investigándose.
- Las PYMES también pueden acceder a los mercados externos explotando las oportunidades que la entrada de IED o las grandes empresas locales pueden ofrecerles para iniciar una actividad de exportación indirecta. Para incrementar su capacidad de exportación, las PYMES pueden vincularse a ETN o a grandes empresas exportadoras nacionales y, de este modo, integrarse en cadenas mundiales de producción. Este grupo de PYMES, situadas fundamentalmente en países de la OCDE y, en menor

---

<sup>3</sup> Por lo general se conoce como PYME independiente la que no está controlada por otra empresa que no es una PYME. El control es el poder de una empresa de ejercer una influencia dominante sobre otra, por poseer una parte importante del capital, o a causa de un contrato concertado con esa empresa, o por sus estatutos.

medida, de Asia oriental y, más marginalmente, de América Latina, ha crecido en los últimos años, especialmente con el fenomenal aumento de la IED registrado desde principios del decenio de 1990 y con el creciente papel de las ETN en la producción y el comercio mundiales. En el caso de los PMA, es mucho más difícil investigar el origen de esos modelos de internacionalización de las PYMES, a causa de la escasez o ausencia de IED en la mayoría de ellos (aparte de la IED dirigida a los productos básicos locales y a los recursos naturales) y por la falta de datos sobre las PYMES en general y las exportadoras en particular, o por la poca calidad de esos datos.

- También la creación de agrupaciones y redes tiene el potencial de facilitar la capacidad de las PYMES de acceder a los mercados externos y de competir en pie de igualdad con empresas más grandes. La colaboración interempresarial, que supone una división del trabajo más eficiente, puede dar lugar a una mayor especialización de las pequeñas empresas, lo que abre oportunidades de obtener economías de alcance y escala. Las redes formadas principalmente por pequeñas empresas, que colaboran por medio de la especialización y de la subcontratación, han sido la clave del éxito de muchos distritos industriales de los países desarrollados (por ejemplo, Italia). En algunos países en desarrollo, también hay ejemplos de buenos resultados en sectores tales como los de la cerámica, la confección, el cuero y el calzado y los componentes automotores y electrónicos.

#### **B. Papel estratégico de las vinculaciones entre las ETN y las PYMES**

17. Los países en desarrollo pueden obtener buenos resultados en el sector de las exportaciones industriales complejas sin pasar por las redes de ETN, a condición de que logren crear la necesaria estructura nacional de medios tecnológicos, como lo demuestran los ejemplos de la República de Corea y de la Provincia China de Taiwán. No obstante, el contexto internacional en transformación, el creciente papel de las ETN en la producción y el comercio mundiales, y el aumento del número de PYMES que forman parte de cadenas internacionales de producción en distintas etapas del valor añadido podrían indicar que gran parte del crecimiento de las exportaciones en el futuro dependerá, directa o indirectamente, de los sistemas de producción de las ETN.

18. Por consiguiente, se ha producido un giro en el enfoque de la internacionalización de las PYMES. Mientras que en la economía clásica de las PYMES se solía decir que cuanto más autónoma fuera una pequeña empresa tanto mejor sería, actualmente se "invita" a las PYMES del mundo en desarrollo a crecer mediante vinculaciones dependientes e interdependientes con grandes empresas y conglomerados. En otras palabras, aunque el enfoque clásico no ha sido radicalmente cuestionado por la mundialización, especialmente teniendo en cuenta que se sigue aplicando a un número muy limitado de PYMES de los países desarrollados y menos todavía de otras partes del mundo, la autonomía de las PYMES ya no es la panacea.

19. La UNCTAD desempeña un papel de vanguardia en el análisis de los efectos de la IED sobre la competitividad de las exportaciones de las empresas nacionales (UNCTAD 2000a, 2000b, 2001b). La razón principal es que la IED y las vinculaciones comerciales desempeñan un papel más importante mundialmente y deberían poder incrementar gradualmente la capacidad de producción de las empresas locales de los países en desarrollo, en particular el sector de las PYMES o por lo menos sus sectores más prometedores, como ya

ocurre en los países de la OCDE y en algunas economías emergentes. Esas vinculaciones permitirían a las PYMES acceder a determinados recursos clave, de los cuales el más importante es el acceso a los mercados internacionales, los recursos financieros, la tecnología y la capacidad de dirección empresarial.

### **C. La entrada de IED y las vinculaciones de las PYMES con las ETN: ventajas e inconvenientes potenciales**

20. La UNCTAD ha clasificado y analizado cuatro tipos principales de vinculaciones entre las ETN y las PYMES: vinculaciones ascendentes con los proveedores, vinculaciones descendentes con los clientes, vinculaciones con asociados en tecnología, y otros efectos secundarios. Cada forma de vinculación puede tener distintas repercusiones en el desarrollo del país receptor y de las PYMES locales. Se ha determinado que las vinculaciones ascendentes con los proveedores son que las pueden tener un efecto más profundo, pero son las más difíciles de promover (UNCTAD 2000b). En el resto de esta sección del documento se tratará de este tipo de vinculaciones.

21. Las principales ventajas de la subcontratación externa para las compañías afiliadas extranjeras o incluso para las casas matrices de las ETN son, en primer lugar, la disponibilidad oportuna de suministros, factor que ha llegado a ser muy importante en un mundo donde predominan los métodos de producción justo a tiempo. Además, en las economías de los países receptores con bajos costos laborales y altos aranceles de importación, trabajar con los proveedores locales puede hacer que disminuyan considerablemente los costos de producción. Los proveedores avanzados tecnológicamente pueden ofrecer a las empresas afiliadas extranjeras la oportunidad de concentrarse más eficazmente en sus competencias básicas, aumentando así las ventajas competitivas de contar con empresas locales eficientes. Las ETN necesitan suministros de calidad y normalizados, y la existencia de agrupaciones de suministro nacionales o subregionales adquiere cada vez más importancia en sus decisiones sobre inversión y localización (Markusen, 1996, Wheeler y Mody, 1992). A veces también puede haber una "transferencia inversa", que permite a las ETN aprovechar la experiencia de las PYMES especializadas y basadas en los conocimientos (Willem Te Velde, 2002, Chew y Yeung, 2001). Las fuertes vinculaciones con PYMES locales pueden asimismo mejorar la imagen empresarial de las ETN y de esa forma propiciar su desarrollo sostenible.

22. Los proveedores nacionales también pueden beneficiarse de las vinculaciones con empresas afiliadas extranjeras. Una ventaja directa es el efecto positivo sobre la producción y el empleo en las empresas proveedoras vinculadas. En algunos casos los efectos indirectos, que suelen suponer el intercambio de información y de conocimientos técnicos y especializados, pueden ser más importantes. La UNCTAD ha demostrado cómo las ETN y sus empresas afiliadas han elaborado estrategias interempresariales integradas<sup>4</sup>, que ofrecen a los proveedores y subcontratistas diversas modalidades de apoyo técnico, humano y financiero (UNCTAD 2000a, 2001b).

---

<sup>4</sup> Se trata de las empresas que venden productos o prestan servicios a otras empresas.

23. No obstante, el potencial que tienen las vinculaciones empresariales de contribuir al desarrollo real de las PYMES locales no se realiza automáticamente. No todas las vinculaciones son igualmente beneficiosas para la economía receptora. Las vinculaciones exclusivas dentro de las cadenas establecidas de producción pueden dar lugar a prácticas anticompetitivas y a condiciones desleales para las PYMES locales. Los proveedores de productos o servicios avanzados y de gran valor añadido están generalmente en mejores condiciones de beneficiarse de las vinculaciones. Los proveedores a bajo costo de bienes sencillos y tributarios del precio, cuyos medios tecnológicos y de gestión son limitados, pueden verse obligados a asumir grandes riesgos, como la posibilidad de hacer frente a prácticas anticompetitivas, posiciones de negociación desiguales, una dependencia excesiva y la amenaza de quiebra de sectores o subsectores en que las empresas afiliadas extranjeras pueden trasladarse y, al empezar a subir los salarios, están dispuestas a instalarse en lugares donde los costos sean más bajos. Además, la subcontratación externa se puede utilizar como forma de transferir las presiones sociales y ambientales a las empresas proveedoras en lugares donde las normas laborales y ambientales sean menos rigurosas (UNCTAD 2000a, 2001b).

24. Las actividades de las empresas afiliadas extranjeras no siempre implican una transferencia de tecnología o de competencias técnicas al país receptor. En varios países de América Latina, las adquisiciones de empresas privatizadas en los sectores de las telecomunicaciones y de la energía por ETN o por empresas afiliadas han llevado a la disminución, o incluso al cierre, de PYMES de ingeniería y otros tipos de proveedores nacionales de servicios de apoyo empresarial (Katz, 1999).

25. Estas distintas repercusiones de la IED y de las vinculaciones en el país receptor se deben a que las prácticas de subcontratación externa son distintas según el sector económico y las características del país receptor, así como a la actitud de las ETN hacia la subcontratación de la producción de insumos por empresas locales. Los proveedores locales, a causa de la brecha en materia de conocimientos y de productividad, pueden no contar con la capacidad requerida para atender a las necesidades de las ETN. La calidad de la IED puede también desempeñar un papel importante en el apoyo al desarrollo de las PYMES proveedoras y subcontratistas. Asimismo, las vinculaciones empresariales pueden resultar más viables en algunas industrias de alta tecnología que en otras. Hasta ahora, los estudios se han concentrado en gran parte en las industrias automotriz y electrónica. Estos dos sectores son motores de crecimiento de diversas grandes y pequeñas empresas, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Todavía no se ha estudiado si se deberían fomentar vinculaciones similares y más sistematizadas en otros sectores. Por ejemplo, el sector agroalimentario puede desempeñar un papel central en el despegue económico y en la mitigación de la pobreza en muchos lugares y especialmente en los PMA. Otros sectores, como los de los productos básicos, la energía y otros recursos naturales, pueden estar menos abiertos o preparados a establecer vinculaciones para esos acuerdos. Por lo tanto, la política nacional puede desempeñar un papel correctivo transitorio o compensatorio al abordar esas brechas y esas divisiones.

### III. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LA PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES DE LAS PYMES

26. La evolución del contexto internacional ha creado nuevos problemas a los dirigentes del mundo en desarrollo, problemas que son diferentes de aquellos con que se enfrentaron los países del Asia oriental cuando empezaron a promover la competitividad de sus empresas nacionales. Varias de las medidas directas que se aplicaron en el pasado (tales como las restricciones del comercio, la vigilancia de las entradas de IED y las prescripciones en materia de contenido nacional impuestas a las empresas afiliadas extranjeras) están siendo suprimidas gradualmente a causa de la disminución de las políticas intervencionistas y como consecuencia de las normas acordadas en el contexto de la Organización Mundial del Comercio y otros acuerdos internacionales.

27. Durante el decenio de 1990, se llegó a un consenso en el sentido de que:

- El mercado privado y las estrategias basadas en la exportación pueden contribuir al despegue industrial y al rápido crecimiento de los países en desarrollo, incluyendo el sector de sus PYMES, como en algunos países del Asia oriental;
- Para fomentar las empresas locales y crear unas PYMES dinámicas que operen en el sector de exportación es necesaria una combinación flexible de intervención estatal y libertad de mercado y de comercio abierto y política selectiva de transición, junto con una combinación minuciosamente ajustada de políticas macroeconómicas y microeconómicas y de asociaciones entre el sector público y el sector privado.

28. Asimismo existe un consenso en cuanto a la necesidad de que los diversos interesados participen en mayor o menor medida en el fomento de la competitividad de las exportaciones de las PYMES de los países en desarrollo. Esos interesados incluyen los gobiernos, el sector privado y la comunidad internacional. Aprovechando la experiencia de los países que han promovido con éxito la competitividad de las exportaciones de sus PYMES, en este documento se formulan recomendaciones de política a esos diferentes interesados.

#### A. Recomendaciones de política a los gobiernos

29. **Declaración del compromiso de promover la competitividad de las exportaciones de las PYMES.** La existencia de una voluntad gubernamental clara y vigorosa de apoyar, directa o indirectamente mediante vinculaciones, a las PYMES nacionales que tienen posibilidades de exportación podría dar una señal positiva a los inversionistas potenciales.

30. **Marco de política coherente.** La creación de un marco de política coherente para fomentar las inversiones, la competencia, la transferencia de tecnología y el desarrollo de las PYMES exigiría que las políticas en el plano de las empresas y las políticas sectoriales encaminadas a fomentar la competitividad de las exportaciones fuesen compatibles con las políticas aplicadas en el plano nacional (por ejemplo, las políticas relativas a la estabilización macroeconómica, la tributación, la liberalización del comercio y la reglamentación de la actividad empresarial). La introducción de cambios de política fundamentales puede incluso amenazar la supervivencia de las PYMES si no se da a éstas tiempo suficiente para que se

adapten y si no se adoptan medidas para facilitar su adaptación, como lo demuestra la experiencia de muchos países en desarrollo y muchas economías en transición que han tomado medidas de ajuste estructural y de liberalización del comercio. Por otra parte, se deben adoptar medidas económicas y financieras de protección para impedir los efectos devastadores que sobre las PYMES tienen las conmociones macroeconómicas y financieras del tipo de las que se produjeron durante las recientes crisis del Asia oriental o de la Argentina.

**31. Creación de un entorno favorable a la actividad empresarial para las PYMES.** Es de capital importancia crear y continuar desarrollando un entorno favorable a la actividad empresarial que permita a las PYMES empezar a exportar o que ayude a consolidar las actividades de las PYMES que ya están exportando. Esto implica lo siguiente:

- Simplificación de las políticas y los procedimientos de importación y exportación.
- Lucha contra la corrupción y las formalidades administrativas que entorpecen el crecimiento y el potencial de exportación de las PYMES.
- Creación o reforma de instituciones administrativas y jurídicas para asegurar a las PYMES un marco jurídico estable en el que operar, así como para promover un entorno comercial antimonopolístico y competitivo.
- Creación de una infraestructura pública apropiada, especialmente en lo que se refiere al transporte, la energía, las telecomunicaciones y otros tipos de infraestructura que son necesarios para hacer posible el comercio interior y exterior (por ejemplo, laboratorios de ensayo y de certificación). Cuando son empresas privadas las que prestan servicios públicos, como ocurre de hecho en la mayoría de los países, se puede prestar especial atención al reforzamiento de los organismos de reglamentación y de lucha contra los monopolios.

**32. Política de constante mejoramiento de las ventajas comparativas para atraer la IED.** Los países en desarrollo deben tratar de no basarse exclusivamente en los salarios bajos, sino que deben fomentar el reforzamiento progresivo de las ventajas locales basadas en los conocimientos, para mejorar los factores de producción avanzados y especializados y para alcanzar objetivos tecnológicos mediante sus vinculaciones con empresas afiliadas extranjeras. Las ventajas comparativas que se tengan para atraer capital por el bajo costo de la mano de obra no calificada pueden desaparecer si empiezan a competir otros países en los que las normas laborales son menos rigurosas o si la moneda nacional se aprecia. Las subvenciones hacen que se retiren recursos de otras actividades y puede llevar a una carrera por obtener subvenciones entre lugares que compitan entre sí, sin contribuir a mejorar los factores en los que se basa la competitividad. Un IED de poca calidad significa que las empresas que la realizan tienen pocas vinculaciones con el sector nacional, un bajo potencial de repercusiones tecnológicas en el país y un horizonte a corto plazo (UNCTAD 2001b).

**33. Selección de las ETN y las PYMES orientadas a la exportación.** La selección de las PYMES exportadoras a las que haya que ayudar y de las ETN a las que haya que atraer debe ser función de los objetivos del país en materia de desarrollo, en vez de prestar asistencia a las PYMES sin distinción y/o atraer IED en general. La selección no debe ser una medida esporádica sino que debe responder a una estrategia que ha de revisarse en el curso del tiempo

basándose en la evolución de las condiciones del mercado y las estrategias privadas. La selección entraña riesgos relacionados con la capacidad del gobierno para prever qué tipos de empresas nacionales y de IED tendrán probablemente las repercusiones más favorables sobre la competitividad de las exportaciones nacionales. Para reducir esos riesgos, es necesario promover un diálogo continuo entre los interesados, crear un consenso entre los empresarios nacionales, los sindicatos, los dirigentes y la sociedad civil, e integrar las políticas destinadas a promover las PYMES exportadoras y a atraer IED en una amplia estrategia nacional de desarrollo (UNCTAD 2002a).

**34. Incentivos o subvenciones destinados a apoyar a las PYMES exportadoras.** Puede considerarse la posibilidad de prestar apoyo directamente a algunas PYMES a fin de ponerlas en condiciones de exportar y/o relacionarlas con asociados nacionales o extranjeros. Esas medidas pueden adoptar diversas formas:

- *Incentivos directos o subvenciones.* Los incentivos fiscales y otros incentivos financieros parecen más favorables a la economía de mercado, más factibles y más eficaces, especialmente en los países en desarrollo que disponen de pocos recursos presupuestarios y fiscales. Las subvenciones funcionan raras veces, con excepción de algunas formas de apoyo directo tales como la prestación de ayuda a las PYMES para que tengan acceso a ferias comerciales lejanas o a fuentes específicas de información sobre el mercado. La legalidad internacional de los incentivos y de las subvenciones se examina más abajo en la sección III.C.
- *Incentivos indirectos o subvenciones para ayudar a las instituciones públicas y/o privadas, así como a los intermediarios en las actividades de exportación de las PYMES.* La experiencia demuestra que, en muchos países en desarrollo, los organismos públicos de promoción de las exportaciones carecen de capacidad profesional, así como de credibilidad y de visibilidad, entre los directivos de la mayoría de las PYMES. En consecuencia, los gobiernos y los donantes internacionales deben considerar la financiación de organismos públicos o paraestatales, especialmente cuando tales instituciones catalizadoras apenas existen en el sector privado, como es el caso en muchos países en desarrollo, a causa de la poca demanda de tales servicios por las empresas locales.

**35. Medidas destinadas a mejorar el acceso de las PYMES exportadoras a los recursos financieros:**

- *Establecimiento, junto con los bancos centrales respectivos, de un marco de política para encauzar recursos suficientes hacia las PYMES exportadoras.* Esto puede incluir la concesión de créditos directamente por los bancos estatales a las PYMES, los incentivos en materia de liquidez concedidos a los bancos comerciales que hacen préstamos a las PYMES (reducción de las prescripciones en materia de reserva, acceso a líneas de descuento, etc.), las subvenciones de los tipos de interés, los programas de garantía, etc.

- *Mejoramiento de la posición de las PYMES en sus negociaciones con grandes conglomerados de las que son proveedoras.* Esto puede incluir la adopción de medidas tales como la asistencia jurídica a los proveedores que negocien contratos, la protección legal contra las prácticas desleales, la reducción de los plazos de pago a los proveedores locales mediante disposiciones legislativas o incentivos fiscales, y el fomento de la concesión de ayudas financieras por las grandes empresas a sus PYMES proveedoras mediante incentivos fiscales.

**36. Medidas destinadas a alentar a las ETN a crear vinculaciones con las PYMES.**

Siempre que la capacidad de los proveedores locales sea suficiente para atender eficientemente las necesidades de los inversionistas extranjeros, estas medidas incluyen lo siguiente:

- *Prescripciones tales como aranceles elevados aplicados a las importaciones, prescripciones en materia de contenido nacional o normas de origen.* Estos tipos de medidas están siendo suprimidos gradualmente como resultado de la evolución de la política de los países receptores hacia estrategias económicas más orientadas al mercado, así como por los compromisos internacionales contraídos, en particular el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) de la OMC.
- *Incentivos.* Incluyen ventajas tales como las exenciones fiscales, la posibilidad de considerar los gastos relacionados con la formación de vinculaciones como gastos deducibles de impuestos, y la concesión a los inversionistas extranjeros de un estatuto especial que les confiera derecho a diversos tipos de incentivos fiscales o financieros. Sin embargo, hay que velar por que los incentivos sean compatibles con los compromisos internacionales asumidos (tales como el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias) y no conceder incentivos en situaciones en que se establecerían vinculaciones aunque no se concediesen los incentivos.
- *Disposiciones contractuales concertadas con los inversionistas extranjeros, tales como transacciones sobre privatización y concesiones de licencia.* Esto puede dar a los gobiernos de los países receptores la oportunidad de alentar la formación de vinculaciones locales incluyendo este elemento en el proceso de negociación (UNCTAD 2001b).

**37. Promoción del comercio de las PYMES mediante las asociaciones del sector público y del sector privado.**

La promoción de las asociaciones del sector público y del sector privado es una forma más reciente de vincular diversos tipos de agentes económicos y no económicos. Los gobiernos pueden abordar a las empresas nacionales y a las grandes empresas extranjeras a fin de idear instituciones o mecanismos específicos para prestar servicios concretos a las PYMES exportadoras o prometedoras. Esas asociaciones pueden adoptar diversas formas, entre otras servicios de formación, centros de mejoramiento de la tecnología, laboratorios de investigación y de ensayo, centros científicos, fondos de inversión, nuevas empresas, incubadoras de empresas, etc. Los gobiernos y las municipalidades locales pueden también contribuir apoyando la gama, más amplia, de empresarios de las PYMES locales, fomentando la creación de nuevas empresas, haciendo que cobren conciencia de los nuevos problemas del comercio exterior, mejorándolas para que sean internacionalmente competitivas y vinculándolas con agentes económicos más grandes del mercado nacional y del mercado extranjero. Tales intervenciones

no deben ser meramente declaratorias ni deben concentrarse en la capital, sino que también deben llegar a las PYMES de todas las provincias y de todos los distritos reforzando las actividades de promoción empresarial de las mesoinstituciones y de las microinstituciones.

38. **Medidas de los gobiernos de los países inversionistas destinadas a incrementar las ventajas de la IED.** En el Consenso de São Paulo, al que llegaron en la XI UNCTAD los representantes de todos los países miembros, se subraya la importancia de las políticas y medidas adoptadas por el país inversionista para fomentar las inversiones y la transferencia de tecnología y para maximizar las ventajas que la IED puede reportar al país receptor. Esas medidas incluyen la reunión y difusión de información sobre las oportunidades de inversión existentes en los países en desarrollo, el fomento de la transferencia de tecnología, la creación de diversas formas de incentivos financieros y fiscales y la ayuda para reducir los riesgos proporcionando seguros que normalmente no se conciertan en el mercado privado (UNCTAD 2004b).

### **B. Recomendaciones al sector privado**

39. También se podría considerar toda una serie de medidas interempresariales para reforzar la capacidad de exportación de las PYMES de los países en desarrollo. Entre los agentes clave y las medidas posibles figuran los siguientes:

40. **Compañías de comercio exterior.** Las compañías de comercio exterior, que controlan vastas redes de comercio y canales de distribución a través de las fronteras, pueden hacer más para fomentar las actividades de exportación de las PYMES de los países en desarrollo. Pueden prestar a las PYMES diversas formas de asistencia para la comercialización y facilitar el acceso a la información sobre los mercados y sobre los productos, así como importaciones de calidad. Además, pueden proporcionar a las PYMES la documentación comercial, los seguros y los créditos necesarios para comerciar con éxito. Asimismo pueden dar a las PYMES acceso a créditos a largo plazo para mejorar la producción y la tecnología. Las compañías de comercio exterior pueden incluso considerar la posibilidad de invertir en PYMES prometedoras para diversificar sus propias actividades y/o producir localmente a fin de exportar de manera rentable. Las compañías de comercio exterior deberían aprovisionarse más en PYMES y deberían considerar la posibilidad de establecerse en más países en desarrollo, particularmente del grupo de los PMA.

41. **Empresas transnacionales (ETN).** En el sector de la manufactura, las ETN y sus sociedades afiliadas extranjeras pueden hacer más para impulsar u orientar el mejoramiento de la competitividad de determinadas PYMES locales que son proveedoras y subcontratistas. Aunque la inversión directa en esas PYMES será rara, las vinculaciones interempresariales seguirán otros caminos mediante diversas transferencias de conocimientos técnicos. Las ETN socialmente responsables deberían prestar más atención a los efectos de propagación hacia abajo de su actividad empresarial local. Deberían actuar de forma más responsable, no sólo con respecto a las PYMES que son sus homólogas directas, sino también cuando las condiciones económicas, educativas, tecnológicas y sociales continúan siendo marginales.

42. **PYMES que ya son proveedoras de ETN.** Las PYMES proveedoras que trabajan en estrecha relación con ETN tienden a invertir en los centros regionales o subregionales en que operan las ETN. Al proceder así, tales PYMES se aprovisionan en las PYMES locales, que a su vez pueden beneficiarse de los conocimientos técnicos de aquéllas. Todavía no se ha estudiado

extensamente la forma posible de profundizar tales vinculaciones entre PYMES. Las ETN y los gobiernos locales y extranjeros deberían analizar qué tipos de instrumentos público-privados podrían facilitar tales vinculaciones.

43. **Agrupaciones.** Como se ha indicado en el párrafo 21, las agrupaciones y los distritos industriales podrían reforzar la capacidad de las PYMES para competir en la economía mundial mediante una organización y especialización semicolectivas de las PYMES. Los gobiernos nacionales, las autoridades locales, las ETN y las asociaciones de PYMES deberían participar en los trabajos encaminados a determinar la división óptima del trabajo entre las distintas PYMES, las grandes empresas y los gobiernos centrales/locales de los países en desarrollo, a fin de poder reproducir los éxitos de las mejores agrupaciones y distritos industriales de PYMES exportadoras (como los de Italia y Taiwán).

44. **Asociaciones empresariales.** En los países en desarrollo hay pocas asociaciones que sean específicamente representativas de las PYMES, y aún menos que se centren exclusivamente en las PYMES que se dedican a la importación y a la exportación. Las PYMES deberían participar más activamente en las asociaciones empresariales, cámaras de comercio y organizaciones de empleadores, teniendo especialmente en cuenta la eficiencia de tales instituciones en lo que se refiere a la promoción de las PYMES.

45. **Servicios financieros y no financieros de promoción de la empresa (SPE).** El fácil acceso a los servicios financieros y no financieros puede contribuir a ayudar a algunas PYMES que tratan de exportar o de conseguir unos pedidos extranjeros regulares. Excepto en algunos de los PMA, la creación de SPE muy especializados para satisfacer las necesidades financieras y técnicas o las necesidades de formación de las PYMES exportadoras obedece primordialmente a las leyes del mercado, y la mayoría de tales servicios son privados, bien independientes, bien incorporados en grandes empresas del sector manufacturero o del sector terciario. En el frente no financiero, las PYMES exportadoras están muchas veces dispuestas a pagar por servicios técnicos especializados de buena calidad en sectores tales como los de la información sobre mercados extranjeros y sobre productos, el diseño y las características, la maquinaria y la tecnología apropiadas, la formación especializada, el control de la calidad, las normas y ensayos, la comercialización, el acondicionamiento, el embalaje, la comunicación, la publicidad, el transporte, el servicio posventa, los derechos de propiedad intelectual y otras cuestiones contractuales, etc. La disponibilidad local de SPE puede hacer posible que una empresa pequeña se centre en la calidad de su producción y en su organización y gestión internas propias. Si no se dispone de SPE, podrían llenar el vacío los compradores y fabricantes extranjeros y/o los gobiernos nacionales y los donantes internacionales.

46. **Combinación de servicios financieros y no financieros de ayuda.** Se debería reducir la rígida separación existente entre los proveedores de servicios financieros y los proveedores de servicios técnicos, a fin de mejorar la proximidad a las necesidades reales, en varios niveles, de las PYMES exportadoras. Se deberían arbitrar medios y movilizar voluntades dentro del sector privado, pero también con la presión y la participación de gobiernos y organismos donantes, a fin de poder hacer unas evaluaciones comparadas serias y efectivas de las PYMES exportadoras que son clientes. A tal efecto, las instituciones financieras, para evaluar la credibilidad de una pequeña empresa exportadora, deberían basarse en los conocimientos de los proveedores de servicios técnicos, y no sólo en sus cuentas financieras y en la fianza que proponga en apoyo de una solicitud de crédito. El riesgo crediticio, los costos de transacción y, por consiguiente, los

tipos de interés pueden reducirse si las instituciones financieras están dispuestas a establecer una relación de trabajo con los proveedores de SPE que pueden evaluar el perfil de cada una de las PYMES. Tanto los bancos como los proveedores de SPE deberían estudiar mucho más sistemáticamente la combinación y colaboración de servicios financieros y técnicos para atender las necesidades de exportación de las PYMES.

**47. Bancos comerciales e instituciones y grupos de crédito officiosos.** Los bancos extranjeros y las grandes empresas que son clientes suyos (empresas nacionales y ETN) podrían conceder garantías internacionales de crédito a las PYMES que ya hacen exportaciones de calidad, así como a otras PYMES bien conocidas de ellos. En algunos países en desarrollo, si tiende a persistir la falta de acceso a los bancos, las PYMES exportadoras pueden empezar por sí mismas o hacerse miembros de grupos de crédito officiosos. Las instituciones de crédito officiosas han llegado a veces a ser tan grandes como los bancos oficiales.

### C. Recomendaciones a la comunidad internacional

**48. La responsabilidad empresarial de las ETN y las vinculaciones empresariales para las PYMES exportadoras deberían formar parte del programa del Pacto Mundial de las Naciones Unidas.** Durante el decenio de 1990, la cuestión de la responsabilidad empresarial de las ETN se planteó por primera vez en relación con el tema del medio ambiente mundial y de la responsabilidad social. Más recientemente, esa idea ha sido interpretada internacionalmente en un sentido de desarrollo más amplio y más diverso desde la aprobación del Pacto Mundial de las Naciones Unidas en 2000<sup>5</sup>. Las ETN y otras grandes firmas podrían desempeñar una función más dinámica en la promoción del desarrollo de las PYMES locales, así como de la competitividad de las exportaciones de las PYMES en particular, mediante diversas formas de IED y de vinculaciones empresariales. Para aprovechar mejor las ventajas de la mundialización, y también para amortiguar sus posibles efectos negativos, la comunidad internacional, junto con las grandes empresas, debería establecer asociaciones del sector público y del sector privado para beneficiar realmente a las PYMES de los países en desarrollo. Así contribuiría a una mayor seguridad económica y social en el plano de las comunidades locales. Esas asociaciones deberían también tratar de mejorar la decencia y la calidad de las condiciones de trabajo en las PYMES locales, no sólo las que están directamente vinculadas con los compradores y los inversionistas extranjeros, sino las situadas a todo lo largo de la cadena de producción, desde el nivel mundial hasta el nivel local.

**49. La política nacional por oposición a la aceptación de compromisos internacionales.** Una importante cuestión a la que la comunidad internacional debería prestar especial atención es la autonomía en materia de políticas de la que disponen los gobiernos nacionales para apoyar su industria nacional, en particular las PYMES. Se debería considerar la adopción de políticas nacionales específicas y transitorias, bien para promover la integración gradual de las PYMES locales en las cadenas de producción mundiales, siempre que sea posible, bien, en otros casos,

---

<sup>5</sup> El Pacto Mundial trata de favorecer un comportamiento empresarial responsable, de forma que las empresas puedan formar parte de la solución a los problemas de la mundialización. De esa forma el sector privado, en asociación con otros agentes sociales, puede contribuir a crear una economía mundial más sostenible y amplia.

para protegerlas selectivamente de una competencia mundial excesivamente activa. Al elegir entre los incentivos y las subvenciones a las PYMES exportadoras, hay que estudiar más a fondo su legalidad y su compatibilidad con los acuerdos internacionales vigentes.

50. **Acceso de las PYMES a los recursos financieros.** La comunidad internacional debería desempeñar una función más activa facilitando el acceso de las PYMES a los recursos financieros. Esto puede conseguirse de las siguientes formas:

- **Fomento de los créditos a la exportación y de la financiación a largo plazo de las PYMES con arreglo al nuevo régimen del Acuerdo de Basilea II.** La comunidad internacional debería ayudar a combinar las prácticas óptimas de las instituciones financieras nacionales e internacionales para facilitar el acceso de las PYMES no sólo a los créditos a la exportación a corto plazo sino también a los préstamos a largo plazo para la expansión de la capacidad de exportación de las PYMES. Se debería examinar de nuevo la cuestión de las fianzas y garantías de los créditos. Se debería invitar a que actuasen como garantes a los compradores extranjeros, a las ETN y a otras entidades que establezcan vinculaciones empresariales. Asimismo se debería examinar la delicada cuestión del Acuerdo de Basilea II del Banco de Pagos Internacionales en relación con las políticas industriales y las políticas relativas a las PYMES. Los países en desarrollo temen que la imposición de unas relaciones de préstamo más elevadas y más restrictivas a los bancos comerciales tenga repercusiones negativas sobre la capacidad, ya limitada, de los bancos locales para conceder préstamos a las PYMES.
- **Coordinación entre las instituciones financieras y no financieras que prestan apoyo.** La comunidad internacional podría apoyar directamente o pedir la multiplicación de las actividades experimentales en este sector, tales como la Empretec Ghana Foundation. Ese programa, ejecutado por la UNCTAD en Ghana, ha ampliado su cartera de SPE para incluir servicios financieros y tiene cuatro planes destinados a facilitar el acceso de las PYMES al crédito: la concesión de préstamos a las microempresas y a las pequeñas empresas; un plan de garantías mutuas en el que las PYMES garantizan mutuamente los empréstitos bancarios de las demás sobre la base de un fondo creado mediante contribuciones conjuntas regulares; acuerdos con determinadas instituciones financieras para que las PYMES puedan tener rápido acceso a la financiación a plazo medio y a largo plazo a tipos de interés preferenciales, y fondos para el desarrollo de las exportaciones y la inversión destinados a mejorar la competitividad de las exportaciones de las PYMES a tipos de interés relativamente bajos (UNCTAD 2003c).
- **Mejoramiento de los programas de financiación de las PYMES por las instituciones financieras multilaterales.** Los programas de financiación de las PYMES que esas instituciones han establecido por conducto de los ministerios nacionales de finanzas y de los bancos centrales deberían mejorarse de la siguiente forma:

### Recuadro 1

#### **PROEX-EMPRETEC: apoyo a las actividades de las compañías nacionales encaminadas a mejorar la competitividad de sus exportaciones**

El programa PROEX es un programa de apoyo a las exportaciones ejecutado por Empretec Uruguay en colaboración con la UNCTAD, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con el Banco de la República Oriental del Uruguay. Con metodologías adquiridas al Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña (COPCA), organismo público para la internacionalización de las empresas catalanas, Empretec Uruguay selecciona y forma a compañías con el objetivo de ayudarlas a obtener las capacidades necesarias para exportar. El objetivo del programa es ayudar a las compañías participantes no sólo preparándolas para exportar sino también introduciendo cambios permanentes en sus perspectivas y estrategias empresariales.

Cada compañía recurre a la asistencia de un experto en comercio exterior. Todo el proceso dura de 18 a 24 meses y comprende tres fases:

**Fase 1. *Diagnóstico:*** evaluación de los puntos fuertes y débiles de la compañía y de las oportunidades y peligros existentes, con miras a su estrategia de entrada en los mercados extranjeros.

**Fase 2. *Plan de exportación:*** éste es el elemento central del sistema PROEX. Entraña la definición de todos los elementos, medidas, medios y objetivos relacionados con el fomento de la actividad de exportación, desde la identificación del producto o los productos que hayan de exportarse hasta la definición de los métodos de pago.

**Fase 3. *Aplicación y supervisión del plan:*** las medidas definidas en la fase 2 se aplican, se supervisan y se adaptan a las realidades del mercado.

Según el informe de evaluación preparado por Empretec Uruguay, el proyecto tuvo éxito: el número de empresas participantes fue de 83 (en vez de las 40 previstas); se formó a 16 consultores (en vez de los 10 previstos); el 73% de las compañías empezaron a exportar; el 82% de las compañías prepararon un nuevo catálogo, un sitio en la Web o un nuevo catálogo electrónico; el 74% de las compañías crearon un departamento de exportación, y el 90% de las compañías tienen una opinión positiva del programa.

*Fuentes:* Empretec Uruguay (2003), Evaluación de término del programa Proex-Empretec, efectuada por el Sr. Enrique Baraibar, septiembre; sitio de Empretec: [www.empretec.net](http://www.empretec.net) (2004).

- Se debería examinar si esos programas incluyen la competitividad y la financiación de las exportaciones de las PYMES, y hasta qué punto, así como las enseñanzas que se puedan sacar al respecto;

- La financiación multilateral podría desempeñar una mayor función al facilitar la financiación de las exportaciones de las PYMES en el marco de los acuerdos comerciales interregionales, regionales y subregionales existentes;
- El FMI/Grupo del Banco Mundial y los gobiernos podrían estudiar más a fondo la necesidad económica y social de tomar medidas temporales de protección de las exportaciones de las PYMES, especialmente cuando el mercado financiero mundial y/o los mercados financieros nacionales no funcionen correctamente, como ocurrió en las crisis recientes de la Argentina, el Asia oriental, Rusia y Turquía.

**51. Otros sectores en los que la comunidad internacional tiene una función que desempeñar:**

- **Comercio Sur-Sur.** Fomento de las inversiones Sur-Sur en el extranjero y ayuda a las PYMES de los países en desarrollo para promover el comercio Sur-Sur, incluyendo las transacciones transfronterizas y en pequeña escala entre los PMA, con posible apoyo técnico de las ETN y de otras grandes empresas que operen en los países vecinos.
- **Infraestructura del comercio.** Apoyo a las asociaciones del sector público y del sector privado para cofinanciar la infraestructura del comercio de los países en desarrollo.
- **Barreras al comercio.** Supresión de las barreras al comercio existentes, incluyendo los aranceles aplicables a los productos procedentes de PMA y las medidas proteccionistas relacionadas con la deslocalización internacional de servicios.
- **Programas de formación.** Financiación o cofinanciación de programas específicos de formación para las empresas centrados en la selección de las PYMES más prometedoras para ponerlas en condiciones de exportar (véase el recuadro 1). Dentro de esos programas, hay que cobrar conciencia de la creciente importancia de los derechos de propiedad intelectual para las PYMES exportadoras.

## CONCLUSIÓN

52. En este documento se ha analizado la forma de promover la competitividad de las exportaciones de las PYMES de los países en desarrollo y se han señalado tres formas en que las exportaciones de las PYMES puedan tener acceso a los mercados exteriores: PYMES independientes especializadas en nichos de mercado específicos y productos muy especializados; PYMES relacionadas con ETN o con grandes empresas exportadoras nacionales, y PYMES que forman parte de agrupaciones y de redes a fin de reforzar su competitividad exterior.

53. Se ha hecho especial hincapié en las vinculaciones entre las ETN y las PYMES como medio de reforzar la competitividad de las exportaciones de las PYMES, a causa de la función cada vez más importante que las ETN están desempeñando en la producción, el comercio y las finanzas mundiales, así como a causa del creciente número de PYMES que están pasando a formar parte de cadenas internacionales de producción. Esto podría hacer pensar que, en el

futuro, gran parte del crecimiento de las exportaciones estará situado en sistemas de ETN o alrededor de esos sistemas. Se considera cada vez más que el establecimiento de vinculaciones con ETN es una forma de que las PYMES resuelvan su problema tradicional de acceso a ciertos recursos críticos, los más importantes de los cuales son los recursos financieros y las calificaciones en materia de tecnología y de dirección, así como a nuevos mercados. Sin embargo, la vinculación con ETN, aunque puede reportar ventajas a las PYMES, puede también entrañar riesgos y costos a los que habrá que hacer frente con las políticas y las medidas apropiadas.

54. Para promover la competitividad de las exportaciones de las PYMES es necesario que participen, en mayor o menor medida, diferentes interesados (los gobiernos, el sector privado y la comunidad internacional), y a ellos se dirigen las recomendaciones de política que se formulan en este documento.

55. Los expertos podrían considerar las siguientes cuestiones:

- ¿Crea la mundialización nuevos problemas a la competitividad de las exportaciones de las PYMES?
- ¿Debe ser espontáneo o promovido el aumento de la capacidad de exportación de las PYMES?
- ¿Es requisito previo para la competitividad de las exportaciones la competitividad interna de las PYMES, y lleva ésta automáticamente a un aumento de la capacidad nacional de exportación?
- ¿Qué tipos de PYMES están más orientados a la exportación y pueden prepararse más fácilmente para formar parte de asociaciones? ¿Cómo es posible cumplir rápidamente las normas internacionales en materia de tecnología y de calidad?
- ¿Pueden las vinculaciones con ETN ayudar a fomentar la competitividad de las exportaciones de las PYMES, y cómo pueden esas empresas contribuir a la consecución de ese objetivo?
- ¿Son suficientes las recomendaciones de política formuladas en este documento para abordar la cuestión de la competitividad de las exportaciones de las PYMES?

## REFERENCIAS

- Chew Y. y Yeung H. W. (2001). The SME advantage: Adding local touch to foreign transnational corporations in Singapore. *Regional Studies* 35 (5): 431–448.
- Fujita M. (1998). *The Transnational Activities of Small and Medium-Sized Enterprises*. Boston/Dordrecht/Londres, Kluwer.
- Katz J. (1999). Reformas estructurales y comportamiento tecnológico. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Reformas Económicas series. LC/L.1170. Santiago de Chile.
- Lall S. (2000). Technological change and industrialization in the Asian newly industrializing economies: Achievements and challenges. En: Kim L. y Nelson R., Coord. *Technology, Learning and Innovation: Experiences of Newly Industrializing Economies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Markusen A. (1996). Sticky places in slippery spaces: A typology of industrial districts. *Economic Geography* 72: 293–313.
- Metcalf J. S., Ramlogan R. y Uyarra E. (2003). Economic development and the competitive process. Paper delivered at the Conferencia Internacional Sobre Sistemas de Inovação e Estrategias de Desenvolvimento para o Terceiro Milenio, noviembre.
- Meyer-Stamer J. (1995). Micro-level innovations and competitiveness. *World Development* 23: 143–148.
- OECD (2004a). Promoting SMEs for development. Background paper by the Secretariat. Second OECD Ministerial Conference on Promoting Entrepreneurship and Innovative SMEs in a Global Economy: Towards a More Responsible and Inclusive Globalisation. Estambul/París, 3 a 5 de junio.
- OECD (2004b). Facilitating SMEs' access to international markets. Background paper by the Secretariat. Second OECD Ministerial Conference on Promoting Entrepreneurship and Innovative SMEs in a Global Economy: Towards a More Responsible and Inclusive Globalisation. Estambul/París, 3 a 5 junio.
- UNCTAD (2000a). TNC-SME linkages for development: Issues/experiences/best practices. Proceedings of the Special Round Table on TNCs, SMEs and Development, X UNCTAD. Bangkok, 15 febrero.
- UNCTAD (2000b). Aumento de la competitividad de las PYMES mediante los vínculos con las ETN. Reunión de expertos sobre la relación entre las PYMES y las ETN para asegurar la competitividad de las PYMES. Ginebra, 27 a 29 de noviembre. TD/B/COM.3/EM.11/2.
- UNCTAD (2001a). Improving competitiveness of SMEs in developing countries: The role of finance, including e-finance, to enhance enterprise development. Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo, Ginebra, 29 de octubre, TD/B/COM.3/EM.13/L.1.

UNCTAD (2001b). *World Investment Report 2001: Promoting Linkages*. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

UNCTAD (2002a). *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

UNCTAD (2002b). El mejoramiento de la competitividad de las PYMES mediante el aumento de la capacidad productiva. Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo. Ginebra, 24 a 28 de febrero. TD/B/COM.3/51.

UNCTAD (2002c). Financiación de la tecnología para las PYMES. Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo. Ginebra, 28 a 30 de octubre. TD/B/COM.3/EM.16/2.

UNCTAD (2003a). Opciones de política para fortalecer la competitividad de las PYMES. Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo. Ginebra, 8 a 12 de diciembre. TD/B/COM.3/58 y TD/B/COM.3/58/Corr.1 (en inglés solamente).

UNCTAD (2003b). Políticas y programas para el desarrollo y el dominio de las tecnologías, incluido el papel de la inversión extranjera directa. Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo. Ginebra, 9 de julio. TD/B/COM.3/EM.18/2.

UNCTAD (2003c). *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 de 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.

UNCTAD (2004a). *World Investment Report 2004: The Shift towards Services*. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

UNCTAD (2004b). Consenso de São Paulo, 11º período de sesiones, 13 a 18 de junio, São Paulo, TD/410.

Wheeler D. y Mody A. (1992). *International investment locations decisions: The case of US firms*. *Journal of International Economics* 33: 57-76.

Willem Te Velde D. (2002). *Promoting TNC-SME linkages: The case for a global business linkage fund*. Overseas Development Institute (ODI), International Economic Development Group, Meetings Series, otoño.