



Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/EM.2/2
13 de mayo de 1997

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 las funciones
del gobierno y del sector privado
y las relaciones entre ellos para
el fomento de las PYMES
Ginebra, 23 a 25 de julio de 1997
Tema 3 del programa provisional

RELACIONES RECÍPROCAS ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO,
CON ESPECIAL REFERENCIA A LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES

Nota de la secretaría de la UNCTAD sobre
las cuestiones planteadas

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. PREFACIO	1 - 4	3
II. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION	5 - 13	3
III. RELACIONES ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO . .	14 - 43	6
A. Las organizaciones del sector privado, en particular las PYMES, en las relaciones recíprocas entre el sector público y el sector privado	21 - 27	8
B. Formas de la relación recíproca entre el sector público y el sector privado	28 - 35	10
C. Promoción de la coherencia de las políticas . .	36 - 43	13

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. MECANISMOS Y SERVICIOS DE APOYO PARA LAS PYMES . . .	44 - 69	15
A. La naturaleza de los organismos de apoyo a las PYMES	46 - 52	16
B. La promoción de los organismos de apoyo a las PYMES	53 - 54	18
C. Principios para la organización de programas de apoyo a las PYMES	55 - 65	19
D. El papel de los proveedores de servicios del sector privado	66 - 69	22

I. PREFACIO

1. En su primer período de sesiones, celebrado del 20 al 24 de enero de 1997, la Comisión de la Empresa, la Facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo convino en que era necesario proseguir dentro de la UNCTAD los estudios de carácter general sobre cuestiones relacionadas con el fomento de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Asimismo, la Comisión tomó nota de las propuestas en favor de realizar un examen de las cuestiones relacionadas con los estudios analíticos y las deliberaciones intergubernamentales, entre ellas "las funciones respectivas del gobierno y del sector privado, incluso las organizaciones no gubernamentales, y las relaciones entre ellos, en la creación de un marco de políticas coherentes y la adopción de medidas y formación de estructuras de apoyo efectivo para el fomento de la pequeña y mediana empresa y de la microempresa, particularmente en los países menos adelantados" ¹.

2. A la luz de las consideraciones antedichas, la Comisión decidió convocar una reunión de expertos sobre el tema ².

3. En el presente documento se procura atender a la solicitud de la Comisión, es decir, se indican las principales cuestiones que plantea la promoción efectiva de relaciones recíprocas entre el sector público y el sector privado dentro de un marco de coherencia política a fin de establecer estructuras y servicios eficaces de apoyo al fomento de las PYMES. En relación con cada asunto, una breve descripción de los principales problemas y, a continuación, una exposición de las cuestiones conexas ayudarán a los expertos a preparar sus aportaciones destinadas a facilitar y completar el intercambio de informaciones sobre los resultados conseguidos por los diversos países. Las aportaciones de los expertos permitirán que la Comisión extraiga enseñanzas de las experiencias nacionales y determine las "prácticas más eficaces" para perfeccionar las medidas y el entorno institucional que han de hacer posible el fomento de las empresas en general y de las PYMES en particular.

4. La presente Reunión de Expertos forma parte de un proceso intergubernamental más amplio que tiene por fin examinar las cuestiones relacionadas con la formulación y aplicación de estrategias para el desarrollo. En futuras reuniones de expertos se podrán examinar otros asuntos, entre ellos la creación de redes de empresas, las aglomeraciones según criterios geográficos, la acumulación de capacidad tecnológica y las políticas de innovación.

II. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

5. Los dos procesos de la mundialización y la liberalización, combinados con rápidos avances de las tecnologías de información y comunicación, están creando una nueva dinámica de la producción, del desarrollo de la empresa y de la competencia internacional. A su vez, estos cambios exigen adoptar un criterio global e integrado para el desarrollo de la empresa que oriente los múltiples y recíprocos factores que determinan el crecimiento y la

competitividad de las empresas. Para los países ello supone también la necesidad de formular estrategias de desarrollo de la empresa que tengan en cuenta la función de los sectores privado y público, así como sus relaciones recíprocas. Ahora bien, para que tengan la mayor utilidad y los mayores efectos posibles, todas estas actividades, tanto las del sector privado como las del público, habrán de desenvolverse dentro de un marco político coherente, basado en la cooperación y el diálogo entre los poderes públicos y el sector privado del que forman parte las PYMES.

6. Las PYMES han pasado a ser elementos indispensables de la actividad económica tanto en los países en desarrollo como en los países en transición. Su número considerable (son más del 90% de la totalidad de las empresas en la gran mayoría de los países) y su participación en una amplia variedad de actividades, que van desde el suministro de bienes y servicios a los pobres hasta la fabricación de productos de exportación, ponen de relieve la gran importancia económica y social de las PYMES. Estas empresas son instituciones de formación de empresarios. Gracias al efecto de "demostración" ponen en marcha nuevas empresas. Pueden también utilizar recursos que, de otro modo, no entrarían en el proceso de desarrollo. Estimulan la acumulación de ahorros personales y el recurso a las reservas de las empresas y, de esta manera, contribuyen también de modo importante a movilizar y generar economías internas.

7. En muchos casos, las PYMES van en vanguardia de la transformación e innovación tecnológicas. Su tamaño relativamente pequeño intensifica la necesidad, así como la capacidad, de adaptación al cambio. Están condenadas a ser innovadoras y competitivas si quieren desarrollarse y sobrevivir. Han de tener también un espíritu emprendedor que les permita sacar partido de las nuevas posibilidades o de los nuevos procedimientos. Contribuyen así de manera apreciable a generar inversiones innovadoras y a extender actividades económicas a nuevas esferas. El desarrollo de la industria informática en la India y el éxito de las empresas de confección en pequeña escala en Hong Kong y en la región italiana de Emilia-Romagna, así como el floreciente sector de las máquinas herramienta en la Provincia china de Taiwán, son ejemplos de los nuevos terrenos de actuación desbrozados por las PYMES que han dado así muestras de su competitividad tanto en el mercado interno como en el internacional.

8. Las PYMES ejercen un influjo capital en la situación social de un país. A causa de su dinamismo y flexibilidad, su intervención es decisiva para la creación de nuevas posibilidades de empleo. En casi todos los países la mayoría de los puestos de trabajo se encuentra en el sector de las PYMES. Las grandes empresas tienden a suprimirlos, y así ocurre en muchos países desarrollados en los que la tendencia a la disminución del empleo es motivo de preocupación; en cambio, las PYMES siguen siendo la fuente principal, por no decir la única, de nuevos empleos tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo³. Sin embargo, no siempre se han apreciado en su justo valor las muchas aportaciones positivas de las PYMES.

9. Como condición previa para un eficiente desarrollo de las empresas, en particular para el fomento de las PYMES, los poderes públicos han de establecer el entorno macroeconómico apropiado, así como un régimen legislativo, reglamentario y fiscal transparente, estable y notorio.

Como indica la experiencia, por ejemplo, en el Asia oriental, incluso en los lugares en los que es menos intervencionista, la autoridad sigue desempeñando una función capital y fundamental con sus medidas destinadas a crear un entorno político e institucional propicio para el desarrollo de la empresa. Además, puede estimular, facilitar o impulsar el desarrollo y la internacionalización de las empresas, en particular las PYMES, actuando como agente catalítico o de mediación y adoptando las medidas apropiadas, entre ellas los programas de financiación de PYMES, prestando servicios de apoyo económico, entre ellos el control de la calidad y el mejoramiento de la productividad, facilitando la creación de redes de empresas y de aglomeraciones, por ejemplo, por conducto de creadores de redes o de acuerdos de subcontratación, facilitando la comercialización de la investigación y el perfeccionamiento, por ejemplo, por conducto de incubadores de tecnología, y ayudando a los comerciantes que exportan por primera vez. Los poderes públicos tienen siempre diversas posibilidades en materia de intervención política, por ejemplo, pueden escoger entre la intervención funcional, a fin de reducir la carga de la reglamentación sobre todas las actividades, o mediante una intervención selectiva que atenúe el rigor de las normas aplicables a las PYMES y haga necesario comparar los costos y los beneficios, con inclusión de los factores externos conexos ⁴.

10. Mediante la aportación de la infraestructura material necesaria, de los conocimientos y las técnicas en cooperación con el sector privado, así como mediante el suministro de los estímulos apropiados, los poderes públicos pueden intensificar la capacidad innovadora y la transformación estructural de la economía. En cooperación con el sector privado, pueden utilizar también el sistema de la enseñanza para producir creadores de empleo en vez de solicitantes de empleo ⁵. Además, junto con las autoridades de otros países, puede contribuir a promover la cooperación regional, por ejemplo, impulsando la creación de redes de organismos de apoyo a las PYMES, a fin de emprender actividades conjuntas y mancomunar los recursos, por ejemplo en el sector de los servicios de apoyo a la empresa, así como a fin de impulsar la cooperación entre las empresas.

11. Los poderes públicos pueden colaborar también con sus homólogos de otros países para crear "triángulos de crecimiento" que ponen en relación regiones contiguas para la cooperación en materia de producción y comercio, así como para el perfeccionamiento de la infraestructura. Estos acuerdos de cooperación combinan las ventajas tanto de la aglomeración como de la creación de redes.

12. La experiencia ha demostrado que, si no existe un entorno político coherente, la mundialización de la producción y la apertura de los mercados internos como parte de las políticas de liberalización o de los programas de ajuste estructural han tenido efectos perjudiciales sobre la estructura de las empresas, particularmente en el sector de las PYMES, en muchos de los países africanos menos adelantados, así como en otros países en desarrollo. Estas consecuencias han creado una situación en la que las PYMES han sido destruidas en masa o han perdido terreno continuamente con mengua de su competitividad, lo que ha dado lugar a una supresión o disminución de las

empresas medianas en esos países, todo ello acompañado por una expansión correspondiente de la microempresa o de los sectores supervivientes de la economía.

13. Teniendo en cuenta la importancia de las PYMES, estas tendencias pueden tener consecuencias graves para el desarrollo económico y social de estos países en lo que se refiere a sus efectos sobre la distribución de los ingresos y de las ganancias, los impuestos y la base de consumo, y la capacidad de la economía para modernizarse e integrarse dentro de la economía mundial. Este proceso puede tener también efectos de autoimpulsión en el sentido de que una demanda reducida (complicada por el efecto de los tipos de interés más elevados de las políticas de ajuste estructural) y una disminución de los ingresos fiscales pueden reducir la capacidad del Estado para prestar ayuda a las PYMES merecedoras de ella cuando esta ayuda más se necesita para darles la posibilidad de sobrevivir y de adaptarse con éxito. Quizá sea necesaria, pues, alguna ayuda externa de transición para cubrir el costo de los programas de apoyo a las PYMES ⁶.

III. RELACIONES ENTRE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO

14. El establecimiento efectivo de relaciones y diálogo entre la administración pública y el sector privado, con inclusión de las organizaciones no gubernamentales, puede contribuir de manera decisiva a crear un marco político coherente y medidas y estructuras de apoyo eficaces para el desenvolvimiento de las PYMES ⁷. Como el sector privado opera en un contexto dinámico y la función de la administración pública puede evolucionar en armonía con la transformación de las circunstancias y las necesidades, mantener el diálogo permite adaptarse a los cambios de manera flexible y concertada y formular conjuntamente las medidas y políticas apropiadas para conseguir los objetivos oficiales y gozar al mismo tiempo del apoyo del sector privado.

15. En casi todos los países existen cauces de relación entre los sectores público y privado: en los diversos niveles de la administración pública, incluso en el plano regional y local, y en ocasiones en sectores concretos. Ahora bien, en muchos países en desarrollo y países en transición, los contactos entre la administración pública y el sector privado son con frecuencia oficiosos, irregulares, parciales o no estructurados. Además, carecen a menudo de transparencia o claridad y no permiten definir los objetivos que se pretende conseguir ni las cuestiones que se deben examinar, entre ellas las necesidades concretas de las PYMES, ni tampoco la función y participación del sector privado, organizaciones no gubernamentales incluidas, y la burocracia. Además, los contactos entre la administración y el sector privado tienen en muchos casos un carácter extremadamente personalizado o confuso, con posibles resultados perjudiciales.

16. Las deficiencias de esta relación privan a la administración de elementos para la formulación de políticas y privan a las empresas de informaciones oficiales para la formulación de sus planes estratégicos. Por consiguiente, a causa de estas deficiencias, no siempre es cierto que el proceso de

desarrollo político e institucional de apoyo a las PYMES en algunos países responda efectivamente a las necesidades y preocupaciones de la PYMES o tenga suficientemente en cuenta las dificultades o condicionamientos con que se enfrentan.

17. Este problema se debe en parte a la falta de una representación efectiva de las PYMES en el proceso de formulación de la política oficial. De hecho, muchas PYMES se quejan de que, aun cuando son mayoritarias, tienen poca influencia sobre la concepción de la política que las regula. En el mejor de los casos, sus opiniones y experiencias sólo se tienen en cuenta selectivamente para la formulación de la política, en particular para la preparación y aplicación de los planes de desarrollo o de los programas de ajuste estructural. Además, con independencia de las políticas mediocrementemente concebidas como consecuencia de informaciones insuficientes o equivocadas, la falta de consultas con el sector privado no hace posible la creación de un clima de confianza entre la administración pública y el sector privado, lo que es indispensable para promover el desarrollo ⁸.

18. En casi todos los países en desarrollo y países en transición existen, de una u otra forma, cámaras de comercio, asociaciones industriales y otras entidades de organización comercial no gubernamental. En muchos casos, la administración pública y la comunidad mercantil tienen representantes en las juntas de gobierno de las organizaciones no gubernamentales. Estas pueden desempeñar una función importante de impulsión y mantenimiento de las relaciones entre los sectores público y privado. Por ejemplo, en Egipto la Federación de las Industrias Egipcias ha establecido un Comité de Relaciones con la Administración Pública, con representación de todas las cámaras sectoriales y con la misión de examinar el programa comercial nacional. En sus reuniones periódicas con el Primer Ministro, los miembros del Comité presentan propuestas de carácter general y actúan como portavoces de la industria egipcia. En otros países, entre ellos el Canadá, Francia, Indonesia, Malasia y el Reino Unido, funcionan dentro de la administración pública ministerios o departamentos que se ocupan de las pequeñas empresas o del desarrollo de la empresa y que actúan como interlocutores con la comunidad mercantil además de actuar como catalizadores o "pararrayos" en la aplicación de la política ministerial en favor de las PYMES.

19. Sin embargo, no es frecuente que todos los miembros del sector privado participen en este diálogo. Muchas PYMES se consideran desdeñadas o incapaces de participar a causa de limitaciones diversas, entre ellas la falta de información, la escasez de recursos y un exceso de ocupaciones, además de diversas formas de discriminación que las perjudican. Por añadidura, a veces las actividades de las instituciones o entidades que organizan el diálogo sólo están relacionadas marginalmente con el desarrollo de la empresa. Así ocurre en particular en los casos en que los administradores principales son designados por las autoridades, o en los que su designación ha de ser sancionada por éstas, y cuando las instituciones y entidades limitan sus actividades a la prestación de servicios administrativos.

20. Una coordinación más estrecha de las actividades emprendidas por los participantes en el diálogo entre los sectores público y privado contribuiría a la obtención de mejores resultados y consolidaría la autoridad de las instituciones participantes. Por ejemplo, en Hungría se ha procurado intensificar el diálogo entre los sectores público y privado sobre los programas de cooperación comercial, con inclusión de los incubadores de negocios, así como sobre los programas de innovación y exportación. Sin embargo, es manifiesta la dificultad de coordinar los programas y las instituciones. No parece que la Oficina Nacional para el Desarrollo de las Pequeñas Empresas, creada en 1990, haya colmado las expectativas despertadas por su función como coordinadora de la política nacional en materia de PYMES. Se ha atribuido esta responsabilidad a un nuevo departamento del Ministerio de Comercio e Industria, pero el organismo ha sido transformado en Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Empresa con la misión de velar por el desenvolvimiento de este sector. Así pues, la Asociación Húngara de Pequeñas Empresas, fundada en 1990 como organización no lucrativa, se ha transformado en el principal instrumento de defensa de los intereses de las PYMES. A pesar de que tiene asignada la misión de fortalecer la cooperación entre los poderes públicos y las entidades privadas, entre ellas las organizaciones de empleadores, las PYMES siguen considerando que su presencia en el diálogo es inadecuada ⁹.

A. Las organizaciones del sector privado, en particular las PYMES, en las relaciones recíprocas entre el sector público y el sector privado

21. Para estar en condiciones de participar con éxito en las relaciones entre los sectores público y privado, es importante que estén bien organizados los participantes del sector privado, PYMES comprendidas. En casi todos los países existen organizaciones comerciales de alcance nacional. Algunas se han agrupado libremente; otras son organizaciones integradas por todas las empresas inscritas en el registro mercantil. Algunas organizaciones comerciales existen desde hace muchos decenios. En otros países, concretamente en los países en transición, las organizaciones comerciales propiamente dichas son de origen más reciente ¹⁰. Muchas se encuentran todavía en la fase de consolidación; tratan de fortalecer su capacidad de negociación y de mejorar su reconocimiento por los poderes públicos. En varios países las PYMES han tratado de organizarse con la creación de secciones propias dentro de las asociaciones comerciales existentes o bien, de modo todavía más radical, han tratado de establecer pequeñas organizaciones comerciales independientes. Estas iniciativas han tropezado a menudo con la fuerte resistencia de las organizaciones comerciales establecidas, temerosas de perder su influencia y las cuotas de afiliación.

22. La existencia paralela de muchas organizaciones comerciales que desean entablar diálogo con los poderes públicos y apoyar a las PYMES es un hecho corriente en casi todos los países en desarrollo y países en transición. Aun cuando las dimensiones de un país, el gran número de PYMES y la extensa diversidad de las actividades de éstas puede hacer necesaria la existencia de múltiples canales o niveles de relación, una superestructura institucional pesada, junto con la proliferación y fragmentación de los representantes del

sector privado, supone gastos más elevados para las PYMES y el riesgo de reducir la eficacia de la relación entre el sector público y el privado. Además, las atribuciones de estas organizaciones son ambiguas en muchos casos y las organizaciones compiten entre sí, por ejemplo, para tener miembros, recursos y contactos con los poderes públicos. Por ejemplo, en Egipto hay como mínimo 30 organizaciones oficiales y 107 organizaciones no gubernamentales que intervienen en el fomento de las PYMES ¹¹. En Haití ocho organismos nacionales afirman representar al sector del comercio.

23. En Sri Lanka cuatro organizaciones -la Junta de Artesanía de Sri Lanka, el Consejo Nacional de Artes Aplicadas, la Junta para el Desarrollo Industrial y el Centro Nacional del Diseño- han actuado como enlaces entre las pequeñas empresas y los ministerios competentes. Se ha justificado este gran número de organizaciones con el argumento de que pueden responder mejor a las diferentes necesidades de las PYMES que se dedican a la fabricación de productos de la industria o de la artesanía. Sin embargo, en realidad es difícil que los dirigentes políticos establezcan una distinción entre estos dos grupos de PYMES. Además, los problemas básicos con que se enfrentan las pequeñas empresas de Sri Lanka han sido problemas corrientes, independientemente del hecho de que la producción sea de una u otra clase. Ello demuestra que la integración de todas las pequeñas empresas artesanas e industriales dentro de la misma organización o institución podría contribuir al logro de "economías de escala" estructurales y fortalecer su posición en un eficiente diálogo entre el sector público y el privado ¹².

24. Sin embargo, hay también casos en los que parece estar justificado el establecimiento de nuevas instituciones comerciales de las PYMES. En muchos casos, la aparición de estas instituciones, junto a las ya establecidas, en los mismos sectores e industrias pone de manifiesto la insatisfacción con que la comunidad comercial ve las formas existentes de representación, en particular su alcance en relación con la composición, sectores y cuestiones tratadas.

25. Es más, en varios países ser miembro de las asociaciones industriales o de las cámaras de comercio es condición obligatoria para todos los empresarios que deseen tener acceso a sus servicios; en cambio, en otros países algunas de las organizaciones privadas establecidas ejercen discriminación o excluyen a los posibles miembros no sólo según el criterio del tamaño de la empresa, sino también por consideraciones religiosas, étnicas o de carácter sexual. Además, muchas de las organizaciones tienden a centrar su atención primordial en la defensa de los intereses de los empresarios ya asentados. Con frecuencia, las instituciones existentes pasan por alto las necesidades y los problemas de los empresarios jóvenes y emergentes, con inclusión de las mujeres empresarias, que necesitan una asistencia precisa, particularmente durante la fase inicial. Por ejemplo, en Zimbabwe, la Confederación de Industrias de Zimbabwe, que comprende un gran número de asociaciones industriales, es una organización autofinanciada, independiente y acreditada, que goza de mucho crédito tanto en el seno de los poderes públicos como en la comunidad mercantil. Sin embargo, la importancia y el carácter representativo de esta institución está limitado por el hecho de que agrupa principalmente a las grandes compañías que tienen más

de 50 empleados y en cambio la presencia de las pequeñas empresas es pequeña o nula. Además, sus actividades están concentradas en las principales localidades industriales, sobre todo en la capital, y en unos pocos subsectores del sector fabril ¹³.

26. Una evolución reciente es la emergencia, a veces con el concurso externo, de organizaciones no gubernamentales nacionales, distintas de las cámaras de comercio o de las organizaciones no gubernamentales locales con una mayor orientación comercial, que procuran organizar a los empresarios y actuar como intermediarios entre el sector público y el privado. Muchas de estas organizaciones se encuentran todavía en las fases iniciales de desarrollo, por lo que es difícil determinar su situación exacta y su influjo en la relación entre los poderes públicos y el sector privado. Como casi todas ellas centran principalmente su atención en pequeñas empresas no estructuradas tanto de las zonas urbanas como de las rurales, estas empresas pueden desempeñar un papel decisivo para dar a conocer mejor las necesidades concretas de los pequeños empresarios que existen en gran número, sobre todo en los países africanos y en otros países menos adelantados, muchos de los cuales carecen de la representación adecuada. Por otro lado, tanto los poderes públicos como las empresas industriales necesitan en apariencia algún tiempo para familiarizarse con el sistema de las intervenciones de las organizaciones no gubernamentales antes de poder aprovechar las posibles aportaciones de estas organizaciones al diálogo de carácter general entre los poderes públicos y el sector privado.

27. Es necesario que exista un eficiente servicio público con la debida pericia sectorial para conquistar el crédito del sector privado. Este servicio es necesario también para evitar el riesgo de la "captura burocrática" por las grandes sociedades o empresas con fuertes conexiones políticas. Ahora bien, a causa del empeoramiento de las condiciones de empleo en el servicio público, muchas instituciones oficiales, sobre todo en los países menos adelantados, ven que es cada día más difícil conservar a los mejores funcionarios, en particular a los que han establecido amplios contactos con el sector privado o que han acumulado experiencia en cuestiones comerciales. La marcha de los funcionarios más competentes al sector privado reduce la capacidad de la administración pública para ocuparse con eficacia de las cuestiones comerciales; al mismo tiempo, las insatisfactorias condiciones de empleo tienden a menoscabar la moral del servicio público. Una cuestión importante relacionada con la exigencia de tener un servicio público eficiente es la necesidad de conseguir un seguimiento adecuado de las decisiones adoptadas en las consultas entre el sector público y el privado.

B. Formas de la relación recíproca entre el sector público y el sector privado

28. Aun cuando no existe una forma o modalidad fija para la relación entre el sector público y el privado la experiencia de algunos países del Asia oriental, que por su parte están lejos de seguir un modelo uniforme, ofrece varios aspectos y características que parecen ser válidos para la promoción de las relaciones recíprocas entre los sectores público y privado en otros países. Para empezar, en varios países del Asia oriental el diálogo inicial

entre los dos sectores tuvo carácter oficioso y versó sobre las medidas destinadas a proteger las industrias nacientes y a propulsar el desarrollo de los medios tecnológicos. Aunque en algunos países, por ejemplo en la República de Corea, los problemas de las PYMES fueron objeto de reconocimiento oficial, como se reflejó en la Ley básica sobre las pequeñas empresas ¹⁴, fueron sobre todo las grandes empresas las que entablaron diálogo con los poderes públicos. Con el tiempo, el carácter y el alcance de las relaciones entre los sectores público y privado se han transformado en casi todos los países y economías de la región ¹⁵. Los poderes públicos han establecido un marco de intervención política y el diálogo de carácter general entre los sectores público y privado se ha estructurado e institucionalizado dentro de dicho marco.

29. Los consejos deliberantes y otros órganos análogos se han convertido en el elemento central para la promoción de las relaciones recíprocas entre los sectores público y privado y para obtener aportaciones del sector privado que faciliten la formulación de la política oficial. Por ejemplo, en el Japón los consejos deliberantes son de dos clases: funcionales (sobre contaminación o finanzas) y por sector de producción (automóvil o productos químicos). Cada consejo brinda a los funcionarios públicos y a los representantes del sector privado -empresas, trabajadores, consumidores, universidades y prensa- un punto de encuentro que permite examinar la política y las tendencias del mercado e intercambiar informaciones en general. Los funcionarios celebran conversaciones con los particulares interesados, llevan a cabo investigaciones y preparan informes para los correspondientes consejos deliberantes en los que se celebran negociaciones de carácter general. Los informes se revisan a la luz de las deliberaciones y se comunican al público para explicar los objetivos de la nueva política. La aprobación definitiva por el Parlamento suele ser un mero trámite. Las asociaciones industriales han sido importantes participantes en el proceso de consultas. En muchos casos, estas asociaciones están legalmente facultadas para representar a sus miembros.

30. En la República de Corea las consultas entre los dos sectores se han utilizado también para recabar las opiniones de las empresas sobre cuestiones tales como los mercados, los reglamentos y los posibles planes y para darles cabida como componente crítico de la política seguida. Como en el sistema japonés, estas consultas son básicamente de dos clases: funcionales y sectoriales. Los representantes oficiales desempeñan también una función importante.

31. En Malasia la cúpula de la estructura consultiva está ocupada por el Consejo Económico Malasio, creado en 1991, presidido por el propio Primer Ministro y compuesto por más de 60 miembros del sector oficial, la industria y el trabajo. Este Consejo se parece al Consejo de Promoción de las Exportaciones de la República de Corea que tantos éxitos ha tenido.

32. En Tailandia altos funcionarios estatales, en particular de los organismos económicos, forman parte, junto con los dirigentes de las cámaras de comercio y de las asociaciones de industriales y banqueros, de un comité

consultivo nacional presidido por el Primer Ministro. Se han establecido también comités consultivos provinciales que prestan su concurso al comité nacional.

33. Mediante su intervención en la labor de los consejos oficiales y de los comités especiales de asesoramiento, el sector privado de Singapur participa en el examen de las políticas y programas y formula recomendaciones que se someten al examen oficial. Además, los poderes públicos invitan periódicamente a las cámaras de comercio, las asociaciones comerciales y las sociedades profesionales a que den a conocer su opinión sobre cuestiones concretas. Se ha establecido un consejo salarial nacional tripartito, compuesto por representantes oficiales, empresariales y laborales, que desempeña diversas funciones de coordinación y, al mismo tiempo, fomenta la cooperación entre las empresas y los trabajadores. En la Provincia china de Taiwán la actividad de consulta y coordinación con las PYMES corre a cargo de funcionarios de las categorías media e inferior de la Junta de Desarrollo Industrial que realizan regularmente visitas oficiosas a los millares de PYMES comprendidas dentro de su jurisdicción.

34. Desde el punto de vista económico, los consejos deliberantes facilitan la transmisión de informaciones. Dan a la administración pública la posibilidad de reunir informaciones sobre los mercados mundiales, las tendencias de la tecnología y los efectos de los reglamentos en el propio país y en el extranjero, recogen las informaciones en un plan de acción y comunican el plan al sector privado. Desde el punto de vista político, estos consejos funcionan como instituciones protodemocráticas que proporcionan a las grandes empresas, a los trabajadores y a las universidades cauces de relación directa con el poder. Las normas que rigen un sector concreto están efectivamente instituidas dentro del consejo y, por este motivo, cada miembro tiene la seguridad de que no podrán ser modificadas arbitrariamente. Una vez que se han instituido normas claras, los miembros pueden concentrar su atención en la competencia en los mercados y no deben preocuparse por la posibilidad de que otros intenten obtener favores especiales de los poderes públicos. El consejo puede también contribuir a fomentar el crecimiento de forma equitativa, objetivo especialmente importante en las sociedades multiétnicas.

35. Es posible evaluar también la importancia de los consejos deliberantes teniendo en cuenta su función de mejoramiento de la calidad de la cooperación entre el sector público y el privado. Habida cuenta de las múltiples esferas en que esta cooperación presenta un interés mutuo, por ejemplo en lo que se refiere a conocimientos especializados, desarrollo tecnológico e infraestructural, protección del medio ambiente y fomento de las relaciones de impulsión y arrastre entre empresas, la capacidad de los sectores público y privado para establecer una relación de trabajo confiada y eficaz cobra especial importancia. Para un país la calidad de esta relación de trabajo puede ser una ventaja competitiva independientemente de otras consideraciones en una economía en vías de mundialización y liberalización. De hecho, se ha sugerido que, en un mundo cada vez más interdependiente, la competencia entre empresas es en muchos casos competencia entre distintos sistemas de relación entre el sector público y el sector privado ¹⁶.

C. Promoción de la coherencia de las políticas

36. Un diálogo regular y efectivo entre el sector público y el sector privado es esencial para la circulación, en ambos sentidos, de información, opiniones y previsiones. Ello contribuye a fomentar la confianza entre el gobierno y sus interlocutores sociales, al facilitar la predicción y la comprensión de las políticas oficiales por el sector privado, y permitir que este último informe a su vez al sector público de los efectos de las políticas; asimismo, y principalmente, ello favorece la consecución de un marco coherente de políticas para la empresa y el desarrollo de las PYMES.

37. El logro de la coherencia presupone no sólo el diseño de políticas coherentes sino también la claridad y la consistencia de su ejecución, así como una respuesta adecuada del sector privado. Por consiguiente, las políticas que influyen en la capacidad empresarial y el desarrollo de las empresas, como las referentes a la estabilización macroeconómica y a cuestiones funcionales tales como la fiscalidad y las reglamentaciones comerciales deberán, entre otras cosas, ser consistentes con las políticas a nivel sectorial y empresarial para crear nuevas capacidades o alcanzar y mantener la competitividad de las empresas.

38. Con mucha frecuencia las iniciativas en favor del desarrollo y la promoción de las PYMES son anuladas por otros órganos estatales o sacrificadas en razón de obstáculos reales o supuestos, como la presión fiscal, las consideraciones monetarias o la escasez de divisas¹⁷. No obstante, como las políticas macroeconómicas orientadas a promover la estabilidad mediante altos tipos de interés o a fomentar la competencia liberalizando el comercio pueden ser perjudiciales para las PYMES, quizás sea necesario someterlas a un cuidadoso ajuste y regulación cronológica, para dar tiempo a las empresas viables a adaptarse; asimismo, deberán tomarse medidas destinadas a facilitar esta adaptación, entre ellas las que favorezcan el acceso de esas empresas a los insumos esenciales. De modo análogo, si no se fomenta la confianza de las empresas y los consumidores restableciendo el control fiscal, quizá no basten los incentivos para estimular la capacidad empresarial y la creación de empresas. Además, hay que tomar medidas para facilitar el cambio estructural, incluido el desarrollo de infraestructuras y conocimientos especializados, si se quiere que el ajuste estructural y la liberalización faciliten el cambio y promuevan por consiguiente la capacidad de innovación y adaptación de las empresas y los sectores. Por otra parte, los programas de apoyo al desarrollo de las PYMES tienen que diseñarse adecuadamente y contribuir a las actividades productivas, a fin de que sean fiscalmente neutrales y no socaven la estabilidad macroeconómica.

39. Es necesario también garantizar la coordinación, la coherencia y la complementariedad del diseño y la ejecución de los instrumentos para el desarrollo de la empresa. Por ejemplo, no basta con aplicar programas que promuevan el acceso de las PYMES a insumos esenciales, como financiación, maquinaria compleja o piezas de repuesto importadas, si no se prevén al mismo tiempo medidas para ayudar a las PYMES a obtener o utilizar estos insumos, incluida la asistencia a la preparación de peticiones viables de crédito, la explotación de la maquinaria o el acceso a divisas.

40. En muchos países en desarrollo y economías en fase de transición, el problema de la coherencia de las políticas debe abordarse seriamente. Frecuentemente se considera que la inexistencia de un marco coherente de políticas es debida a la floja capacidad institucional. En los países donde hay numerosas instituciones oficiales que se ocupan de las PYMES se plantea otro problema, ya que cada una de ellas influye en favor de sus pretensiones o intereses. Existe también el problema de los gobiernos que tratan de alcanzar objetivos contradictorios o desean hacer demasiadas cosas con recursos insuficientes, sin tener en cuenta la función de las iniciativas del sector privado a este respecto.

41. La incoherencia en la formulación de las políticas macroeconómicas, o las destinadas específicamente a la empresa, suele ser más costosa para las PYMES que para las empresas grandes. Una mayor incertidumbre de las políticas fiscales o monetarias, por ejemplo, puede asfixiar la iniciativa empresarial, mientras que cambios fundamentales de políticas que no prevean un margen de tiempo suficiente para la adaptación de las PYMES pueden amenazar incluso la supervivencia de éstas, como demuestran las experiencias de muchos países en desarrollo y economías en transición con las medidas de ajuste estructural o liberalización del comercio. En varios casos, las PYMES se vieron enfrentadas a la competencia antes de que pudieran desarrollar sus capacidades, lo que dio lugar a cierres de fábricas y a la expansión del sector informal ¹⁸. El aumento del costo de los insumos importados debido a la devaluación, y el del crédito por causa de las medidas de liberalización, han resultado prohibitivos para las PYMES ¹⁹. Todo esto ha dado lugar al crecimiento del sector informal en un gran número de países africanos.

42. Si bien la responsabilidad primordial del diseño y la ejecución de las políticas y las estrategias económicas incumbe a los gobiernos, el mejor modo de conseguir la coherencia de las políticas es que éstos ejerzan su función dirigente, establezcan mecanismos consultivos interministeriales eficaces y consulten al sector privado. Para los gobiernos puede resultar útil tratar de obtener insumos del sector privado a comienzos del proceso de formulación de las políticas -y no a posteriori- a fin de que éstas sean más prácticas y pertinentes. En Gambia, por ejemplo, el Gobierno ha puesto en marcha recientemente un nuevo programa económico titulado "Visión 2020" ²⁰, inspirado en la estrategia económica consistente en expandir y diversificar la base productiva del país, principalmente mediante la intensificación de las actividades del sector privado. Varios empresarios locales, a menudo a título individual, han podido contribuir a la formulación del programa estratégico. Pero es posible que deba intensificarse más el diálogo entre el sector público y el sector privado del país, sobre todo con respecto a la formulación de marcos de políticas para el desarrollo de la empresa, la inversión, el comercio y las finanzas.

43. En vista de todo ello, y teniendo en cuenta las experiencias de los países, las cuestiones que podrían abordarse son las siguientes:

- a) Sobre la base de la experiencia de su país en el diálogo entre el sector público y el sector privado, ¿qué forma o estructura hace falta con respecto a los objetivos, los participantes, las

cuestiones abordadas y la frecuencia de las reuniones? ¿Qué mecanismos han dado buen resultado y cuáles han fracasado? ¿Qué resultados se han conseguido? ¿Cómo definir el éxito o el fracaso en este contexto? ¿Por qué han tenido éxito algunas formas y estructuras? ¿Por qué han fracasado otras? A la luz de estas experiencias, ¿qué enseñanzas pueden extraerse sobre la eficacia de este diálogo y las condiciones para su éxito?

- b) ¿Cómo han cambiado los consejos presidenciales/ministeriales sobre la empresa la medida en que las necesidades de las PYMES se reflejan en las políticas y programas del sector público? ¿Hasta qué punto los planteamientos de esos consejos pueden proporcionar enseñanzas a otros países?
- c) Hasta hace poco, no muchos países eran conscientes de la necesidad de coherencia entre las políticas macroeconómicas y las microeconómicas: ¿qué estructuras concretas se han diseñado para garantizar la coherencia de las políticas macroeconómicas y microeconómicas con respecto al desarrollo de la empresa? ¿Con qué dificultades tropiezan ustedes en su intento de promover la coherencia de las políticas para el desarrollo de las PYMES?
- d) Las PYMES suelen alegar que no se les escucha cuando son miembros de organizaciones que incluyen a empresas de tamaño grande y pequeño. ¿Qué experiencia nacional podría arrojar luz sobre la manera de resolver el problema de la representación de las PYMES en este tipo de organizaciones? ¿Son más visibles las PYMES, e influyen más en el diseño y la ejecución de las políticas, si cuentan con sus propias organizaciones?
- e) ¿Existe una estrategia nacional para el desarrollo de la empresa? ¿Cuáles son sus principales elementos y en qué medida aborda algunas de las cuestiones expuestas en este documento?

IV. MECANISMOS Y SERVICIOS DE APOYO PARA LAS PYMES

44. La mayor importancia atribuida por todos los países al desarrollo de la capacidad productiva local se observa también en lo referente a la cuestión de los mecanismos y estructuras de apoyo adecuados para la promoción de empresas, en particular PYMES. Si se quiere que la elaboración de políticas y el desarrollo institucional en apoyo de las PYMES sean eficaces, el proceso mismo debe mejorarse para que sea más coherente y responda mejor a las necesidades y preocupaciones reales de esas empresas.

45. Para que la asistencia sea eficaz, es menester que se dirija a beneficiarios determinados, y esto sólo se puede hacer si los organismos gubernamentales saben qué es la pequeña y mediana empresa y cuáles son sus necesidades y problemas reales. Así pues, quizás convenga hacer un perfil de las PYMES y de sus necesidades y preocupaciones propias. Los gobiernos tienen que decidir el tipo de organismos y programas que deberán prestar

servicios de apoyo, incluida la cuestión de la "subsidiariedad", es decir, quién lo puede hacer mejor, no sólo del sector público o el privado sino también en el contexto nacional o local. Además, los mecanismos y programas de apoyo han de tener en cuenta la diversidad de las empresas participantes y los tipos de problemas a que hacen frente las distintas clases de PYMES, que van desde microempresas de subsistencia o de complemento de los ingresos, que pertenecen al sector informal, hasta las PYMES internacionalizadas y tecnológicamente avanzadas.

A. La naturaleza de los organismos de apoyo a las PYMES

46. Muchos gobiernos consideran ventajosa la creación de una sola autoridad de desarrollo que se encargue de supervisar y coordinar los programas de apoyo a las PYMES, sobre todo para la coherencia de las políticas, la asignación de recursos y la adaptación y difusión de experiencias y de "mejoras prácticas". De hecho, un cierto número de gobiernos han promovido activamente la creación de estos organismos centralizados de apoyo. Sin embargo, las tradiciones administrativas y las facultades conferidas a los gobiernos locales han influido también en la decisión sobre el tipo de organismo de apoyo que debe establecerse. Así por ejemplo, y particularmente en los países con una estructura más federal, con frecuencia los gobiernos locales han tomado iniciativas en apoyo de las empresas locales o regionales, estableciendo instituciones de formación, organizando ferias comerciales y otras actividades de promoción, creando bancos regionales, etc., mientras que el gobierno central se limita principalmente a mejorar el marco macroeconómico, comercial y jurídico. En cambio, en Sudáfrica se ha creado un organismo nacional de promoción de las PYMES y se han combinado las estructuras nacionales con una red de órganos provinciales en todo el país, encargada de las consultas con el sector y del suministro de servicios de apoyo a las PYMES.

47. Los organismos de apoyo a las empresas pueden adoptar diversas formas institucionales y de organización. Algunas son paraestatales, como la Organización de Desarrollo de la Pequeña Industria en la República Unida de Tanzania. Otras operan como organizaciones no gubernamentales o autónomas, como el Servicio Industrial de las Aldeas (VIS) de Zambia, que promueve las industrias en pequeña escala en las zonas rurales. La condición jurídica de organismo autónomo permite una mayor flexibilidad operativa, incluida la movilización de fondos. Además de sus actividades de generación de ingresos, el VIS, por ejemplo, ha recabado fondos de otras organizaciones no gubernamentales, organismos donantes bilaterales y multilaterales y organizaciones de las Naciones Unidas ²¹. Por su parte SEBRAE, que es una institución del Brasil financiada parcialmente por el sector público pero de administración privada, ha obtenido fondos de empleadores y usuarios.

48. En otros países, los organismos de apoyo a las PYMES funcionan como parte de un ministerio, como el Programa de Apoyo a la Pequeña Industria de Indonesia, la Junta de Desarrollo Industrial de Sri Lanka y el Servicio de Asesoramiento de Empresas Indígenas de Gambia. La principal ventaja para esos organismos de formar parte de la estructura del sector público parece ser la disponibilidad de un mínimo de fondos con cargo al presupuesto.

Sin embargo, las reglamentaciones oficiales rigurosas, por ejemplo en lo tocante a las plantillas de personal, las actividades comerciales y los contactos con otras fuentes potenciales de financiación, pueden reducir su flexibilidad operativa.

49. Si bien muchos países cuentan desde hace algún tiempo con organismos de apoyo a las empresas, su influencia en la formación de nuevas empresas y en la supervivencia y el crecimiento de las existentes ha sido, con frecuencia, limitada. Se ha criticado a estos organismos por su carácter burocrático, la ausencia de criterios para juzgar o estimular su rendimiento y la falta de eficacia para responder a las necesidades de las PYMES. Por lo general, los sueldos que ofrecían estos organismos eran demasiado bajos para atraer o mantener a personal experimentado. Además, la relación entre el personal y los clientes ha sido a menudo poco consistente, debido en parte a la tradicional desconfianza de los funcionarios públicos hacia los empresarios acostumbrados a obrar a su antojo, y al temor de los empresarios a que los funcionarios se entrometan excesivamente en sus actividades comerciales.

50. Otra crítica dirigida contra estos organismos es que, dada la heterogeneidad de las PYMES, es virtualmente imposible abarcar en una sola institución la variedad de conocimientos especializados requerida para atender a tan diversas necesidades. Estas deficiencias se deben en parte a la ausencia de políticas y estrategias bien concebidas para el fomento de la pequeña y mediana empresa en la mayoría de los países. Además, el hecho de que las políticas industriales se han concentrado a menudo en el desarrollo de las empresas manufactureras en gran escala ha tenido también efectos desfavorables para la promoción de las PYMES²². Sin embargo, Israel ha superado este problema creando una red de Centros de Desarrollo de la Pequeña Empresa, que son organizaciones no gubernamentales y atienden a diversos tipos de empresarios: inmigrantes recientes, mujeres que trabajan en el hogar, etc.

51. La mayoría de los servicios de apoyo a las PYMES están basados en la oferta, y se centran principalmente en sectores tales como el asesoramiento, la formación, las finanzas, la publicidad, la comercialización, las consultorías para la exportación, etc. Se trata de abarcar la mayor variedad posible de empresas y sectores, aunque la curva de crecimiento de gran parte de las PYMES que han tenido éxito ha seguido a la demanda. Estas empresas empiezan en un determinado sector o con ciertos productos de base, atrayendo a clientes de empresas más grandes, nacionales y extranjeras, y a continuación amplían su campo de acción a otros sectores o productos. Esta evolución cuenta con el apoyo de los clientes, habitualmente grandes empresas o subcontratistas, que facilitan el acceso a los mercados, los conocimientos especializados, y la ayuda técnica e incluso financiera. Los clientes prestan la asistencia en función de sus necesidades concretas y de los problemas con que tropiezan las PYMES para responder a los pedidos. Muchas instituciones de apoyo del sector público todavía no han incorporado elementos basados en la demanda en sus programas²³.

52. Sin embargo estas críticas por sí solas, no son suficientes para prescindir de una estructura de apoyo del sector público a las PYMES; más

bien son argumentos para mejorar su organización y funcionamiento. Las mejoras pueden consistir en reorientar su intervención hacia funciones esenciales como el desarrollo de las políticas, racionalizar su organización y atraer al personal más calificado, complementar o apoyar actividades del sector privado allí donde éste disponga de mejores conocimientos técnicos, evitando las duplicaciones, y coordinar con las instituciones especializadas el suministro de servicios a las PYMES. Además, la función del gobierno no consiste necesariamente en prestar servicios de asesoramiento, consultoría o asistencia técnica, sino más bien en estimular al sector privado para que adopte iniciativas, y proporcionar apoyo financiero cuando sea menester, dejando que los intermediarios suministren los servicios. Las instituciones que más habitualmente proporcionarán estos servicios podrían ser asociaciones comerciales establecidas por grupos de empresas, sociedades profesionales de contabilidad o ingeniería, organizaciones que integran a organismos oficiales y grupos de empresas, y organizaciones internacionales.

B. La promoción de los organismos de apoyo a las PYMES

53. Con objeto de promover los organismos de apoyo a las PYMES y estimular el suministro de los servicios adecuados, los gobiernos han adoptado diversas medidas, entre ellas las siguientes: apoyo financiero directo, o sea, asistencia financiera para compensar la escasez de capital social o capital inicial para constituir fondos sociales; incentivos fiscales y de crédito, por ejemplo, exención de los derechos de importación de equipo, exenciones fiscales sobre las regalías, planes de amortización acelerada o créditos subvencionados, y medidas de desreglamentación, es decir, la reforma de los reglamentos para suprimir los límites entre los diferentes servicios. Por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Social de Egipto ha dado un apoyo considerable al sector de las microempresas, en particular ayudando a esos empresarios a organizar un plan comercial y facilitando créditos del sistema bancario regular a las empresas que no puedan proporcionar garantías. Esta medida podría eliminar un importante obstáculo para las microempresas que desean pasar a la categoría de PYMES. Otros elementos de la estrategia de promoción de estos servicios son los incentivos para la "exteriorización" de actividades de servicios "indisociables", y el establecimiento de centros de capacitación para instructores.

54. Un interesante ejemplo de estructuras de apoyo a las PYMES lo ofrece Singapur, donde existen más de 60 programas de apoyo a las empresas, con independencia de las dimensiones de éstas. Esos programas prestan apoyo en varias etapas del desarrollo de las empresas, desde la puesta en marcha a la iniciación de actividades en el extranjero. Abarcan la financiación de bajo costo, incentivos fiscales, el desarrollo de empresas, la comercialización, el diseño, la adopción de tecnología, la mejora de la calidad y de la productividad, la informática y la ampliación de operaciones al extranjero. Estos programas de apoyo son coordinados por la Junta de Desarrollo Económico por conducto de su División de Desarrollo Empresarial; anteriormente esta División era simplemente una pequeña oficina comercial, que fue elevada de categoría a medida que sus actividades se ampliaban para seguir el ritmo de crecimiento de las empresas locales, tanto en número como en tamaño. Estos programas de apoyo son administrados por la División de Desarrollo

Empresarial, que actúa por sí misma o en cooperación con una o varias instituciones especializadas que se ocupan, entre otras cosas, de las aplicaciones automatizadas, la ciencia y la tecnología, la tecnología de la información, el fomento de la productividad, el comercio y la informática y la normalización y la investigación industrial (que también proporciona servicios de "incubación" para la puesta en marcha de las empresas). En estas dos últimas esferas, el apoyo es prestado de forma independiente por las instituciones especializadas, que actúan por sí mismas o asociadas a universidades.

C. Principios para la organización de programas de apoyo a las PYMES

55. La elección entre un sistema basado en un organismo central y otro consistente en múltiples organismos, así como el alcance de sus actividades, depende de las diversas situaciones en los países, en lo relativo por ejemplo al nivel de desarrollo económico, el entorno comercial, las reglamentaciones vigentes o la cultura empresarial prevaleciente. No obstante, es posible definir algunos principios generales sobre un marco normativo amplio para la organización de programas de apoyo a las PYMES.

56. El establecimiento de programas y organismos de apoyo a las PYMES debe correr parejo con los esfuerzos por mejorar el entorno normativo, jurídico y reglamentario en el que funcionan esas empresas. Esto significaría, entre otras cosas, reducir las subvenciones y otras medidas de política general que favorecen a las grandes empresas y discriminan a las PYMES, simplificando las reglamentaciones y los procedimientos administrativos aplicables a la puesta en marcha de las empresas y elaborando y aprobando una nueva legislación destinada a eliminar los vacíos o las incoherencias existentes en las leyes que regulan la actividad empresarial. En último análisis, el mejoramiento de ese entorno sería más provechoso para el desarrollo de las PYMES que la realización de programas de apoyo específicos. El Gobierno de Noruega, reconociendo el carácter restrictivo del marco normativo aplicable al desarrollo de las empresas, ha establecido un Comité de Legislación Empresarial, encargado de examinar permanentemente el marco normativo y de formular propuestas para simplificar las normas administrativas e introducir otras modificaciones destinadas a estimular la actividad empresarial. Además, se ha promulgado una nueva ley destinada a estimular la competencia. En China, el simple hecho de desreglamentar el empleo mediante la autorización del trabajo por cuenta propia ha abierto las compuertas de la energía empresarial y ha permitido el rápido crecimiento de las PYMES establecidas por campesinos y por habitantes de las ciudades. Otras medidas adoptadas en China fueron la simplificación de los procedimientos del registro para las empresas comerciales e industriales y la atenuación de los controles oficiales sobre los recursos minerales (por ejemplo, el carbón). Esto ha dado lugar a la creación de pequeñas y medianas empresas, no sólo en los sectores del comercio y de los servicios, sino también en la industria y la minería (en la que las pequeñas minas de carbón rurales y urbanas representan la tercera parte de la producción total de carbón). De esto se deduce que la mejora del marco institucional puede por sí sola representar un

incentivo para el desarrollo de las PYMES. Al abrir los mercados a la competencia, esas medidas estimulan también el funcionamiento de incentivos basados en el mercado ²⁴.

57. Por principio, los programas de apoyo deben basarse en el mercado y en la demanda. En otros términos, deben utilizar y aprovechar los conocimientos técnicos, la capacidad y los recursos disponibles en el sector privado; por consiguiente, deben complementar esos recursos en lugar de duplicarlos. Asimismo, deben ser el resultado de una estrecha cooperación con el sector privado, reflejando pues la demanda real del sector de empresas y el potencial del gobierno para proporcionara esos servicios. La percepción de derechos de usuario, que puedan introducirse gradualmente cuando sea menester, contribuye a calibrar la demanda y a promover la sostenibilidad.

58. El planteamiento dependerá obviamente del nivel de desarrollo de las instituciones o redes de mercado. Así, en numerosas economías en transición, en las que los mecanismos del mercado y los servicios de apoyo a las empresas son relativamente débiles, es posible que el organismo tenga que asumir un papel más importante, con ayuda externa cuando ello sea menester, hasta que se desarrolle la capacidad del sector privado. Además, en esos países puede ser necesario impartir capacitación a los instructores, por ejemplo en materia de técnicas empresariales y de gestión, a fin de crear los efectos multiplicadores necesarios en un amplio programa de creación de capacidad para el desarrollo de las empresas.

59. Por otra parte, habría que atribuir prioridad al fomento de la disponibilidad y de la utilización eficaz de insumos fundamentales que suelen necesitar las PYMES, en particular la financiación, la tierra, las instalaciones materiales y el equipo. Esto significaría, entre otras cosas, que el organismo y los intermediarios privados que reciben apoyo de éste mejoraran los servicios de crédito destinados especialmente a las PYMES, que se modificaran las reglamentaciones de planificación urbana que suelen restringir el acceso de las PYMES a emplazamientos bien situados, y que se prestaran servicios comunes y se facilitara el acceso de las PYMES al equipo y las piezas de repuesto. La utilización eficaz de los insumos puede ayudar a reducir los costos y resultar tan importante como la financiación de los gastos.

60. Deberían idearse programas de apoyo que contribuyeran a la promoción de vínculos entre las PYMES y entre éstas y las empresas de mayor envergadura, a fin de mejorar los conocimientos especializados, la información comercial y la producción, así como la comercialización y las oportunidades de ventas de las PYMES por medio de las redes interempresariales y las redes de mercado. Esto puede exigir, entre otras cosas, el establecimiento de un centro de subcontratación y que el organismo de desarrollo de las PYMES trabaje en estrecha relación con el organismo de promoción de las inversiones en todo lo que se refiere al establecimiento de vínculos interempresariales con el extranjero. También podrían crearse servicios, como los de "incubación" en Singapur, para promover la eficiencia colectiva y las sinergias entre las empresas, incluidas las de otros países.

61. Los programas de apoyo pueden servir de incentivo para que las empresas, y en particular las PYMES, se organicen mejor y se inscriban en los registros oficiales. En Zimbabwe, por ejemplo, la Unidad de Apoyo a la Pequeña Empresa, de la Cámara de Comercio Nacional de Zimbabwe, alienta a los beneficiarios de los servicios de capacitación, asesoramiento y consultoría a afiliarse a la Cámara o a otras organizaciones comerciales, para facilitar la creación de redes de empresarios y compartir mejor las experiencias entre las PYMES que se dedican al mismo tipo de comercio. En otros países se tiende a desalentar la participación de empresarios no registrados en los programas de capacitación, o a dar preferencia a las empresas registradas en los servicios de información, crédito, comercialización y otros servicios de asesoramiento ²⁵.

62. A menudo las PYMES han prosperado en países cuyos gobiernos estimulan la creación de mercados relativamente abiertos y competitivos. En ese entorno, las empresas que se dedican al mismo tipo de actividades compiten entre sí en un mayor pie de igualdad. También reviste importancia el hecho de que en este entorno las empresas que actúan en sectores diferentes pueden establecer relaciones de complementariedad. Cuando se permite el libre desarrollo de relaciones de interdependencia entre los proveedores y los clientes, muchos servicios de apoyo son prestados por otras empresas y ya no es necesario que los gobiernos se ocupen de ellos. Las empresas de mayor magnitud que dependen de las PYMES para convertirse en proveedores eficientes de servicios o componentes especializados para sus procesos de producción tendrán a su vez incentivos para prestar asistencia técnica e impartir capacitación a las PYMES con el objeto de mejorar su eficiencia. En la Provincia china de Taiwán, algunas empresas importantes han facilitado crédito comercial y préstamos en gran escala a las PYMES que mantenían relaciones comerciales con ellas, y de este modo compensaron en parte los efectos discriminatorios de las distorsiones inducidas por el Gobierno en los mercados financieros. Los estudios realizados sobre países africanos y de otras regiones demuestran que las redes interempresariales y las redes de mercado han contribuido a prestar servicios de apoyo empresarial que las PYMES valoran considerablemente.

63. Cabría discutir si estos programas de apoyo se deben aplicar a todas las empresas con independencia de su magnitud, o si deben destinarse específicamente a las PYMES y, en tal caso, en qué medida. Al parecer, existen algunos argumentos en favor de que se cree un "terreno de juego uniforme" para todas las empresas, con independencia de su tamaño, y de que, si fuera necesaria una intervención de política general, ésta deba tener como finalidad la eliminación de todo sesgo favorable a las grandes empresas, por ejemplo la concesión de créditos subvencionados o la asignación especial de divisas a esas empresas, en lugar de orientarse específicamente hacia las PYMES.

64. En la práctica, empero, las cosas pueden no ser tan sencillas. Es posible que muchas PYMES, en particular empresas pequeñas y microempresas, no sean capaces de competir en condiciones de igualdad, especialmente en lo que respecta al acceso a la financiación o a la información; en consecuencia, puede ser necesario adoptar algunas medidas adicionales para prestarles

ayuda. Incluso en los casos en que tales programas de apoyo están destinados a todas las empresas, como ha ocurrido en Singapur, se trata de programas que comenzaron dirigiéndose específicamente a las PYMES; posteriormente, para responder a las exigencias de las empresas locales en expansión, se modificaron las condiciones requeridas para beneficiarse de los programas, dando cabida a un número mayor de empresas. Por otra parte, si la administración pública carece de fondos suficientes o es corrupta, si los impuestos globales o los derechos de licencia son elevados o si el costo del capital es alto o se ve afectado por una gestión macroeconómica que a menudo es deficiente, los gastos necesarios para cumplir las disposiciones administrativas o para obtener el capital de explotación serán desproporcionadamente elevados para las PYMES, en comparación con las grandes empresas, y pueden llegar a ser prohibitivos o incluso fatales para algunas de ellas.

65. Como el suministro de servicios de desarrollo a las empresas puede ser costoso, es importante disponer de mecanismos que faciliten la sostenibilidad financiera a largo plazo de estos servicios y de otras instituciones afines. Desde luego, no sería realista esperar que las empresas pequeñas paguen derechos de usuario que cubran los costos, sobre todo al inicio de sus operaciones. Cabe alegar también que estos servicios deben proporcionarse a un costo moderado y que cualquier subvención puede quedar anulada por un aumento subsiguiente de la fiscalidad. Sin embargo, es necesario asegurarse de que el suministro de estos servicios sea rentable. Así pues, las subvenciones de los servicios comerciales tienen que ir eliminándose gradualmente a medida que las empresas receptoras adquieran mayor viabilidad. Los derechos de usuario deben fijarse a un nivel que refleje el valor real de mercado de los servicios proporcionados. En cuanto a los servicios de asesoramiento comercial para las PYMES de nuevo cuño, la expedición de vales que permitan a los empresarios incipientes beneficiarse de un número determinado de consultorías podría constituir un medio adecuado para mantener a un bajo nivel el costo del programa de apoyo, y evitar los abusos. En el Paraguay se ha organizado un plan de vales para la capacitación; como los poseedores de los vales pueden optar por los servicios que deseen, los institutos de capacitación están obligados a atender mejor las necesidades de estos clientes.

D. El papel de los proveedores de servicios del sector privado

66. Además de los servicios de apoyo que las organizaciones empresariales proporcionan a sus miembros gratuitamente o a un precio simbólico, el sector privado puede ofrecer muchas actividades de apoyo con un criterio comercial. Entre ellas podrían figurar los servicios de apoyo en sectores tales como el asesoramiento, la investigación de mercado, los servicios financieros, la contabilidad, las cuestiones jurídicas y la capacitación. Por regla general, a medida que las empresas y las economías se desarrollan es posible prestar una mayor proporción de servicios de apoyo con carácter comercial, incluidos los servicios que las organizaciones empresariales prestaban a sus miembros a precios subvencionados.

67. Los proveedores de servicios de apoyo a las PYMES del sector privado tienen la ventaja de conocer mejor que los funcionarios públicos la demanda del mercado y las necesidades concretas de estas empresas. Con frecuencia son capaces de proporcionar servicios de mejor calidad, mayor flexibilidad y costos más bajos. Los institutos de investigación, los centros de tecnología y las universidades también pueden prestar una útil ayuda a las PYMES, principalmente cuando se hayan creado órganos especializados independientes desde el punto de vista financiero y de organización.

68. Es posible que deban establecerse instituciones como las de Singapur en sectores tales como la automatización, mejora de la productividad, normas e investigación industrial, y ciencia y tecnología. Estas instituciones especializadas podrían vincularse a programas de investigación de las universidades. Además de efectuar investigaciones sobre determinadas tecnologías industriales o industrias, que tengan en cuenta sus consecuencias para el desarrollo de los recursos humanos, estas instituciones podrían contribuir a la difusión de información cuando las redes entre empresas sean deficientes, debido por ejemplo a que las empresas extranjeras no están dispuestas a compartir información importante con las empresas locales. Así pues, el organismo central de desarrollo y las instituciones especializadas podrían contribuir a compensar los "fallos de mercado". No obstante, deberán contar con un personal adecuado, y con la motivación suficiente, para evitar los "fallos del sector público".

69. Sobre la base de la experiencia concreta del país de que se trate, el debate podría centrarse en las siguientes cuestiones:

- a) ¿Qué tipos de organismos y servicios de apoyo a las PYMES se han establecido? ¿Qué enseñanzas pueden extraerse de sus experiencias respecto al alcance, eficiencia, eficacia y sostenibilidad? ¿Cómo se aborda la cuestión de la "subsidiariedad"?
- b) Las mujeres y los empresarios incipientes a menudo tienen necesidades distintas de las de otros empresarios. ¿Qué mecanismos se han creado para tener en cuenta estas necesidades especiales? ¿Han sido eficaces estos mecanismos?
- c) Algunos gobiernos han establecido organismos de apoyo a las PYMES dentro de estructuras gubernamentales. ¿Cuáles son sus principales funciones? ¿Han sido eficaces estos organismos como cauces para el intercambio de información entre el gobierno y las PYMES? ¿Cuáles son los pros y los contras de la creación de un organismo centralizado en comparación con el sistema de múltiples organismos? ¿Qué otras estructuras podrían ser eficaces con esta finalidad?
- d) Con frecuencia el apoyo se concentra específicamente en las microempresas, ayudándolas, por ejemplo, a preparar planes comerciales o a mejorar su acceso a la financiación. ¿Ha permitido este tipo de asistencia que las microempresas crecieran hasta transformarse en PYMES? ¿Con qué problemas especiales tropiezan los organismos de apoyo al suministrar asistencia a las microempresas?

- e) Como el suministro de servicios de desarrollo a las empresas puede ser costoso, los mecanismos para facilitar la sostenibilidad financiera a largo plazo de estos servicios, y de otros organismos afines, son importantes. ¿Cuál es su experiencia respecto de, por ejemplo, los derechos de usuario, los derechos escalonados, los programas de vales y otros mecanismos de recuperación de costos?
- f) Varios servicios de apoyo pueden proporcionarse también con criterios comerciales. ¿Cómo ven ustedes el papel del sector privado en el suministro de estos servicios? ¿Cuál es su experiencia con los organismos y servicios de apoyo de "autoayuda" del sector privado para las PYMES? ¿Cómo se integran estos servicios en los programas y medidas generales de apoyo a las PYMES?

1/ Informe de la Comisión sobre su primer período de sesiones (TD/B/44/2-TD/B/COM.3/4), apartado i) del párrafo 3 del anexo I.

2/ Ibíd., párr. 4.

3/ Véase un examen detenido de la función de las PYMES como factor de desarrollo en el documento de la UNCTAD "Creación de un entorno propicio para el desarrollo de empresas, especialmente de pequeñas y medianas empresas". Informe de la secretaría de la UNCTAD, Ginebra, 1995 (TD/B/WG.7/2).

4/ Véase el documento de la UNCTAD "La transformación de la empresa y de la competencia y sus consecuencias en la formulación de una estrategia de fomento de la empresa". Ginebra, 1996 (TD/B/COM.3/2).

5/ Véase el documento del Gobierno de Noruega sobre la aportación de este país al Grupo Especial de Trabajo sobre el papel de las empresas en el desarrollo, Ginebra, 1995.

6/ Véase el resumen de las cuestiones principales que se plantearon en los debates sostenidos en el primer período de sesiones del Grupo Especial de Trabajo sobre el papel de las empresas en el desarrollo en el "Informe del Grupo Especial de Trabajo sobre el papel de las empresas en el desarrollo sobre su primer período de sesiones", UNCTAD, Ginebra, 1995 (TD/B/WG.7/4).

7/ Véase el documento DSE "Informe de la Mesa redonda internacional sobre promoción del sector privado y el papel del sector público". Bonn/Bad Godesberg, 6 a 9 de febrero de 1996.

8/ Véase J. Humphrey y H. Schmitz "Trust and economic development". IDS Discussion Paper 355, Universidad de Sussex, 1996.

9/ Véase Z. Roman el estudio, "The role of the State in creating an enabling environment for the promotion of SMEs. Notes on the Hungarian Experiences". Ginebra, 1995 (mimeografiado).

10/ Véase el documento de la CEPE "Small and Medium-Sized Enterprises in Countries in Transition", Ginebra, 1996.

11/ Véase el documento de la Federación de Industrias Egipcias "Directory for the governmental and non-governmental organizations in the field of small and medium-sized enterprises in Egypt", El Cairo, 1996.

12/ Véase el documento de la OIT "Study on government agencies providing assistance to the handicraft and small-scale industry sectors in Sri Lanka", Ginebra, 1991.

13/ Véase el documento de Zimconsult "Feasibility study for establishing a fund for innovation and development", Harare, 1996 (mimeografiado).

14/ Ley N° 1840 de 6 de diciembre de 1966 y modificaciones siguientes: Ley N° 2996 de 31 de diciembre de 1976, Ley N° 3125 de 5 de diciembre de 1978 y Ley N° 3650 de 31 de diciembre de 1982. Otras medidas legislativas que reconocen la importancia de las PYMES y tienen por objeto su promoción son la Ley para la promoción de la pequeña y la mediana industria (1982), la Ley sobre las pequeñas empresas cooperativas (1961 y modificaciones posteriores), la Ley de coordinación de las transacciones de las pequeñas empresas (1982), la Ley para la promoción del sistema de subcontratación de las pequeñas empresas (1975 y modificaciones posteriores), la Ley sobre la adquisición de productos por las pequeñas empresas (1981), la Ley para fomentar la creación de pequeñas empresas (1986), la Ley de medidas especiales para la promoción de la estabilidad empresarial y la reestructuración de las pequeñas empresas (1989) y la Ley sobre las transacciones de subcontratación equitativa (1984 y modificaciones posteriores).

15/ Véase, por ejemplo, la evolución de la legislación relativa a los pequeños comercios en la República de Corea, expuesta en la nota precedente.

16/ Véase el estudio de I. Ul Haque, "International Competitiveness - Interaction of the Public and Private Sectors", EDI Seminar Series, Banco Mundial, Washington, D.C., 1991.

17/ Véase H. Kiaratu, "Overview of SMEs Development in Tanzania". Ginebra 1995 (mimeografiado).

18/ En Ghana, por ejemplo, el sector de los textiles y las prendas de vestir, industrias dominadas en su mayor parte por las PYMES, fue uno de los más gravemente afectados por estas medidas, lo que en 1992 contribuyó de modo decisivo al descenso, en un 22%, de los índices de la producción manufacturera, que quedaron por debajo del nivel de referencia de 1979. En Kenya el sector formal de manufacturación decayó durante el proceso de ajuste económico, pero la parte correspondiente al sector informal en el total del empleo aumentó del 18 al 27% entre 1986 y 1992. Véase Boeh-Ocansey, O., "Small industries and structural adjustment", en Small Business Development, vol. 6, N° 2, junio de 1995.

19/ Por ejemplo, en Gambia los costos nominales de los créditos a empresas ascienden a un 25% aproximadamente. Dada una tasa anual de inflación de menos del 2%, el tipo real de interés de los créditos a las empresas (más del 20%) es prohibitivo para los empresarios en pequeña escala, y eso sin tener en cuenta las rigurosas exigencias de los bancos comerciales en materia de garantías.

20/ Véase Gobierno de Gambia, "The Gambia incorporated... Vision 2020". Banjul, 1996.

21/ Véase S. N. Kapaku, "The role of NGOs in the promotion of SMEs. The case of the Village Industry Service in Zambia (UNCTAD/ITE/EDS/Misc.3), Ginebra, 1997.

22/ Véase M. Gibb, G. Manu, "The design of extension and related support services for small-scale enterprise development", International Small Business Journal, 8.3.

23/ Véase J. Tendler, M. Alves Amorim, "Small firms and their helpers: lesson on demand", World Development, vol. 24, N° 3, 1996, págs. 407 y ss.

24/ Véase UNCTAD, op. cit., párr. 42.

25/ Véase M. McPherson, C. Liedholm, "Determinants of Small and Micro Enterprise Registration: Results from Surveys in Niger and Swaliland", World Development, vol. 24, N° 3, 1996, págs. 481 y ss.
