Competitividad de los sistemas productivos y las empresas pequeñas y medianas: campo para la cooperación internacional

CLAUDIO CORTELESSE*

El "nuevo" interés por las empresas pequeñas y medianas

Desde hace decenios se ha destacado la importancia de apoyar a las empresas pequeñas y medianas (PME), como lo reflejan los diversos proyectos y programas del BID y otras instituciones multilaterales. Sin embargo, en la actualidad hay varios elementos que revelan un interés renovado en la materia.

En primer lugar, la mayor presencia de las PME en los sistemas económicos es un fenómeno universal. Es un hecho que su papel es cada vez más importante en las naciones industrializadas; el espacio que ocupan en las economías de la OCDE creció de manera notable en los setenta y los ochenta. A continuación se presentan algunos aspectos destacados de las empresas pequeñas y medianas:

i) es creciente su participación en la creación de empleos y valor agregado en Japón, el Reino Unido, Estados Unidos y Francia;

ii) han mostrado gran capacidad para aportar innovaciones relevantes de productos y de procesos;

iii) su tejido empresarial ha resultado más resistente que el de las grandes corporaciones en tiempos de crisis económica; pueden ser más vulnerables individualmente –ha sido alta su mortalidad durante las crisis–, pero su capacidad de regeneración es elevada, y

iv) tienen más flexibilidad que las grandes para adaptarse a las nuevas condiciones de mercado, lo cual es hoy sumamente importante a la luz de los constantes procesos de innovación tecnológica.

Estas consideraciones han inducido a prácticamente todas las economías industrializadas a establecer mecanismos de apoyo a las empresas pequeñas y medianas, cuyos programas específicos se han reforzado y adaptado a la "nueva" concepción que se tiene de ellas.

En segundo lugar, el debate respectivo tiene un enfoque notablemente distinto. Las políticas tradicionales se basaban en concepciones paternalistas de protección al débil, por lo que implicaban cierta distorsión de las condiciones del mercado y rara vez desembocaban en mayor eficiencia individual o colectiva del sistema productivo. En cambio, hoy se parte de su papel en un entorno abierto y competitivo y en la búsqueda de mayor eficiencia del sistema productivo en su conjunto.

Conviene reflexionar sobre el concepto de tamaño de la empresa. No siempre es posible dar una definición universal de una empresa pequeña, una mediana y una grande. Los conceptos son relativos y dependen siempre de una referencia externa de tamaño. Una pequeña en un sector puede ser grande en otro o en el mismo sector de otros países. Además, cualquier parámetro de medición es insuficiente. El volumen de empleo, las ventas, los activos fijos y el capital desembolsado son siempre medidas imperfectas. La definición de PME es de utilidad meramente estadística o administrativa para determinar su elegibilidad para determinados programas.

Como criterio general puede decirse que la gran empresa no tiene limitaciones especiales de acceso a los factores y recursos

* *Asesor del Banco Interamericano de Desarrollo.*

productivos ni, por tanto, necesidad de ayuda externa. Asimismo, en el plano cualitativo, la distinción entre microempresa y PME se centra en los objetivos del proceso de producción: en el primer caso, la meta es la subsistencia más que la capitalización; ésta, en cambio, es el objetivo principal de una pequeña o mediana.

Las pequeñas y medianas empresas en el proceso de transformación productiva

Uno de los principales objetivos de las políticas de desarrollo de América Latina en los últimos años ha sido la integración de las naciones de la zona a la economía internacional, lo cual significa que el sector productivo debe alcanzar niveles de competitividad compatibles con ese propósito.

Un buen número de países de América Latina y el Caribe está en vías de lograr el equilibrio macroeconómico y ha instrumentado políticas de apertura económica, mientras que otros avanzan en las reformas necesarias para lograrlo. Así, el aumento de la competitividad es el objetivo fundamental del aparato productivo en este decenio. Las condiciones para que el sector privado desempeñe el papel dinámico que tiene asignado van más allá del mero equilibrio macroeconómico, pues éste de poco servirá si no se realiza un esfuerzo paralelo para modernizar la planta productiva y elevar la competitividad internacional de la economía. En este ámbito son muchos los elementos por considerar, pero hay dos que influyen de manera determinante en la capacidad para elevar la competitividad: la articulación productiva y la existencia de un entorno empresarial propicio al desarrollo de los negocios.

Articulación productiva

Los sistemas productivos latinoamericanos han heredado una profunda desarticulación estructural. Son muy escasas las relaciones económicas entre los sectores –industria y agricultura, servicios y actividad productiva real, administración pública y sectores productivos–, así como las relaciones productivas intersectoriales entre unidades de diferente tamaño. Esto condiciona la polarización de los sistemas productivos: una parte de la economía es capaz de realizar las transformaciones necesarias para elevar su competitividad internacional, mientras que otra está prácticamente al margen de esos procesos.

La experiencia internacional muestra que la articulación intra e intersectorial es condición necesaria para lograr un proceso de desarrollo estable y competitivo. La consolidación de un sistema productivo sólo puede basarse en la articulación adecuada de unidades empresariales de dimensiones distintas. Una economía nacional cuyo sustento sea un número reducido de grandes corporaciones siempre será mucho más vulnerable, sobre todo si éstas están vinculadas a la extracción o primera transformación de materias primas. Las grandes corporaciones internacionales

Los sistemas productivos latinoamericanos han heredado una profunda desarticulación estructural. Son escasas las relaciones económicas entre los sectores y entre unidades de diferente tamaño

y las grandes empresas industriales conservan su papel fundamental de tracción de las economías nacionales. Tienen mayor acceso a los mercado financieros y de bienes y servicios, pero al mismo tiempo requieren cada vez más de un entorno industrial y empresarial de empresas medianas y pequeñas que les suministren de manera eficiente partes, componentes y servicios, sin los cuales difícilmente podrían mantener sus niveles de competitividad internacional. No es posible, ni tendría sentido pretenderlo, definir la relación ideal entre las empresas grandes y las pequeñas y medianas; las condiciones estructurales de cada país y la libre concurrencia de las fuerzas del mercado se encargarán de determinarla.

Conviene también considerar el tema específico de la dualidad entre las microempresas y las pequeñas y medianas. Si bien las primeras se relacionan por lo general con el sector informal, existe la posibilidad de que una de ellas se desarrolle y alcance dimensiones realmente empresariales y competitivas. Por ello es importante promover vínculos más estrechos entre las PME y las microempresas; fomentar que éstas se incorporen gradualmente a la economía formal y, con ello, incrementar el carácter profesional y la productividad del sistema. Las mismas PME se beneficiarían de una microempresa más eficiente, pues les permitiría contar con unidades productivas a las cuales subcontratar y disponer de una oferta de servicios eficiente.

Sin embargo, esto no significa unificar la forma y la instrumentación de las políticas de apoyo, sino más bien delimitar los

objetivos y contenidos de unos y otros programas. Por ello, al igual que conceptualmente se establece una diferencia entre las pequeñas y medianas empresas y la gran corporación o la gran empresa, es preciso distinguir las pequeñas y medianas de la microempresa. Ello permitiría delimitar las áreas a que se dirigen las distintas políticas de apoyo y los tipos de demanda de servicio.

Entorno empresarial favorable

El desarrollo y la difusión territorial de los servicios para la producción en los sistemas económicos de la zona son insuficientes. Las políticas de descentralización productiva y de apoyo a las pequeñas y medianas empresas tropiezan con las dificultades de los empresarios para disponer de una serie de servicios básicos que les permitan completar con eficiencia el proceso productivo. Así, de poco vale el crédito a la exportación o la buena calidad del producto, si simplemente no existe una certificación reconocida en el ámbito internacional.

La progresiva liberación de las políticas y la reducción o eliminación de la intervención estatal –incompatible con la apertura de nuevos espacios de libre comercio en condiciones de libre competencia– han tornado obsoletas las políticas industriales dirigidas a proteger determinados sectores mediante subsidios más o menos directos.

El papel de los gobiernos es propiciar un entorno favorable al libre mercado y evitar que se altere su funcionamiento. Por ello su gestión se ha orientado a favorecer el ambiente empresarial y apoyar en forma decidida a las empresas pequeñas y medianas. Ello implica la puesta en práctica de economías externas que favorezcan la competitividad del sistema sin perturbar las condiciones de libre mercado ni aumentar la intervención estatal. De ahí el surgimiento de las llamadas políticas de carácter horizontal de apoyo al entorno empresarial, creadas en gran medida por el sector privado o en forma concertada con el sector público, orientadas a puntos clave de la competitividad: innovación, tecnología, capacitación de recursos humanos, sistemas de información, financiamiento.

Las deficiencias estructurales del entorno de los negocios las debe resolver, en última instancia, el sector privado. Sin embargo, no será fácil que las propias empresas, pequeñas y medianas, dispongan de la capacidad financiera, técnica y logística para superar con su solo esfuerzo y en un plazo corto los rezagos acumulados durante decenios.

El BID y el desarrollo del sector privado

El BID orienta sus actividades a la reforma del sector público, las políticas privatizadoras y la reorganización y transformación del sector financiero de los países latinoamericanos. Con ello pretende fortalecer la actividad privada y alcanzar un equilibrio macroeconómico que propicie un entorno favorable para las inversiones potenciales y el crecimiento sostenido.

Los créditos globales de carácter multisectorial se otorgan al sector privado de forma mucho más directa. Sin embargo, aun cuando no se dispone de una evaluación cuantitativa, se puede decir que los préstamos están muy concentrados en un pequeño número de empresas de mayor tamaño. Algo similar ocurre en las transacciones para la modernización tecnológica de explotaciones agrarias y en el financiamiento de las exportaciones.

La creciente importancia de los proyectos dirigidos a las microempresas –al tener carácter de específicos y disponer en el BID de una división especializada– ha representado un cambio cualitativo importante en la cantidad y la calidad de los proyectos emprendidos. Los programas para la microempresa tienen un alto contenido social y económico, aunque este último difícilmente puede implicar un incremento de la competitividad internacional.

Las microempresas beneficiarias de los programas del Banco desempeñan un papel excelente en el autoabastecimiento, sobre todo de bienes de consumo y servicios personales. Asimismo, generan una cantidad considerable de empleos, aunque en muchas ocasiones se trate de autoocupación o empleo familiar. De igual modo, los programas citados obtienen buenos resultados en la incorporación de grupos sociales, por lo general de ingresos reducidos. Entre el espacio ocupado por las operaciones de las microempresas y las que absorben la mayor parte de los créditos globales intersectoriales existe todo un campo por atender. El crédito global a las PME en México constituye un avance en ese sentido.

En los documentos preparatorios de la Octava Reposición de Capital del BID y en las líneas maestras del Fondo Multilateral de Inversiones se ha avanzado mucho en la conceptualización de la necesidad de modernizar las estructuras productivas y la asistencia técnica al sector empresarial.

Orientaciones del BID en los programas de apoyo a las empresas pequeñas y medianas

El BID tiene una tarea importante en el desarrollo de la colaboración entre gobierno y sector privado de los países de la región para acelerar la modernización de las estructuras productivas y crear un entorno propicio para que las pequeñas y medianas empresas ganen competitividad internacional. Ésta no proviene de la eficiencia de sólo una empresa aislada –sobre todo si es pequeña o mediana–, sino de las economías externas del sistema productivo.

Si bien las tareas prioritarias del BID son la reforma del sector público, el equilibrio macroeconómico y la modernización del sector financiero, ello no implica la postergación del forta-

lecimiento y la modernización del sistema productivo. La reordenación financiera debe aprovecharse para abordar la problemática de financiamiento de las empresas pequeñas y medianas, que también deben tener acceso a la tecnología, la información empresarial y la calificación de sus recursos humanos.

La transformación de las economías de la región ofrece al BID la oportunidad estratégica de emprender un programa para elevar la competitividad de esas empresas:

i) Es preciso dotar de coherencia y solidez conceptual a todas las acciones del BID relacionadas con el sector privado, más allá del mero otorgamiento de préstamos para megaproyectos. La adecuación del sistema productivo de las pequeñas y medianas empresas hará posible fortalecer las relaciones con el sector empresarial sin alterar las condiciones de libre mercado.

ii) El BID tiene una ventaja relativa con respecto a otros organismos multilaterales para desarrollar programas para las PME: su liderazgo en la región y sus estrechas relaciones con gobiernos e instituciones, públicas y privadas, le dan mayores posibilidades de participar en la modernización productiva de los países.

iii) En los últimos años se inició cierta actividad de desarrollo del sector privado y se están afinando algunos mecanismos de financiamiento e instrumentos de apoyo para las PME (por ejemplo el Fondo Multilateral de Inversiones).

iv) La promoción económica de las PME contribuye a atemperar los desequilibrios sociales ocasionados por las políticas de ajuste y de privatización. Los programas destinados a ellas tienen un efecto más amplio en el tejido económico y, por tanto, desempeñan un papel redistributivo en la sociedad en su conjunto.

Los programas de apoyo y fomento a las PME cuentan con un cúmulo considerable de experiencias que ayudarán a evitar fracasos y fortalecer las posibilidades de éxito. Los países industrializados, con los que en definitiva habrá que competir, han desarrollado una amplia gama de medidas de apoyo a las PME y disponen de estructuras de probada eficacia en la mejora del entorno empresarial. Aunque en ningún caso será posible trasplantar mecánicamente esas experiencias a América Latina y el Caribe, sí constituyen un punto de referencia importante. En países en desarrollo de otras regiones, sobre todo Asia, también ha habido experiencias exitosas, aunque tal vez las de mayor interés para la zona sean las de algunas economías avanzadas.

Fomento de las pequeñas y medianas empresas de América Latina y el Caribe

El BID prepara en la actualidad una estrategia de acción para impulsar a las pequeñas y medianas empresas. El objetivo es formular un programa para elevar la eficiencia de los sistemas productivos y la capacidad para competir en los mercados nacionales e internacionales.

Para el desempeño eficiente de sus actividades las pequeñas y medianas empresas necesitan mecanismos adecuados de financiamiento; se deben evitar los subsidios directos que distorsionen la libre concurrencia de mercado. Si bien los instrumentos financieros requieren algunas mejoras, las operaciones de crédito están en buena medida consolidadas, aunque ello no basta para el desarrollo de ese tipo de empresas. Otros factores estructurales, que incluso son condición necesaria para el éxito de los programas de crédito, son: a] el fomento de la articulación estructural, y b] la creación de un entorno real favorable al desarrollo de las empresas. No debe olvidarse la supresión de las barreras o dificultades para la actividad de las empresas de menor dimensión. La gestión de las pequeñas y medianas también debe facilitarse por medio de normas específicas en aspectos como contratación pública y régimen fiscal. Igualmente, el programa debe adaptarse a las condiciones de cada país, teniendo en cuenta los avances realizados y la potencialidad de sus economías. En lo que sigue se presentan algunas consideraciones que deberá atender la instrumentación de un programa de apoyo para las empresas pequeñas y medianas.

Financiamiento

Son de sobra conocidas las dificultades de las empresas pequeñas y medianas para obtener financiamiento. Se trata de trabas

El BID tiene una ventaja relativa con respecto a otros organismos multilaterales para desarrollar programas para las pequeñas y medianas empresas: su liderazgo en la región

estructurales cuya solución requiere de un proceso gradual de depuración y selección que agilice los mecanismos respectivos.

El financiamiento de las PME puede ser con recursos propios o ajenos. En el primer caso, deben considerarse acciones en los mercados financieros y de capitales adecuados (mercados secundarios, mercados de pagarés u otros títulos), así como medidas de apoyo para constituir sociedades y fondos de capital de riesgo que canalicen ahorro interno y capital externo y aporten financiamiento a empresas nuevas o en desarrollo. Asimismo, es previsible la creación de fondos de "capital semilla" (*seed capital*) para alentar el surgimiento de empresas innovadoras. Convendría considerar el posible desarrollo de sociedades de créditos participativos (o cuasicapital). El financiamiento de las empresas con recursos ajenos (crédito) es la actividad más desarrollada por el BID para inversiones fijas y capital de trabajo. Podrían establecerse líneas de crédito específicas para las PME o determinado tipo de inversiones tangibles (equipos tecnológicamente avanzados) o intangibles (innovación, diseño, patentes y marcas).

En cualquier caso, habrá que analizar la diversificación de productos financieros pensados especialmente para las PME, sobre todo en lo que se refiere a los sistemas de apoyo a las garantías requeridas en las operaciones de crédito. La banca comercial podría instrumentar un sistema eficiente y económico de cobertura de riesgos que haga posible abrir nuevos mercados para operaciones de crédito.

Habrá que analizar la diversificación de productos financieros pensados especialmente para las PME, sobre todo en lo que se refiere a los sistemas de apoyo a las garantías requeridas en las operaciones de crédito

La asistencia técnica y la gestión financiera de las empresas pequeñas y medianas se debe fortalecer; es una medida imprescindible y complementaria de las demás que se adopten.

Entorno favorable al desarrollo de la competitividad

Se debe facilitar el acceso de las empresas pequeñas y medianas a una serie de servicios externos para su desempeño competitivo y que, por su tamaño, no pueden ni deben procurarse de forma interna. En ese marco se han definido las siguientes líneas de acción:

i) La modernización de los sistemas productivos en América Latina y el Caribe es una necesidad imperiosa para alcanzar la competitividad internacional. Las economías de la región no deben descansar exclusivamente en sus recursos naturales, materias primas y mano de obra barata, sino en la incorporación eficiente de valor agregado. Por ello es muy importante mejorar los mecanismos de difusión de las tecnologías existentes en los países industrializados; establecer sistemas eficientes de trasferencia de tecnologías específicas; capacitar a las empresas medianas y pequeñas en la incorporación de innovaciones en procesos y productos comercializables en los mercados interno y externo, y mejorar los sistemas ciencia-industria y las actividades de investigación y desarrollo que será necesario establecer como base del impulso tecnológico, pero adoptando posiciones muy pragmáticas y realistas.

ii) La capacitación gerencial y de la mano de obra es fundamental para el desarrollo competitivo de las empresas. Se debe atender la formación gerencial de carácter global y cada una de las áreas funcionales de la empresa (financiera, técnica, comercial, internacional). La calificación profesional de empleados y trabajadores y el sistema educativo de cada país debe considerar las necesidades del sector empresarial.

iii) El desarrollo de servicios empresariales externos cuya disponibilidad es básica para las empresas, especialmente para las de menor tamaño que no pueden (ni deben) obtenerlos internamente. Los más importantes son los de información empresarial disponible por múltiples medios. Los esfuerzos respectivos se deben centrar en su captación y sistematización; su difusión puede realizarse mediante bases de datos u otros mecanismos más convencionales. Existen múltiples experiencias en todo el mundo, incluida América Latina, en el desarrollo de esa actividad. Los servicios de consultoría estratégica, control de gestión y asesoría especializada se han desarrollado con éxito en algunos países industrializados.

iv) Elemento fundamental para la competitividad internacional y el acceso a los principales mercados internacionales es cumplir

con los estándares de calidad requeridos. La normalización, homologación y certificación de productos requiere de un sistema que garantice la calidad de una infraestructura técnica compleja y especializada. En muchos países industrializados esta actividad la realiza el sector privado que, en un principio, casi siempre contó con el apoyo oficial.

Vinculado a la calidad industrial y a la innovación, el diseño industrial se ha convertido en un componente básico de la competitividad. La conjunción de aspectos funcionales, estético-formales y tecnológicos adecuados a las necesidades cambiantes de los mercados hacen del diseño un factor clave en la incorporación de valor agregado a la producción.

Impulso de la articulación interempresarial

i) Fomento de la subcontratación

El comercio mundial es cada vez más de productos intermedios. Ello refleja el proceso de descentralización y especialización productiva, en que las empresas pequeñas y medianas encuentran un espacio adecuado. La subcontratación de primero o segundo grado es cada día más especializada y compleja, lo cual resta transparencia y accesibilidad a los mercados para quienes ya no operan en ellos. Se introduciría un elemento de competitividad al facilitar el acceso a ese mecanismo mediante bolsas de subcontratación, bases de datos o colaboración de las grandes empresas contratantes con las subcontratistas pequeñas y medianas.

ii) Internacionalización de las empresas y cooperación empresarial

En un entorno de globalización y apertura surgen considerables oportunidades de negocios. La internacionalización de las empresas ya no tiene que ser un objetivo exclusivo de las grandes cooperaciones multinacionales. Los actuales medios de comunicación y transporte facilitan el establecimiento de vínculos entre empresas de menor tamaño y la configuración de redes de distintos tipos.

La creación de empresas, la formación de alianzas estratégicas y las inversiones conjuntas con socios de otros países permite aprovechar las ventajas y los aportes de cada una de ellas, alcanzando mayor especialización productiva, tecnológica y comercial. La promoción de exportaciones supone un primer nivel de internacionalización y puede ser completamente sinérgica con la promoción de inversiones extranjeras o en el exterior.

La formación de áreas subregionales de libre comercio marcará una pauta de comportamiento del propio sector privado en el fortalecimiento de la integración regional, la cual deberá complementarse con el apoyo del BID y otros organismos multilaterales.

iii) Formación de empresas nuevas

Existen numerosas experiencias de viveros de empresas, centros de empresas e innovación y naves nido, entre otras, que han recogido parte de las iniciativas empresariales renovadoras. Una forma de revitalizar la estructura productiva de un país es promover la actividad de jóvenes emprendedores y el establecimiento de tutorías para nuevos empresarios. Las experiencias más sobresalientes de los programas de microempresa facilitan el proceso de regeneración del tejido empresarial.

iv) Adaptación de las empresas pequeñas y medianas a las exigencias del medio

A medida que se impongan mayores limitaciones a la actividad contaminante, requerirán de apoyo para una adecuación técnica que les permita establecer métodos de producción limpios y proponer medidas colectivas para la preservación del ambiente.

Conclusiones

El papel de motor de desarrollo económico de América Latina y el Caribe corresponde principalmente a la iniciativa privada. En la mayoría de los países de la región el sector público está en un profundo proceso de reforma. Se pretende que los gobiernos desempeñen un papel subsidiario y complementario del sector privado y que orienten su actividad fundamentalmente a los aspectos de desarrollo social y restablecimiento de los niveles de bienestar.

Las relaciones entre los sectores público y privado deben guiarse por la búsqueda común de mayor capacidad de creación de riqueza de la forma más eficiente posible para consolidar y mantener un sistema productivo estable e inmerso en una economía mundial progresivamente globalizada.

El BID ha tenido un papel decisivo en el apoyo a las reformas del sector público y el restablecimiento de las condiciones de equilibrio macroeconómico, sin las cuales no es posible emprender una sólida cimentación del desarrollo socioeconómico de la región.

En el decenio en curso debe mantenerse el apoyo a las políticas de reforma del Estado, así como al sector empresarial, para que éste alcance los niveles de eficiencia, el equilibrio estructural y la competitividad que exigen los actuales mercados internacionales.

El sector privado de los países de América Latina y el Caribe está formado por un número muy reducido de empresas de gran tamaño, por lo general transnacionales y empresas recién privatizadas o en vías de serlo, pero su inmensa mayoría lo constituyen empresas pequeñas y medianas.