

2nd OECD CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR
SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES (SMEs)

**PROMOTING ENTREPRENEURSHIP AND INNOVATIVE SMEs
IN A GLOBAL ECONOMY:
TOWARDS A MORE RESPONSIBLE AND INCLUSIVE GLOBALISATION**

Istanbul, Turkey
3-5 June 2004

**EXECUTIVE SUMMARY OF THE BACKGROUND REPORTS
(SPANISH TRANSLATION)**

*Segunda Conferencia de la OCDE de Ministros encargados de Pequeñas y Medianas Empresas
(PyMEs)
Resumen ejecutivo de los informes de base*



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Pursuant to Article 1 of the Convention signed in Paris on 14th December 1960, and which came into force on 30th September 1961, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) shall promote policies designed:

To achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy.

To contribute to sound economic expansion in member as well as non-member countries in the process of economic development; and

To contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations.

The original member countries of the OECD are Austria, Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The following countries became members subsequently through accession at the dates indicated hereafter: Japan (28th April 1964), Finland (28th January 1969), Australia (7th June 1971), New Zealand (29th May 1973), Mexico (18th May 1994), the Czech Republic (21st December 1995), Hungary (7th May 1996), Poland (22nd November 1996), Korea (12th December 1996) and the Slovak Republic (14th December 2000). The Commission of the European Communities takes part in the work of the OECD (Article 13 of the OECD Convention).

www.oecd.org

© OECD 2004.

Applications for permission to reproduce or translate all or part of this material should be made to:
OECD Publications, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

ÍNDICE

PREÁMBULO	4
INTRODUCCIÓN.....	5
ESPÍRITU EMPRESARIAL Y PYMES INNOVADORAS	7
HERRAMIENTAS PARA LOGRAR PYMES INNOVADORAS	14
LAS PYMES EN LA ECONOMÍA GLOBAL.....	20
FOMENTO DEL PAPEL DE LAS PYMES PARA QUE CREZCAN	25
EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE LAS PYMES	30
EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE LAS PYMES	30
FOMENTO DE LA MEDICIÓN MÁS SISTEMÁTICA DEL COMPORTAMIENTO DE LAS PYMES.	32
FOMENTO DE LA MEDICIÓN MÁS SISTEMÁTICA DEL COMPORTAMIENTO DE LAS PYMES.	33

PREÁMBULO

Durante la primera Conferencia Ministerial de la OCDE sobre las PYMES organizada por el gobierno italiano y celebrada en Bolonia, Italia, en junio de 2000, los ministros de casi 50 países miembro y no miembro aprobaron la “Carta de Bolonia sobre políticas relativas a las PYMES”. Para ellos, la Conferencia de Bolonia marcaba el inicio de un diálogo sobre políticas entre los países miembro y no miembro de la OCDE y para garantizar su seguido se controlaría periódicamente su estado de avance con la aplicación de la Carta de Bolonia. Este diálogo y control es lo que comúnmente se conoce como el “Proceso de Bolonia de la OCDE”. La segunda Conferencia Ministerial de la OCDE sobre las PYMES organizada por el Ministro turco de Industria y Comercio y prevista por los ministros en Bolonia, permitirá evaluar los efectos de los nuevos cambios en las PYMES debido a la globalización.

Este informe recoge los informes preparatorios para la Conferencia de Estambul y propone diferentes ideas y recomendaciones de políticas a aplicar surgidas tras el trabajo preparatorio del Grupo de trabajo de la OCDE sobre PYMES y el espíritu empresarial. Las grandes disparidades en cuanto a desarrollo económico, acuerdos institucionales y situación política entre los más de 80 países que hoy participan al Proceso de Bolonia hacen que todos los capítulos de las políticas y programas específicos no se puedan aplicar a todos los participantes. Las ideas y recomendaciones que se describen a continuación sirven de pauta para aquellos gobiernos que deseen promover PYMES innovadoras dentro de la economía mundial. De manera general, estas ideas y recomendaciones de políticas a aplicar se basan sobre los temas tratados en la Carta de Bolonia. Los ministros estudiarán éstas y otras recomendaciones durante las deliberaciones de la Conferencia de Estambul.

Este informe se publica bajo responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Los puntos de vista que en él se expresan son los de los autores de los informes preparatorios que se recogen aquí y no reflejan en ningún caso los de la organización o países miembro. Todos los informes preparatorios están disponibles en inglés y en francés en la página Internet de la Conferencia Ministerial de Estambul, www.oecd-istanbul.sme2004.org, y en la dirección www.oecd.org/sti/smes del sitio de la OCDE.

INTRODUCCIÓN

Los ministros tienen la oportunidad de evaluar las prioridades para las políticas a favor de las PYMES...

La segunda Conferencia Ministerial de la OCDE sobre las PYMES reunirá a ministros de 30 países miembro y de más de 50 países no miembro de la OCDE para que intercambien puntos de vista sobre el “Fomento del espíritu empresarial y de PYMES innovadoras en una economía mundial”. Los ministros podrán hacer un balance de los logros alcanzados tras la aplicación de la Carta de Bolonia aprobada durante la Conferencia de Bolonia en junio de 2000. Los ministros también podrán evaluar las políticas prioritarias necesarias para lograr la contribución potencial que las pequeñas y medianas empresas (PYMES), sobre todo las empresas innovadoras, pueden aportar para mejorar los resultados económicos, sobre todo en materia de creación de empleo y productividad.

... y promover PYMES dinámicas e innovadoras en un contexto internacional.

Uno de los aspectos de la conferencia en los que se hará más hincapié será el fomento de PYMES dinámicas ya que desarrollan nuevas ideas, nuevos procesos y nuevas tecnologías de manera innovadora para lograr prosperar y crecer si el entorno comercial del que forman parte así lo permite. Algunos temas que se tratarán están relacionados con políticas que abarcan toda la economía y por lo tanto todo el entorno comercial del que las PYMES forman parte. Otros están relacionados con políticas y programas encaminados más bien a apoyar la creación de empresa, fomentar el espíritu empresarial y favorecer el crecimiento y la prosperidad de las PYMES una vez se hayan creado. Y otros están relacionados con la movilización de los recursos humanos, sobre todo de las mujeres, para lograr el potencial económico total.¹ Otro aspecto de la conferencia en el que se hará hincapié será el proceso continuo de integración económica internacional y la manera de animar a las PYMES, sobre todo a aquéllas situadas en países en vía de desarrollo, para que saquen el mejor provecho de este proceso.

Este informe recoge los informes preparatorios que se han redactado para esta conferencia.

Las ideas principales que se desprenden del trabajo preparatorio para la conferencia y que se incluyen en una serie de informes preparatorios, se resumen aquí. Los cuatro primeros capítulos aquí abajo recogen el material necesario para los cuatro grupos de trabajo ministeriales principales:

- Espíritu empresarial y PYMES innovadoras.
- Herramientas para lograr PYMES innovadoras.
- Las PYMES en la economía mundial.
- Fomento del papel de las PYMES para que crezcan.

¹ Este trabajo representa una parte importante del seguido del Proyecto de la OCDE sobre crecimiento (*The New Economy: Beyond the Hype*, OECD, París, 2001) que subraya la necesidad de llevar a cabo micro-políticas de reforma para favorecer la innovación y la productividad en las economías del conocimiento. En concreto, se trata de impulsar los cuatro micro-motores principales de crecimiento: el espíritu empresarial, la transmisión de la innovación y la tecnología, las tecnologías de la información y la comunicación, y el capital humano.

Los dos últimos capítulos recogen el trabajo relativo a dos series de temas que también se tratan en otros capítulos y que son imprescindibles para mejorar la aplicación y formulación de políticas a favor de las PYMES:

- Evaluación de los programas y las políticas a favor de las PYMES.
- Fomento de la medición más sistemática del comportamiento de las PYMES.

A lo largo de este documento se van incluyendo recuadros en los que se indican las recomendaciones de políticas clave procedentes de los informes preparatorios.

ESPÍRITU EMPRESARIAL Y PYMES INNOVADORAS

Fomentar el espíritu empresarial y la creación de empresa

El espíritu empresarial y la creación de empresa son creadores de empleo, ...

La creación de nuevas empresas y la disminución o desaparición de aquéllas menos productivas son elementos clave dentro de la dinámica de las economías modernas. Las nuevas empresas atraen recursos para nuevas actividades y cuando prosperan y crecen rápidamente generan muchos empleos nuevos. El trabajo empírico llevado a cabo en la OCDE muestra que en la mayoría de los países la llegada de empresas nuevas coincide bastante con la salida de empresas existentes y que por muy sorprendente que parezca, no existe una gran diferencia entre el número de creaciones y de desapariciones de empresa entre los países. Asimismo, las empresas jóvenes parece que crecen más rápido en unos países que en otros, de allí la importancia de gozar de un entorno comercial favorable para que las empresas jóvenes, sobre todo las empresas innovadoras, puedan crecer rápidamente una vez se hayan creado. Pero también existe mucha disparidad entre los países. En concreto, el número de creaciones y de desapariciones de empresas en el sector de las tecnologías de la información y comunicación ha sido excepcionalmente elevado estos últimos años, y bajo en sectores mucho más maduros.

... contribuyen al crecimiento y a la productividad ...

A menudo, las empresas jóvenes que quieren sobrevivir deben ir un paso por delante de la competencia en materia de innovación, sobre todo en sectores más jóvenes y de alta tecnología donde la presión de la competencia y el exceso de empresas son elevados. Así pues, crean nuevos procesos y productos con los que contribuyen a mejorar la productividad de la economía en su totalidad. Mientras que a corto plazo la reducción de costes y el aumento de la presión de la competencia pueden generar pérdidas de empleo, el trabajo empírico llevado a cabo en la OCDE muestra que el número de creaciones y de desapariciones de empresas que ello genera favorece el cambio, ya que las empresas más productivas sustituyen a aquéllas más viejas y menos productivas. A largo plazo pues, este aumento de la productividad representa la base de un mayor crecimiento económico y de un aumento del nivel de vida.

... y son beneficiosos para la sociedad.

Los países observan cada vez más cómo el “espíritu empresarial social” contribuye a reducir la pobreza y a dar voz a grupos sociales desaventajados. Muchos países crean programas especializados a favor del espíritu empresarial para ayudar a grupos sociales concretos. Pero hay que diseñar y adaptar cuidadosamente estos programas para que sean coherentes con aquellos programas de apoyo generales destinados a este tipo de población.

Las políticas deberían garantizar un entorno comercial favorable al espíritu empresarial y a la creación de empresa.

La creación de un entorno comercial favorable al espíritu empresarial y a la creación de empresa en el que las empresas jóvenes e innovadoras puedan crecer rápidamente una vez se hayan creado necesita la adopción de una amplia gama de políticas mutuas de apoyo y respaldo. Muchas de estas políticas abarcan la economía en su totalidad pero no toman en cuenta el potencial que representan los creadores de empresa y las PYMES. Entre esas políticas destacan las políticas fiscales y monetarias prudentes que constituyen la base para lograr un entorno macroeconómico estable, así como las políticas estructurales que definen el marco económico general en el que se encuentra el sector comercial, como las políticas tocantes al mercado laboral, a los impuestos, a la competencia, a los mercados financieros y a las leyes sobre quiebras. En su fase de preparación, habría que tener en cuenta la manera en que estas políticas estructurales afectan a la creación de empresa y a las PYMES.

Habría que reducir el peso de las formalidades administrativas y reguladoras de las pequeñas empresas.

Se ha demostrado que el peso de las formalidades administrativas y reguladoras puede frenar considerablemente la actividad comercial. Por lo tanto, a menos que el conservarlos fuese claramente beneficioso, habría que suprimir los obstáculos jurídicos a la llegada de empresas ya que (según un estudio del Banco Mundial²) acarrear una reducción de la inversión privada, un alza de los precios de consumo y un aumento de la corrupción. El control del empleo, que el Banco Mundial considera que de manera general es más flexible en los países avanzados que en los países en desarrollo, provoca una reducción de la gestión de la flexibilidad, la creación de empresas de tamaño más pequeño, una reducción de la investigación y desarrollo y una disminución de la inversión en tecnología.

Los obstáculos a la salida de empresas también frenan la entrada de empresas debido a que el número de entradas y salidas tiende empíricamente a estar estrechamente relacionado. Teniendo en cuenta que la llegada de empresas implica un riesgo considerable ya que las posibilidades de éxito son difíciles de evaluar, las instituciones que hacen que la salida resulte costosa frena la llegada de empresas. Un estudio de la OCDE muestra que por ejemplo, el número de entradas tiende a disminuir cuanto más tiempo hace que los acreedores tardan en obtener el pago por parte de empresas en quiebra. Medidas como la evaluación del efecto de las reglamentaciones y los procedimientos de simplificación administrativa pueden ayudar a resolver algunos de estos problemas. No obstante, la mejor solución para reducir el peso de las formalidades administrativas y reguladoras consiste en hacer que formen parte de un programa de calidad de regulaciones ampliado en el que la simplificación administrativa sea un objetivo permanente y en el que se revisen y simplifiquen periódicamente todas las reglamentaciones.

La educación y la formación pueden impulsar el espíritu empresarial.

La cultura se está convirtiendo cada vez más en un factor que puede contribuir a formar una sociedad con espíritu empresarial ya que determina fuertemente la elección de una carrera y contribuye a forjar una actitud de toma de riesgo y de recompensa. Actualmente, los países están fomentando una cultura, una actitud y valores de espíritu empresarial. La educación y la

² Banco Mundial, *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Washington, DC, 2003.

formación (incluido el aprendizaje a lo largo de toda la vida) destinadas a desarrollar un espíritu empresarial y creativo son los instrumentos elegidos para animar a que la sociedad adopte un comportamiento empresarial, y los estudios muestran que este tipo de programas pueden tener un efecto en la actividad emprendedora y en el rendimiento de las empresas. Sin embargo, y a pesar de las numerosas iniciativas adoptadas y aplicadas estos últimos años, esta cultura emprendedora se enfrenta a ciertos problemas. El espíritu empresarial no está suficientemente integrado ni en el plan de enseñanza ni en la estrategia o planificación económica nacional a largo plazo, la falta de recursos públicos ha reducido la capacidad de investigación y de enseñanza en este campo, hay que mejorar la coordinación entre las diferentes administraciones públicas para diseñar y aplicar iniciativas, hay que lograr que se acepte cada vez más el concepto de educación y formación en favor del espíritu empresarial, y se necesitan más datos y más evaluaciones de iniciativas.

Hay que tener en cuenta la dimensión local.

Las políticas en favor del espíritu empresarial y de las PYMES también tienen una importante dimensión local. Así pues, favorecer el aumento del índice de crecimiento de creación de empresas es casi la preocupación universal de todas aquellas administraciones públicas locales que desean acelerar el crecimiento o frenar el declive en ciertas localidades, bien estén en declive o sean prósperas. En muchos países ya se han adoptado programas destinados a reducir la fractura social y el desempleo, incluido el paro de larga duración. Las empresas nuevas aportan toda una serie de ventajas que contribuyen al desarrollo local, como el aumento de puestos de trabajo y de los salarios, una mayor oferta de servicios para los consumidores y las empresas, y ciertamente efectos positivos a nivel de motivación. Los determinantes de índices de creación de empresas en un ámbito local incluyen la demografía, el paro, la salud, el perfil de educación y ocupación de la fuerza de trabajo, el predominio de otras pequeñas empresas y la creación de infraestructuras.

Habría que evaluar sistemáticamente programas y políticas de apoyo...

Los países a menudo tienen que ir más allá de lo que ofrecen las condiciones marco que influyen en el entorno comercial para hacer frente a fracasos comerciales y a políticas ineficaces que frenan la actividad emprendedora y reducen las posibilidades de que pequeñas empresas innovadoras puedan crecer. En la práctica, se necesitan programas y políticas de apoyo destinadas a las pequeñas empresas que puede que resulten complejos pero que requieren pocos recursos. Muchos de estos programas y de estas políticas se han diseñado y adoptado a nivel local. Para garantizar que estos programas sean rentables y estén destinados a las empresas adecuadas, es importante que se revisen y se evalúen sistemáticamente. Los problemas que ello acarrea se analizan más abajo.

... basándose en pruebas hasta un nivel que permita que ello sea posible.

Sería altamente conveniente que las decisiones políticas se tomaran basándose en pruebas empíricas. Por desgracia, no existe mucha base factual y analítica para tales decisiones. Para desarrollar una base de estas características habría que reforzar las bases empíricas existentes en términos de datos y estadísticas para poder llevar a cabo trabajos analíticos empíricos necesarios para tales políticas. Los problemas que ello acarrea se analizan más abajo.

Recomendaciones de políticas clave

- **Garantizar condiciones externas y macroeconómicas estables encaminadas a generar un entorno comercial emprendedor.** La adopción de políticas relativas, por ejemplo, a la competencia, al marco regulador, al sistema de imposición, al mercado laboral y financiero y a las leyes de quiebra debería tener en cuenta la manera en que estos ámbitos influyen en las PYMES y en la innovación en economías basadas en el conocimiento.
- **Garantizar la reducción y simplificación de reglamentaciones y costes administrativos que recaen de manera excesiva en las PYMES.** Tener presente las PYMES durante el proceso de regulación, pedir a las administraciones reguladoras que preparen informes sobre el impacto de las pequeñas empresas, crear institutos para informar sobre reglamentaciones y transacciones, y promover el uso de herramientas gubernamentales electrónicas.
- **Promover una sociedad con espíritu empresarial y una cultura emprendedora gracias sobre todo a la educación y la formación.** Introducir el espíritu empresarial en todos los niveles del plan de enseñanza nacional y garantizar un acceso a la formación, a las competencias y al conocimiento para fomentar el espíritu empresarial con ayuda de programas de “aprendizaje a lo largo de toda la vida” destinados a la población adulta. Promover la difusión de programas de formación estimulando la oferta del mercado privado de tales servicios y proponiendo cursillos prácticos.
- **Introducir la dimensión de desarrollo local para fomentar el espíritu empresarial.** El papel que las autoridades subnacionales desempeñan en el fomento del espíritu empresarial es imprescindible y debería definirse y coordinarse con el gobierno central, si fuese necesario para cada país.
- **Garantizar que los programas de apoyo a las PYMES y al espíritu empresarial son realistas en términos de coste y han sido diseñados para obtener resultados tangibles.** Habría que crear una cultura de evaluación para cerciorarse de que se controlan y evalúan sistemáticamente todos los programas y ver si se alcanzan los objetivos establecidos y si los programas son rentables.
- **Reforzar la base factual y analítica para la adopción de políticas con objeto de que los responsables políticos puedan tomar decisiones estando bien informados gracias a pruebas empíricas.** Una base estadística reforzada permitirá realizar estudios longitudinales necesarios para tales políticas y proceder a análisis comparativos entre países. Habría que crear una serie de indicadores para efectuar comparaciones entre países y analizar el nivel de actividad emprendedora así como su entorno emprendedor en cada uno de ellos.

Fomentar el espíritu empresarial de las mujeres

El espíritu empresarial de las mujeres representa potencialmente una importante fuente de crecimiento...

Se observa cada vez más que el espíritu empresarial de las mujeres representa una importante fuente de creación de empleo y de crecimiento potencial. Ciertamente, existen muy pocos datos, pero los estudios indican que hay más de 10 millones de mujeres autónomas en Europa (tanto de países miembros de la Unión Europea como no). En EE.UU., 6,4 millones de mujeres autónomas emplean a 9,2 millones de personas. Si se utiliza la regla de porcentajes de número de trabajadores por número de autónomos, se estima que las mujeres autónomas en los países europeos analizados emplean alrededor de 15 millones de personas. Así pues, el trabajo autónomo representa una de las opciones de empleo más importantes para las mujeres, sobre todo para aquellas mujeres en países en desarrollo. Asimismo, debido a que las mujeres se comportan de manera diferente que los hombres, su espíritu empresarial aporta a la sociedad soluciones diferentes y a menudo innovadoras para resolver problemas de gestión y de organización así como de explotación de nuevas oportunidades.

...pero esta fuente casi no se explota.

No obstante, las mujeres emprendedoras todavía constituyen una clara minoría en casi todos los países (Figura 1). Más aún, por regla general, prefieren empezar y gestionar empresas en industrias diferentes que las que eligen los hombres. Y a menudo se considera que estas industrias, principalmente de distribución al por menor, educación y otras industrias de

servicios, contribuyen menos al crecimiento y al desarrollo económico que aquéllas tocantes a la alta tecnología y a la fabricación. De manera global, existen fallos e impedimentos en el mercado laboral que limitan el acceso de las mujeres al mundo empresarial y sus planes de lograr el éxito.

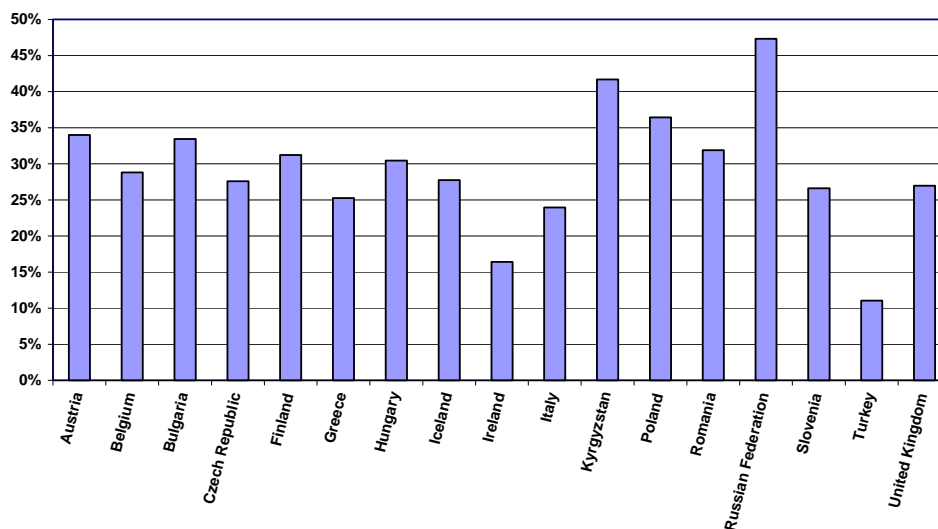
Hay que mejorar la base empírica para diseñar políticas de información ...

Los datos y análisis fiables sobre el espíritu empresarial de las mujeres son casi inexistente y no ofrecen mucha base empírica para adoptar políticas. Los problemas de definición complican la recogida de datos, y algunos sistemas nacionales prohíben estadísticas a nivel de individuos, con lo cual resulta imposible realizar estudios basados en las diferencias entre los hombres y las mujeres. Incluso en aquellos pocos países que disponen de este tipo de datos, falta la información importante sobre la evolución en el tiempo (datos del panel) y para toda la población. En cuanto a los análisis, hay que llevar a cabo estudios longitudinales para entender cómo sobreviven y crecen las empresas autónomas (de hombres y mujeres), y cuál es la fecha de llegada y salida de las empresas. Estos datos son especialmente importantes para las mujeres emprendedoras ya que los obstáculos y los desafíos a los que tienen que hacer frente cambian a medida que avanzan en el proceso emprendedor. Las mujeres pues deben hacer frente a diferentes obstáculos en diferentes momentos de su proceso de crecimiento (por ejemplo, de identificación de oportunidades, de explotación de oportunidades y de obtención de fondos). Según la naturaleza de los obstáculos, sólo cierto tipo de mujeres podrá acceder al mundo empresarial y lograr éxito. Hoy en día, la imagen global sigue basándose en ejemplos transversales, incluso si la cantidad de datos disponibles ha aumentado estos últimos años.

Figura 1. **Gerentes femeninas y trabajadoras autónomas**

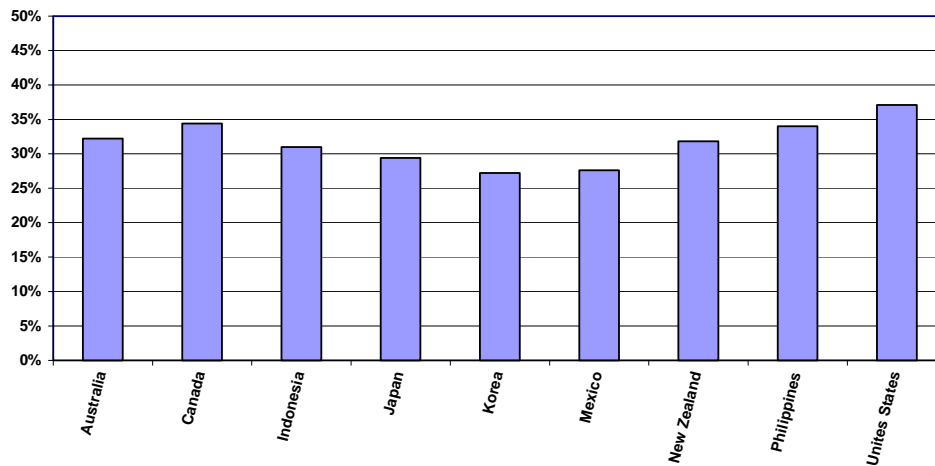
Porcentaje total de gerentes y trabajadoras autónomas

Selected European countries, 2000



Fuente: Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa, base de datos estadísticos por sexo.

Selected APEC economies, 1998



Fuente: B.J. Chun, *Women Entrepreneurs in SMEs in the APEC Region*, APEC, Singapur, 1999.

...pero se pueden identificar los obstáculos que hay que superar.

La capacidad que las mujeres tienen para explotar su potencial de mujer emprendedora depende tanto de su estatus y del papel de la mujer en la sociedad como de las fuerzas que existen en esa sociedad que influyen en el espíritu empresarial. Estas fuerzas son el contexto político, el marco institucional, las políticas de la familia, las fuerzas del mercado y la personalidad de ciertas personas que por su carácter y sus cualificaciones pueden desempeñar el papel de mujeres emprendedoras. Los obstáculos específicos que impiden que las mujeres puedan desarrollar aún más su espíritu empresarial incluyen un entorno educativo inadecuado, una falta de modelos de mujeres emprendedoras, una división por género del espíritu empresarial, un estatus social débil, diferentes exigencias al mismo tiempo – sobre todo ligadas a las responsabilidades familiares – y un acceso limitado a la financiación.

Se puede avanzar si se suprimen los obstáculos a la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, ...

Se puede avanzar mucho si se suprimen los obstáculos a la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo. Las políticas de ayuda a las familias, sobre todo aquellas destinadas al cuidado de los niños, a facilitar días de baja para que las madres se ocupen de sus hijos y a dar ayudas financieras destinadas al cuidado de los niños, pueden tener un efecto positivo en el empleo de las mujeres de manera general y en las actividades emprendedoras en concreto. Este tipo de políticas forma parte del paquete de ayudas económicas y sociales de cualquier economía de un país y no existe una relación evidente entre estas políticas y el comportamiento observado en diferentes países. Los países en transición y los países del Norte, por ejemplo, tienen una de las mejores políticas destinadas a las mujeres trabajadoras pero no por ello gozan de niveles elevados de mujeres emprendedoras. Eso sí, las políticas de ayuda a las familias ofrecen más flexibilidad para gestionar el tiempo, con objeto de que las mujeres puedan compaginar su vida familiar con su vida profesional.

... se incorpora el papel de la mujer en los programas de las PYMES en su fase de diseño, ...

A menudo, las políticas y los programas están demasiado centrados en los hombres, con lo cual no tienen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres emprendedoras ni los obstáculos a los que tienen que enfrentarse para llevar a cabo su actividad empresarial y lograr el éxito. Para garantizar que las políticas y los programas de ayuda a las PYMES y al espíritu empresarial contribuyen de manera más eficaz a fomentar una mayor igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres, deberían incorporar el papel de la mujer en su fase de preparación. De esta manera, todos los programas y las políticas de apoyo y asistencia deberían evaluarse periódicamente para ver cómo esas políticas y esos programas a adoptar pueden ser más eficaces tanto en términos de impacto como de participación de los beneficiarios contemplados.

... y se obra para que se escuche a las propias mujeres emprendedoras.

La mejor manera para garantizar que se ha incorporado la dimensión de la mujer en las políticas y en los programas es incluirla en la fase de preparación. Existen varias maneras de conseguirlo, como hacer que las consultas con asociaciones que representen a las mujeres emprendedoras formen parte de este proceso. O como se ha hecho en EE.UU., y que como ha logrado un considerable éxito se va a probar próximamente en Canadá, crear un instituto nacional de gerentes de empresas que se encargaría de suministrar información y apoyar a las mujeres emprendedoras mediante programas concretos.

El apoyo a las mujeres emprendedoras no debería limitarse a políticas y programas gubernamentales. Las mujeres emprendedoras y las asociaciones que las representan tienen mucho que aprender unas de otras. Así pues, habría que fomentar redes nacionales e internacionales para lograr difundir el conocimiento y la experiencia dentro del sector privado con objeto de facilitar el acceso a las mujeres a la creación de empresa.

Recomendaciones de políticas clave

- **Obrar para que las mujeres puedan participar más en la fuerza de trabajo velando para que cuidar a sus hijos sea asequible y para que se las trate con igualdad en el trabajo.** De manera más general, mejorar la posición de las mujeres en la sociedad y promover el espíritu empresarial tendrá efectos positivos en el espíritu emprendedor de las mujeres.
- **Escuchar a las mujeres emprendedoras.** Una manera de escucharlas sería creando institutos nacionales de gerentes de empresas destinados a las mujeres. Estos institutos podrían ofrecer programas tales como ofrecer oficinas a las mujeres emprendedoras, organizar seminarios y reuniones de información y/o suministrar información procedente de Internet a aquéllas que deseen crear y hacer crecer su empresa.
- **Incorporar la dimensión de la mujer emprendedora en la preparación de políticas destinadas a las PYMES.** Una manera de incorporarla sería cerciorándose de que se incluye el impacto del espíritu empresarial de las mujeres en la fase de preparación.
- **Promover el desarrollo de redes destinadas a las mujeres emprendedoras.** Se trata de una importante fuente de conocimientos sobre el espíritu empresarial de las mujeres y de una herramienta muy valiosa para contribuir a su desarrollo y a su promoción. La cooperación y colaboración mediante redes nacionales e internacionales puede facilitar el acceso a las mujeres a la creación empresarial en una economía global.
- **Evaluar periódicamente el efecto que las políticas destinadas a las PYMES tiene en el éxito de aquellas empresas dirigidas por mujeres y hasta qué punto esas empresas se benefician de esas políticas.** El objetivo aquí sería identificar de qué manera se puede mejorar la eficacia de las políticas a adoptar. De esta manera, se podrían compartir internacionalmente las buenas prácticas que se desprenden de esa evaluación.

- **Mejorar las bases factuales y analíticas que nos permiten entender el papel de la mujer emprendedora en la economía.** Para ello hay que reforzar la base estadística con objeto de llevar a cabo estudios longitudinales y análisis comparativos entre países y por sexo acerca del impacto de esas políticas, sobre todo en el tiempo.

HERRAMIENTAS PARA LOGRAR PYMES INNOVADORAS

Financiar PYMES innovadoras

El acceso al capital riesgo es un obstáculo mayor para el crecimiento de las PYMES.

Los costes administrativos elevados y las incertidumbres sobre el rendimiento futuro a menudo hacen que las PYMES no sean objeto de interés por parte de fuentes potenciales de inversión en el sector privado. Esta regla es tanto más drástica cuanto que se trata de PYMES innovadoras que buscan crecer, así que resulta difícil llegar a un acuerdo que sea satisfactorio tanto para el inversor como para la PYME que busca capital riesgo. Primero, porque el rédito de las actividades innovadoras es extremadamente incierto y a menudo irregular. Segundo, porque los gerentes poseen más información sobre la naturaleza y las características de sus productos y procesos que los inversores potenciales. Y tercero, porque las actividades innovadoras son normalmente intangibles, con lo cual resulta difícil evaluar su valor monetario antes de que se conviertan en empresas de éxito. Es por ello que existen tantos programas estatales encaminados a reducir esta desventaja financiera a la que se enfrentan las PYMES innovadoras.

Los problemas principales están ligados a las cualificaciones y al conocimiento, ...

Para resolver esos problemas hay que encontrar la manera de que el espíritu empresarial y el financiero fusionen entre sí. Para ello hay que poner a disposición de los inversores toda la información técnica, empresarial y corporativa y hacer que participen activamente en el desarrollo de la empresa. Para ello se necesitan intermediarios capaces de evaluar si los solicitantes son de calidad, de llevar a cabo todos los trámites debidamente y controlar los clientes potenciales y el rendimiento, y de ayudar en la gestión de las PYMES. El deseo de los inversores y de los solicitantes de estar en contacto permanente también muestra que las iniciativas, el apoyo a las redes promotoras de empresas y las incubadoras de empresas locales y regionales constituyen acciones importantes.

...y no a una falta de financiación.

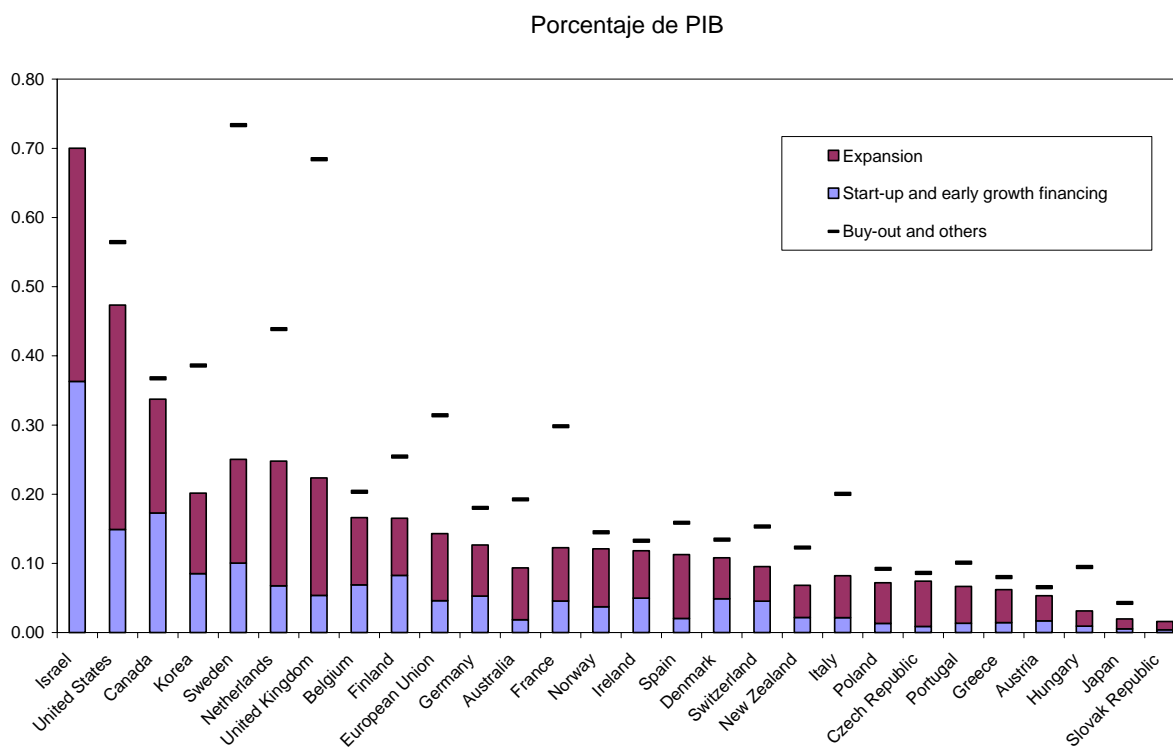
Ello conlleva importantes implicaciones en materia de políticas. Primero, porque significa que inyectar dinero a PYMES innovadoras no siempre funciona. Es probable que se pierda bastante dinero y que se obtenga poco rédito mientras que los emprendedores probablemente sigan quejándose de que no logran atraer fondos. Segundo, porque los requisitos que definen comúnmente a los mercados financieros bien desarrollados, a saber mercados de valores y sistemas banqueros eficientes, si bien son necesarios, no son suficientes. Y tercero, porque las herramientas tradicionales para diseñar políticas estatales como los impuestos, los subsidios, las reglamentaciones y

la creación de nuevos organismos estatales no funcionan en este caso.

El Estado debería ofrecer ayudas durante las primeras fases de creación y fomentar la inversión privada.

Se puede garantizar una ayuda estatal modesta cuando todavía no existen mercados financieros privados capaces de ofrecer capital riesgo a las PYMES que desean crecer. Por ejemplo, el mercado de capital riesgo de EE.UU., que ahora está muy bien desarrollado, ha gozado durante años de ayudas estatales. Cuando el Estado aporta su ayuda, debería aportarla en las primeras fases de crecimiento de las PYMES, cuando les cuesta más conseguir una financiación (Figura 2). Asimismo, esta ayuda debería ser gestionada por el sector privado y estructurada para lograr financiación procedente del sector privado. La experiencia que tienen varios países con compañías que invierten en pequeñas empresas puede resultar útil.

Figura 2. Inversión de capital riesgo, 1999-2002



Nota: 1998-2001 para Australia, Japón, Corea y Nueva Zelanda. La definición de capital privado y capital riesgo varía según el país.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre capital riesgo, 2003.

Los mercados de capital internacionales tienen un papel que desempeñar.

El afán por buscar un acercamiento y una interacción estrecha entre los inversores y los emprendedores en las primeras fases de desarrollo de la empresa no debería restar importancia a la contribución que los mercados de capital internacionales pueden aportar. En los países en que el mercado de capital no está bien desarrollado, sobre todo en los países en desarrollo, el acceso a la financiación y el uso de conocimientos a nivel internacional

pueden contribuir a evitar la creación de nuevos organismos.

Habría que diseñar reglamentaciones para reducir al máximo los efectos negativos de una financiación con capital riesgo.

Las reglamentaciones y las ayudas destinadas a proteger la solidez de los sistemas financieros pueden influir en la financiación con capital riesgo de las PYMES. Antes de aplicarlas, esas reglamentaciones deberían evaluar primero la relación entre coste y beneficio, y después de aplicarlas habría que analizar sus efectos. Al respecto, habría que seguir investigando y analizando los efectos del acuerdo Basle II de próxima aplicación sobre las PYMES innovadoras y las PYMES en general en los países en desarrollo. Allí donde las reglamentaciones nacionales impiden que los inversores institucionales puedan financiar con capital riesgo o limitan la inversión extranjera en capital riesgo, habría que revisarlas con objeto de flexibilizarlas o eliminarlas.

Habría que mejorar la manera en que se reconoce y se mide el activo intangible.

Por último, el activo intangible como la propiedad intelectual representa un aspecto clave del potencial de crecimiento de nuevas empresas innovadoras y de PYMES, sobre todo aquéllas del sector tecnológico. Con mejores métodos para reconocer, medir e informar sobre ese activo, los mercados financieros pueden obtener una estimación más precisa de las PYMES, sobre todo de aquéllas situadas potencialmente en las primeras fases de crecimiento, y mejorar sus expectativas de financiación con capital riesgo.

Recomendaciones de políticas clave

- **Concentrar políticas para promover la financiación con capital riesgo de PYMES innovadoras sobre todo en las primeras fases de crecimiento de la empresa.** Las ayudas del sector público podrán utilizarse para fomentar la financiación del sector privado con objeto de reducir la desventaja financiera. Los países donde tales ayudas son moneda corriente podrían aprender de la experiencia que tienen varios países con compañías que invierten en pequeñas empresas.
- **Reconocer que hay que acercar los inversores a los solicitantes de inversión, sobre todo para las inversiones a pequeña escala.** Las iniciativas privadas locales y regionales (por ejemplo los fondos regionales) sirven para este tipo de inversión. Habría que crear este tipo de programas así como desarrollar y apoyar redes promotoras de empresas e incubadoras de empresas locales y regionales.
- **Aumentar el nivel de conocimientos técnicos y de gestión de los intermediarios que se encargan de evaluar y controlar las empresas.** Para ello hay que disponer de intermediarios capaces de reducir la asimetría de información entre los emprendedores y los inversores a) evaluando si los solicitantes son de calidad; b) llevando a cabo todos los trámites debidamente; c) controlando la empresa y su gestión; y d) ayudando a las PYMES a utilizar los fondos.
- **Facilitar la transferencia internacional de conocimientos e infraestructuras institucionales.** Habría que interesarse en la manera en que los países con un mercado de capital menos desarrollado puede aprender de aquéllos con mercados de valores bien desarrollados. Si se logra acceder a los mercados de valores circulantes internacionales y a una comunidad de inversores con experiencia en OPIs basadas en capital riesgo, se evita tener que crear nuevos organismos.
- **Ver la relación entre coste y beneficio de las nuevas regulaciones que podrían afectar negativamente a la financiación con capital riesgo, analizar su posible impacto antes de que se apliquen y controlar sus efectos posteriores.** Habría que revisar las reglamentaciones actuales que restringen la inversión institucional con capital riesgo o que frenan la circulación de fondos de capital riesgo extranjero con objeto de reducirlas, flexibilizarlas o eliminarlas.
- **Fomentar, junto con asesorías contables y comerciales, el que las pequeñas empresas reconozcan, midan e informen sobre su activo intangible** (competencias en técnicas de la información y comunicación, organización, software y redes, derechos de propiedad intelectual) para que los mercados de capital y los inversores puedan gestionar con más eficacia el activo de las nuevas pequeñas empresas y puedan valorarlo con más precisión.

Redes, colaboraciones, agrupaciones y derechos de propiedad intelectual

Las PYMES deben encontrar fuentes externas de información, conocimiento y tecnología.

Más incluso que las grandes empresas, las PYMES necesitan acceder a fuentes exteriores de información, conocimiento, experiencia y tecnología con objeto de construir sus propias capacidades innovadoras y alcanzar sus propios mercados. Sólo pueden acceder parcialmente a esas fuentes a través de mercados de bienes, servicios, derechos de propiedad intelectual y recursos humanos. También deben participar en redes, sobre todo en aquéllas que ofrecen conocimientos tácitos y otras competencias que no se pueden comercializar y que son imprescindibles para continuar con estrategias competitivas basadas en la innovación.

Habría que fomentar redes que pongan en contacto entre sí a las empresas innovadoras.

No todas las PYMES tienen las mismas necesidades, o sea que la mejor estrategia de redes tampoco será la misma para todas (Figura 3). Sin embargo, todas deben estar conectadas a las fuentes más prolíficas de experiencias y conocimientos nuevos, bien directamente bien a través de múltiples redes de innovación que unan entre sí a nivel regional, nacional e internacional las empresas más innovadoras y/o más volcadas en la investigación.

Figura 3. Clases de redes innovadoras

Type of network (Survey of 8 European countries ¹)	% share
Weak or no network linkages	12.9
Equipment supplier (ES) dominated networks	14.4
Marketing-oriented networks: users (US) and competitors (CO)	16.0
Marketing-oriented networks: equipment & component (CM) suppliers and users	15.8
Marketing-oriented networks: equipment & component suppliers, users and competitors	21.9
Complete innovation networks, including government laboratory and university (GU)	19.1

1. Belgium, Denmark, France, Germany, Ireland, Italy, Netherlands, Norway.

Fuente: OCDE, *Managing National Innovation Systems*, 1998.

Una manera es mediante la colaboración entre sector público y sector privado, ...

Una de las mejores maneras para conseguirlo es logrando que el sector público y el sector privado colaboren en materia de investigación e innovación. Esta colaboración marcaría las pautas para que ambos sectores cooperen y unan sus fuerzas en ámbitos donde ambos tienen intereses mutuos o complementarios pero donde ninguno puede actuar con eficacia por

separado. Tradicionales en la construcción de infraestructuras físicas, hay cada vez más colaboraciones en investigación y desarrollo y en políticas innovadoras ya que son herramientas de políticas únicas que permiten colmar ciertas lagunas en los sistemas de innovación (por ejemplo, la de falta de interacción entre la ciencia y la industria), o aumentar la eficacia de las políticas estatales para resolver otros fracasos comerciales que afectan a los procesos de innovación (por ejemplo, compartiendo los costes y los riesgos de investigaciones pre-competitivas).

... y otra mediante agrupaciones de empresas innovadoras concentradas a nivel geográfico.

Otra buena manera consiste en fomentar la agrupación de esas empresas en zonas geográficas concentradas. Estas agrupaciones constituirían sistemas de innovación localizados donde el cada vez más alto rédito social y privado procedente de la inversión pública y privada sería el resultado de la proximidad física o cultural ya que ésta favorece el desarrollo de redes humanas y facilita la transmisión del conocimiento tácito. También sería el resultado de una cooperación estrecha entre las empresas y el Estado para construir infraestructuras tangibles e intangibles en favor de la innovación y hacer frente a los fracasos comerciales. El “arte de diseñar políticas basadas en agrupaciones” no se percibe muy bien, pero cinco estudios de casos llevados a cabo por la OCDE muestran que habría que trabajar en colaboración y en red para encontrar soluciones que el mercado por sí sólo no es capaz de encontrar. Este tipo de iniciativas de colaboración y trabajo en red también debería tener una dimensión internacional a la que habría que añadir iniciativas nacionales, regionales y locales. Asimismo, se aconseja analizar todavía más las buenas prácticas y la experiencia de los países en ámbitos como el del papel de las universidades y de los servicios de conocimientos intensivos en el desarrollo de agrupaciones, el de los que atraen a nivel regional la inversión directa extranjera de conocimientos intensivos, y el de las estructuras y los medios de gobierno para evaluar las iniciativas de las agrupaciones.

Las PYMES deben entender y sacar partido del sistema de derecho de propiedad intelectual.

Los derechos de propiedad intelectual se han convertido en una herramienta clave para gestionar la innovación y resolver algunos de los “fracasos comerciales” relativos a la apropiación y comercio del conocimiento al que las empresas innovadoras se enfrentan, sobre todo en los sectores de alta tecnología. Por lo tanto, resulta imprescindible que los emprendedores, los inversores, los investigadores, las PYMES y las consultorías entiendan perfectamente el sistema de propiedad intelectual, incluido el uso estratégico que las grandes empresas hacen de él, con objeto de controlar eficazmente todos los procesos involucrados en la construcción y el uso que las empresas hacen de ese activo. Ello es especialmente cierto para las nuevas empresas que se basan en la tecnología y que no sólo son más numerosas que en el pasado (sobre todo en ámbitos como la nanotecnología, la biotecnología, el software y los nuevos materiales) sino que también desempeñan un papel cada vez más importante en calidad de portadores de innovación.

Todas las PYMES no tienen el porqué entrar en este “juego” de patentes o licencias, aunque sí que deben ser conscientes de las oportunidades y de los límites que crea el sistema de propiedad intelectual. Ejemplos procedentes de un cierto número de países de la OCDE han demostrado que muchas

empresas no son conscientes ni tienen competencias básicas en ese ámbito. Algunas de las razones son porque no conocen muy bien el sistema, cuesta mucho dinero y además tampoco disponen de un apoyo jurídico, comercial y tecnológico adecuado que les permita desarrollar una estrategia válida de propiedad intelectual dentro de la estrategia comercial de las PYMES. Así pues, todos los organismos encargados de desarrollar el sistema de innovación nacional deben esforzarse aún más para garantizar que se incorpora adecuadamente la propiedad intelectual en un marco más amplio de apoyo a los emprendedores y a las PYMES. Algunos puntos clave a incluir son el registro de los derechos, su explotación comercial, el uso de bases de datos sobre patentes, la valoración del activo propiedad intelectual y su aplicación. La manera más rentable de resolver conflictos constituye a su vez un aspecto de gran relevancia.

Recomendaciones de políticas clave

- **Mejorar el acceso de las PYMES a la información sobre oportunidades de trabajo en red.** Para ello hace falta que todas las partes implicadas cooperen – incluidas las asociaciones de PYMES, las autoridades públicas y las organizaciones intermediarias – con objeto de colmar las lagunas en las fuentes de información existentes. También hay que reforzar los vínculos internacionales entre las plataformas nacionales y regionales de flujo de información pertinente .
- **Aumentar la participación de las PYMES en las redes de investigación y en los mercados tecnológicos.** Ello significa que las PYMES deben implicarse más en la colaboración (a nivel regional, nacional e internacional) existente entre el sector público y el sector privado ya que pone en contacto la ciencia con la innovación.
- **Apoyar la creación y el desarrollo de agrupaciones innovadoras.** Hay que ayudar a los actores locales para que apliquen esta estrategia de agrupación, primero mediante esquemas para simular la colaboración entre entidades de investigación públicas y privadas, mejorar el acceso a la información comercial y reforzar la cooperación entre las empresas, por ejemplo en ámbitos relativos a la inteligencia comercial, el diseño y la creación de marcas, y el desarrollo de recursos humanos y tecnológicos.
- **Identificar y promover las mejores prácticas que respalden la innovación comercial mediante el desarrollo de agrupaciones.** Fomentar el intercambio de experiencias a nivel nacional e internacional, sobre todo en materia de estructuras de gobierno y de evaluación de iniciativas de agrupación.
- **Lograr que las PYMES sean más conscientes y dispongan de más conocimientos sobre todos los aspectos del sistema de propiedad intelectual.** Con ello se hace referencia a las patentes, las marcas registradas, el diseño industrial, los modelos de utilidad, los secretos comerciales, los derechos de reproducción y todos los derechos derivados, las variedades de plantas y las bases de datos no originales. Así como a la enseñanza de los derechos de propiedad intelectual en las universidades y en los centros de formación destinada a emprendedores, ingenieros, científicos, diseñadores y responsables comerciales.
- **Reforzar la integración de los problemas ligados a la propiedad intelectual en programas y en iniciativas destinadas a impulsar la innovación en las PYMES.** Para ello se necesita una mayor interacción entre las agencias de propiedad intelectual, los organismos que apoyan a las PYMES, las asociaciones comerciales y las administraciones nacionales, regionales y locales.
- **Facilitar el uso del sistema de propiedad intelectual promoviendo el desarrollo de mecanismos rentables que permitan aplicar y resolver conflictos ligados a la propiedad intelectual.** Con ello se incluyen los procedimientos de oposición, arbitraje y mediación. El crecimiento del mercado de pólizas de seguro de propiedad intelectual debe considerarse como una herramienta que permite a las PYMES reducir los costes de litigio, identificar los obstáculos existentes para su desarrollo y definir el alcance y la forma de intervención gubernamental para suprimirlos.

LAS PYMES EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Facilitar el acceso de las PYMES al mercado global

La globalización es fuente de oportunidades para las PYMES...

La globalización del mercado ha permitido que las PYMES entren a formar parte cada vez más de cadenas de valor global gracias a diferentes tipos de actividades transversales. Muchos emprendedores están sacando provecho de las oportunidades que este proceso ofrece y acceder cada vez más a mercados globales se está convirtiendo en un instrumento estratégico para su desarrollo futuro. Para las pequeñas empresas, el acceso a los mercados globales representa toda una serie de oportunidades comerciales tales como mercados más amplios y nuevos, la posibilidad de explotar ventajas tecnológicas y de escala, actualizar su capacidad tecnológica, diversificar el riesgo, reducir y compartir los costes, incluidos los de I+D, y en muchos casos, obtener más inversión. Acceder cada vez más a mercados globales puede ayudar a las empresas con un fuerte potencial de crecimiento a que crezcan y a menudo se trata de un paso estratégico esencial para aquellas PYMES que han invertido mucho en propiedad intelectual.

...y también de desafíos.

Pero la globalización también puede plantear amenazas y desafíos frente a los que las PYMES, desde un punto de vista de recursos, están menos bien preparadas que las empresas más grandes. Estos desafíos pueden exponerlas a una competencia internacional intensa por parte de empresas extranjeras, y pueden provocarles la pérdida de mercados tradicionales en favor de empresas extranjeras que ofrecen precios más bajos. Las amenazas y los desafíos pueden ser de la siguiente índole: problemas de compatibilidad internacional y de estándares, la protección de la propiedad intelectual, los riesgos políticos, la corrupción, y los problemas legales.

La participación de las PYMES en el mercado global se sitúa por detrás de la de empresas más grandes.

A pesar de que se dispone de muy pocos datos, la constatación general en muchos países miembro de la OCDE y algunos no miembro es que el nivel de actividad de las PYMES en el mercado internacional es bajo, aunque últimamente está subiendo.

- Un estudio realizado por los países del APEC (cooperación económica Asia-Pacífico) muestra que las PYMES representan menos del 30% del total de las exportaciones en esa región.³
- En Europa, las exportaciones aumentan con el tamaño de la empresa. La cuota de exportación de las medianas empresas es más de dos veces superior a la de las micro empresas.⁴
- La experiencia en EE.UU. muestra que las PYMES que exportan a menudo centran sus esfuerzos en un sólo mercado.
- Un estudio en fecha de 2001 sobre empresas europeas ha sacado a la luz que casi una de cada tres PYMES ha experimentado un aumento

³ C. Hall, *Profile of SMEy SME Issues in APEC, 1990-2000*, World Scientific Publishing, Singapore, 2002.

⁴ Observatorio de PYMES europeas, *EIM Business and Policy Research*, Luxembourg, 2002.

cada vez mayor del número de contactos comerciales con el extranjero, del 30% para las micro empresas hasta del 50% para las medianas empresas.⁵

- Pocas PYMES invierten en el extranjero. Un estudio reciente ha demostrado que sólo un 3% de las PYMES en Europa poseen filiales, ramas o empresas en participación en otros países.⁶

Los Estados deberían disminuir las barreras de acceso a los mercados internacionales, ...

Los Estados deben obrar para reducir los obstáculos a los que se enfrentan los emprendedores que desean internacionalizar su actividad. De esta manera, los emprendedores cuyos negocios disponen de un alto potencial de exportación y de crecimiento, y aquéllos capaces de desarrollar y explotar mercados nuevos y hacer crecer sus negocios en mercados globales, saldrían ganando. Los Estados también deben buscar la manera de disminuir las barreras comerciales mediante negociaciones internacionales, y promover la inversión extranjera directa interna para permitir el acceso de las PYMES a mercados internacionales de manera indirecta formando parte de las cadenas logísticas de empresas multinacionales. Asimismo, la inversión extranjera directa representa a menudo una manera eficaz para transmitir tecnología y mejores métodos comerciales a las PYMES y mejorar su competitividad internacional.

...sobre todo las barreras no arancelarias.

A pesar de que los ejemplos de esas barreras son en su mayoría fragmentarios y anecdóticos, parece que muchos de esos obstáculos *no* se hallan en las fronteras. Se trata más bien de barreras no arancelarias que a menudo están ligadas a la necesidad que tienen las pequeñas empresas de cumplir con dos a más series de requisitos normativos una vez deciden entrar en otro mercado.

De manera general, una infraestructura más internacionalizada encaminada a hacer crecer lenta pero decididamente a las empresas en otros países favorecería el éxito y el crecimiento de PYMES internacionales. Podría, por ejemplo, facilitar información sobre impuestos, requisitos y marcos normativos, servicios de asesoría, mercados y regulación, y procedimientos de resolución de conflictos. Para ello, los Estados, los organismos internacionales y el sector privado deberían colaborar conjuntamente para resolver problemas, y desarrollar productos y servicios destinados a los emprendedores existentes y principiantes con un alto potencial de crecimiento.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

Recomendaciones de políticas clave

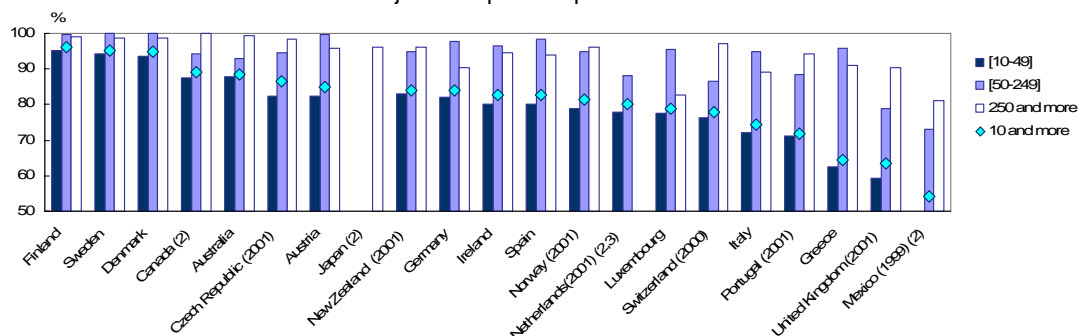
- **En el marco de las Rondas de la OMC y de otros foros, obrar para disminuir las barreras comerciales.** Si se avanza en este ámbito las PYMES podrán acceder más fácilmente a los mercados internacionales.
- **Promover la inversión directa extranjera para que las PYMES puedan acceder a los mercados internacionales.** En concreto, la inclusión de las PYMES locales en las cadenas logísticas de las empresas multinacionales, y su implicación (indirecta) en las exportaciones, pueden generar una importante transmisión de tecnología y más modelos comerciales eficaces, lo que permitiría aumentar la competitividad internacional de las PYMES.
- **Favorecer el crecimiento internacional lento pero decidido de las PYMES reduciendo el elevado número de normativas o reglamentaciones necesarias para entrar en mercados internacionales.** Entre otras, cabe destacar los estándares, los derechos de propiedad intelectual, las regulaciones del mercado financiero y otros ámbitos reglamentados.
- **Facilitar el acceso a la información que las PYMES necesitan para entrar en mercados internacionales.** Sobre todo aquella relativa a impuestos, requisitos y marcos normativos, servicios de asesoría y apoyo a las PYMES, y procedimientos de resolución de conflictos.
- **Mejorar los incentivos en favor de nuevas iniciativas de colaboración entre el sector público y privado para permitir que las PYMES puedan entrar en mercados internacionales de productos innovadores y puedan acceder a fuentes extranjeras de tecnología y conocimientos avanzados.** Para ello hay que aumentar el peso de la participación extranjera en programas nacionales y poner en contacto redes nacionales de PYMES con necesidades y capacidades complementarias similares.

Promover la adopción del comercio electrónico por parte de las PYMES

El comercio electrónico ofrece grandes ventajas potenciales a las PYMES,...

Las tecnologías de la información y de la comunicación ofrecen toda una serie de ventajas a nivel de eficiencia y acceso al mercado. Asimismo, contribuyen a reducir los costes y a aumentar la velocidad y la fiabilidad de las transacciones, sobre todo de larga distancia. También permiten gestionar las cadenas logísticas con más eficacia. La relación interempresarial (BtoB) electrónica y la comunicación en tiempo real permiten reducir las asimetrías de información entre los compradores y los vendedores y crear lazos más estrechos entre las partes implicadas. En el contexto de empresa-a-consumidor (BtoC), Internet representa una herramienta eficaz de comunicación, ya que a menudo ofrece al consumidor un mejor servicio y permite satisfacer con más precisión sus necesidades, facilitando pues el desarrollo de nuevos productos. Una página de bienvenida con un vínculo directo a una cuenta de correo electrónico comercial permite contactar fácilmente con la empresa y resuelve los problemas de comunicación cuando los husos horarios son diferentes.

Figura 4. Penetración de Internet según el tamaño, 2001 o último año disponible
Porcentaje de empresas que utilizan Internet



1. En los países europeos, sólo se han incluido las empresas del sector comercial, salvo la actividad E de NACE (suministro eléctrico, de gas y agua), la actividad F de NACE (construcción) y la actividad J de NACE (intermediación financiera). Estos datos proceden de la Encuesta Comunitaria de Eurostat sobre el uso de las TIC por parte de las empresas. En Australia, se incluyen todas las empresas que emplean a trabajadores, salvo aquéllas relacionadas con el gobierno, la agricultura, los bosques y la pesca, las administraciones públicas y la defensa, la educación, los hogares que emplean a personal y las organizaciones religiosas. En Canadá se incluye el sector industrial. En Japón se excluye la agricultura, los bosques, la pesca y la explotación minera. En Nueva Zelanda se excluye el suministro eléctrico, de gas y de agua, y sólo incluye a empresas con un volumen de negocios de 30 000 dólares neozelandeses o más. En Suiza se incluyen los sectores de la industria, la construcción y los servicios.

2. En Canadá, 50-299 trabajadores en vez de 50-249 y 300 o más en vez de 250 o más. En Japón, empresas con 100 o más trabajadores. En los Países Bajos, 50-199 trabajadores en vez de 50-249. En Suiza, 5-49 trabajadores en vez de 10-49 y 5 o más trabajadores en vez de 10 o más. En México, empresas con 21 o más trabajadores, 21-100 trabajadores en vez de 10-49, 101-250 en vez de 50-249, 151-1000 en vez de 250 o más.

3. Red Internet y otras.

Fuente: OCDE, Base de datos TIC y Eurostat, Community Survey on TIC usage in enterprises 2002, Mayo de 2003.

...pero han necesitado más tiempo que las grandes empresas para sacar provecho de él.

Al igual que para toda nueva tecnología, las pequeñas empresas han tardado más tiempo que las más grandes en adoptar las tecnologías de la información (Figura 4). En muchos casos esto refleja la falta de aplicabilidad en sectores donde las PYMES están excesivamente representadas, o la falta de incentivo para cambiar de modelo comercial a menos que el rédito esté garantizado. Las PYMES también se enfrentan a barreras genéricas para su adopción, como la confianza, la seguridad de las transacciones y las preocupaciones respecto de los derechos de propiedad intelectual así como los desafíos en los ámbitos de capacidad tecnológica y de gestión. Los Estados deben pues ir más allá de aquellas políticas que fomentan la conexión básica e impulsar un entorno comercial propicio al comercio electrónico y el uso de aplicaciones más complejas de tecnología de la información. Los gobiernos deberían ofrecer programas que permitan superar los fracasos comerciales ya que estos programas son necesarios en ciertos ámbitos concretos (por ejemplo, en la formación cualificada o la información especializada).

Habría que continuar y reforzar la liberalización y la competencia en la infraestructura de red, ...

La descarga de programas y el uso de infraestructuras de calidad a precios asequibles son elementos indispensables. En concreto, la banda ancha permite realizar beneficios potenciales a las PYMES que utilizan tecnología de la información y de la comunicación. Asimismo, facilita la innovación y promueve la eficiencia, efectos de red y externalidades positivas. El desarrollo de infraestructuras de banda ancha, la ordenación eficaz e innovadora de la logística, y el uso eficiente de servicios de banda ancha requiere políticas que promuevan una competencia eficiente y una

liberalización continuada de las infraestructuras, los servicios de red y las aplicaciones entre diferentes plataformas tecnológicas, que fomenten la inversión en nuevas infraestructuras, aplicaciones y contenido tecnológico, y que garanticen la neutralidad entre tecnologías en desarrollo y competitivas para favorecer la interoperabilidad y la innovación y para gozar de más selección. La financiación pública con objeto de aumentar la cobertura de grupos desaventajados y en zonas remotas podría complementar una inversión privada allí donde fuese necesario, siempre y cuando no se sustituya a iniciativas del sector privado o inhiba la competencia.

... y habría que estimular el contenido digital, incluido el uso cada vez más importante de servicios gubernamentales electrónicos.

Los productos digitales, los servicios de información y la interacción con el Estado en ámbitos como el aprovisionamiento, el cumplimiento de las normativas y el sistema de imposición permiten a las PYMES obtener importantes ventajas eficientes y oportunidades de marketing potenciales. Mientras que la contribución potencial de los servicios gubernamentales electrónicos es significativa, el sector privado debe ir más allá y ofrecer contenido. Con ello se consigue que la regulación equilibrada respecto de los derechos de propiedad intelectual sea crucial. Para las pequeñas empresas innovadoras, la protección satisfactoria de las innovaciones en materia de TIC y de los productos digitales así como el mantener el coste de la protección de la propiedad intelectual a un nivel razonable constituyen elementos sumamente importantes. El rápido crecimiento de patentado de softwares y de métodos comerciales también hacen aumentar los costes a las pequeñas empresas y por tanto la tentación de infringir la ley. Es por ello que hay que crear marcos reguladores que permitan equilibrar los intereses de los suministradores y los usuarios, con objeto de proteger y gestionar la propiedad intelectual y los derechos digitales sin que ello afecte a los comercios electrónicos innovadores y a los modelos de distribución de contenido.

La confianza, la seguridad, la privacidad y la protección del consumidor son imprescindibles ...

Los esfuerzos reguladores y autoreguladores por fomentar la confianza, la seguridad, la privacidad y la protección del consumidor pueden permitir a las PYMES sacar el mejor provecho del comercio electrónico. Es por ello que es imprescindible desarrollar una cultura de seguridad que haga aumentar la confianza en el uso de TIC, el cumplimiento eficaz de la protección de la vida privada y del consumidor, y los esfuerzos por combatir el ciber-crimen y los spams. Para conseguir esos objetivos hay que reforzar la cooperación entre todos los países. Para las pequeñas empresas, los mecanismos poco costosos de resolución de conflictos en línea entre las empresas y entre las empresas y los consumidores son sumamente interesantes.

... al igual que los trabajadores cualificados.

La falta de competencias en tecnologías de la información y de la comunicación y en comercio electrónico constituyen importantes impedimentos para utilizar eficazmente los procesos del comercio electrónico después de la adopción de decisiones. Mientras que las grandes empresas pueden contratar a personal especializado, las PYMES a menudo deben contar con las cualificaciones y la formación de su fuerza de trabajo. Es por ello que los Estados deben desempeñar un papel más importante para familiarizar a los jóvenes con las TIC durante la educación secundaria obligatoria, incorporando la formación en TIC en el plan de estudios escolar.

Asimismo, también deben desempeñar un papel importante, junto con las instituciones educativas, las empresas y los individuos, para ofrecer un marco en el que impulsar la formación en TIC a niveles superiores, tanto en la formación universitaria como en el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Recomendaciones de políticas clave

- **Ir más allá que las políticas en favor de una conexión básica y de una introducción a las TIC con objeto de que las pequeñas empresas dominen y utilicen más fácilmente las aplicaciones TIC complejas y el comercio electrónico.** Centrarse en programas destinados a frenar los fracasos comerciales demostrados (por ejemplo en incentivos en I+D, marcos para estándares, formación cualificada, información y demostraciones de mejores prácticas y ventajas de la adopción y utilización de las TIC), teniendo presente que las ganancias comerciales y el rédito impulsan las empresas a adoptar nuevas tecnologías.
- **Favorecer el acceso a redes asequibles de banda ancha de calidad para fomentar la competitividad y el crecimiento de las PYMES.** Seguir liberalizando la infraestructura de red y promover la competencia y la liberalización de la banda ancha en aplicaciones y servicios de red. Allí donde haga falta, y sin sustituirse a la iniciativa privada ni inhibir la competencia, compaginar la inversión privada con las ayudas públicas para aumentar la cobertura de grupos desaventajados y en zonas remotas.
- **Reforzar la infraestructura en favor de la confianza, la seguridad (incluidos los spams y los virus), la privacidad y la protección del consumidor.** Hay que proteger la propiedad intelectual de las TIC innovadoras y de los productos digitales para lograr que las PYMES se sientan protegidas y puedan sacar el mejor provecho del potencial de las actividades nacionales e internacionales en línea.
- **Obrar para que las PYMES, junto con grupos de consumidores y empresas, utilicen los mecanismos de resolución de conflictos en línea poco costosos.** Reforzar la cooperación internacional entre las partes implicadas y la adopción de normas que puedan aplicarse en todos los países.
- **Desarrollar y distribuir contenido digital, poniendo al abasto el uso comercial de información sobre el sector público, la educación y el sistema de salud.** Habría que utilizar los servicios gubernamentales electrónicos destinados a las empresas como una herramienta para mejorar la eficacia de las interacciones y operaciones gubernamentales con las PYMES.
- **Reducir la falta de competencias en TIC que impiden a las PYMES crecer.** Reforzar el papel de los sectores público y privado para mejorar las competencias básicas en TIC y desarrollar marcos que fomenten formaciones en TIC y en comercio electrónico de más alto nivel (incluidas en marketing, organización, seguridad, confianza y competencias en gestión así como competencias en TIC) juntamente con instituciones educativas, empresas e individuos.

FOMENTO DEL PAPEL DE LAS PYMES PARA QUE CREZCAN

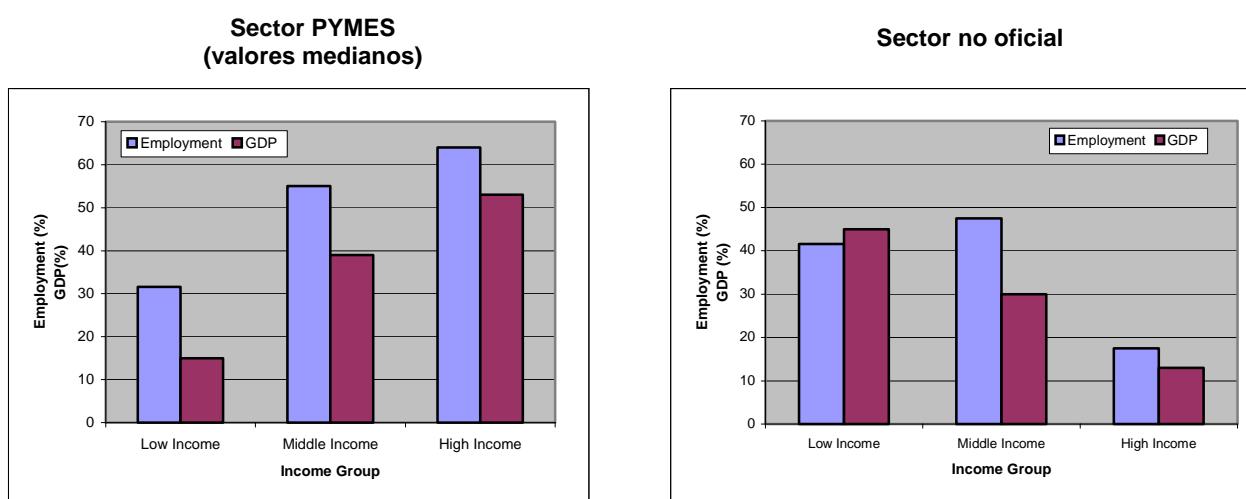
Las economías en transición y los países en desarrollo tienen que reforzar su capacidad a sacar provecho de las oportunidades comerciales y de inversión.

Los recientes estudios sobre crecimiento muestran que la capacidad de los países a integrarse en la economía mundial mediante el comercio y la inversión influye en su ritmo de crecimiento. Las empresas de economías en transición y países en desarrollo se enfrentan a grandes desafíos al tener que reforzar su capacidad institucional y humana para sacar provecho de las oportunidades en esos ámbitos. Mientras que los Estados diseñan políticas de inversión y comercio, las empresas son las que invierten y comercian. Por consiguiente, el estrangulamiento de la oferta en los ámbitos de la inversión y el comercio y la manera en que los gobiernos, los socios y el sector privado superan esa dificultad tiene consecuencias directas sobre el potencial de crecimiento económico de las economías en transición y los países en desarrollo.

Las PYMES desempeñan un papel importante ya que contribuyen al crecimiento y a la reducción de la pobreza.

La mayoría de las empresas de economías en transición y países en desarrollo son PYMES que a su vez representan por sí solas más del 90% de todas las empresas fuera del sector agrícola, con lo cual constituyen una importante fuente de creación de empleo y generan importantes ingresos interiores y de exportación. En los países más pobres, sin embargo, representan un porcentaje muy bajo de la economía, con lo cual contribuyen menos a la creación de empleo y a la producción que en el sector no oficial (Figura 5). Una importante prioridad política en los países con bajos ingresos es la de facilitar la creación de PYMES para que éstos puedan entrar en el sector oficial, participen en mercados y puedan integrarse en actividades comerciales con un mayor valor añadido.

Figura 5. Contribuciones a la creación de empleo y a la producción



Fuente: M. Ayyagari, T. Beck y A. Demirgüç-Kunt, "Small and Medium Enterprises across the Globe", World Bank Policy Research Working Paper 3127, Washington, DC, August 2003, pp. 27-28.

Habría que integrar las políticas en favor de las PYMES dentro de las estrategias ampliadas de crecimiento nacional.

Para que las PYMES puedan crecer hay que adoptar una estrategia transversal que abarque múltiples ámbitos: la capacidad de los Estados a adoptar sólidas políticas estructurales y macroeconómicas que contribuyan a un entorno comercial más sano, propicio a la creación de empresa y al crecimiento; la capacidad de las PYMES a adoptar prácticas operacionales y estrategias comerciales competitivas; y organismos públicos y privados competentes. En concreto, para adoptar este tipo de estrategia hay que simplificar el marco reglamentador y jurídico, lograr un buen gobierno, financiación abundante y accesible, infraestructuras adecuadas, una educación adaptada, y suficiente mano de obra cualificada, sana y flexible. Esta estrategia debe integrarse dentro del dispositivo ampliado de reducción de la pobreza y de crecimiento nacional de las economías en transición y de los países en desarrollo.

- El diálogo y la cooperación entre las partes implicadas (sector público, sector privado y la sociedad civil) impulsan este tipo de estrategia, hacen que sea más fácil de aplicar (al entender mejor las necesidades de las PYMES), y hacen que sea políticamente creíble y sostenible.
- Para acceder y formar parte del mercado local, nacional e internacional hay que invertir considerablemente en el crecimiento sostenible de infraestructuras físicas e institucionales y de suministro de servicios a las PYMES en todos los ámbitos, incluyendo aquellas que se hallan en el campo o en zonas remotas. El diálogo y la cooperación continuada entre las partes implicadas sobre la aplicación y revisión de medidas de apoyo, sobre todo aquellas medidas relativas a la capacidad a construir que tienen los suministradores de servicios del sector privado, permite mejorar los resultados.
- Habría que tener en cuenta la capacidad de las mujeres a participar en el crecimiento de las PYMES en cada nivel, ya que las mujeres acaparan una importante cuota de la actividad del sector privado y contribuyen fuertemente a reducir la pobreza. En todas las estrategias y en todos los programas en favor del crecimiento de las PYMES hay que tener presente los problemas de género y hay que adoptar iniciativas específicas y concretas para superar los obstáculos graves.

Hay que reforzar las capacidades de comercio e inversión de las PYMES.

Las PYMES han de ser capaces de responder rápida y eficazmente a las señales del mercado internacional para así beneficiarse de oportunidades comerciales y de inversión y cosechar los beneficios del sistema de comercio internacional. Esto significa que tienen que ser competitivas y productivas. Es por ello que se necesitan sistemas comerciales eficaces para mejorar la competitividad y la productividad de las PYMES, así como para que puedan crear su capacidad de comercio e inversión. Las oficinas de apoyo a las empresas (incluidas las instituciones financieras) deben estar orientadas al cliente y disponer de una capacidad demostrada a trabajar en el sector de las PYMES. Se necesitan avances específicos para:

- Aumentar la capacidad de las instituciones financieras a diseñar programas rentables de crédito destinados a las PYMES, y ofrecer

ante todo soluciones innovadoras a problemas de garantía. Entre otras, aceptar formas más flexibles de garantía, sobre todo para aquellas PYMES que disponen de poco activo fijo; utilizar esquemas de garantías de grupo y de garantía de préstamos para las PYMES; hacer más hincapié en el flujo de tesorería que en el balance financiero al evaluar la capacidad de endeudamiento de las empresas; utilizar métodos fáciles y eficaces de evaluación de aplicación de préstamos.

- Reforzar el sistema de apoyo comercial, mediante un papel de intermediario, creando capacidad en los servicios comerciales tanto públicos como privados (por ejemplo, disposiciones del mercado, información sobre productos y procesos, contabilidad, investigación y análisis de mercado, asesoría jurídica, transporte, envíos urgentes y publicidad).
- Desarrollar una estrategia nacional para fomentar y aumentar las exportaciones bajo el paraguas del Ministerio pertinente, pero en la que participen también todas las partes implicadas. El objetivo principal sería aumentar el volumen y el valor de las exportaciones y el número de empresas exportadoras, así como satisfacer las necesidades de las empresas en las diferentes fases de desarrollo del mercado de la exportación. También debería obrar para integrar el fomento y el apoyo a las exportaciones dentro de un sistema de apoyo comercial bien desarrollado y eficaz.

Habría que maximizar los beneficios de la inversión directa extranjera a las PYMES locales.

Las ventajas potenciales de la inversión directa extranjera en economías nacionales incluyen fuentes de capital externo, traspaso de tecnología y conocimiento, creación de empleo, mejores cualificaciones y desarrollo de la actividad empresarial mediante colaboraciones y efectos indirectos. Entre otras destacan las colaboraciones con los suministradores, los clientes, la competencia que establece nuevos estándares y necesita una mayor eficiencia, y los socios tecnológicos. Un programa que estrechase lazos entre inversores extranjeros directos y PYMES locales debería incluir:

- Un mejor flujo de la información sobre suministradores locales potenciales a clientes potenciales en empresas multinacionales y sobre las oportunidades de abastecimiento a suministradores potenciales gracias a la creación y desarrollo de una página Internet nacional y/o de directorios comerciales, a los que se le añadiría eventos de tipo “encontrar a un comprador”.
- La selección de suministradores sobre la base de sus capacidades probadas y su compromiso a realizar mejoras futuras.
- Un trabajo codo con codo con las empresas multinacionales invitándolas a que ayuden a los suministradores potenciales a *a)* entender sus necesidades de abastecimiento, *b)* identificar ámbitos en los que tienen buenas oportunidades de abastecer, y *c)* ver los puntos flacos que tiene que corregir para tener éxito. Gracias a ello se conseguiría crear un entendimiento y confianza mutuos entre las multinacionales y los suministradores potenciales.
- Una ayuda a aquellas PYMES que disponen del potencial necesario

para abastecer a empresas multinacionales para que identifiquen sus necesidades y accedan así a los servicios de apoyo público y privado que necesitan.

- Un cierto tipo de incentivo monetario a las empresas multinacionales y a las PYMES locales para que participen en este programa de colaboraciones. Podría incluir por ejemplo una contribución a los costes salariales de los ingenieros y de los ejecutivos de las empresas multinacionales que dedican tiempo a hacer que sus suministradores se mejoren (Singapur); conceder prestaciones económicas si prometen ayudar a los suministradores con los costes de inversión iniciales (Irlanda); y formación y asesoría subvencionadas para mejorar las capacidades de los suministradores (Taipei, China).
- El desarrollo de programas de diseño de capacidades que incluyan iniciativas en materia de agrupaciones y de cadenas logísticas que reconozcan la capacidad que los suministradores en desarrollo tienen a maximizar los efectos de goteo, tanto en las micro empresas como en los suministradores secundarios.

Los países con economías avanzadas deberían promover la coherencia de políticas y contribuir a que la ayuda al desarrollo sea más eficaz.

Por último, es imprescindible que las políticas sean coherentes para que las estrategias de desarrollo de las PYMES puedan aplicarse con éxito. Los socios tienen que reconocer que hay que atender mejor las condiciones locales para diseñar capacidades de comercio e inversión en las economías en transición y los países en desarrollo. Estas estrategias tienen que ir acompañadas de un acceso al mercado y una mejor coordinación de políticas entre los donantes.

Recomendaciones de políticas clave

- **Incluir estrategias en favor del sector privado y las PYMES en los programas de reducción de la pobreza y de desarrollo nacional.** Fomentar y ayudar a las asociaciones de PYMES a que participen realmente en un diálogo nacional que contribuya a definir marcos estratégicos en favor del desarrollo, de tal manera que se reconozca totalmente que la contribución de las PYMES y la necesidad que tienen de recibir apoyo y políticas adecuadas son imprescindibles para el crecimiento, la creación de empleo y la reducción de la pobreza.
- **Reforzar las capacidades de las PYMES para que mejoren su competitividad en mercados nacionales, regionales e internacionales.** Fomentar y apoyar a aquellas empresas y asociaciones del sector privado capaces de ofrecer información sobre mercados y estándares, asesoramiento sobre estrategias, y acceso a la tecnología y a la innovación junto con paquetes de financiación adecuados. Promover herramientas, como por ejemplo de análisis de cadenas de valor, que permitan a los empresarios ver qué problemas y qué desafíos tienen que superar dentro y fuera de sus propias fronteras y qué clase de socios necesitan para que les ayuden.
- **Promover políticas coherentes a nivel regional, nacional e internacional.** Obrar para respaldar la visión de los gobiernos con objeto de que las políticas comerciales y de inversión y de determinación de estándares estén alineadas con las políticas y los objetivos de cooperación al desarrollo. Respaldar el cumplimiento de la Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales, incluyendo la reducción de los obstáculos al comercio en los sectores agrícola y manufacturero ya que aportaría grandes beneficios y mayores oportunidades a los países en desarrollo.
- **Maximizar el goteo de competencias y conocimiento en gestión procedente de empresas multinacionales y destinado a las PYMES locales.** El goteo de competencias y conocimientos en gestión destinado a empresas locales constituye una de las principales ventajas de la inversión directa extranjera en países receptores. Hay que apoyar aquellas políticas y empresas multinacionales que favorezcan ese goteo y documentar mejor casos reales para que se entienda mejor la contribución que la inversión extranjera directa aporta al desarrollo.

EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y LAS POLÍTICAS EN FAVOR DE LAS PYMES

Las evaluaciones sistemáticas son un elemento imprescindible de cualquier marco de políticas correctamente diseñado y destinado a las PYMES.

Un tema recurrente del trabajo que aquí se resume es la necesidad de evaluar y revisar sistemáticamente las políticas y los programas destinados a las PYMES. Hay que proceder a evaluaciones periódicas para ser capaces de mejorar aquellos programas a adoptar y tener pruebas para no asignar fondos allí donde no sean necesarios. Las políticas y los programas destinados a las PYMES pueden exigir grandes cantidades de dinero público (la Tabla 1 muestra las previsiones presupuestarias del Reino Unido, con los cálculos necesarios realizados), y las evaluaciones contribuyen a garantizar que ambos son rentables. En la práctica, el compromiso de los responsables de elaborar políticas a proceder a evaluaciones y hasta qué punto se llevan a cabo sistemáticamente varían de un país a otro y de un programa a otro dentro del mismo país.

Tabla 1. **El apoyo del Reino Unido a las pequeñas empresas, 2001**

(en millones de libras esterlinas)

Gastos	5342
<i>de los cuales</i>	
Presupuesto para el departamento de pequeñas empresas	349
Otros gastos del Ministerio de Comercio e Industria y sus oficinas	275
Comercio e industria británicos	44
Ministerio de Cultura, Medios de información y Deporte y sus oficinas	332
Ministerio de Educación y Cualificaciones y sus oficinas	138
Organismos de desarrollo regional	274
Ministerio de Trabajo y Jubilación	71
Autoridades locales	300
Organismos fiscales (servicios de ayuda)	81
Ministerio de Medio ambiente, Alimentación y Asuntos rurales (subvenciones, asesoría, ayudas en especie)	3120
Ministerio de Transporte, Gobiernos locales y Regiones y sus oficinas	107
CE y BEI	246
Tratamiento fiscal favorable	2590
(crédito fiscal en I+D; impuesto sobre sociedades 10p; porcentaje del impuesto sobre pequeñas empresas 20p; sociedades de emisión de capital riesgo; esquema de inversión empresarial)	
Total	7932
(en porcentaje de PIB)	(0,8)

Fuente: "Cross Cutting Review of Government Services for Small Businesses", Department of Trade and Industry, September 2002, URN 02/1324.

Los responsables de elaborar políticas destinadas a las PYMES deberían desarrollar una "cultura de la evaluación".

Para hacer que las evaluaciones de los programas se conviertan en un aspecto imprescindible del proceso de elaboración de políticas hay que empezar por la fase de diseño. Cuando una ley está en fase de elaboración, habría que establecer objetivos claros para obtener una base propicia a futuras evaluaciones. Para ello habría que asignar recursos financieros y habría que empezar a proceder a la recogida de datos tan pronto como fuese posible. También sería procedente crear un método de evaluación. Todo ello

habría que hacerse antes de que se aplicasen los programas.

Habría que evaluar todos los programas.

Para garantizar que se otorga la máxima prioridad a las evaluaciones, habría que evaluar todos los programas y no sólo unos cuantos. Falta por decidir hasta qué punto habría que evaluar todos los programas utilizando el mismo nivel de sofisticación. Está claro que se prefieren los métodos que requieren un alto nivel de sofisticación, ya que son susceptibles de proporcionar previsiones más precisas con menos riesgo de sobre-evaluar los efectos de las políticas. Más aún, un alto nivel coherente de sofisticación entre todos los programas permitiría validar comparaciones entre un programa y otro. El argumento en contra es que resultaría inadecuado, y poco rentable, tener presupuestos para evaluaciones similares destinados a programas de escalas tan sumamente diferentes. Y además, los países más pobres y menos desarrollados tendrían serias dificultades para llevar a cabo todas las evaluaciones.

Los grupos de evaluación deberían ser independientes pero estar informados.

Hay que decidir quién debería evaluar los programas, los Ministerios encargados de elaborarlos, otros órganos de gobierno u organizaciones externas. Existen argumentos en favor de la elección de evaluadores procedentes de cada uno de estos grupos. Los Ministerios encargados de elaborar el programa poseen claramente un entendimiento y un conocimiento únicos que los demás no poseen. También son más susceptibles de obtener el apoyo de aquellos que han elaborado el programa. Al menos para las evaluaciones principales, su participación es imprescindible. También es cierto que existe el riesgo de que esta ventaja enturbie su “independencia” y base su evaluación en “captaciones” o influencias políticas.

Una alternativa sería que un organismo especializado del Estado, independiente del Ministerio de elaboración del programa, realizase tales evaluaciones. La ventaja radica en que tendría más competencias de evaluación especializadas, y que se le consideraría más independiente que el Ministerio que ha elaborado el programa. No obstante, su conocimiento detallado del programa sería inferior, con lo cual dependería mucho más de la cooperación con los que han elaborado el programa.

Una tercera opción consistiría en contratar especialistas “exteriores” como asesores o academicistas. Ambos grupos tienen la ventaja de verse mucho menos influenciados y de ser especialistas en su ámbito. El mayor inconveniente reside en que si se considera que la evaluación es un elemento del *proceso* de mejora de políticas, entonces debe ser objeto de discusión. Sin embargo, existe el riesgo de que tal discusión provoque que los responsables del programa se involucren menos si la realizan personas exteriores ya que se las podría considerar menos bien informadas que si procede de una evaluación llevada a cabo por las personas que han elaborado el programa.

Las evaluaciones deberían permitir modificaciones de políticas.

Una evaluación no debería ser el “final de la línea”, debería conducir a modificaciones de políticas. Estas modificaciones podrían ser cambios en los objetivos del programa o cambios en la manera en que aplica o elabora el programa. Por ejemplo, se podría ampliar un programa para que incluyese las empresas en sectores donde previamente se habían excluido, o para que se

cambiasen los términos y condiciones del programa o los resultados deseados.

El proceso por el que se aplican cambios en un programa varía según la escala y el objetivo del programa, y según los procesos políticos. Con todo, estas evaluaciones tienen como objetivo clave influir en las políticas. En algunos países, sobre todo para aquellos programas que necesitan llamar la atención, puede resultar interesante, para la información procedente de la evaluación, entrar en el ámbito público. Esto puede ocurrir con más probabilidades cuando las “personas exteriores” han llevado a cabo la evaluación.

Recomendaciones de políticas clave

- **Aplicar el C.O.T.E. a las políticas destinadas a las PYMES:**
 - **Claridad y Coherencia** de las políticas destinadas a las PYMES, o sea una razón fundamental clara para elaborar políticas y establecer objetivos. Los diferentes organismos del gobierno que interactúan con las PYMES para facilitar su desarrollo deberían garantizar la coherencia y la coordinación de sus esfuerzos.
 - **Objetivos** de las políticas destinadas a las PYMES, deberían estar claramente especificados. Por ejemplo, la creación de nuevas empresas, el crecimiento de las empresas existentes o el fomento del espíritu emprendedor en grupos concretos de la población.
 - **Tener los objetivos** claramente especificados de manera que se puedan medir para facilitar la evaluación y ver hasta qué punto se hubiera podido alcanzado los objetivos.
 - **Evaluación de políticas**, basada en objetivos de políticas claros, debería ser el test más importante que demostrase que las evaluaciones son eficaces.
- **Desarrollar una “cultura de la evaluación” haciendo que la evaluación de programas sea un elemento imprescindible del proceso de elaboración de políticas.** No habría que proceder a la evaluación sencillamente como si fuese un ejercicio que hace un listado de eventos históricos, pero más bien como si fuese un instrumento que informa sobre políticas actuales, cuyos objetivos pueden modificarse a la luz de los resultados de la evaluación.
- **Integrar el método y asignar recursos financieros para evaluar programas como parte del proceso legislativo.** Todo ello habría que hacerse antes de que se aplicasen los programas.
- **Garantizar que se evalúan todos los programas y no sólo unos cuantos.**
- **Habría que llevar a cabo las evaluaciones principales con asesores independientes aunque informados.** Con todo, la implicación de los equipos del programa, tanto de los responsables de elaborar políticas como de los asesores, es imprescindible.
- **Evaluar todos los programas utilizando las técnicas más sofisticadas teniendo presente que la evaluación debe ser rentable.** En la práctica, se necesitarán más planteamientos aproximados para evaluar programas más pequeños.

FOMENTO DE LA MEDICIÓN MÁS SISTEMÁTICA DEL COMPORTAMIENTO DE LAS PYMES

Hay muy poca base empírica para diseñar políticas en favor de las PYMES.

Un segundo tema recurrente del trabajo preparatorio para la Conferencia de Estambul ha sido que hay muy poca base empírica para diseñar políticas destinadas a las PYMES y al espíritu empresarial. Existen deficiencias visibles a dos niveles:

- Casi no existe ninguna base estadística subyacente que proporcione los fundamentos factuales para proceder a análisis, sobre todo para realizar comparaciones a nivel internacional, y por consiguiente,
- Existen muy pocos análisis empíricos disponibles de alta calidad, sobre todo estudios comparativos entre diferentes países y estudios longitudinales que permitan analizar importantes políticas o fuerzas económicas en el tiempo.

Los problemas conceptuales básicos y el coste se hallan en el corazón del problema.

Existen varias razones que lo explican pero destacan dos:

- Las estadísticas sobre PYMES son realmente sólo un subconjunto, clasificado por tamaño, de las estadísticas comerciales estructurales. Este sistema estadístico padece de problemas fundamentales de definición, sobre todo en materia de unidad estadística básica que hay que contar, medir o controlar. Estos problemas dificultan los esfuerzos de recogida de datos y han impedido llegar a acuerdos internacionales sobre conceptos y métodos básicos.
- Es deseable contener los costes en agencias de estadísticas y reducir en vez de aumentar el peso sobre las empresas, en especial sobre las PYMES.

Debido a estos problemas básicos, a lo mejor no sorprende ver que a penas existen subconjuntos detallados de ese tipo de datos y de su análisis posterior, por ejemplo el espíritu empresarial en las mujeres.

Pero se puede mejorar.

Como parte del trabajo preparatorio para la Conferencia de Estambul, representantes de agencias nacionales de estadísticas han debatido sobre estos problemas y han identificado maneras de mejorar la situación. Algunas acciones, como el desarrollo de registros estadísticos comerciales integrados, la introducción de números de identificación únicos para las empresas y su utilización para comparar datos con más eficacia, y un mayor uso de fuentes administrativas de datos (por ejemplo Hacienda o la Cámara de Comercio), sólo pueden llevarse a cabo en capitales y en algunos casos originan problemas (por ejemplo de confidencialidad o de estructura de los registros comerciales) que requieren iniciativas jurídicas, técnicas y de organización y que reciben el apoyo de las autoridades. Por fortuna, otras acciones pueden llevarse a cabo a nivel internacional. Entre otras, destacan la elaboración de un inventario de prácticas existentes que haga que las deficiencias se vuelvan más transparentes, y los esfuerzos por llegar a definiciones y clasificaciones que facilitasen las comparaciones internacionales a medida que las prácticas

nacionales convergen a su alrededor. Nada de todo ello ocurrirá rápidamente y el paso de la resolución de estos problemas a la recogida de datos útiles que se puedan comparar con otros países tardará aún más tiempo en producirse. Pero las propuestas que se resumen en las tablas de “Recomendaciones de políticas clave” son un buen comienzo.

Recomendaciones de políticas clave

- **Promover la convergencia internacional de conceptos y procesos estadísticos.** Habría que fomentar definiciones comunes a todos los países, procedimientos y formatos de datos, sobre todo en materia de unidades de observación estadística y clases de tamaño. La OCDE debería seguir actuando como un foro que promueve mejores prácticas en la recogida, el tratamiento y la difusión de datos estadísticos.
- **Fomentar una mayor comparación internacional de las estadísticas.** Para ello, la OCDE debe reforzar su inventario de estadísticas comerciales y preparar recomendaciones para mejorar su calidad y comparación internacional. Los países no miembro deberían participar en este trabajo cada vez que ello fuese posible.
- **Crear un registro estadístico comercial integrado.** Para ello, los países deberían tener un número de identificación único para las empresas, de tal manera que los datos procedentes de diferentes fuentes puedan compararse entre sí. Asimismo, los responsables de elaborar políticas deberían superar aquellos obstáculos, a menudo jurídicos, que impiden que las autoridades estadísticas nacionales tengan acceso a datos administrativos, como por ejemplo a datos procedentes de Oficinas de Hacienda o Cámaras de Comercio.
- **Promover la comparación de datos para utilizar mejor los datos existentes y reducir el peso sobre las PYMES.** Bases de datos con datos interconectados pueden reforzar la base de información para proceder a investigaciones relativas a políticas, pero para ello las autoridades estadísticas deben autorizar su acceso al tiempo que deben garantizar la confidencialidad de la información facilitada por las empresas individuales.
- **Llevar a cabo análisis empíricos sobre políticas para fomentar la elaboración de políticas basada en pruebas.** Los análisis comparativos entre diferentes países y los estudios longitudinales que permiten analizar el comportamiento de las empresas en el tiempo ofrecen una imagen interna de los efectos que las políticas tienen en el rendimiento y el crecimiento de las empresas así como de las diferencias entre los países de la OCDE.