



## Número 3 / Mayo - Agosto 2002

### Artículos

---

## Nuevos enfoques en el desarrollo de las PYME. Tecnología e Instituciones

### Pablo Valenti

Pablo Valenti López es doctor ingeniero por la Universidad Politécnica de Valencia, trabaja en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el División de Desarrollo de las Tecnologías de Información. Es un especialista en Sistemas Regionales de Innovación, tema sobre el cual ha sido profesor en numerosos cursos de la OEI desde 1998.

---

### Nuevos enfoques en el desarrollo de las PYME

En este breve artículo me voy a referir básicamente a los nuevos enfoques en materia de estrategia para el desarrollo competitivo de las PYMEs, por lo tanto no me voy a detener en justificar una vez más la importancia que estas unidades productivas tienen en el crecimiento económico y social de un país.

Sí me interesa destacar que el desarrollo de las PYME exige una revisión de como la estructura económica y administrativa de un país fomenta efectivamente su crecimiento, justamente sobre este aspecto quiero detenerme y como los nuevos enfoques exigen una adecuación profunda para los países en vías de desarrollo.

Se desprende de estos nuevos enfoques que el crecimiento de las condiciones de competitividad para las PYMEs depende de sí se logra desarrollar lo que se denomina un "sistema país" y este se orienta como un todo al crecimiento.

¿Qué quiere decir esto de "sistema país"? Este es un aspecto central para comprender la nueva dinámica del desarrollo competitivo. Se hace cada vez más evidente (aunque algunos sigan pensando lo contrario) que el desarrollo no depende de las capacidades individuales de las empresas, sino que es cada vez más dependiente de la capacidad de todo un país para trabajar como un sistema. Es decir: diferentes componentes de un país interactuando, complementando funciones, intercambiando información y conocimientos, definiendo políticas concertadas, etcétera. En el sistema país deben participar, por supuesto las empresas, pero también el Estado, las universidades, los centros tecnológicos, las organizaciones de la sociedad civil, los agentes financieros.

Pero sobre esto ya se ha escrito bastante, aunque la traducción de lo escrito a la práctica no ha sido directa, las políticas y los instrumentos aún distan mucho de reflejar las actuales tendencia en materia de desarrollo competitivo, es indudable que no es un tema sencillo de resolver. Intentaremos en este material justamente exponer las actuales tendencias a la hora de desarrollar estrategias en este sentido.

### ¿Por dónde comenzamos?

Los nuevos enfoques en las políticas en materia de competitividad empresarial se

centran en apoyar la creación de redes de innovadores, es decir en la creación de redes entre un grupo de instituciones y empresas dispuestos a generar, difundir y utilizar nuevos conocimientos que se introduzcan en las actividades productivas para su desarrollo. Por lo tanto se destaca en estos enfoques el desarrollo de un contexto productivo basado en su carácter cooperativo, capaz de complementar diversas funciones que hacen al desarrollo empresarial.

Se requiere poner en funcionamiento un mecanismo por el cual las empresas cooperen entre sí, cooperen con los centros de investigación más próximos, cooperen con el Estado, cooperen con los entes financieros. Y esta cooperación supone antes que nada que cada quien aporte lo suyo en una nueva dinámica de relaciones. Los centros de investigación aportarán los conocimientos que las empresas requieren para mejorar sus productos, sus procesos, sus servicios; los centros tecnológicos aportarán asistencia técnica, adaptación de tecnología, transferencia de tecnología, formación; los gobiernos aportarán los estímulos para que las empresas hagan uso de toda la oferta disponible, derribarán obstáculos para su desarrollo, crearán los marcos legales apropiados, impulsarán estímulos y mecanismos que induzcan a las empresas a innovar y los entes financieros aportarán recursos, porque las empresas, particularmente las PYMEs carecen de los recursos necesarios para incorporar y desarrollar innovaciones.

¿Verdad que parece fácil dicho así? Pero la experiencia de estos últimos años indica que es extremadamente complicado lograr construir estas redes de innovadores. En primer lugar porque una red no se decreta, depende fundamentalmente de factores históricos, sociales y culturales. En segundo lugar porque, cuando estos factores favorables a la interacción no existen, se deben adoptar nuevas funciones, nuevas estrategias, nuevas actitudes, supone un cambio de cultura. Particularmente de parte de las empresas que deben partir por reconocer la necesidad de incorporar estos nuevos conocimientos que se generan externamente, el principal problema se presenta al interior de las empresas, debe encontrar empresarios dispuestos a invertir en innovaciones, dispuestos a hacer cosas nuevas, dispuestos a crear una nueva cultura empresarial, dispuestos a interactuar con pares y otros agentes externos. Pero está claro que con esto no basta, y lo sabemos muy bien en los países en vías de desarrollo. Cuando se logra tener estos aspectos resueltos en una empresa, esta tiene que encontrar afuera a un Estado dispuesto a acompañar su desarrollo, dispuesto a brindarle apoyo financiero que le permita asumir parte de los riesgos que por si sola la empresa no está en condiciones de asumir, dispuesto a invertir en crear las condiciones externas e internas que le permita innovar, generando capacidad de investigación, servicios especializados, fuentes de financiamiento, información, formación, etcétera.

Nótese que hemos dicho que el rol para el Estado es el de "crear las condiciones", no estamos sugiriendo la creación de un Estado paternalista, que resuelva todos los problemas que las empresas no son capaces de resolver, sí partamos por reconocer que la creación de las condiciones que hacen al desarrollo de las PYMEs no las resuelve exclusivamente las leyes del mercado y menos aún las leyes de mercados cada vez más abiertos, se requieren políticas claras, concretas, más aún, se requieren que sean concertadas y, hay aún más, se requiere una fuerte inversión pública en todos estos aspectos. Y sino vayamos a ver la experiencia de los países industrializados.

Crear las condiciones supone crear los estímulos, los instrumentos, los mecanismos para que las empresas puedan innovar, como se señala en algunas investigaciones recientes y en los instrumentos desarrollados por la UE, se requiere crear el clima favorable al desarrollo de innovaciones.

Pero la pregunta inmediata que nos surge es: ¿cuál debe ser el alcance de estas intervenciones en favor del desarrollo competitivo de las PYMEs?, es decir: dada la complejidad de las variables que debemos gestionar ¿se puede resolver esto a una escala nacional? Es indudable que intervienen múltiples actores, múltiples funciones, múltiples diferencias entre sectores productivos y por ende en cuanto a las exigencias,

necesidades, funciones a desarrollar para cada sector.

Aquí justamente entramos en un tema central, que ha sido una constante en los debates de los últimos años, se introduce la variable "territorio" como elemento determinante para poder definir estrategias, instrumentos y políticas en favor del desarrollo de las PYMEs. El manejo de todos los aspectos que hacen al desarrollo de las PYMEs se gestiona y se maneja de mejor manera si somos capaces de circunscribir nuestro campo de acción, si somos capaces de agrupar un grupo de empresas de un determinado sector que comparten necesidades comunes y por lo tanto necesitan una especialización de parte del ambiente que las rodea. Esto nos presenta una nueva dificultad a la hora de resolver las estrategias, instrumentos y políticas. Deberán estar suficientemente desarrollados para cualquier país los mecanismos de descentralización y las funciones a nivel local como para poder gestionar estos factores de cambio. ¿Cuántos de los países en vías de desarrollo realmente han desarrollado una capacidad de gestión local para el desarrollo competitivo de sus empresas?; ¿cuántos han logrado integrar esta capacidad local con una política central, a nivel nacional, que le de sustento y apoyo?, en definitiva ¿cuántos países en vías de desarrollo han demostrado capacidades para resolver políticas a un nivel micro?, de eso se trata todo esto. La variable "territorio" introduce necesariamente otra variable, la variable "micro" y como, en definitiva, las Administraciones Públicas son capaces no solo de incorporar nuevas funciones en sus estrategias de desarrollo, como ser el apoyo decidido a la investigación, la consideración del conocimiento como elemento central del desarrollo, la definición de políticas industriales, tecnológicas, científicas y de innovación, sino al mismo tiempo son capaces de llevar esto a una escala regional, local, muy concreta, siendo capaces de desarrollar también a este nivel nuevas y complejas funciones.

### **De lo Global a lo Local**

Pensemos en lo complejo que se nos presenta el mundo de hoy, con conocimientos que se reproducen como nunca antes en la historia, con una dinámica de cambio a ritmos hasta hace unos años impensables, con nuevas tecnologías, con un mundo cada vez más interdependiente, conectado y complejo, es evidente que todo estos aspectos se gestionan mejor a una escala local, las necesidades o la estrategia de desarrollo de una región que produce productos lácteos, por ejemplo, será tan diferente de un área que produce productos textiles, como que una produce leche y sus derivados y la otra produce telas y confecciona vestimenta. Los servicios, necesidades de conocimiento, de tecnología, de información, las estrategias, los valores que comparten son tan diferentes que exigen respuestas diferentes, más aún si le agregamos a esto la historia propia de cada sector para el país que estemos considerando, el contexto internacional y nacional en donde tienen que competir, los aspectos sociales y culturales que le son propios.

Esto nos obliga a pensar que las políticas, pero más que esto, las estrategias y los instrumentos nacionales sino están asociados a una especialización local de nada servirán para los propósitos del desarrollo que hoy las PYMEs exigen.

Las estrategias en favor de las PYMEs si bien requieren ver el bosque en su conjunto, después a la hora de intervenir deberemos examinar y trabajar con cada árbol de ese bosque, crear las condiciones necesarias para el desarrollo de las PYMEs de un determinado país supone justamente eso, que diseñemos el bosque, que lo dotemos de todo lo que un bosque necesita, planificación, inversiones, conocimientos, investigaciones, prevención de escenarios climáticos adversos, etcétera. Pero a la hora de hacerlo crecer fuerte, sano, competitivo, seguramente lo recorreremos y encontraremos que hay zonas en las cuales se hacen necesarias intervenciones más específicas, otro tipo de inversiones, otros abonos, otras adversidades pueden aparecer, otros conocimientos pueden ser necesarios, cada árbol representa un desafío en sí mismo, como cada una de las regiones y los sectores productivos de un país.

Está claro que el desarrollo de ese bosque requiere de múltiples funciones, alguien que

ponga el dinero primero para que pueda en un determinado lugar plantar con todos los conocimientos que sean necesarios, se requerirá de profesionales que ayuden en el diseño, en brindar asistencia técnica, en definir los planes, los cuidados, la optimización de la producción y que esté atento a los nuevos avances para incorporarlos a una producción eficiente, se necesita de los trabajadores para su cuidado y desarrollo, se necesita de agentes externos que favorezcan incluso su desarrollo, se necesita de infraestructura básica para poder crecer y producir.

Este ejemplo es semejante al desarrollo de lo que debería ser un sistema país. En los países en vías de desarrollo estamos fuertemente orientados, en materia de desarrollo para las PYMEs, a limitarnos a diseñar el bosque, nos limitamos a verlo desde lejos y eso no nos permite ver que hay árboles que requieren una respuesta específica, la mayoría crecen con dificultad porque nos cuesta acercarnos, porque no sabemos como hacerlo y en muchos casos porque consideramos que con esto es suficiente.

En todo esto hay un supuesto básico que orienta el accionar y es concebir a las empresas como algo más que por simple tamaño y sector. El desarrollo de las empresas no se puede asociar exclusivamente a variables que dependen de sí son pequeñas, medianas o grandes y al sector que pertenecen. En definitiva las intervenciones sobre las empresas dependen, además de estos dos aspectos que la definen, de una serie de variables que le son muy propias, que están asociadas a la cultura que comparten, la historia, a los lazos sociales que crearon y que las condicionan. Todas estas variables están asociadas al territorio.

Y a partir de esto podemos descifrar el gran secreto que está orientando las políticas de los últimos años en varios modelos exitosos, el gran descubrimiento de los últimos años para el desarrollo, la consecuencia a todo lo que hemos estado diciendo hasta aquí, la respuesta al desarrollo. La única estrategia posible para el desarrollo competitivo de las PYMEs depende de que seamos capaces de crear modelos endógenos, que parten de las necesidades de una específica región o territorio, de que seamos capaces de construir modelos de desarrollo que se construyan de abajo hacia arriba, respetando la estructura productiva de un determinado contexto pero dotándola de las condiciones necesarias que le permitan aprender, desarrollarse, evolucionar, experimentar, y esto solo se puede resolver a un nivel micro.

En una estrategia de desarrollo para las PYMEs, más importante que ofrecer servicios y supuestas soluciones para su desarrollo (muchas veces además como consecuencia de una visión macro) es preciso salir a preguntar por sus demandas, inducir su participación para que expresen lo que ellas están necesitando para su desarrollo y a partir de ello construir la oferta.

Nos vamos a dar cuenta que lo que piden las empresas del sector lácteo de una determinada región es muy diferente a lo que piden la de otra región de un mismo país y mucho más diferente aún de lo que necesitan las empresas del sector textil. El sistema país debe poder contemplar todas estas variables, debe poder considerar sus diferencias y ofrecer una respuesta oportuna en consecuencia.

El principal deber de los que elaboran políticas en este sentido es el de reconocer estas diferencias e intentar difundir conceptos innovadores a través de diversos grupos de empresas.

El éxito de una estrategia de desarrollo de las PYME implica el refuerzo de las capacidades internas a las empresas, el relacionamiento entre estas, el relacionamiento de estas con el ambiente institucional externo, el diseño e instrumentación de políticas, pero antes que nada se requiere una redefinición del papel del Estado, particularmente de la Gestión Pública que será en última instancia quien deberá crear las condiciones necesarias para el desarrollo.

En síntesis, en un contexto de apertura de los mercados el papel del Estado necesita ser fortalecido a fin de estimular las fuerzas del mercado y especialmente, estar en condiciones de promover un desarrollo a nivel local. La capacidad de competir en un mundo globalizado (la aldea global, como le llaman algunos) es básicamente la suma de varias pequeñas aldeas que sumadas hacen a la competitividad de una nación.

## **Capacidad Institucional para el desarrollo de las PYME**

Se hace necesario redefinir un marco institucional capaz de introducir los países en vías de desarrollo en una nueva dinámica del desarrollo.

Este nuevo marco deberá ser capaz de incitar a una mayor participación, capaz de integrar y a que diferentes agentes económicos y sociales se reconozcan como protagonistas de la construcción de un nuevo modelo. En el cambio institucional está la base de una transformación real y este es un tema de particular importancia para los países en vías de desarrollo que suelen ser poco propensos a encarar cambios institucionales profundos.

Hoy en día está claro que el desarrollo está estrechamente relacionado con dos factores centrales: las instituciones y la tecnología. Tanto la literatura reciente como la orientación de las políticas de numerosos países se han centrado en la componente de tecnología para el desarrollo, descuidando en muchos casos los aspectos institucionales. La idea preponderante es que la capacidad de introducir nuevas tecnologías y producir innovaciones son una parte del problema planteado. El problema central está en considerar que la capacidad de gestionar información, que luego se convierte en conocimientos supone, antes que nada, desarrollar para un determinado contexto una capacidad de aprendizaje que en última instancia está asociada a aspectos intangibles que será preciso gestionar y desarrollar.

Debemos preocuparnos por analizar las normas, reglas y mecanismos que integran a los individuos en un grupo que actúa colectivamente. El factor de integración es el conocimiento que comparten.

Los cambios institucionales, particularmente en los países en vías de desarrollo, están siendo analizados en mucho menor grado que la tecnología como elemento determinante del desarrollo. Se requiere de una nueva institucionalización que permita estimular y regular la acción colectiva en el manejo de los conocimientos que esa sociedad está en condiciones de generar y gestionar y mucho más ahora a partir de la introducción de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Al igual que la revolución industrial, que no fue solamente un profundo cambio tecnológico, sino que supuso una profunda transformación social que obligó a un repensar de las instituciones que regulaban la acción colectiva, la actual revolución digital también está exigiendo esa nueva definición. La revolución industrial fue también una transformación institucional de la sociedad porque las relaciones sociales entre clases fueron modificadas por los cambios ocurridos en la organización de la producción de bienes. Pensemos, entonces, la incidencia que va a tener la revolución digital, una revolución que está incidiendo en todos los órdenes de la actividad humana, que redefine una organización de la producción de bienes y servicios, pero, que a su vez, incide necesariamente y con mayor fuerza que nunca en las formas de gobernar. Excluir del debate y de la acción los necesarios cambios institucionales que supone la revolución digital es hacerse una trampa al solitario, es perder de vista la magnitud de la transformación que estamos viviendo. El principal problema de los países en vías de desarrollo sigue siendo su incapacidad institucional para acompañar y adaptarse a los cambios, particularmente, y como veremos luego, para considerar un nuevo y complejo marco institucional que permita gestionar un conocimiento distribuido que es preciso integrar.

Este nuevo marco institucional se caracteriza por dos niveles claramente diferenciables que se relacionan y condicionan entre sí. Por un lado un nivel macro, al cual estamos mayoritariamente acostumbrados en los países en vías de desarrollo, que está constituido por las instituciones del Estado que establecen las reglas de acción colectiva y que comúnmente asociamos con los Gobiernos. El otro nivel, mucho menos desarrollado e integrado en los países en vías de desarrollo, es un nivel institucional que podemos ver como micro, que se rige por normas completamente diferentes al otro y que integra a instituciones formales e informales basadas en la confianza recíproca y en la complementariedad de funciones. Este nivel lo identificamos como un "sistema local de desarrollo".

Este nivel considera a grupos pequeños de individuos que se identifican de acuerdo a sus intereses, historia y afinidades como un grupo más amplio y que participan compartiendo conocimientos muy diversos que es preciso integrar para los propósitos del grupo (empresas, centros tecnológicos, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, entes financieros).

Un sistema local de desarrollo (SLD) logra a partir de la participación de sus agentes generar procesos interactivos que son los que establecen los cambios de abajo hacia arriba, por tanto le permite partir de las exigencias de conocimiento de un determinado contexto y en consecuencia estar en condiciones de aprender. Mientras que los Gobiernos al no existir este otro nivel son orientados a definir los cambios de arriba hacia abajo, muchas veces descuidando o teniendo dificultades para identificar las exigencias de conocimiento que le permita a un grupo estar en condiciones de aprender y evolucionar.

Ambos niveles deben estar necesariamente interconectados si bien se diferencian claramente entre sí. En la situación actual nos encontramos que existen países en los cuales existe un sólido nivel macro, claramente establecido y con endeble relaciones con los sistemas locales de desarrollo, en el caso donde estos existen. La realidad para los países en vías de desarrollo nos indica que el nivel micro es muy débil o inexistente y que en caso de existir su interconexión con el nivel macro es prácticamente inexistente. Será justamente el nivel tradicional institucional (Gobiernos) el responsable de crear las condiciones que permitan favorecer el desarrollo de este otro nivel (SLD) y sus interconexiones.

Lo que termina sucediendo es que la institucionalidad existente y tradicional, fundamentalmente a un nivel macro, declara las orientaciones de la acción colectiva pero por la inexistencia del otro nivel o de canales de comunicación y compromisos colectivos lo que termina fallando es justamente la capacidad de acción colectiva.

Los riesgos que supone un proceso de cambio deben distribuirse entre todos los miembros de la sociedad, entre diversos agentes sociales y económicos. La única forma de construir un verdadero modelo de desarrollo para las PYME es a través de inducir a diversos agentes a participar y a autorrelacionarse.

¿Quién gestiona la participación? Los propios agentes económicos y sociales integrados en estos SLD, los gobiernos serán los responsables de gestionar los estímulos a la participación. La "participación" en este trabajo significa integrar personas para que compartan información, crear comunidades que compartan necesidades para aprender.

Necesitamos extender los canales de participación desde los gobiernos o mejor dicho desde las oficinas de los ministerios, es parte integral de la Modernización de los Estados, se deben diseñar las formas de estímulo a la participación, los mecanismos que induzcan a los diferentes sectores de la sociedad a que participen de acuerdo a sus áreas de interés y sus capacidades.

## **La Gestión Pública del cambio**

El mundo está cambiando, esto es indudable para cualquiera, se nos presenta más complejo, más dinámico, hasta más peligroso. Las llamadas Tecnologías de la Información y Comunicación, como ser Internet, la telefonía móvil, la comunicación satelital han reducido las distancias, han interconectado el mundo y lo han hecho más interdependiente. Como resultado tenemos sociedades que exigen Estados más a tono con los tiempos modernos, más eficientes, más profesionales, más innovadores.

Es evidente que en este nuevo contexto existe una relación directa entre desarrollo de un país y la eficiencia de su Administración Pública, todos los países agrupados en la OECD reconocen este hecho y, en casi todos, se han adoptados medidas tendientes a modernizar la gestión pública, rediseñando muchas veces las funciones y métodos de trabajo para seguir los avances tecnológicos y las nuevas condicionantes del desarrollo.

En definitiva, lo que queremos sugerir es que todo se traduce en la eficiencia y capacidades de la Gerencia Pública para gestionar el cambio.

El primer requisito para producir cambios importantes en la Gerencia Pública será el fortalecer la conciencia nacional sobre el papel del Estado, el nuevo papel del Estado y el tipo de exigencias que recaen sobre él, para lo cual será preciso establecer una distinción clara entre GESTIÓN PÚBLICA y DISEÑO DE POLÍTICAS. La primer pregunta que nos formulamos para poder definir el modelo de Gerencia Pública que las PYME necesitan, es: ¿quiénes son los Gerentes que necesitamos para los cambios propuestos y quienes definen las políticas? La sensación que queda es que si realmente queremos una transformación profunda en este campo debemos partir por considerar el papel que desempeñan los Gerentes Públicos, los nuevos Gerentes Públicos. En la mayoría de los países desarrollados se reconoce que el perfil y las funciones a desempeñar por los nuevos Gerentes Públicos han sido el elemento central para la conducción de los procesos de cambio, particularmente en un tema tan central como es el desarrollo competitivo de las empresas y todo lo que esto supone. En este sentido tenemos que ser capaces de diferenciar claramente entre estos dos niveles, una cosa es la Gestión Pública, destinada a nuevos profesionales de la gerencia pública y otra bien diferente será el Diseño de Políticas, destinada a los políticos y otros agentes que será preciso integrar tanto a nivel nacional como local.

Se requiere de una especialización mayor, se requiere de Gerentes Públicos capaces de gestionar el cambio, capaces de gestionar lo micro, capaces de orientar las políticas hacia este nuevo modelo de desarrollo.

El otro elemento importante del debate se refiere a como los nuevos modelos de Gerencia Pública promueven una mayor participación de diversos agente económicos y sociales. Como ya vimos, la participación es fundamental para avanzar en la modernización del Estado y como forma de enfrentar los desafíos que las PYME tienen. Hoy la base del desarrollo se centra en el manejo que una nación puede hacer de los conocimientos, y los conocimientos necesarios para el desarrollo pertenecen a una multiplicidad de agentes, no están concentrados y es preciso integrarlos, aprovecharlos, sumarlos para producir más y mejores conocimientos. Están en las universidades, están entre los trabajadores, en las empresas, en la sociedad civil, en la Administración Pública.

La construcción de los Sistemas Locales de Desarrollo (SLD) y asociado a esto el desarrollo de las PYMEs, requieren de una Gestión Pública eficiente y acorde con los tiempos modernos y hay que saber que esto no es responsabilidad exclusiva del Gobierno, porque su eficiencia y sus capacidades también dependen de la interacción con otros agentes externos que es preciso integrar y desarrollar.

[\[Ir al Debate\]](#) [\[Portada\]](#) [\[Contactar\]](#)