

## EL DESARROLLO DE LAS PYMES MEDIANTE EL USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES (TIC): LAS OPCIONES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Existe un amplio acuerdo sobre la enorme importancia que tienen las pequeñas y medianas empresas (pymes) para mejorar los niveles de empleo, fomentar la innovación y crear ventajas competitivas en nuevas actividades de producción o áreas de servicio. Además, el comercio sin soporte de papel representa una gran oportunidad para enriquecer la productividad, la eficacia y la competitividad en todos los niveles del desarrollo.

Para crear las condiciones adecuadas que permitan la participación de estas empresas en el contexto actual de una economía mundial globalizada y automatizada, es fundamental que los gobiernos y las pymes puedan hacer frente a una situación totalmente nueva en cuanto a los aspectos tecnológico, productivo y normativo.

En este artículo se plantea que los países de América Latina y el Caribe deben mejorar sus instituciones, herramientas y reglamentaciones de comercio exterior, ya que esta reestructuración conduciría a ventajas para la región en términos de costos y efectividad.

El autor de esta edición es José Carlos S. Mattos, de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Para mayores informes, sírvase escribir a: [trans@eclac.org](mailto:trans@eclac.org).

### 1. Introducción

A nivel general, se reconoce que las pequeñas y medianas empresas representan uno de los sectores clave para mejorar los niveles de empleo en la mayor parte de las economías. Además, se entiende que estas compañías también pueden tener un espacio protagónico en la creación de fuentes de innovación y de ventajas competitivas en nuevas actividades de producción o áreas de servicio. Solo mediante el fortalecimiento de las pymes se puede llegar a tener un sector productivo (bienes y servicios) más equilibrado, ya que las grandes empresas locales o multinacionales no poseen el mismo potencial para transmitir un efecto multiplicador positivo a diferentes rubros de la economía.

Una de las maneras de promover el desarrollo y fortalecimiento de las pymes es mediante la creación de condiciones que les permitan formar parte del intercambio de bienes y servicios a nivel internacional. Sin embargo, para crear las condiciones de participación adecuadas en el contexto actual de una economía mundial globalizada y automatizada, es fundamental que las pymes estén preparadas para aceptar nuevos niveles tecnológicos de producción y para adoptar nuevos estándares en cuanto a su estructura organizativa, su intercambio de información y

sus comunicaciones. Para alcanzar estos nuevos niveles de automatización y participación en el comercio internacional moderno, las pymes y los gobiernos bajo los cuales operan deben adoptar nuevos instrumentos y reglamentaciones.

Entre las herramientas que han surgido recientemente, el comercio sin soporte de papel tal vez sea la que posee el mayor potencial para mejorar la productividad, la eficacia y la competitividad en todos los ámbitos del desarrollo. Asimismo, el nacimiento del comercio electrónico ha coincidido con la intensificación de los esfuerzos para implementar el comercio sin soporte de papel. Estos esfuerzos, por lo general, son el resultado de la cooperación entre los sectores público y privado en el establecimiento de nuevos sistemas de trabajo que pueden conducir a importantes ahorros en términos de costos y tiempo. Además, la creación y la utilización de plataformas comerciales electrónicas podría representar la manera más directa de ser prácticos y efectivos para las empresas y los gobiernos. Según un informe del Foro de cooperación económica en Asia y el Pacífico (APEC),<sup>1</sup> en esa región “el costo de proporcionar la documentación impresa en el comercio transfronterizo es enorme para las partes involucradas”.<sup>2</sup> El advenimiento del comercio sin soporte de papel le ha dado un gran ímpetu a la facilitación, ya

<sup>1</sup> Australia, Departamento de Asuntos Exteriores de Australia y Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica de China (2001), *Paperless Trading: Benefits to APEC*.

<sup>2</sup> De acuerdo a los principales resultados de este estudio, se espera que la eliminación de requisitos regulatorios e institucionales según los cuales se necesitan documentos impresos en el comercio transfronterizo, conducirá a una considerable efectividad en las cadenas regionales de suministros para la producción. En este sentido, una reducción promedio de 3% en el costo de artículos importados sumaría un ahorro de alrededor de 60 000 millones de dólares al año si se aplica al intercambio total de mercancías dentro del área de APEC.

que simplifica aún más y minimiza las probabilidades de que ocurran actos de corrupción, especialmente en los países en desarrollo. Como lo han señalado recientemente Kamal Nath y Peter Mandelson: “Si consideramos que el sistema de comercio multilateral es el motor de la economía mundial, las normas de facilitación del comercio lubrican ese motor, ya que determinan las directrices internacionales por las que se rigen las aduanas y la cooperación entre organismos fronterizos. Cuanto más simples sean esas normas, más fácil será comerciar. Esto es especialmente cierto en los países en desarrollo; allí es donde los exportadores afrontan las mayores dificultades para hacer que sus productos lleguen al mercado. Los pequeños exportadores en los países pobres son quienes más luchan contra la burocracia y los procedimientos aduaneros poco claros, que pueden extender el período de aprobación del despacho de horas a días”.<sup>3</sup>

Como se asevera en un informe del Banco Mundial, para ser competitivo en una economía altamente integrada que funciona sobre la base de producción “justo a tiempo”, es necesario crear maneras de lograr transacciones comerciales sin impedimentos.<sup>4</sup> Así se alcanzará un movimiento más ágil de los bienes y servicios y, por lo tanto, un panorama más predecible para las pymes, una mayor recaudación impositiva para los gobiernos y una reducción de costos para las empresas en general. Según Hellqvist (2002), se estima que los ahorros en gastos administrativos derivados de la facilitación del comercio son altos, porque los produce un efecto en cadena.<sup>5</sup> Además, Hellqvist agrega que la facilitación del comercio beneficia principalmente a las pymes y a los países en desarrollo porque las pymes sufren más que las grandes empresas las consecuencias de los mayores gastos administrativos y porque el sector empresarial de estos países está compuesto principalmente de pymes. La facilitación del comercio también permite a los gobiernos ejercer más control sobre la corrupción, produce mayores ingresos por el cobro de aranceles y, por último, el efecto secundario del menor costo del comercio atrae a la inversión extranjera directa. Todos estos elementos son importantes para los países en desarrollo.

Como ya se ha mencionado, la implementación de mecanismos que faciliten el comercio internacional mediante la aplicación de métodos electrónicos requiere un nuevo marco de reglamentación. Según el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (UN/CEFACT) ya ha aumentado enormemente el número de transacciones de este tipo, incluyendo operaciones transfronterizas, entre partes que no habían realizado intercambios comerciales anteriormente. Por lo tanto, el marco legal y regulatorio debe evolucionar para responder a las nuevas exigencias del comercio internacional en el que se utiliza la tecnología electrónica. Los responsables de UN/CEFACT se plantean dos metas importantes: una es la de eliminar la incertidumbre que representa este intercambio electrónico, y la otra es crear confianza sobre el comercio efectuado con este método.

Las autoridades de UN/CEFACT señalan que para reorganizar el marco legal y regulatorio existen cuatro tipos generales de factores que proporcionan seguridad jurídica y crean confianza: a) la legislación a

nivel nacional; b) instrumentos jurídicos internacionales, como convenios, tratados, directivas o esquemas de resolución alternativos; c) soluciones contractuales, como las recomendaciones 26 y 31 de UN/CEFACT; y por último, d) el proceso de autorreglamentación, incluyendo la corregramentación.<sup>6,7</sup> Sin embargo, es pertinente destacar los resultados de la reciente investigación de Bolaky y Freund, quienes concluyen que el comercio no estimula el crecimiento en las economías con un exceso de reglamentaciones.<sup>8</sup> En este sentido, la facilitación del comercio se convierte en un objetivo superior, además de ser un elemento que mejore la eficacia y la productividad; es un requisito para el desarrollo económico, y un instrumento para las políticas públicas.

## 2. Cómo alcanzar la convergencia entre gobiernos y pymes en el uso de las TIC

A continuación se presenta una lista no exhaustiva-basada sobre una comunicación entre Canadá y el Consejo del Comercio de Mercancías de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de los principios por los que deben regirse los gobiernos en la implementación de programas de facilitación y en la negociación de compromisos.<sup>9</sup>

- **Transparencia:** está relacionada con la disponibilidad y el libre acceso a la información sobre leyes, normas, políticas y procedimientos administrativos.
- **Simplificación:** tiene que ver con la reducción en el número de normas y procedimientos vinculados a temas fronterizos para alcanzar los objetivos de manera práctica y efectiva.
- **No discriminación:** se examina el tema de las normas y procedimientos relacionados al comercio, y la necesidad de considerar de igual manera a las mercancías y los métodos de transporte.
- **Debido proceso:** permite un proceso imparcial de apelación y habilita para procurar compensaciones de acuerdo a la legislación pertinente de cada país.
- **Cooperación:** posibilita una mayor cooperación entre las autoridades de gobierno, los empresarios y el sector comercial.
- **Coherencia y previsibilidad:** se refiere a directrices de procedimiento claras y precisas elaboradas sobre la base de políticas comunes, además de métodos operativos aplicados de manera uniforme y no discrecional.
- **Comunicación y consultas:** es la participación por medio de observaciones hechas durante la elaboración, implementación y revisión de las reglas y procedimientos vinculados al comercio.
- **Protección y cumplimiento:** tiene que ver con la aplicación y el cumplimiento de las normas de salud, seguridad y protección, además del cuidadoso equilibrio entre estas regulaciones y la facilitación, mediante la adopción de reglas y procedimientos.

<sup>3</sup> International Herald Tribune (2006), “Doha round: It’s not only what we trade, but how”, 5 de julio, [en línea].

<sup>4</sup> J. Roy, y S. Bagai (2005), “Key Issues in Trade Facilitation, Summary of World Bank/ EU Workshops, in Dhaka and Shanghai in 2004 (WP 3703)”, Banco Mundial, Washington, septiembre.

<sup>5</sup> M. Hellqvist (2002), “Trade Facilitation – Impact and Potential Gains”, Dirección Nacional del Comercio y Consejo de Procedimientos Comerciales de Suecia, Estocolmo, agosto.

<sup>6</sup> La recomendación 26 se refiere al uso comercial de los Acuerdos de Intercambio de datos electrónicos y la recomendación 31 tiene que ver con el Acuerdo para el comercio electrónico. Para consultar la lista de recomendaciones, véase: [http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec\\_index.htm](http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm).

<sup>7</sup> UN/CEFACT (Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas) (2001), grupo de trabajo sobre temas jurídicos, *Draft Recommendation on E-Commerce Self-Regulatory Instruments (Codes of Conduct)*, (TRADE/CEFACT/2001/14), 15 de enero.

<sup>8</sup> Mediante la aplicación de regresiones de datos a nivel nacional de más de 100 países, los autores concluyen que el exceso de reglamentaciones restringe el crecimiento porque los recursos no llegan a los sectores más productivos y a las empresas más eficientes dentro de los diferentes rubros. Además, en las economías con exceso de reglamentaciones, cuando aumenta el comercio, esto ocurre en relación a los productos que no son los óptimos, es decir, productos sin ventajas comparativas. De los resultados del estudio se infiere que al reformar el marco regulatorio se aprovechan las ventajas de la liberalización comercial (B. Bolaky y C. Freund (2004), “Trade, Regulations, and Growth”, Banco Mundial, Estudio del Banco Mundial, WPS3255, marzo).

<sup>9</sup> OMC (Organización Mundial del Comercio) (2003), “Possible linkages between trade facilitation principles, measures, potential benefits and trade-related technical assistance and capacity building: A contribution from Canada” (G/C/W/448), 10 de marzo.

- **Normalización:** es la implementación más amplia de procedimientos y obligaciones sobre la base de herramientas y normas del comercio internacional. La normalización se puede facilitar mediante la adopción y aplicación de convenios y acuerdos como el Convenio de Kyoto revisado de la Organización Mundial de Aduanas; el Convenio Internacional sobre el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías; el Convenio Internacional sobre la Armonización de los Controles de Mercancías en las Fronteras; o las mejores prácticas incluidas en la recomendación 18 de UN/CEFACT.<sup>10</sup>

En cuanto a la instrumentación de los principios mencionados, es fundamental que los gobiernos hagan cumplir las normas sobre la base de sus políticas y establezcan lazos de cooperación con el sector comercial mediante la identificación de intereses comunes; de esa manera se mejorará el entorno en el que se realizan las transacciones. Al consultar a los representantes del sector comercial, los gobiernos estarían fomentando su participación en la elaboración de normas y procedimientos y, por lo tanto, se estaría garantizando que el sector privado los podrá acatar, gracias a una mayor previsibilidad y transparencia. Los gobiernos pueden iniciar este proceso mediante discusiones con el sector privado, o el sector privado lo puede hacer por medio de discusiones internas y luego presentar sus resultados a los gobiernos.

Como se afirma en el plan de acción mundial sobre comercio electrónico preparado por el sector empresarial con recomendaciones para los gobiernos ("Global Action Plan for Electronic Commerce prepared by Business with Recommendations for Governments") que publica la Cámara de Comercio Internacional y la Comisión de Infraestructura Mundial de la Información con respecto a las pymes, se espera que "las organizaciones empresariales promuevan el apoyo en mercadeo y tecnología para las pymes (...). El sector empresarial fomentará una mayor interacción entre grandes compañías y pymes para ofrecer el acceso a redes de comercio electrónico en el abastecimiento y la contratación. Asimismo, los gobiernos suministrarán a los representantes de las pymes información y capacitación que sean importantes para las oportunidades de acceso a los mercados ofrecidas en el comercio electrónico mundial".<sup>11</sup>

También es urgente que se construya este sistema en América Latina y el Caribe, especialmente porque la región ha estado relativamente rezagada en la denominada "carrera tecnológica", como lo indica su posición en el índice de estado de preparación para el gobierno electrónico (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

**PREPARACIÓN PARA GOBIERNO ELECTRÓNICO, 2005, 2006 Y 2007, POR REGIÓN\***

	2005	2006	2007
América del Norte	8,38	8,62	8,58
Europa occidental	7,87	8,07	7,99
Región de Asia y el Pacífico	5,6	5,77	6,1
Europa central y oriental	4,85	5,07	5,35
América Latina	4,74	4,91	5,21
Medio Oriente y África	4,42	4,76	5,02

**Fuente:** Economist Intelligence Unit, 2006 y 2007.

\* El índice de cada región se calcula sobre la base del puntaje de los países incluidos en "The 2006 e-readiness rankings" y "The 2007 e-readiness rankings".

En un estudio detallado de la posición de algunos países de América Latina y el Caribe en comparación con naciones asiáticas, estas últimas quedan en una gran ventaja, especialmente las llamadas "economías emergentes".

El índice de "comercio transfronterizo" preparado en el Banco Mundial para evaluar los costos que causan las reglamentaciones es otro indicador muy importante en este análisis, ya que se puede utilizar para catalogar las normas que enriquecen o entorpecen las inversiones, la productividad y el crecimiento. En este sentido, si se observan los indicadores comerciales de América Latina en el cuadro 2, cabe destacar que el único ítem en el que la región está mejor posicionada (aunque no está cerca) con respecto a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es el del número de días necesarios para efectuar una exportación; en América Latina puede demorarse 22,2 días, mientras que en la región de Asia oriental y el Pacífico transcurren 24,5 días (ambas regiones superan ampliamente al promedio de 9,8 días de la OCDE). Con respecto al tiempo que se requiere para una importación y a los documentos necesarios, la región de América Latina y el Caribe está en segundo y tercer lugar (al mismo nivel de la región de Asia oriental y el Pacífico en cuanto al tiempo, y cerca de esa región sobre el tema de los documentos); mientras que con respecto a los costos (tanto en las exportaciones como en las importaciones, calculado por contenedor y en dólares) América Latina y el Caribe está en cuarto lugar. La región de Asia oriental y el Pacífico está en primer y segundo lugar con respecto a los costos de exportación e importación, respectivamente.

Cuadro 2

**COSTO, TIEMPO Y TRÁMITES NECESARIOS PARA EL COMERCIO TRANSFRONTERIZO**

Región u organización	Documentos necesarios para exportar	Días para exportar	Costo de exportación (en dólares por contenedor)	Documentos necesarios para importar	Días para importar	Costo de importación (en dólares por contenedor)
Región de Asia oriental y el Pacífico	6,9	24,5	885,3	7,5	25,8	1 014,5
Europa oriental y Asia central	7	29,3	1 393,4	8,3	30,8	1 551,4
América Latina y el Caribe	7	22,2	1 107,5	7,6	25,8	1 228,4
Medio Oriente y norte de África	7,1	24,8	992,2	8	28,7	1 128,9
OCDE	4,5	9,8	905,0	5	10,4	986,1
Sur de Asia	8,6	32,5	1 179,9	9,1	32,1	1 417,9
África subsahariana	8,1	35,6	1 660,1	9,0	43,7	1 985,9

**Fuente:** Banco Mundial, Doing Business 2008.

<sup>10</sup> La recomendación 18 se refiere a las medidas de facilitación para los procedimientos y lineamientos del comercio internacional. Se trata de una serie de medidas relacionadas al movimiento de mercancías, presentada en grupos que cubren las diferentes etapas de una transacción comercial internacional típica, que por sí mismas no justificarían una recomendación formal independiente, pero que los gobiernos deberían considerar para ser implementadas. Véase "List of UNECE UN/CEFACT Recommendations on Trade Facilitation" en [http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec\\_summary.pdf](http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_summary.pdf) (página 15).

<sup>11</sup> Cámara de Comercio Internacional y Comisión de Infraestructura Mundial de la Información, "A Global Action Plan for Electronic Commerce prepared by Business with Recommendations for Governments".

Cuando se considera que la implementación de estas reformas conduciría a ventajas en costos y eficacia, es evidente que los países de América Latina y el Caribe necesitan mejorar sus instituciones y herramientas comerciales. No obstante, los gobiernos de la región deben ser muy cuidadosos en cuanto a los instrumentos de reforma escogidos y deben prestar atención a la idiosincrasia de sus respectivos países,

además de considerar el nivel de conocimiento de los empresarios locales en el campo digital, especialmente en el sector de las pymes. No se obtendrían buenos resultados si se ofrecieran a un empresario sin experiencia las normas y herramientas para el comercio sin soporte de papel, y tampoco se puede cambiar de un día para otro la arraigada costumbre burocrática de trabajar con documentos impresos.

#### RAZONES POR LAS CUALES EN LAS PYMES SE INCORPORA Y PROMUEVE EL USO DE LAS TIC <sup>a</sup>

En el informe de un proyecto reciente de la CEPAL se evaluaron varios estudios de casos sobre la incorporación de tecnologías de la información por parte de las pymes en Asia y América Latina; se concluyó que las principales razones estaban vinculadas a la efectividad de las TIC para facilitar la internacionalización de las pymes. En el documento se establece que las compañías privadas adoptan estas tecnologías para:

- lograr un mayor acceso a la información;
- mejorar la administración a nivel interno;
- mejorar la gestión de los productos y el control de calidad;
- aumentar la productividad mediante una mejora en la administración interna, como ya se ha mencionado;
- facilitar la cooperación con otras empresas y alcanzar economías de escala; y
- descubrir nuevas oportunidades de negocios.

Asimismo, de los estudios de casos se concluye que los gobiernos y las instituciones públicas deben proporcionar acceso a las tecnologías de la información para:

- mejorar la competitividad de las pymes y desarrollar conglomerados empresariales;
- promover la cooperación entre las grandes empresas y las pymes, y entre pymes;
- reducir los costos de los procedimientos comerciales para los sectores público y privado;
- mejorar la productividad y la transparencia del sector público; y
- facilitar la implementación de políticas de fomento comercial y acuerdos comerciales.

Según los estudios, en el sector público existen dos metas en el uso de estas tecnologías: una es la implementación de políticas económicas y sociales más efectivas, mientras que la otra es la necesidad de mejorar la gestión a nivel interno. En el caso del comercio, las soluciones que incluyen a las TIC satisfacen las necesidades de los sectores público y privado para hacer cumplir los acuerdos y para la promoción del comercio unilateral.

<sup>a</sup> M. Kuwayama, Y. Ueki y M. Tsuji (eds.) (2005), *Information Technology for Development of Small and Medium-sized Exporters in Latin America and East Asia*, (LC/W.27), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.

Es indispensable preparar a los empresarios y a los funcionarios públicos para la incorporación de nuevas herramientas digitales que son utilizadas como instrumentos del comercio internacional. Cualquier programa enfocado en este tema debe tener como eje el logro de los más amplios parámetros en la difusión, las normas, las herramientas digitales y la mejora del conocimiento sobre el sector digital entre los representantes de las pymes, al mismo tiempo que se debe alcanzar una mayor utilización de la tecnología digital por parte de los empleados públicos. La capacitación en este aspecto

debe reflejar las prácticas más actuales en la facilitación del comercio y el comercio sin soporte de papel como se las aplica en los países más desarrollados, aunque la implementación debe adaptarse en su ritmo y escala a las posibilidades de los países receptores. No obstante, cuando y donde sea posible, la capacitación debe estar dirigida a la aplicación de tecnologías modernas, no de aquellas que ya estén caducas y no se puedan adaptar a los niveles actuales de interconectividad, sea entre empresas privadas y organismos del Estado, o a través de las fronteras.