

# El papel de las PYMES en un escenario global de cambio: hacia un nuevo enfoque de políticas<sup>1</sup>

Patrizio Bianchi y Marco R. Di Tommaso

*Resumen.*- Los profundos y acelerados cambios internacionales han transformado a las PYMES en un sector sumamente heterogéneo. La expresión genérica de PYMES no designa, por tanto, a un único tipo de empresa, sino a un amplio abanico de diferentes tipos de empresas, cuyo potencial de competitividad y de conexión inter-empresarial varía de un tipo a otro. Las políticas orientadas a promover la apertura de las PYMES al mercado internacional deben apoyarse en una "tipología" de PYMES que les permita otorgar un tratamiento apropiado y diferenciado a los distintos tipos de empresas existentes. La necesaria apertura debe darse de manera gradual y regulada, con vistas a crear redes de empresas en las que las más débiles puedan vincularse a las más competitivas (bajo la forma, por ejemplo, de subcontrataciones), generando así un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo.

## Introducción

El reciente retorno del interés por las PYMES, ha generado un debate muy amplio sobre sus oportunidades, fortalezas y debilidades, así como sobre las políticas de apoyo requeridas. Sin embargo, la creciente popularidad de este tema no se ha traducido en un nivel semejante de claridad en los términos y conceptos utilizados, quedando un margen considerable para posibles imprecisiones o equívocos en los círculos de los políticos y los académicos. Por esta razón, es importante dedicarle atención al desarrollo de una estructura analítica más coherente, capaz de captar la complejidad y la diversidad de las PYMES.

El creciente interés que han despertado las PYMES tiene que ver con el éxito significativo que éstas han mostrado en contextos históricos específicos. La experiencia europea y, quizás aun más importante, los modelos económicos

que ella hizo posibles, han abierto la vía para un nuevo enfoque de políticas hacia este sector. Por otra parte, el papel social de las PYMES ha sido ampliamente reconocido. Las PYMES se convierten en una fuente importante de estabilidad social, mediante la creación de empleo y la transferencia de habilidades empresariales.

## Las PYMES en el contexto global

El entorno mundial ha cambiado de manera significativa en los últimos años. Cinco factores pueden ser identificados como sus causas:

- a) El tránsito de una economía mundial dual -economía de mercado versus economía planificada- a la diversidad de dualidades económicas actualmente existentes y que, probablemente, continuará ampliándose en el futuro.

- b) La entrada en escena de nuevos países emergentes, que producen bienes finales altamente competitivos en comparación con los países de vieja industrialización.
- c) La progresiva integración de las economías nacionales en más amplios acuerdos de comercio regional (UE, NAFTA, Mercosur, etc.).
- d) El rol persuasivo de las finanzas internacionales en la economía mundial, con crecientes volúmenes de transacciones financieras que condicionan la acción de todos los gobiernos.
- e) La difusión de nuevas tecnologías en una "sociedad de la información", que reduce las limitantes de tiempo y espacio mediante la conexión global de actores y actividades.

En este cambiante escenario competitivo, las PYMES han comenzado a jugar un papel estratégico. Mientras la vieja sabiduría proclamaba que la competencia en los mercados globales requería de grandes unidades de producción, las últimas dos décadas de historia industrial se han encargado de mostrar que las PYMES no son actores marginales en las actuales dinámicas competitivas. En el pasado, la política industrial se había orientado a la creación de grandes empresas-líderes capaces de competir internacionalmente y, al mismo tiempo, a la protección del mercado nacional de servicios y de las empresas -sobre todo de las PYMES- que eran consideradas incapaces de sobrevivir en un contexto abierto. Los gobiernos nacionales definieron e implementaron políticas

para fortalecer su estructura industrial, con la convicción de que las grandes empresas-líderes defendían el interés nacional en el conflicto económico, el cual creció hasta convertirse en una confrontación política entre países.

Durante décadas, la promoción de grandes empresas nacionales fue uno de los principales objetivos en todas partes: en las economías de mercado y en las de planificación centralizada, en los países industrializados y en los países en desarrollo. Las políticas de apoyo a las PYMES intentaron preservar el mercado local en beneficio de éstas, especialmente en regiones que se caracterizaban por sus bajas capacidades manufactureras y problemas de desempleo. En tales contextos, se presumía que las técnicas de producción simples, propias de las PYMES, eran las más adecuadas. Y aun cuando las PYMES obtuviesen buenos resultados en comparación con las grandes empresas, se tendía a destacar sus deficiencias, pues se consideraba que solamente las empresas de grandes dimensiones eran el actor más apropiado para impulsar el proceso de industrialización.

La racionalidad implícita en el enfoque sobre modalidades de evolución de las sociedades industriales, era compartida por los economistas industriales y del desarrollo. Según este punto de vista, la pequeña escala de producción es característica de las primeras fases de la industrialización, mientras que en fases más avanzadas de desarrollo las grandes empresas se transforman en la forma productiva dominante. La persistencia de las manufacturas de pequeña escala fue considerada como un rasgo transitorio de las economías en desarrollo y

aceptado solamente por su capacidad de solucionar necesidades de tipo social y político.

Hoy, es ampliamente reconocida la incapacidad de esta concepción del desarrollo industrial para explicar la abundante coexistencia de grandes y pequeñas empresas competitivas en casi todos los países del mundo. En el actual escenario competitivo, la eficiencia de escala ya no es la única variable relevante que se utiliza para definir la posición estratégica de las empresas.

En la organización de la producción rígidamente taylorista, la eficiencia está directamente vinculada a la producción en serie, pues se asume que el producto es homogéneo, la tecnología dada y la demanda estable o en expansión constante. Por el contrario, en un escenario competitivo, donde la demanda es inestable y la tecnología cambia rápidamente, el tipo de eficiencia característico de la producción de escala puede constituir una limitante rígida para la empresa.

Esto se debe a que la eficiencia de escala se encuentra atada a la especificidad de los activos de la planta industrial y a que el decreciente costo unitario de la producción involucra el incremento de los "sunk costs" de la inversión fija. Aunque las grandes empresas son capaces de producir a costos unitarios inferiores a los de las PYMES, estas últimas pueden ajustar su nivel de producción a un costo inferior a las primeras. Esto pueden hacerlo gracias a la intensidad de trabajo con la que funcionan las PYMES y a la utilización de plantas y maquinarias que responden mejor a la demanda inestable y temporáneamente fragmentada.

La flexibilidad de las PYMES depende de su mayor capacidad de reaccionar a los cambios en general, mediante una gerencia confiable y presente, un flujo de información eficiente y una capacidad de decisión rápida.

El peso relativo de las PYMES en las economías nacionales constituye un indicador de su importancia. En Europa, por ejemplo, las PYMES juegan un rol importante en términos del número de las empresas y del empleo. En 1996, las PYMES representaban el 99.8% del sector privado que no es primario, aglutinando así al 65% del empleo total del sector. En el caso de Japón, en el sector de la manufactura, las PYMES representaban en 1994 el 99.1% del total de las empresas, 78% del empleo total y 55.9% del valor agregado. En el mismo año, en Corea, las PYMES agrupaban al 69.1% del total de ocupados y el 49.2% del valor agregado. En el año 1993, en Tailandia y en Filipinas, las PYMES representaban, respectivamente, el 98.6% (1993) el 99% del total de empresas manufactureras. En Malasia, las PYMES agrupaban el 68% de los establecimientos manufactureros, el 12.5% de la producción y el 12.5% del empleo (1994), mientras en Vietnam, 88-90% de las empresas manufactureras totales son PYMES.

## Definiendo las PYMES

El debate sobre las PYMES se ha internacionalizado y ha despertado el interés por los análisis comparativos entre regiones y entre países. Pero en los círculos académicos y políticos, se corre el riesgo de concebir las PYMES como una categoría homogénea, caracterizada por la uniformidad de comportamiento

de sus actores y de sus resultados económicos. Sin embargo, tal concepción se ve cuestionada por dos importantes evidencias empíricas: a) los criterios para definir las PYMES varían de un país a otro; b) por sí solo, el tamaño de la empresa no es capaz de dar cuenta de la diversidad existente en el sector de las PYMES.

El concepto de PYMES ha sido objeto de una gran variedad de interpretaciones. Las definiciones oficiales no son las mismas en todos los países y constituyen una buena razón para tener prudencia cuando se hacen comparaciones internacionales. Por ejemplo, lo que se considera PYMES en China puede no serlo en Italia. Al interior de un mismo país, pueden observarse diferencias considerables entre la definición jurídico-legal de las PYMES y otro tipo de definiciones, como las de carácter académico, por ejemplo.

La diferenciación del sector de las PYMES en sub-sectores no siempre se lleva a cabo. Hay quienes distinguen, por ejemplo, entre microempresas, empresas familiares, empresas rurales, pequeñas y medianas empresas. Algunos países utilizan exclusivamente el número de trabajadores en sus clasificaciones; otros, en cambio, combinan este criterio con aspectos financieros. La distinción entre las PYMES manufactureras y las que operan en el sector de los servicios puede o no existir, mientras que otros países se preocupan por subdividir detalladamente el campo manufacturero.

Puede decirse que, en general, la mayoría de las definiciones nacionales de PYMES tienen en común la adopción

del número de los trabajadores y de parámetros financieros, como criterios fundamentales. Algunos ejemplos pueden servir de ilustración. Por ejemplo, según la Comisión de la Unión Europea (1997), una microempresa cuenta con menos de 10 trabajadores; una pequeña empresa, con menos de 50 trabajadores y un volumen de venta inferior a 7 millones de ECUs o un ingreso máximo de 5 millones de ECUs; y una empresa mediana, puede llegar a tener hasta 250 trabajadores, un volumen de ventas de 40 millones de ECUs o un ingreso máximo de 27 millones de ECUs. La definición de la Unión Europea distingue entre empresas manufactureras y de servicios, pero no hace ulteriores distinciones dentro del sector manufacturero.

Japón también basa su definición en una combinación entre el número de empleados y un criterio financiero, el capital, pero distingue solamente dos tipos de PYMES: las empresas de pequeña escala (con menos de 20 trabajadores) y las verdaderas PYMES (con menos de 300 trabajadores). Además, las PYMES son clasificadas según el sector de actividad: en primer lugar, manufactura, minería, transporte y construcciones; en segundo lugar, comercio al por mayor; y en tercer lugar, comercio al detalle y servicios.

Ni Tailandia ni Malasia tienen una sola definición legal, y en ambos países diferentes instituciones adoptan distintas normas para definir a las pequeñas empresas. La definición comúnmente reconocida en Tailandia es la utilizada por el Ministerio de la Industria: éste distingue entre las pequeñas empresas (PE) con menos de 50 empleados y con

menos de 355,000 dólares de capital invertido, y las medianas empresas (ME), que tienen entre 50 y 200 empleados y menos de 3.55 millones de dólares de capital. En el caso de Malasia, el Ministerio de Comercio Internacional e Industria, ha adoptado criterios que se basan en el número de empleados y los fondos de los accionistas, en base a los cuales una empresa mediana es una empresa con menos de 150 trabajadores de tiempo completo y "RM" por 25 millones de dólares. En los casos de Vietnam y China se clasifican a las PYMES según el tipo de propiedad o sector de actividad en que participan.

### Construyendo una taxonomía de las PYMES

Frente a tal heterogeneidad de definiciones, hay que tratar de elaborar una estructura analítica que sea capaz de captar la gran variedad de comportamientos y resultados económicos observables en el sector de las PYMES. Lejos de ser un ejercicio abstracto, estos esfuerzos representan una precondition esencial para poder elaborar políticas que superan el criterio simple del tamaño de la empresa y respondan a las diferentes demandas de los distintos tipos de PYMES..

Una tipología de las PYMES capaz de dar cuenta de la heterogeneidad de este sector, deberá incluir, desde las empresas familiares que sirven al mercado local, hasta las empresas especializadas que operan a nivel internacional, pasando por una amplia gama de tipos intermedios. Sin ninguna pretensión de exhaustividad, se presenta aquí una tipología posible:

- a. Empresas familiares rurales, operan orientadas por la lógica de la subsistencia y circunscritas a un mercado local.
- b. Empresas urbanas ubicadas en el umbral del sector formal e informal, que se encuentran frecuentemente en distritos marginales de las áreas metropolitanas.
- c. Empresas subcontratantes que operan bajo el mando indirecto de una empresa más grande.
- d. Empresas especializadas que interactúan con otras empresas en clusters, distritos industriales o redes de empresas.
- e. Medianas empresas que ofrecen productos de nicho directamente en los mercados internacionales.

Una tipología como ésta muestra que la heterogeneidad de las PYMES es tal que resultan inadmisibles las tentativas conceptuales que tratan de establecer relaciones apriorísticas entre tamaño, comportamiento y resultado económico. Bajo esta premisa, la utilización del término PYMES mantiene su utilidad como categoría analítica, pero a condición de que su diferenciación interna en distintos tipos sea explícitamente reconocida. En este sentido, la escala de producción es una condición necesaria, pero no suficiente para clasificar a las empresas. También hay que incorporar elementos que permitan incorporar las características particulares del contexto social y económico en el cual operan las PYMES: sus relaciones de producción y de mercado. Ambos tipos de relaciones son las variables claves en la clasifi-

cación de las PYMES, debido a que proporcionan información sobre el comportamiento y el resultado económico de las empresas, así como sobre las relaciones dinámicas entre ellas.

Con referencia a la producción, las PYMES pueden explotar las redes de relaciones locales, nacionales e internacionales. Estas pueden establecerse geográficamente con facilidad, basándose en contactos personales que operan en un contexto social de confianza e intercambios mutuos de "saber hacer" (*know-how*), pero pueden igualmente tender hacia el aislamiento y el rezago tecnológico. En el otro extremo del espectro, las relaciones de producción pueden ser internacionalizadas; sea indirectamente, por el subcontrato con grandes empresas multinacionales; sea directamente, entre empresas de diferentes países -lo cual suele ser menos frecuente.

Con referencia a las relaciones de mercado, las PYMES pueden servir mercados locales, mercados nacionales o incluso internacionales. Con respecto al nivel local, la competitividad de las

PYMES puede depender de su habilidad para elaborar productos adecuados a las preferencias de los consumidores locales, gracias a relaciones personales. Pero de la misma forma, pueden ser incapaces de crecer más allá de los límites del mercado local. No obstante, hay PYMES que aprovechan los mercados de nicho existentes en el ámbito internacional, a causa del carácter único de sus productos.

Las posibles combinaciones entre las relaciones de producción y de mercado permiten dar cuenta de los distintos tipos de PYMES existentes realmente, tal como puede observarse en el siguiente cuadro. Que puedan existir no representan solamente el panorama a lo largo del cual se encuentran todas las relaciones de producción y mercado, sino cualquier posible combinación de las dos, pudiendo así representar la entera población de las PYMES. De esta manera, una estructura sencilla que se desarrolla sobre los dos ejes de las relaciones de producción y mercado puede captar una sustancial variedad de las PYMES "reales" como puede observarse en el cuadro 1.

**Cuadro N° 1**  
**TIPOLOGÍAS DE PYMES**

RELACIONES DE PRODUCCIÓN	RELACIONES DE MERCADO		
	Locales	Nacionales	Internacionales
Locales ↓	· Empresa rural familiar. · Empresa urbana familiar. · Empresa subcontratante tradicional.	· Empresa subcontratante tradicional. · Empresa de distrito industrial. · Empresa mediana de nicho.	· Empresa de distrito industrial. · Empresa mediana de nicho.
Nacionales ↓		· Empresa mediana de nicho. · Empresa de redes.	· Empresa mediana de nicho. · Empresa de redes.
Internacionales			· Empresa subcontratante global.

El esquema ilustra cómo algunas tipologías de PYMES pueden situarse en las dimensiones analíticas de las relaciones de producción y mercado. Obviamente, este esquema no pretende ser exhaustivo y hay muchos otros tipos de PYMES que pueden ser clasificados de esta manera. De cualquier forma, el planteamiento puede ser útil como instrumento de análisis comparativo internacional, y para ayudar a redefinir la orientación de las futuras políticas de apoyo.

Las PYMES más locales son aquellas de propiedad familiar que operan al margen del mercado formal y que son locales en términos de sus relaciones de producción y mercado. Tal es el caso de empresas rurales y urbanas en muchos países industrializados y de nueva industrialización. No obstante, las PYMES que tienen sus raíces en las redes de producción local, no se limitan necesariamente al mercado local. Los distritos industriales de éxito se caracterizan generalmente por la predominancia de PYMES que basan su competitividad en las redes locales de producción, pero que han logrado organizarse para crear vínculos de mercado a nivel internacional. De la misma manera, las PYMES de nicho también son locales en términos de relaciones de producción, pero la particularidad de sus productos les permite acceder directamente a los mercados nacionales e internacionales. En el caso de la subcontratación, la forma tradicional es la de pequeñas empresas de subcontrato que participan en redes locales y nacionales de producción, mientras sus productos intermedios pueden alcanzar mercados nacionales e internacionales a través de las grandes empresas que las han contratado.

Un fenómeno reciente, pero menos frecuente, es aquel en el cual pequeñas empresas de subcontratación incursionan en relaciones de producción a nivel internacional.

## Casos relevantes en la taxonomía de las PYMES

Aunque simple, la taxonomía de las PYMES que viene de ser propuesta, comprende muchos tipos de empresas que difieren en cuanto a su capacidad de producción y su posicionamiento en el mercado. Estos tipos claves son observables en muchos países. Aquí se presentan algunos ejemplos.

### *Subcontratantes globales*

El caso de Japón es interesante por la gran variedad de tipos de PYMES que presenta: desde las muy pequeñas, hasta aquellas que están involucradas en relaciones de producción y mercado internacionales. Este último caso corresponde al "subcontratante global" de la taxonomía mencionada, que es oportuno delinear brevemente. En los años ochenta, muchas grandes empresas trasladaron su producción al exterior para responder al alza del Yen japonés (principalmente hacia países asiáticos emergentes), colocando a las PYMES nacionales subcontratantes ante el dilema de cómo mantener relaciones de subcontrato a gran distancia. Por eso, un buen número de PYMES japonesas subcontratantes decidieron trasladar su producción al exterior, en contacto con sus grandes empresas contratantes. Un indicador aproximado de este proceso es el rápido crecimiento en el número de Inversiones Extranjeras Directas (IED) emprendidas por PYMES desde la mitad de los años ochenta y que alcanzó su pico en 1988.

De esta manera, las PYMES subcontratantes agregaron las relaciones productivas internacionales a las anteriores relaciones nacionales de producción y nacionales/internacionales de mercado.

### *Subcontratantes tradicionales*

Este tipo de PYMES tiene una presencia significativa en la República de Corea, donde ha sido a partir de una fecha reciente que la importancia de las PYMES ha ido creciendo. Mientras sólo una minoría de PYMES (menos del 20%) recibió ingresos por subcontratos en los años sesenta, en 1990 esta proporción alcanzó el 70% y fue un fenómeno particularmente marcado en las industrias de equipos y nuevas tecnologías. El subcontrato en Corea se encuentra estrictamente limitado a un sector de PYMES subcontratantes, las cuales no tienden a subcontratar, a su vez, a otras PYMES. De esta manera, las relaciones de producción de las PYMES coreanas subcontratantes se limitan al nivel local y nacional, mientras sus relaciones de mercado pueden ser nacionales e internacionales a través de sus grandes empresas contratantes.

### *Distritos industriales de éxito*

El ejemplo más citado de distritos industriales es el de Italia. Estos distritos se caracterizan por la concentración sectorial y geográfica de PYMES, sus relaciones locales de producción enmarcadas por la cercanía y la continuidad, así como por sus iniciativas de acciones conjuntas orientadas a aumentar la eficiencia colectiva.

Los distritos industriales italianos de éxito están fuertemente orientados a la exportación y tienen una gran capacidad para reaccionar a los cambios internacionales y competir internacionalmente.

### *Redes de PYMES*

La cooperación entre las pequeñas empresas, el aprendizaje mutuo y la innovación colectiva pueden existir, sin estar concentradas en la misma localidad. También de esta forma es posible que las PYMES aumenten su competitividad, aprovechando las ventajas de la eficiencia colectiva. Un ejemplo de este tipo es ofrecido por la República Popular de China, en la cual grupos de PYMES con débiles vínculos se han establecido con el propósito de mejorar su eficiencia tecnológica y su capacidad de aglutinar recursos para promover la exportación y acceder a relaciones de mercado internacionales.

### *Medianas empresas de nicho*

Hay PYMES que están caracterizadas por ser enteramente parte de redes de producción locales, pero que debido a la particular naturaleza y exclusividad de sus productos, mantienen relaciones internacionales de mercado. Este es el caso de ciertos bienes lujosos o de productos de carácter artesanal, pero también de productos de alta tecnología. Aunque en un número reducido, este tipo de PYMES se observa en Singapur, a mitad de los noventa. Su producción representaba aproximadamente tres cuartas partes del mercado mundial de las tarjetas de sonido utilizadas en computadoras multimedia.

## Empresas urbanas familiares

Altas tasas de urbanización han llevado a la emergencia de una tipo de PYMES - basadas en la propiedad familiar y en el trabajo - que suelen operar al margen de la economía formal y que están particularmente presente en países y regiones en desarrollo.

La posibilidad de estas empresas de extender sus relaciones de mercado más allá del mercado local es muy baja, debido a sus insuficientes capacidades técnicas y organizativas, al limitado conocimiento de la demanda de mercado y a la baja calidad de sus productos. Sus ventajas competitivas se basan en los costos del trabajo, y no en la especialización y las habilidades productivas.

## Empresas rurales familiares

En muchos países en desarrollo, estos tipos de empresas juegan un papel importante en la creación de empleo y en la subsistencia de familias enteras. Se caracterizan por la producción -altamente intensiva en trabajo- de bienes manufactureros, como textiles, productos alimenticios y cerámicas, entre otros.

La producción está organizada de forma sencilla, con un bajo nivel tecnológico. Y dada su calidad y su volumen de producción, se encuentra orientada casi exclusivamente hacia el mercado local. El bajo capital de inversión que se requiere en estas empresas rurales y el gran énfasis en el empleo familiar no remunerado, permite a muchas familias complementar su ingreso agrícola.

## Hacia un nuevo enfoque de políticas

La tipología propuesta representa un primer paso en la elaboración de un nuevo enfoque de políticas de apoyo a las PYMES. De esa tipología, pueden derivarse tres planteamientos que son fundamentales.

1. *Primero*, una política de promoción del crecimiento de las PYMES implica una clara distinción entre los diferentes tipos de empresas que operan en el mercado local, nacional e internacional. Existe una gran diferencia entre las necesidades de las pequeñas empresas rurales, que se orientan a garantizar la subsistencia de una amplia población local, y empresas que -aunque pequeñas- están comprometidas con producciones de alta tecnología destinadas al mercado abierto. Igualmente, existe una diferencia sustancial entre artesanos que trabajan aisladamente y una pequeña empresa que trabaja como subcontratante de una empresa más grande. De ahí que la primera recomendación consiste en que tales diferencias, sean explícitamente incorporadas en las políticas mediante el diseño de acciones específicas, orientadas a solucionar las necesidades propias de actores económicos distintos. El primer punto en la agenda de cualquier formulador de políticas, debería ser la formulación de una taxonomía de pequeñas empresas en base a la cual perseguir la definición e implementación de políticas económicas coherentes. El centro del análisis debería estar en las relaciones de producción y mercado en las cuales operan las empresas.

**2. Segundo**, en base a las experiencias asiáticas y europeas, resulta bastante evidente que en los mercados globales, las PYMES exitosas son aquellas capaces de desarrollar relaciones de mercado y producción internacionales. En términos de prescripciones de política, el principal problema es cómo promover gradualmente la evolución de estas complejas relaciones, sin romper las redes locales y nacionales existentes. El objetivo es integrarlas en un contexto más amplio y promover la apertura de los sistemas locales, mientras se logra evitar la dispersión del conocimiento acumulado.

El objetivo no es transformar, de la noche a la mañana, las relaciones de producción y mercado nacionales de todas las PYMES, en relaciones internacionales. Esto no sólo sería poco realista, sino que llevaría a descuidar los múltiples niveles que constituyen los procesos de apertura que pueden darse

entre el ámbito local local y nacional. Hay que prestar la debida atención a todos los niveles en los cuales las PYMES pueden operar, desde el local, hasta el nacional y el internacional. El objetivo es promover las PYMES hacia una mayor apertura, cualquiera sea el punto de partida (ver cuadro 2).

La orientación del proceso es importante, pero lo es igualmente el poder evitar los efectos colaterales indeseables. Por ejemplo, algunas PYMES podrían tratar de desarrollar relaciones de producción internacionales, trasladando sus operaciones al exterior, pero esto contribuiría a reducir sus bases industriales locales y nacionales. En cambio, otras PYMES podrían conservar los beneficios de las relaciones de producción locales, estableciendo relaciones de producción con empresas situadas en otros países, mediante el empleo de tecnologías de control centralizado.

**Cuadro N° 2**  
**TIPOLOGÍAS DE PYMES**

RELACIONES DE PRODUCCION	RELACIONES DE MERCADO		
	LOCAL	NACIONAL	INTERNACIONAL
LOCAL			→
NACIONAL			→
INTERNACIONAL			→

La velocidad con la cual las PYMES locales y nacionales se exponen a más amplios contextos, se vuelve un factor crítico para su éxito. En algunos casos, una apertura demasiado rápida de la economía local, puede crear un ambiente de competencia injusto entre empresas externas acostumbradas a operar en con-

textos más amplios, y empresas locales acostumbradas a trabajar en un contexto local protegido. En muchos casos, las pequeñas empresas locales pueden colapsar simplemente porque no tienen tiempo para aprender y ajustar su propias relaciones de producción y mercado.

Apoyar firmas para que se trasladen hacia relaciones de producción y de mercado nacionales e internacionales, requiere la integración de estos actores locales con la gente, las empresas y las instituciones que habían quedado excluidas del área territorial de producción. Es obvio, por tanto, que este proceso no es solamente económico, sino también social y político. Tales cambios inducidos por la política tienen un claro impacto sobre los equilibrios socio-económicos y requieren de consenso, elemento fundamental en la definición de objetivos de desarrollo y en la legitimación de los cambios propuestos.

Por esta razón, la sostenibilidad de este tipo de políticas debería ser evaluada no sólo con referencia a las ventajas que ofrecen en términos de competitividad y eficiencia, sino también en términos de las actitudes regresivas y progresivas que ellas generan frente al cambio. Para promover cierto tipo de organización de producción no hay que definir simplemente mecanismos que optimizan la combinación de los factores productivos, sino que también hay que generar y consolidar ciertas condiciones sociales que pueden influir en el resultado exitoso del crecimiento y la política industrial.

**3. Tercero**, la experiencia europea, y en particular la de Italia, muestra que las PYMES son actores competitivos cuando pueden aprovechar, como aglomeración (cluster), las ventajas de las economías de especialización, de las cuales ellas carecen individualmente debido a lo reducido de su tamaño. El éxito de muchas PYMES en Europa, se ha basado en su involucramiento en

clusters de empresas individualmente especializadas que trabajan en un contexto de complementariedad. Cuando esto ocurre, el cluster como tal se convierte en el verdadero sujeto del juego competitivo.

Esta forma de organización industrial consiste en los "sistemas complejos de empresas". Aquí también hay que distinguir entre diferentes tipos de sistemas a partir de la naturaleza de las relaciones que se establezcan entre las empresas, así como del grado de interacción y de la capacidad (y determinación) que éstas muestren para adquirir nuevas ventajas al ser parte del sistema.

Uno de los sistemas existentes es el de las simples concentraciones territoriales y sectoriales de empresas formalmente independientes, cuyo principal beneficio es la reducción de costos, gracias a las externalidades producidas naturalmente por la mera aglomeración. Un tipo de sistema más interesante es aquél en el que existen formas de colaboración implícitas y explícitas entre las empresas, lo que puede tener un impacto no sólo sobre la estructura de costos, sino también sobre la misma producción, a veces modificándola radicalmente y constituyendo una fuente clave de innovación. Finalmente, hay casos de empresas que pueden desarrollar economías colectivas críticas, sin estar concentradas en un área geográfica particular.

Desde el punto de vista de la política de apoyo, el problema principal radica en la posibilidad de estimular la creación y crecimiento de estos sistemas de empresas pequeñas, especializadas y complementarias, de forma que puedan competir dentro de áreas de integración comer-

cial regional y - en un breve período - en el mercado global.

Un nuevo enfoque de política industrial debe estar explícitamente orientado a apoyar la creación de redes de empresas innovadoras que puedan conducir el proceso de apertura mediante una reorganización industrial que redefine el propio campo de especialización de la empresa, dentro de un contexto productivo de colaboración. Esta estrategia se aplica a nivel territorial para favorecer el crecimiento endógeno de las áreas menos favorecidas, fomentar la innovación y el desarrollo de los recursos humanos en educación e investigación, y para desarrollar también los clusters de PYMES.

La calidad del ambiente social e institucional que rodea a las PYMES es fundamental para su éxito potencial. Las políticas deben dedicar una creciente atención a crear y fortalecer un contexto institucional de apoyo local a las PYMES. Tales acciones pueden ser llevadas a cabo por autoridades que operan en diferentes niveles y que tienen distintas responsabilidades institucionales. En cualquier caso, las políticas tienen que centrarse en tres aspectos:

a) En el ámbito nacional, las autoridades públicas deben garantizar la apertura y liberalización de los mercados. Sin embargo, también son necesarios los instrumentos para regular el poder de mercado. Esto no solamente implica el establecimiento de antimonopolios y regulaciones de los servicios públicos, para evitar que líderes internacionales o empresas individuales recientemente privatizadas monopolicen los mercados internos reciente-

mente abiertos. Se trata también de controlar los esquemas de ayuda estatal y evitar las distorsiones de mercado durante el período de transición y definir los mecanismos de privatización para evitar la competencia desleal, sobre todo en contra de las empresas más pequeñas.

b) A nivel local, es necesario diseñar una estructura para desarrollar una organización de la producción más avanzada y eficiente. Una amplia variedad de acciones pueden ser orientadas a favorecer la reorganización de las empresas y a redefinir los sistemas de innovación locales y nacionales, con el propósito de fortalecer la producción innovativa y el desarrollo territorial. Esto implica la promoción del ingreso de nuevas empresas y la creación de otras nuevas, especialmente en aquellos campos que pueden conducir a la innovación y a catalizar el desarrollo de fuerzas locales que no tienen raíces en la tradición, como es el caso de los servicios avanzados para la producción.

c) En esta estructura, es de vital importancia implementar acciones orientadas a establecer externalidades basadas en el conocimiento. Se trata de estructurar la actividad de las empresas en un contexto local capaz de estimular el cambio social y económico, vinculando intereses específicos con redes nacionales e internacionales de universidades y centros de investigación.

Este enfoque "desde abajo" (*bottom-up*) requiere la identificación de un grupo de empresas (con similitudes tecnológicas

y sectoriales) y la creación de un clima de confianza recíproca que permita a las empresas individuales sentirse parte de un cuerpo común. Este proceso de formación de redes puede ser apoyado por una "fuerza operativa" (*task force*) nacional, que tenga el papel de estimular la identificación de los intereses económicos locales creando las conexiones iniciales entre las autoridades locales y las empresas, y que estimule la enseñanza de los procedimientos para establecer tales redes.

La promoción de nuevos clusters requiere también de la creación de nuevas empresas. El enfoque tradicional supone que las principales barreras al ingreso se refieren a la falta de capital. Este supuesto es razonable en un contexto de producción en masa de bienes homogéneos, pero no parece tan importante en un contexto de competencia por calidad basada en la especialización. Un enfoque positivo hacia la creación de nuevas empresas se basa en la capacidad de proveer relaciones, servicios y vínculos con la investigación. En esta perspectiva, la barrera principal al ingreso de empresas es la dificultad de identificar una idea de negocio y transformarla en una realidad organizativa.

En un contexto en evolución, el problema fundamental consiste en la formulación de políticas basadas en un proceso continuo de ajuste institucional entre intervenciones desde-arriba y desde-abajo, tendientes a crear las condiciones para una integración eficaz de las fuerzas de mercado que trasciendan el contexto nacional. Es necesario un continuo reajuste de las intervenciones "desde-arriba" para definir el ambiente institucional apropiado a la reorgani-

zación de las empresas, pero son igualmente necesarias las acciones "desde-abajo" para testar experiencias locales de reorganización industrial y así definir los próximos pasos de la integración.

Todos estos esfuerzos requieren experimentaciones y un aprendizaje (a partir de tales experiencias) que permitan generalizar los resultados. Se trata de un proceso acumulativo en el que el gobierno nacional juega un papel fundamental. Este tiene que estimular experiencias locales, crear conexiones entre ellas, ajustarlas a la legislación nacional y redefinir las relaciones entre las autoridades locales, regionales y nacionales, diseñando una estructura temporal realista para la integración internacional y la apertura.

## Consideraciones finales

Los esfuerzos de los formuladores de políticas con respecto a las PYMES deberían concentrarse sobre los siguientes aspectos:

1. Construir una taxonomía de PYMES. Esta tipología debería concentrarse en la combinación de las relaciones de producción y las relaciones de mercado en las cuales operan las empresas. Sólo el reconocimiento de la diversidad de las PYMES permitirá una definición de los objetivos e instrumentos apropiados para la implementación de políticas coherentes con respecto a las PYMES.
2. Apoyar las PYMES en la búsqueda de una mayor apertura, desde el nivel local, hasta el nacional y el internacional. La apertura al merca-

do internacional debe ser promovida con la debida gradualidad, a fin de que no destruya las redes locales y nacionales. El objetivo es promover la apertura evitando la dispersión del conocimiento que ha logrado acumularse y arraigarse en en las relaciones de mercado y de producción locales.

3. Fina regulación (*fine-tuning*) de la velocidad de transición. El éxito de estos tipos de política depende de la combinación entre los procesos sociales, económicos y políticos. Promover un cierto modelo de organización de la producción no consiste solamente en la instauración de mecanismos que optimicen la combinación entre los factores productivos. Implica también la modificación de los equilibrios sociales existentes, lo cual puede afectar el éxito de una política industrial y de desarrollo.
4. Construir un puente entre empresas a nivel nacional. El principal desafío consiste en el establecimiento de vínculos entre, por un lado, las PYMES concentradas en el mercado local, que suelen ser mayoritarias en muchos países, y por otro lado, aquellas PYMES que son parte de una red de relaciones internacionales y que desarrollan innovaciones de producto, proceso y organización. Las políticas deben apuntar a que las PYMES "internacionales" se involucren más en el contexto local y que las PYMES "locales" trabajen más vinculadamente con las primeras. Programas específicos pueden ser promovidos para calificar y mejorar la actividad
- del subcontrato entre países, lo que podría ser un paso hacia la difusión de la innovación técnica y organizativa, extendiendo el área de crecimiento de las PYMES.
5. Promover redes transnacionales. El éxito de experiencias locales depende de la oportunidad de conectar el caso individual con redes transnacionales que hagan posible el intercambio de experiencias y la gestión de programas integrados de carácter transnacional. La experiencia europea muestra que la acción dentro de un contexto de redes transnacionales ha favorecido también la comunicación interna en el país entre firmas e instituciones que generalmente no mantienen suficientes contactos entre ellas. El objetivo es el "incrustamiento" (*embeddedness*) de las relaciones locales en los grupos de intereses transnacionales.
6. Fortalecer los procesos colectivos de aprendizaje. El actual escenario competitivo ofrece nuevas oportunidades a las PYMES, pero es necesario crear un ambiente local apropiado para permitir su fácil identificación y la oportunidad de captarlas. La experiencia enseña que este proceso no es individual y que el aprovechamiento de estas oportunidades no es un proceso de aprendizaje individual, sino colectivo. La presencia de actores institucionales intermedios que vinculan al gobierno central con las instituciones locales y las empresas, es extremadamente importante para crear el consenso local que impulse el proceso de vinculación entre las

empresas. Las administraciones locales, las asociaciones empresariales y las organizaciones sociales pueden aportar una contribución decisiva para mejorar el ambiente local.

Con el propósito de crear un ambiente favorable para el desarrollo de las PYMES, los programas deben orientarse a hacer accesible los mercados, el crédito, la tecnología, y la educación y formación profesional. Pero, aunque necesarias, estas acciones son aún insuficientes. La experiencia revela que también hay que emprender iniciativas orientadas a la creación de comunidades de socios (*partners*) responsables; el restablecimiento del sentido de identidad de la comunidad local y de pertenencia a un grupo común de valores; la creación de un clima de cooperación comunitaria basado en la confianza y, por ende, con la posibilidad de sancionar a los "oportunistas" (*free-riders*); el

apoyo a la selección y la emergencia de nuevos líderes económicos y sociales.

La interacción entre los formuladores de políticas a nivel local, nacional e internacional es de fundamental importancia, en un proceso de continuos ajustes "desde arriba hacia abajo" y "desde abajo hacia arriba". Para poder generalizar los resultados exitosos de las PYMES se requiere de un proceso colectivo en el que las instituciones internacionales y los gobiernos nacionales tienen que estimular el diálogo entre experiencias locales. El diálogo a nivel nacional e internacional requiere de una relación de mutuo intercambio de experiencias (*background*), debido en parte a las diferentes convicciones políticas y religiosas. La globalización no puede implicar la negación de las diferencias históricas, culturales y sociales, sino, al contrario, su integración en un contexto de cooperación con confianza.

---

#### Nota

1. Este artículo es una traducción de su versión original en inglés.

#### Bibliografía

- ACS, Z. (1997). *Small firms and economic growth*. Cheltenham, Elgar.
- BERTINI, S. (1995). *SMEs in the evolution of the Italian and Indian industrial systems*, UNIDO.
- BIANCHI, P. (1997). *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de la política de competitividad*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- BIANCHI, P. (1993). "Industrial districts and industrial policy: the new European perspective", en *Journal of Industry Studies*, Vol.1 N°1.
- BIANCHI, P. (1992). "Industrial strategy and structural policies", en *Cowling K. et al., Current Issues in industrial economic strategy*. Manchester University Press.
- BIANCHI, P. y DI TOMMASO, M.R. (1998). "Industrial policy for small and medium-scale enterprises in the global economy", en *Revista de Comercio Exterior* Vol.8. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- DI TOMMASO, M.R.(1998). "Industrial organization, industrial policy and development policy", en *Occasional Paper in Industrial Strategy*, N° 46. Research Centre for Industrial Strategy, University of Birmingham.
- DI TOMMASO, M.R. y DUBBINI, S.(1998). "Verso una teoria per la piccola impresa: considerazioni di economia industriale e riflessioni di politica economica", en *Quaderni del Dipartimento*, N°7. Ferrara, Università di Ferrara.
- DIWAN, R.(1989). *"Small business and the economics of flexible manufacturing"*, en *Small Business Economics*, Vol.1.

- ESSER, K. *et al.* (1993). *Systemic competitiveness. Concept and Key policy Issues*, GDI, Berlin.
- EVAN, D. y LEIGHTON, L. (1988). *Why do smaller firms pay less*. Department of Economics, Fordham University.
- GAMBETTA, D. (1988). "Can we trust trust?", en *Trust-making and breaking cooperative relations*, Oxford, Basil Blackwell. Gambetta, D. (ed.).
- GAROFOLI, G. (1992). *Endogeneous development and Southern Europe*. Avebury, Aldershot.
- HILLEBRANDT, W. (1996). *Shaping competitive advantage*. London, Frank Cass.
- HODGON, G. (1988). *Economics and institutions: a manifesto for a modern Institutional*.
- LUCAS, R.E. (1978). "On the size distribution of business firms", en *Bell Journal of Economics*, Vol.9.
- MARSHALL. A. (1919). *Industry and Trade*. London, Macmillan.
- MARSHALL, A. (1890). *Principles of Economics*. London, Macmillan.
- NADVI, K.M. (1997). "The cutting edge: collective efficiency and Internacional Competitiveness in Pakistan", en *IDS Discussion Paper* N° 360. IDS, University of Sussex.
- NADVI K, M. y SCHMITZ, H. (1994). "Industrial clusters in less developed countries, a review of experiences and research agenda", en *IDS Discussion Papers* N° 339. IDS, University of Sussex.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, institutional change and Economic Performance*. Cambridge, University press.
- PANZAR, J. (1989). "Determinants of firm and industry structure", en *Handbook of industrial organization*, Vol.1. Amsterdam, North Hollan. Schmalensee y Willig (eds).
- PIORE, M. y SABEL, C. (1984). *The second industrial divide: prospects for prosperity*. New York, Basic Books.
- PUTTERMAN, L. (1986). *The economic nature of firm: a reader*. Cambridge, University press.
- SCHMITZ, H. (1997). "Collective efficiency and increasing returns", en *IDS working paper* N° 50. Institute of Development Studies, University of Sussex.
- SCHMITZ, H. (1995). "Collective efficiency: growth path for small-scale industry", en *Journal of Development Studies*, Vol.31 N° 4.
- SCHMITZ, H. y MUSICK, B. (1994). "Industrial districts in Europe: policy lessons for developing countries", en *World Development*, Vol.22 N° 6.
- SCITOVSKY, T. (1954). "Two concepts of external economies", en *Journal of Political Economy*, Vol.62.
- VAN DIJK, M.P. y RABELLOTTI, R. (1997). *Enterprise clusters and networks in developing countries*. London, Frank Cass.
- VINER, J. (1932). "Cost curves and supply curves", en *Zeitschrift fur Nationale-Okonomie*, Vol.3.
- WILLIAMSON, O.E. (1989). "Transaction cost economics", en *Handbook of Industrial Organization*, Vol.1. Amsterdam, North Holland. Schmalensee R. Y Willig R. (eds.).
- WILLIAMSON, O.E. (1985). *The economic institution of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York, The Free Press.
- YOU, J.I. (1995). "Small firms in economic theory", en *Journal of Economics*, Vol.19. Cambridge.
- YOU, J.I. (1994). "Competition and cooperation: toward understanding industrial districts", en *Review of Political Economy*, Vol.6.
- ZUCKER, L.G. (1986). "Production of Trust: institutional sources of economic structures", en *Research in Organisational Behaviour*, Vol.8.