

En la actualidad no es difícil argumentar contra esa noción lineal del desarrollo industrial del todo incapaz de explicar la coexistencia de empresas de pequeña y gran escalas en las economías desarrolladas y en las atrasadas. La aportación de las PYME al crecimiento y el desarrollo ha aumentado y su papel es crucial en el actual mecanismo competitivo. Ello ha cambiado de manera radical la actitud de los economistas industriales y los formuladores de política con respecto a la producción en pequeña escala. En lo que sigue se revisan esos cambios y, en términos más generales, la función de esas empresas en la economía global.

IDEAS "VIEJAS" Y "NUEVAS" SOBRE LA ESCALA Y LA EFICIENCIA

Durante decenios la promoción de empresas de gran escala fue uno de los principales objetivos de política en todo el mundo: en las economías de mercado y las centralmente planificadas; en los países industrializados y los menos desarrollados.³ La economía industrial ofreció apoyo teórico a este punto de vista al formalizar los conceptos de las economías de escala y las economías de alcance que podría ofrecer una tecnología dada.⁴

La manera tradicional de entender el concepto de las economías de escala consiste en las economías de la especialización: grandes volúmenes de producción permiten desarrollar potencialidades organizacionales capaces de explotar plenamente las ventajas derivadas de la división del trabajo.

Una categoría más amplia de las economías de la especialización es la de las economías del aprendizaje: los costos promedio disminuyen cuando los volúmenes de producción crecen, debido a la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades que son el resultado directo o indirecto de la actividad de la producción. Este proceso de aprendizaje no se restringe a las habilidades de los trabajadores vinculados a una actividad particular; incluye además procesos más complejos relacionados con la capacidad de los gerentes de producción para considerar mejoras no sólo en el empleo de la mano de obra, sino también lo que atañe a insumos y maquinaria.

Las economías de alcance constituyen otra posible justificación de la búsqueda de la eficiencia por medio de la producción en gran escala, debido a la existencia de insumos indivisibles o

3. Z. Acs, *op. cit.*; B. Carlsson, "Small Business, Flexible Technology and Industrial Dynamics", y R. Thurik, "Small Firms, Entrepreneurship and Economic Growth", en Z. Acs, *op. cit.*

4. J. Viner, "Cost Curves and Supply Curves", en *Zeitschrift für National-ökonomie*, vol. 3, 1932, pp. 23-46; W. Baumol *et al.*, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1982; J. Panzar, "Determinants of Firm and Industry Structure", en Willig R. Schmalensee, *Handbook of Industrial Organization*, vol. 1, North-Holland, Amsterdam, 1989; E. Bayley y A. Friedlander, "Market Structures and Multiproduct Industries", *Journal of Economic Literature*, 1982, pp. 1024-1048, y J.I. You, "Small Firms in Economic Theory", *Cambridge Journal of Economics*, núm. 19, 1995, pp. 441-462.

complementos productivos que conducen a ventajas de costos en el caso de la producción conjunta de bienes diferentes.

A su vez, la economía de costos de transacción ha ofrecido otros argumentos para fomentar la relación entre la gran escala y la eficiencia.⁵ Más allá de "los costos tecnológicos" para producir bienes, también existen los costos asociados con la interacción entre los participantes de las transacciones.

En cualquier operación los agentes dedican un número importante de recursos y esfuerzos a recopilar información sobre los derechos de propiedad, así como a definirlos y cumplirlos.⁶ Por tanto, la escala óptima de una empresa también depende de la selección de la institución rectora que permita minimizar los costos de transacción. Una empresa surge cuando las operaciones realizadas por medio de la institución del mercado llegan a ser particularmente costosas, como ente capaz de internalizar los costos asociados a tales transacciones.⁷ En otras palabras, el surgimiento de los costos de transacción alienta la integración y se constituye en un factor adicional del crecimiento del tamaño de la empresa.

El cuadro no sería completo si no se considerara que en el ámbito de la empresa coexiste una pluralidad de centros de poder, cada cual caracterizado por sus propios objetivos, comportamiento, códigos y procedimientos, lo que hace necesarias las actividades de coordinación y control adicionales y costosas.⁸ Por tanto, se podría decir que las economías de la internalización están equilibradas por los costos de ésta. Al dejar atrás la dicotomía empresa frente a mercado, parece razonable argumentar que el tamaño eficiente de una compañía se encuentra en un continuo institucional de estructuras de control para las transacciones, en las que el mercado y la empresa son sólo los dos extremos.

El equilibrio entre las dos fuentes de costos está muy influenciado por el ambiente socioeconómico general en que funcionan los agentes. De hecho, si queda duda de que los entornos determinan los costos de transacción, de la misma manera no se pueden considerar como dados los costos de la internalización; organizaciones similares pueden producir costos diferentes porque son resultado de la interacción entre diversos individuos.

Esto último contribuye a explicar la presencia en los mercados globales de empresas eficientes de varias dimensiones. Por un lado, el clima socioeconómico produce cierta cantidad de costos de transacción y, por tanto, algunas economías de internalización; por otro, al modelar comportamientos que guían las interacciones entre agentes en la empresa, define las deseconomías de la internalización. Así, si un nivel de eficiencia permite que

5. J.I. You, *op. cit.*

6. D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

7. R.H. Coase, "The Nature of the Firm", *Economica*, núm. 4, 1987, y *The Firm, the Market and the Law*, The University of Chicago Press, 1988.

8. A. Alchian, *Economic Forces at Work*, Liberty Press, Indianapolis, 1997; H. Simon, "Rational Decision Making in Business Organizations", *American Economic Review*, vol. 69, 1979, y A.D. Chandler, *The Visible Hand: the Managerial Revolution in American Business*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1972.

dos empresas sean competitivas, ello podría expresarse en empresas de tamaño diferente, porque operan en ambientes caracterizados por costos diferentes de internalización y transacción.

Las consideraciones anteriores sobre los factores determinantes del tamaño de una empresa deben integrarse a las relacionadas con la naturaleza de la demanda. En primer lugar, aun si las economías de escala fueran posibles desde el punto de vista técnico, no se pueden explotar si la demanda no es lo suficientemente grande. Existen pocas ventajas de escala para las grandes empresas que funcionan en mercados pequeños. Asimismo, debido a la existencia de costos de transporte, no tiene sentido concentrar la oferta si la demanda está dispersa en términos del espacio. En tercer lugar, existe la cuestión de los costos de ajuste. Aun si las empresas de gran escala son capaces de producir a costos unitarios más bajos que las PYME, éstas pueden ajustar su nivel de producción a un costo más bajo que aquéllas. Esto es así porque éstas últimas suelen ser más intensivas en mano de obra y utilizan plantas y maquinaria más apropiadas para satisfacer una demanda inestable y temporalmente fragmentada. Esta ventaja de flexibilidad depende de su mayor capacidad para reaccionar a los cambios debido a la administración directa, el flujo eficiente de información y la rapidez en la toma de decisiones.

Las empresas de gran escala tienen que producir utilizando la capacidad total de sus plantas para explotar sus ventajas de costos. Sin embargo, muchas veces esta oportunidad está limitada por una demanda inestable en términos cuantitativos y cualitativos. En cuanto a la inestabilidad cuantitativa, las grandes empresas tienden a ser poco sensibles a las crestas en la demanda, porque producen en plantas capaces de satisfacer la demanda promedio esperada. Esto significa que para satisfacer esas crestas no esperadas, prefieren comprar el bien a productores más pequeños. Es ésa la razón de que en un mercado con una demanda fluctuante las empresas a gran escala coexistan con las pequeñas y medianas.

En lo que se refiere a la inestabilidad cualitativa, los intentos de las empresas a gran escala por capturar nuevas necesidades específicas se ven limitados por la naturaleza organizacional de la empresa, que tiende a centrarse en una demanda más amplia y más estandarizada. También en este caso existen razones para crear una estructura de producción en que las grandes empresas puedan coexistir con un sector dinámico de pequeñas compañías dedicadas a la satisfacción de demandas específicas.

Estas consideraciones sobre las ventajas de las PYME resultan cruciales si se atiende a la dinámica que parece caracterizar los actuales mecanismos competitivos. De hecho ha crecido paulatinamente el peso de los factores que actúan en favor de las tipologías de la organización industrial caracterizada por la presencia de las PYME. En particular, el análisis de la dinámica estructural que caracterizó a los setenta parece apoyar la tesis de que la crisis de aquel período "es resultado de los límites del modelo del desarrollo industrial que se funda en la producción masiva".⁹

9. M. Piore y C. Sabel, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, Nueva York, 1984.

La inestabilidad de los mercados parece explicar la crisis de la tipología de la organización basada en las empresas de gran escala y ayuda a entender el creciente dinamismo de otras tipologías.

Hasta el decenio de los setenta la estabilidad de los mercados había permitido la explotación de economías de dimensión: el crecimiento de los primeros países industrializados fue posible gracias al surgimiento de fuerzas sociales y políticas que favorecieron la estabilidad de mercado requerida para el éxito de las empresas a gran escala. A principios de este siglo la gran corporación, mediante la integración vertical y horizontal, había logrado fijar los precios de los insumos y los productos; en los treinta, la negociación colectiva por parte de los sindicatos aseguró que los sueldos fueran fijos, con un equilibrio entre la producción y el consumo; un decenio después, la política pública estabilizó la demanda agregada, los precios, las tasas de interés y la tasa de cambio de las divisas. Se precisó de mercados estables para acomodar las tecnologías de producción masiva características de los grandes negocios. La maquinaria especializada requerida por estas tecnologías fue costosa y tuvo que amortizarse durante un tiempo por demás largo. Ese entorno de precios fijos hizo posible la existencia de la producción masiva en un mundo que de otra forma hubiera resultado inestable.¹⁰

Así, siguiendo ese marco interpretativo, la inestabilidad de los setenta rompió ese conjunto de equilibrios artificiales que había garantizado el desarrollo de la producción masiva. En contraste, los ochenta fueron años de especialización flexible que significó apartarse de las líneas rígidas de la producción masiva y los ejércitos de trabajadores desinteresados y semicapacitados empleados para producir bienes estandarizados para adoptar un sistema más innovador y flexible de máquinas de usos múltiples y trabajadores preparados capaces de responder al cambio continuo.¹¹

ESCALA, RELACIONES Y CAPACIDAD COMPETITIVA

El nuevo papel de las PYME sólo puede apreciarse contra el fondo del fenómeno de reestructuración industrial a gran escala ocurrido en los últimos 15 años: por un lado, las grandes empresas se han reorganizado alrededor del mundo mediante redes de actividades interconectadas; por otro, las pequeñas empresas exitosas han agregado redes con las que las agrupaciones locales se pueden comunicar.

En ambos casos, la naturaleza de la empresa ha cambiado y ha asumido el papel efectivo de un nexo de tratados. En ambos casos, ha surgido en las redes una división crucial del trabajo. Compañías individuales son responsables de las diversas etapas de la producción. En la sede se maneja la logística del sistema, las finanzas, la publicidad, la innovación, es decir, los servicios que activan el proceso de producción y dan acceso al mercado.

10. Z. Acs., *op. cit.*

11. H. Schmitz, "Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry", *Journal of Development Studies*, vol. 31, núm. 4, 1995.

Las grandes empresas propenden, en general, a descentralizar la producción de productos o componentes específicos (se puede manejar la producción mediante el control de las compañías o con proyectos compartidos, bajo licencia, o subcontratistas que operan bajo un estricto control) y centralizar las funciones cruciales para mantener el control de toda la actividad y el mercado (finanzas, innovación, logística interna, publicidad, control de la red de distribución).

Tendencias similares se observan en ciertas agrupaciones de PYME. En varios sectores han surgido líderes de los grupos locales de manera espontánea en áreas donde externalidades positivas favorecieron la aglomeración de productores de pequeña escala. En tales instancias, el líder del distrito abandonó de forma progresiva la función de producción y desarrolló la actividad de la estrategia corporativa.

Así, lo que parece importante al analizar las empresas es la naturaleza de la producción y las relaciones de mercado que delimitan el entorno individual en que funcionan. Las relaciones, no el tamaño, son los elementos clave que caracterizan la naturaleza de las empresas.

Por ejemplo, entre las PYME se puede agrupar a una gran variedad de organizaciones industriales y comerciales con un amplio rango de niveles de eficiencia y competitividad: empresas rurales que sostienen la economía familiar; subcontratistas en etapas diferentes de la producción que trabajan para una compañía más grande; pequeños productores independientes que ofrecen productos para el mercado local; negocios especializados que participan en redes de operadores complementarios, y empresas medianas dedicadas al mercado internacional por medio de la oferta de productos de nicho.

Queda claro, pues, que el tamaño en sí no es útil ni suficiente para identificar la capacidad competitiva de las empresas. Más bien, es necesario identificar el entorno social y de producción.

Las experiencias europeas muestran que las PYME pueden ser competitivas si: a) centran sus competencias tecnológicas y el conocimiento del mercado en funciones productivas específicas, logran ventajas de costo y dominan la innovación de productos; b) operan en una red cooperativa; colaboran con otras empresas con especializaciones complementarias con las que pueden ofrecer conjuntamente productos complejos; c) existen externalidades locales positivas que favorezcan la cohesión de la agrupación y sostienen el crecimiento y la capacidad innovadora del grupo, y d) hay una fuerte identidad para agruparse como comunidad productiva, permitiendo la entrada de compañías nuevas pero evitando empresas rebeldes.

Las PYME pueden ser competitivas si recuperan, como aglomeración, las ventajas colectivas de las que carecen individualmente como resultado de su tamaño reducido. La literatura económica atribuye estas ventajas a la eficiencia colectiva. Esta mesoeficiencia, contraria a la microeficiencia tradicional, tiene dos dimensiones: *i)* se trata de una producción colateral no voluntaria, que los economistas denominan una economía externa producida por la interacción de una pluralidad de actores que operan en un entorno específico, y *ii)* el resultado de accio-

nes conjuntas perseguidas deliberadamente por un grupo de agentes interactivos.¹²

Es importante la diferencia entre las economías externas y de acción conjunta, en términos de prescripciones políticas. Las primeras no tienen éxito porque suelen carecer de rivalidad y discriminación y, por tanto, tienden a subproducir. En cambio, las economías que resultan de comportamientos explícitos y cooperativos se caracterizan por discriminación y mecanismos de compensación (intercambios monetarios y no monetarios entre los agentes). Sin embargo, en las economías de acción conjunta también se observa poco éxito: de hecho, muchas acciones conjuntas tienden a producir externalidades. Éste es el caso, por ejemplo, de cuando un grupo de productores mediante sus actividades de cabildeo logra mejorar el suministro local de infraestructura; la acción conjunta entre algunos agentes ofrece economías a otros agentes que no han participado en el cabildeo.

Así, la capacidad de explotar la eficiencia colectiva parecería requerir de apoyo político porque algunos de sus componentes tienden a ser suministrados por debajo del óptimo social. El tipo de apoyo que se puede proporcionar para promover las economías colectivas debería orientarse a mejorar la interacción de los agentes que convierten las simples economías externas en acciones cooperativas voluntarias y explícitas capaces de explotar plenamente las ventajas de la eficiencia colectiva.

RELACIONES LOCALES E INTERNACIONALES

La naturaleza de las relaciones, no el tamaño, es el factor competitivo clave: la interacción de los actores locales y, aún más crucial, los mercados nacional e internacional y las relaciones de producción.

En términos de relaciones de producción, las PYME pueden producir de acuerdo con una red totalmente local —limitada a un área muy restringida por medio de intercambios directos, personales— o bien entrelazar las relaciones de producción suministrando partes o componentes a otras empresas de tamaño similar o mucho más grandes. Las PYME pueden servir el mercado local; sus clientes tienen una relación personal con el empresario o mercados nacionales o internacionales. Así, es posible tener una variedad de combinaciones de relaciones de mercado y de producción que identifican la posición de una empresa en la dinámica competitiva.

Los distritos industriales (en países desarrollados y en desarrollo) ilustran cómo transitan las agrupaciones de producción de redes locales a redes internacionales de mercado; algunas cuantas, por lo general conducidas por una compañía de servicios, también se convierten en internacionales en materia de producción al descentralizar ésta desde el distrito original a países emergentes.

12. *Ibid.*, y K. Nadvi, "The Cutting Edge: Collective Efficiency and International Competitiveness in Pakistan", *IDS Discussion Paper*, núm. 360, 1997.



Las PYME pueden ser competitivas si recuperan, como aglomeración, las ventajas colectivas de las que carecen individualmente

En la mayoría de los países emergentes hay empresas nacionales y transnacionales que han descentralizado su producción para exportar a los mercados internacionales. Empero, no hay puentes entre las compañías estrictamente locales y las internacionales. El establecimiento de estos vínculos es una meta crucial para los formuladores de política.

La experiencia europea muestra que el inicio y el desarrollo de agrupaciones locales se puede traducir en mayores competencias y capacidades que bastarían para generar un proceso de crecimiento endógeno y sostener la entrada rápida de nuevas áreas industrializadas a la economía mundial.

Sin embargo, las agrupaciones exitosas trabajan de manera adecuada en marcos institucionales bien establecidos con buenos servicios nacionales y locales de educación, capacitación, investigación y difusión del progreso técnico. Así, las capacidades de las empresas están determinadas por externalidades locales y entornos jurídicos. Esto pone de relieve la variedad de relaciones en un sistema de "empresas e instituciones locales" en el que las intervenciones pueden orientarse a fomentar la cooperación y dirigir el proceso de especialización de los participantes en la producción.

La experiencia muestra que es muy difícil estimular el crecimiento local si no se apoya a un líder que dé inicio al proceso de agregación de las fuerzas locales. Un centro de servicio también puede desempeñar este papel de catalizador social si realmente puede ofrecer competencias para enriquecer la producción local, estimular la especialización y la búsqueda complementaria entre un grupo de personas que tienen reglas en común. Esta dinámica en definitiva no es económica, sino un proceso social basado en la generación de confianza social y de capacidad para proporcionar metas comunes a la diversidad de actores que integran la comunidad local.

La experiencia internacional también indica que los experimentos exitosos locales pueden declinar con rapidez si no es-

tán entrelazados en una red de casos internacionales. La creación de vínculos transnacionales entre líderes locales significa fomentar la compatibilidad dentro y entre las redes locales y así aumentar la posibilidad de redefinir la división de trabajo y el proceso de especialización en un escenario más amplio.

De cualquier forma, la meta de estas acciones de política es acelerar los procesos de innovación que fomentan la integración en un entorno más amplio sin romper los vínculos locales en las comunidades: permitir la apertura de los sistemas locales sin la dispersión del conocimiento acumulado.

Este enfoque de política industrial conduce a ajustes sistémicos que necesitan la integración de las empresas e instituciones locales con empresas e instituciones que tradicionalmente han quedado fuera del área cultural y territorial cubierta por el distrito.

Este enfoque induce un proceso de integración de abajo hacia arriba: crea vínculos entre líderes locales que tienen que cambiar sus procedimientos tradicionales de interacción en su propio país. El programa de cooperación tiene que establecer procedimientos de relaciones entre empresas e instituciones públicas que sean compatibles con el nuevo enfoque de la estrategia industrial.

La política pública puede ser no sólo una acción orientada a fomentar la innovación técnica. Debe también dirigirse a la acción colectiva realmente necesaria para manejar e incorporar los cambios internos. De esta forma se pueden formular políticas que fomenten el crecimiento endógeno.

METAS DE UNA ESTRATEGIA DE APOYO A LAS PYME

Una estrategia industrial para impulsar a las PYME mediante la creación de agrupaciones industriales es crucial para el desarrollo económico y social de un país. Esta meta se puede alcanzar con la incorporación de nuevas compañías a la competencia interna para romper las economías cerradas y transitar hacia la liberación de los mercados. Es decir, si hace posible aumentar el número y la variedad de los actores económicos; incrementa el rango de especialización y por tanto la actitud de las empresas nacionales frente a la innovación; permite que surjan nuevos líderes; refuerza la estabilidad social al crear relaciones productivas sólidas entre compañías complementarias, y favorece el desarrollo de actividades de servicios que introducen competencias que la cultura local no puede proporcionar.

Cabe señalar que tales agrupaciones tienen características totalmente distintas que obedecen a la historia social, el marco institucional, la tecnología básica empleada y el perfil de mercado. Las agrupaciones se podrían caracterizar como cuasi relaciones de mercado en un marco institucional que apoya la estabilidad social y la dinámica económica, con mucha interacción entre empresas, pero que se encuentran en un consenso colectivo capaz de castigar a rebeldes potenciales.

Una política amplia para el crecimiento de las PYME requiere una clara distinción entre su tipología. Por ejemplo, hay una gran diferencia entre las pequeñas empresas rurales que deben

proporcionar la subsistencia a una población local amplia y las que, aun cuando pequeñas, se encuentran en la esfera de la producción de alta tecnología que se ofrece en el mercado abierto. También hay una gran diferencia entre un artesano aislado y una empresa pequeña que trabaja como subcontratista de una compañía grande. Es preciso, así, que los formuladores de política reconozcan esas diferencias e intenten difundir rutinas innovadoras en los diferentes grupos de empresas.

Queda claro que un gran número de PYME está confinado en la economía estrictamente local y su sobrevivencia obedece al manejo de una combinación de comercio local y artesanía. Sin embargo, cierto número de PYME debe ser competitivo en la economía abierta para apoyar el proceso de liberación del comercio, iniciar nuevas actividades y difundir prácticas novedosas que mejoren la eficiencia de toda la economía.

Existen diversos ejemplos en que las externalidades positivas que permiten la cohesión en agrupaciones son resultado de un proceso histórico que se caracteriza por compartir una cultura e idioma, un conocimiento técnico básico y un fuerte sentido de pertenencia a la comunidad. Desde la perspectiva política, una estrategia para las agrupaciones de PYME debería orientarse a la recreación de este marco común para sostener una agregación dinámica de empresas que, a su vez, favorezca la innovación y la eficiencia.

Las intervenciones públicas deben orientarse al desarrollo o la recreación de un entorno social e institucional que favorezca la cooperación, sin que ello entrañe alteraciones bruscas en los mercados.

Como el éxito de la estrategia política para el desarrollo de las PYME entraña el reforzamiento de las relaciones en las empresas, entre ellas y entre el sistema de las empresas y el marco institucional, la formulación y la aplicación de la política económica con respecto a aquellas unidades requieren precisar la gestión estatal en el marco específico del sistema normativo y regulatorio de la vida socioeconómica. En un escenario de apertura de mercados, el papel del Estado necesita fortalecerse para estimular las fuerzas del mercado y sobre todo el potencial local. Ello precisa de una profunda reforma estatal que permita la reformulación del ambiente jurídico y regulatorio que rige a todos los actores y la puesta en marcha de mecanismos para fortalecer las capacidades de los actores que participan en las redes de vinculación; esto no sólo significa empresas locales, sino también las organizaciones educativas, de capacitación, investigación y de servicios de los sectores privado y público.

LA CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONES Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO PARA LAS PYME

La calidad del ambiente social e institucional que rodea a las PYME es fundamental para su éxito. La política para su desarrollo debe atender en mayor medida la creación y el reforzamiento del marco institucional local y de apoyo. Ello se puede realizar mediante la gestión de las autoridades en diversos niveles y responsabilidades institucionales.

Las políticas deben privilegiar los siguientes factores:

1) La autoridad debe garantizar en el ámbito nacional la apertura y la liberalización del mercado, pero también deben existir instrumentos que regulen el poder del mercado. Ello implica no sólo establecer regulaciones sobre los monopolios y las empresas de servicios públicos para evitar que la apertura del mercado signifique la monopolización del mercado interno por parte de empresas líderes internacionales o por compañías recién privatizadas, sino también que impidan que la gestión estatal distorsione el mercado durante la transición. También será menester establecer un mecanismo de privatización que evite la competencia desleal, sobre todo contra las empresas más pequeñas.

2) En la esfera local es necesario formular un marco para desarrollar una organización para la producción más avanzada y eficiente. Diversas acciones pueden orientarse a favorecer la reorganización de las empresas, así como también a redefinir los sistemas nacionales y locales de innovación para fortalecer la producción innovadora y el desarrollo regional. Esto implica acciones para favorecer la creación de nuevas empresas, en particular en los sectores capaces de estimular la innovación y catalizar el desarrollo de fuerzas locales, pero sin tener raíces en las tradiciones locales, como los servicios avanzados para la producción.

3) En ese marco es crucial emprender acciones para establecer las externalidades basadas en los conocimientos; esto incluye la capacidad de enmarcar la actividad de la empresa en un entorno local capaz de estimular el cambio económico y social, pero también de conectar intereses específicos con redes nacionales y globales de universidades y centros de investigación.

Este enfoque de abajo hacia arriba requiere identificar a un grupo de empresas (por afinidades seccionales o tecnológicas) y alentar un ambiente de confianza recíproca que permita a las empresas identificarse como parte de una sola entidad. Este proceso de comunicación por redes puede sostenerse por medio de una fuerza de tarea en escala nacional que estimule la auto-identificación de intereses económicos locales, creando las conexiones iniciales entre las autoridades locales y las empresas y también los procedimientos para establecer redes.

La promoción de nuevas agrupaciones requieren del establecimiento de nuevas empresas. El enfoque tradicional sostiene que las barreras principales a la entrada se relacionan con la falta de capital, supuesto que fue razonable en un escenario de producción masiva de bienes homogéneos, pero que no lo es tanto en un entorno de competencia de calidad basada en la especialización.

Un enfoque positivo para la creación de nuevas empresas se basa en la capacidad de proporcionar relaciones, servicios y conexiones de investigación. Según esto, la barrera principal a la entrada es la dificultad de identificar de manera correcta una idea para un negocio y transformarla en una realidad organizacional.

La cuestión crucial es que la formulación de políticas en un entorno en evolución debe basarse en un proceso continuo de ajustes institucionales entre las intervenciones de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, creando las condiciones para una integración efectiva de fuerzas de mercado más allá del ámbito nacional.

La formulación de políticas en un escenario de apertura es un proceso evolutivo que requiere de un ajuste continuo de intervenciones de arriba hacia abajo para definir el ambiente institucional para la reorganización de las empresas, así como de acciones de abajo hacia arriba para probar las experiencias locales de la reorganización industrial y definir las siguientes etapas de la integración.

Todos esos esfuerzos requieren de experimentos y aprendizaje a partir de la experiencia para generalizar los resultados. Es un proceso acumulativo y el gobierno nacional tiene que estimular las experiencias locales, así como crear las conexiones entre ellas y, por tanto, ajustar la legislación nacional, redefinir las relaciones entre las autoridades nacionales, regionales y locales, y fijar un tiempo realista para la integración internacional y la apertura.

CONSIDERACIONES FINALES

En la perspectiva de la globalización de la economía, es posible ofrecer nuevas oportunidades a las PYME mediante un entorno local que les permita prepararse para identificar y aprovechar esas oportunidades. La experiencia enseña que este proceso de aprendizaje no es individual sino colectivo. Así, el primer paso en la formulación de la política es analizar a cabalidad el entorno local, no sólo de las estructuras sino también de las relaciones entre los actores económicos, empresas e instituciones. Una segunda acción será reubicar a las agrupaciones en el nuevo marco de apertura de mercados.

En ese escenario la gran mayoría de PYME se concentra en la producción local y tiene problemas graves para sobrevivir en el mercado abierto, pero proporciona gran parte de los empleos. Por otra parte, un número restringido de esas unidades productivas forma parte de una red de relaciones internacionales, que no crean un volumen importante de empleos, pero que desarrollan nuevos productos e innovaciones en el proceso técnico y organizacional de la producción.

La oportunidad actual para crecer se basa en la posibilidad de crear un puente entre los dos grupos de empresas. Ello podría basarse en programas dedicados a alentar a las compañías "internacionales" a participar en el entorno local y a alentar a las "locales" a trabajar de manera más estrecha con aquéllas.

Es posible promover programas específicos para calificar y mejorar la subcontratación entre países. Esto podría constituir un avance hacia la difusión de la innovación técnica y organizacional, extendiendo el área de crecimiento de las PYME.

La presencia de actores intermedios institucionales que vinculan al gobierno central con las instituciones y empresas locales es de suma importancia en la creación del consenso interno para aumentar el proceso de vinculación entre empresas. Gobiernos locales, asociaciones empresariales y organizaciones sociales pueden contribuir de manera decisiva a mejorar el ambiente local.


El éxito de los programas para la creación de un entorno favorable para el crecimiento de las PYME precisa de lo siguiente:

a] crear infraestructura local; b] hacer accesibles los créditos y los servicios financieros; c] facilitar y fomentar el acceso al mercado internacional y proporcionar los servicios a la producción y favorecer la adquisición y desarrollo de *know how* técnico; d] proporcionar los servicios básicos, y e] simplificar las relaciones con gobiernos nacionales y locales.

Existe una variedad de experiencias en todos estos campos proporcionadas por las instituciones internacionales y gobiernos nacionales. Es cierto que esto es necesario pero no suficiente para estimular el desarrollo de las PYME. También es crucial definir acciones orientadas a: a] recrear comunidades de socios confiables; b] contribuir al restablecimiento del sentido de identidad de la comunidad local y por tanto del sentido de pertenencia a una comunidad; c] restablecer el sentido de cooperación basado en la confianza en la comunidad, y d] favorecer la selección y surgimiento de nuevos líderes económicos y sociales.

Es posible poner en práctica proyectos piloto para más adelante extenderlos y generalizarlos mediante la red de actores intermedios que no sólo se refiere al gobierno, sino a la forma de gobernar.

Cabe destacar que el éxito de los casos locales se vincula con la oportunidad de entrelazar el caso individual en una red transnacional para el intercambio de experiencias y el manejo integral de programas transnacionales. La experiencia europea muestra que actuar en el marco de redes transnacionales ha favorecido la comunicación interna entre empresas e instituciones de un país, que por lo general no mantienen contactos suficientes entre sí.

El diálogo entre las diversas experiencias requiere respeto mutuo frente a los antecedentes históricos de cada país y las distintas convicciones políticas y religiosas. La globalización no puede significar la negación de las diferencias históricas, culturales y sociales, sino su integración en un entorno de cooperación confiable. 

Bibliografía adicional

- Amin, A., y N. Thrift, *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford U.P., Oxford, 1995.
- Hirst, P. y G. Thompson, *La globalizzazione dell'economia*, Editori Riuniti, Roma, 1997.
- Hobsbawm, W.J., *Nations and Nationalism Since 1780*, Cambridge U.P., Cambridge, 1990.
- Mayer, C., "Corporate Governance, Competition and Performance", *OECD Economic Studies*, núm. 27, 1996, II, pp. 7-34.
- Schmitz, H., "Small Firms and Flexible Specialization in Developing Countries", *Labour and Society*, vol. 15, núm. 3, 1990.
- Spath B., *Small Firms and Development in Latin America*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1993.
- Stubbs, R., y G.R.D. Underhill, *Political Economic and the Changing Global Order*, The Macmillan Press, Londres, 1994.
- Thomas, H., et al., *Small-scale Production Strategies for Industrial Restructuring*, Institute of Intermediare Technology, Londres, 1991.
- Walzar, M., *Toward a Global Civil Society*, Bergham Books, Providence. Oxford, 1995.