

La pequeña y mediana empresa y la articulación productiva. Reflexiones teóricas, políticas públicas y marco institucional

Selene Jiménez Bautista
Teresa S. López González
Darío G. Ibarra Zavala

INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas el crecimiento económico en América Latina se ha caracterizado por crisis agudas y recurrentes y una mayor concentración del ingreso, resultado de sistemas productivos desarticulados y con baja productividad y competitividad en los mercados internacionales. Ante este panorama, algunos gobiernos e instituciones multilaterales y nacionales han puesto la atención e inducido proyectos y programas asociativos y redes empresariales orientados a promover la articulación de las pequeñas y medianas empresas (PyMES).

En la segunda mitad de la década de los noventa, el tema de las PyMES recobró importancia en los programas de fomento industrial en algunos países de la región latinoamericana; interés que se deriva de su importante contribución en la generación de empleos y producto en algunas ramas industriales, como la textil, calzado, vinos, artes gráficas e imprenta, y en la de software (Dini y Stumpo, 2004).

En América Latina, incluyendo a México, las PyMES cumplen un papel fundamental en esas economías, Henríquez (2009), menciona que conjuntando micro, pequeña y mediana empresa (MiPyMES) en América Latina, se obtiene el 86.5 por ciento del empleo total de la región, 66.3 por ciento de las microempresas y 20.2 por ciento de las pequeñas y medianas. Adicionalmente, la MiPyME contribuye con el 60.8 por ciento de la producción total de la región, siendo las PyMES quienes aportan el 51.4 por ciento. Es clara la relación directa que existe entre el tamaño de la empresa y su producti-

vidad, es decir, la pequeña empresa es más productiva que la microempresa y la mediana empresa es más productiva que ambas, la gran empresa es, por tanto, la más productiva; sin embargo, más allá de la productividad, es la gran aportación al empleo lo que hace a las MiPyMES fundamentales en las economías.

REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE LA EXISTENCIA Y ARTICULACIÓN DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMES)

La competitividad de las empresas depende en gran medida de su capacidad para vincularse de manera eficiente con su entorno productivo e institucional. A través de mecanismos de cooperación y colaboración con otras empresas, es muy factible que las PYMES logren niveles de producción que les permita incorporar tecnologías más productivas, elevar su capacidad de negociación con proveedores y clientes y acelerar su proceso de aprendizaje. De la misma manera que actúan las grandes empresas, quienes a través de relaciones con proveedores especializados mejoran su flexibilidad, acceden a conocimientos específicos y especializados y reducen sus inventarios (Dini y Stumpo, 2004: 7).

Estos tejidos de relaciones de complementariedad y colaboración que se establecen entre las empresas tienden a favorecer la especialización, reducir las barreras de entrada y, como consecuencia de esta última, se facilita la generación de nuevos productos. Paralelamente, se acelera la difusión de nuevos conocimientos que contribuyen y propician nuevas estrategias competitivas, facilitando así la adaptación de las empresas a los cambios impuestos por el mercado. En este sentido, un marco institucional adecuado fomenta la articulación de las PYMES al reducir el riesgo de duplicaciones o contradicciones en las acciones de las políticas públicas.

En términos estrictos no existe una teoría que explique la coexistencia e integración de las pequeñas y medianas empresas con las grandes empresas; no obstante, la teoría de la empresa ha aportado algunas tesis que nos permiten explicar el funcionamiento y la operación de las PYMES en las estructuras productivas modernas. La escala de producción, economías de aprendizaje y economías de alcance no explican a las PYMES, pero los costos de transacción pueden hacerlo.

ESCALA DE PRODUCCIÓN Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA

Economías de escala. Partiendo de la existencia de la división del trabajo, es decir, de la especialización, a medida que aumenta la escala (volumen) de producción de un determinado bien, el costo medio tiende a disminuir. Si sucede lo contrario, estaríamos ante la presencia de deseconomías de escala.

Economías de aprendizaje. Las actividades de producción son generadoras de nuevos conocimientos de manera directa o indirectamente, su acumulación a lo largo del tiempo, permite mejorar el proceso productivo y, con ello, disminuir los costos promedio. Ello es más notorio en la producción a gran escala.

Economías de alcance. En el caso de las empresas que fabrican múltiples productos, es muy probable que la complementariedad de los procesos productivos conduzca a una reducción de los costos de un producto determinado cuando se incrementa la producción de otro producto.

Economía de costos de transacción. Existen dos fuentes generadoras de costos, los tecnológicos y los de transacción. Los primeros provienen de la producción, en tanto que los segundos son generados en el mercado. La existencia de costos de transacción al interior de una empresa o entre empresas autónomas, conlleva costos que se suman a los costos “tecnológicos” de producción. La minimización de estos costos se constituye en un motivo importante para ampliar el tamaño de la empresa, ya que se busca integrar varios procesos para disminuir los costos de transacción. El equilibrio entre estos dos tipos de costos depende del ambiente socioeconómico en que funcionan las empresas (Bianchi y Di Tommaso, 1998). Esto implica que de acuerdo a las relaciones que determinen sus costos de transacción, el tamaño óptimo de una empresa puede ser distinto de otras. Si un nivel de eficiencia permite que dos empresas sean competitivas, ello podría expresarse en empresas de tamaño diferente, porque operan en ambientes caracterizados por costos diferentes de internalización y transacción (Bianchi y Di Tommaso, 1998).

INESTABILIDAD DE LA DEMANDA Y FLEXIBILIDAD DE LAS PYMES

Para la existencia de economías de escala es necesario que: a) La demanda sea constantemente grande para absorber grandes volúmenes de producción; b) La demanda no debe estar dispersa, ya que los costos de transacción se

elevan; c) La oferta no deber concentrarse, eleva los costos de transacción; y d) El ajuste a cambios en la demanda implica costos, que pueden mover del óptimo a las empresas de gran escala.

La volatilidad en los mercados financieros durante la década de los setenta se reflejó en una alta inestabilidad de la demanda, tanto cualitativa como cuantitativa. La inestabilidad cualitativa de la demanda se manifestó en cambios constantes y radicales en los gustos y necesidades de los consumidores, que los condujo a demandar bienes diferentes; por su parte la inestabilidad cuantitativa se reflejó en crestas inesperadas en la cantidad de demanda de los nuevos productos. En el corto plazo, estos cambios generaron problemas a las grandes empresas, debido a que éstas determinan su oferta de acuerdo a una demanda esperada promedio. Es precisamente esta inestabilidad en la demanda la que obliga a las grandes empresas a integrar a las PYMES a sus procesos productivos, ya que la flexibilidad de éstas les permite a las grandes empresas responder a los cambios radicales en la demanda, sin incurrir en altos costos de transacción.

Si bien a nivel mundial las grandes empresas predominan en las estructuras de mercado y son las más rentables, es un hecho que ellas no cubren la producción de algunos bienes que se caracteriza por un nivel bajo de demanda y/o por sus características muy específicas; dejando ciertos nichos de mercados para las PYMES. La flexibilidad y capacidad de adaptación de estas empresas en el corto plazo a los cambios bruscos de la demanda se explica por las siguientes características de su estructura organizativa:

1. *Flexibilidad tecnológica.* Por lo general, su inversión en activos fijos es mínima, por lo que cambiarla o adaptarla no genera altos costos.
2. *Aprovechamiento de recursos locales.* Dado que la mayoría son de carácter local, poseen un mejor conocimiento de las ventajas y recursos explotables en la zona y las emplean con mayor medida.
3. *Dependen menos de las importaciones.* Ello se debe fundamentalmente al bajo monto de liquidez que manejan, lo que les impide contar con recursos para importar insumos.
4. *Aprovechamiento máximo de los recursos humanos.* Las relaciones laborales que poseen son estrechas y/o familiares, lo que le permite tener pleno conocimiento de las capacidades de cada integrante.

A diferencia de las grandes empresas, la mayoría de las PYMES están conformadas por una familia o un grupo de familiares que toman decisiones rápidas gracias a que cuentan con un flujo eficiente y oportuno de información al interior de la empresa. Así, las PYMES pueden cambiar su estrategia rápidamente, si el cambio está dentro de la capacidad e intereses de la persona central que toma las decisiones (Pomar y Rivera, 1998).

Dada su naturaleza organizacional, las grandes empresas cuentan con limitaciones en la toma de decisiones que les impiden reaccionar rápida y efectivamente ante cambios de la demanda. Esta limitación es resuelta mediante el establecimiento de relaciones de subcontratación con pequeñas empresas, que se caracterizan por su alta flexibilidad, versatilidad, especialización y capacidad de ajustar su volumen de producción a cambios en la demanda, e incluso a cambios en el producto. La existencia de este segmento de empresas micro, pequeñas y medianas permite la conformación de estructuras productivas más flexibles, lideradas por la gran empresa (Brown y Domínguez, 2003).

En países donde se ha estimulado y regulado la integración de las PYMES a las grandes empresas se ha fortalecido la división de la producción entre ambas. A las primeras les corresponde la producción de las ramas que exigen una amplia capacidad de adaptación a los cambios en la demanda, tanto cuantitativa como cualitativa; ello es así porque las PYMES cuentan con la flexibilidad de satisfacer crestas y especificaciones de demanda. Los constantes cambios en las peticiones de los clientes sólo pueden ser satisfechos por constantes ajustes en la producción de la empresa, las grandes empresas no poseen esta capacidad. Los ajustes en el corto plazo implican deseconomías de escala, que las grandes empresas no están dispuestas a aceptar.

La constitución de redes de complementariedad en la producción entre las PYMES y las grandes empresas genera beneficios mutuos y duraderos. Las PYMES buscan asociarse con empresas de mayor tamaño, o incluso con empresas de su mismo tamaño, en busca de integrarse y permanecer en la producción y el mercado. La asociación equitativa entre empresas puede originar la integración de cadenas productivas sólidas, base de un desarrollo industrial más homogéneo.

EFICIENCIA COLECTIVA: COMPLEMENTARIEDAD Y COOPERACIÓN EMPRESARIAL

Las condiciones para aumentar la competitividad empresarial dependen del nivel de relaciones con otros agentes sociales. El que exista un sistema de cooperación entre las empresas es un factor auxiliar para superar limitaciones, crecer y aumentar la competitividad. En busca de estas ventajas, surgen las asociaciones empresariales.

La cooperación empresarial implica eficiencia colectiva, la cual se compone de dos estrategias: economías de aglomeración o forma pasiva de eficiencia colectiva; y acciones conjuntas o forma activa de eficiencia colectiva.

Las economías de aglomeración surgen de la concentración geográfica de las empresas, donde unos se benefician pasivamente de la inversión de otros, es decir, la especialización sectorial genera externalidades aprovechadas por los miembros del sector agrupado. Estos grupos organizados de empresas en una región determinada y dedicadas a un ramo en específico, reciben el nombre de *clusters*. Las economías externas de las que se benefician los *clusters*, generalmente se refieren a:

- a) Mercado de trabajo especializado existente en la región.
- b) Generación de una oferta local de materias primas, maquinaria (nueva y usada), y servicios especializados.
- c) Acceso a conocimientos técnicos y de mercado producidos localmente.

Las acciones conjuntas de la eficiencia colectiva se sustentan en una red de relaciones de colaboración que abarca empresas e instituciones. Para que las acciones colectivas sean eficientes, deben sustentarse en la confianza mutua de los integrantes.

Por su parte, las acciones colectivas pueden ser de dos tipos: a) cooperación entre empresas individuales, y b) grupos de empresas que se unen para constituir asociaciones empresariales (Stumpo, 2004: 13). Igualmente, existen cooperaciones horizontales, las cuales se dan entre empresas que producen en el mismo nivel de la cadena productiva⁴ y que compiten entre ellas,

⁴Una definición amplia de cadena productiva es: conjunto de eslabones que conforma un proceso económico, abarca desde la producción de la materia prima hasta la distribución del producto terminado.

y las verticales que se dan entre proveedores y clientes. En este sentido, la eficiencia colectiva implica necesariamente la existencia de dos factores: aglomeraciones que producen externalidades y la acción conjunta de las empresas. La eficiencia colectiva es la ventaja competitiva que deriva de las externalidades locales y la acción conjunta (Schmitz, 1999).

EXTERNALIDADES Y ACCIÓN CONJUNTA DE LA EMPRESA: LA SUBCONTRATACIÓN

La subcontratación se entiende como un proceso económico de asociación empresarial vertical en el cual una empresa determinada destina los recursos orientados a cumplir ciertas tareas, a una empresa externa por medio de un contrato. El contratista y el subcontratista están ligados por una relación de trabajo. La empresa contratista es la que encarga la producción de partes, piezas, componentes, subconjuntos intermedios o servicios (de acuerdo a especificaciones técnicas precisas y establecidas de antemano), a otra empresa: la subcontratista. La subcontratación tiene lugar por razones de capacidad de producción, especialización técnica, de escala y de diseño.

La empresa contratista deberá transferir parte del control administrativo y operacional a la empresa subcontratada, de modo que ésta relación presenta dos elementos básicos: *a)* el rompimiento o la no existencia de una relación laboral formal entre el empleador de la empresa contratante y los trabajadores de las empresas subcontratadas y; *b)* la existencia, entre ambas empresas, de una estrecha relación de tipo económica, tecnológica y/o de mercado, más allá de una relación tradicional de proveedores.

El proceso de subcontratación tomará una de estas dos rutas, dependiendo del estado de los siguientes factores: *a)* la estabilidad de los mercados. A mayor inestabilidad mayor subcontratación, lo cual no asegura mayor calidad ni menores costos por producto, sino menor carga en momentos de incertidumbre, y mejor respuesta ante variaciones bruscas en el mercado; y *b)* especialización de los procesos. Si una empresa cuenta con un alto desarrollo en el proceso de producción principal, es altamente probable que recurra a la subcontratación, porque ello le permitirá una disminución de costos por proceso, especialización y aumento de calidad (García *et al.*, 1998).

A nivel microeconómico, la subcontratación es una ventaja que permite una mejor y mayor integración de las empresas de menor tamaño a los procesos de manufactura y ensamble de bienes, a nivel macroeconómico representa una estrategia de reindustrialización de los países, pues permite la integración entre sectores económicos y la utilización productiva de los pequeños capitales, que pueden conducir a mayores niveles de producción y competitividad.

Por su flexibilidad, las PYMES generalmente juegan el papel de subcontratistas en los mercados en donde la competencia entre empresas es mínima esto es, en estructuras oligopólicas. En estas estructuras, las PYMES no cumplen con los requisitos de capital, para realizar las grandes inversiones y/o gastos de publicidad que caracterizan a estos mercados. Por su parte, el subcontratista recibe la seguridad de la demanda de producción en el largo plazo, capacitación y transferencia de tecnología; mientras el contratista reserva para sí la concepción y diseño de los productos, el *marketing* y los servicios posventa, aliviando su estructura y reduciendo sus costos operacionales. En este marco, la asociación empresarial se da a partir de redes de grandes empresas que se asocian con fines estratégicos frente a otros competidores de tamaño similar o de redes de empresas grandes y pequeñas en busca de ventajas mutuas que se traduzcan en flexibilidad para unas, y garantía de mercados y asistencia técnica y financiera para otras (Moctezuma y Mungaray, 1997).

ESTRUCTURAS DE MERCADO Y ARTICULACIÓN DE LA PYME

Las empresas no operan de manera aislada, sino en un entorno general, conformado por un conjunto de instituciones y organizaciones que les prestan los servicios que requieren (Domínguez, 2006). A su vez, una empresa forma parte de una red particular de empresas, con las cuales mantienen relaciones de intercambio comercial, financiero y tecnológico. Ambos entornos constituyen lo que se denomina estructura de mercado.

Siguiendo la clasificación de Steindl (1952), misma que es retomada Brown y Domínguez (2003), las estructuras de mercado se pueden clasificar en cuatro tipos: mercados competitivos, oligopolios competitivos, oligopolios concentrados-diferenciados y oligopolios concentrados.

Mercados competitivos. En estos mercados los obstáculos a la entrada son escasos o nulos, contemplan industrias intensivas en trabajo y tecnologías maduras y totalmente difundidas. El gasto en publicidad es mínimo y los productos son homogéneos; la baja concentración de la industria provoca que las economías de escala sean bajas. El 45 por ciento de las pequeñas y el 34 por ciento de las medianas empresas se desarrollaban en este mercado.

Oligopolios competitivos. Los bienes producidos son intermedios y poco diferenciados, el gasto en publicidad es apenas mayor que en los mercados competitivos. Las tecnologías son difundidas, lo que promueve la coexistencia de las firmas líderes con empresas de menor tamaño; las economías de escala igualmente son bajas. El 17 por ciento de las pequeñas y el 33 por ciento de las medianas empresas se ubicaban aquí.

Oligopolios diferenciados. Producen bienes de consumo no durable, realizan una constante diferenciación de los productos, mediante los empaques y las marcas, esto conlleva elevados gastos de publicidad. Las economías de escala son menores en promedio; la diferenciación de productos es una importante barrera de entrada. La participación de este mercado en el total de las pequeñas empresas era de 25 por ciento y de 16 por ciento para las medianas.

Oligopolios concentrados-diferenciados. Producen bienes de consumo durable y no durable; existen marcas acreditadas y diferenciación del producto por calidad, servicio al cliente y diseño. Se caracterizan por su alto gasto en publicidad. Tienen importantes barreras a la entrada, ya que su tecnología es de punta, existe intensa diferenciación de producto y economías de escala. El 10 por ciento de las pequeñas y 15 por ciento de las medianas empresas se desarrollaban en los oligopolios concentrados-diferenciados.

Oligopolios concentrados. Producen insumos básicos generalizados, bienes de capital, equipo e instrumental médico y bienes de consumo, en menor medida. Aunque el gasto en publicidad es pequeño, la competencia se manifiesta en las altas inversiones en capital para asegurar la obtención de economías de escala, lo que dificulta la entrada. Dadas las características de este tipo de mercado, sólo el 2 por ciento de las pequeñas y el 6 por ciento de las medianas sobrevivían aquí.

En cuanto al valor agregado que se produce en las diversas estructuras de mercado, se puede señalar que las pequeñas y medianas empresas tienen mayores oportunidades en los mercados competitivos y los cerca-

nos a ellos; sin embargo, esto no implica que en los demás mercados las PYMES no puedan sobresalir.

Las PYMES poseen amplia participación en la producción de los tres primeros tipos de mercado, aunque no están excluidas de los oligopolios concentrados-diferenciados y los oligopolios concentrados. La clave de su permanencia en todas las estructuras de mercado radica en la flexibilidad que posee la producción en menor escala frente a la producción de gran escala, dada por los factores ya mencionados.

Conforme disminuye la competencia en los mercados, la subcontratación se convierte en un factor importante para la sobrevivencia de las PYMES, pues ésta les garantiza mercado, y a cambio ellas brindan su flexibilidad a las grandes empresas, para la satisfacción de nuevas demandas.

MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS DE FOMENTO.

LA ARTICULACIÓN PRODUCTIVA DE LAS PYMES EN AMÉRICA LATINA

Bajo condiciones de libre mercado es difícil para las PYMES sobrevivir, ya que son altamente vulnerables a pesar de su flexibilidad. De ahí que los programas de articulación productiva que buscan la eficiencia colectiva, han sido un mecanismo fundamental a nivel mundial para fortalecer y consolidar la articulación de las PYMES en las cadenas productivas. Los programas tendientes a lograr una articulación productiva efectiva y eficiente deben estar constituidos por mecanismos de vinculación que generen una complementación entre empresas y entre empresas e instituciones, es decir, impulsar la conformación de redes empresariales en búsqueda de externalidades positivas y acciones conjuntas. El objetivo es lograr un impulso al crecimiento competitivo.

En este marco este tipo de programas han sido exitosos en países europeos, como Italia; sin embargo, en los países en desarrollo, ha sido más difícil implementar estrategias que le permita a las PYMES insertarse en mercados con mayor dinamismo y valor agregado (Stumpo, 2004). En América Latina se han instrumentado diversos programas de articulación productiva impulsados por instituciones y organismos tanto públicos como

privados,² que han logrado exitosos casos de eficiencia colectiva. Dichos programas consideran tres factores:

- a) La eficiencia colectiva dada por relaciones entre empresas independientes y entre éstas y su entorno económico e institucional, genera ventajas competitivas que ninguna empresa lograría alcanzar por sí sola (Dini, 2004).
- b) Los sistemas de relaciones entre empresas no surgen espontáneamente dentro del sistema de mercado, ya que la lucha por el mercado inhibe la asociación y la cooperación.
- c) Los estímulos y subsidios pueden abaratar los costos y el riesgo de los empresarios al poner en marcha la colaboración con otras empresas. Estos estímulos y subsidios pueden ser otorgados mediante esquemas de asociación.

Los programas de articulación productiva implantados en América Latina en el decenio de 1990 y consolidados a nuestras fechas, han financiado principalmente actividades relacionadas con la exportación, la modernización tecnológica, el mejoramiento de la gestión empresarial y, más recientemente, acciones concretas y conjuntas. Los cuatro instrumentos de apoyo utilizados, principalmente, son:

1. Subsidios parciales. Cubren un porcentaje variable del gasto realizado por el empresario, por lo regular no incluyen activos, mano de obra y materia prima, y se asignan temporalmente o por número limitado de veces.
2. Apoyo técnico a la articulación. Un grupo de profesionales apoya en la gestación y puesta en marcha de proyectos colectivos.
3. Crédito. Condiciones especiales para tener acceso a recursos financieros, en general, están condicionados.
4. Apoyos fiscales. Se les da trato fiscal preferencial condicionado a desarrollo de proyectos conjuntos.

² Algunos de estos programas son: *Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas*, *Corporación de Fomento de la Producción* en Chile, *Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa* de El Salvador y el *Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* de México (Ferraro y Stumpo, 2010).

En la constitución y consolidación de una red empresarial participa un amplio conjunto de actores públicos y privados independientes, que interactúan sobre la base de sus propios intereses y de los estímulos que perciben en el entorno (Dini, 2004). Dentro de estos actores existen dos de especial relevancia: las instituciones y el gobierno a través de sus políticas.

MARCO INSTITUCIONAL: ACCIÓN CONJUNTA Y EFICIENCIA COLECTIVA

El papel fundamental de las instituciones dentro de los programas de articulación productiva exitosa en América Latina, ha sido desempeñado por asociaciones gremiales, centros de profesionalización, centros tecnológicos y universidades. Su apoyo abarca varios campos, dependiendo principalmente de las necesidades de los empresarios y de las posibilidades de las instituciones:

- a) Brindan estándares de calidad, los certifican, prueban y controlan.
- b) Capacitan personal.
- c) Difunden y gestionan técnicas y tecnologías.
- d) Promueven la comercialización de los productos y se encargan de la búsqueda de nuevos mercados.
- e) Canalizan y facilitan de acceso a instrumentos nacionales de fomento, si estos existen.

En el desarrollo de la eficiencia colectiva, el papel de las instituciones es fundamental, ya que a través de ellas se fortalecen los procesos de articulación productiva entre las empresas. Las instituciones son el espacio a través del cual se canalizan las acciones de cooperación horizontal entre empresas, y, por lo tanto, contribuyen a generar mayor confianza entre ellas (Stumpo, 2004: 19). La confianza entre las empresas es un elemento básico en la eficiencia colectiva, además de las externalidades positivas que se crean con la cercanía de las empresas. Entonces, el logro de la eficiencia colectiva exige de acciones conjuntas.

Si un grupo de empresas persiguen el mismo objetivo necesariamente se enfrentaran al dilema del beneficio propio o favorecer al competidor o a otras empresas. A pesar de que el actuar conjuntamente desemboca en

beneficios para todos los miembros del *cluster*, la decisión de actuar conjuntamente o no, que implica el beneficio de la empresa o el de todas las empresas, requiere de una alta dosis de confianza entre los participantes y de vencer el entorno competitivo. Con la formación de instituciones en donde todos los miembros tengan injerencia, y a la vez sean imparciales, se vence la desconfianza entre ellos. La interacción entre las instituciones locales públicas y privadas debe orientarse hacia la generación de oportunidades y espacios que faciliten la comunicación entre los participantes de la aglomeración (Stumpo, 2004: 27).

Resulta igualmente importante el que estas instituciones estén especializadas, ya que al interior de las pequeñas y medianas empresas puede ser que su escala les impida tener una efectiva y especializada división del trabajo. Es muy común que la continua, monótona y fiera lucha de la mayoría de estos negocios por sobrevivir y preservar sus estrechos márgenes de beneficio, inhiba la creatividad e innovación en estas empresas (Dini *et al.*, 2002). Al prestar servicios especializados a las PYMES, las instituciones pueden lograr los beneficios de la especialización que éstas no logran por sí solas y, posteriormente, difundirlos y elevar la competitividad de las integrantes.

La constitución de instituciones corresponde indistintamente al conjunto de empresas que desea actuar colectivamente, aún como a las autoridades. Mientras que la existencia de un ámbito institucional ha sido fundamental para el éxito de los programas de articulación productiva, el quién las forme no ha recibido mucha atención. Casos como el Centro de Desarrollo Empresarial de Argentina, el Centro de Desarrollo Tecnológico de Colombia, el Centro de Recursos y Tecnología de Honduras y las bolsas de subcontratación de diversos países; todos ellos han contribuido a una eficiente integración de empresas y son de creación gubernamental. Sin embargo, también instituciones de origen privado, como las cámaras industriales, comercializadoras y los sindicatos han contribuido al mismo fin.

En algunos casos, el gobierno local ha cumplido el papel de institución integrante, al convertirse en el ejecutor de la política económica dirigida al sector en cuestión. Cuando los gobiernos locales han contado con suficiente disponibilidad de recursos financieros, los municipios han brindado apoyo económico a las iniciativas de articulación empresarial; sin embargo, en la mayoría de estas experiencias la insuficiente capacidad técnica de las administraciones locales ha determinado que ese apoyo sea pasivo (Stumpo, 2004: 21).

A los beneficios generados por la confianza al interior de un colectivo de empresas ligadas a una institución, se pueden añadir los beneficios que genera la interacción con otras organizaciones, con otras instituciones y con el mismo gobierno por medio de sus instituciones. Es evidente que estos beneficios institucionales estarán limitados igualmente por los recursos de los empresarios y las instituciones.

LA POLÍTICA PÚBLICA

A mediados de la década de los ochenta, en la mayoría de los países en América Latina se instrumentaron políticas de apertura comercial y redefinición de las funciones del Estado. Han priorizado las fuerzas del mercado para comandar la dirección de la actividad económica, reduciendo el papel del Estado a la de un guardián, en tanto que el sector privado dirige el crecimiento económico; sin embargo, los resultados han demostrado que la desregulación económica, así como las políticas de ajuste y estabilización, tienen efectos altamente negativos sobre los sectores más vulnerables, como el de las PYMES. Ante esta situación hacia finales de la década de los noventa resurgió en los sectores gubernamentales la discusión en torno al papel del Estado en la fijación de políticas de fomento a las PYMES, sin abandonar las agendas originales sobre la estabilización y el ajuste. Durante la primera década del siglo XXI se intensificó el interés por las PYMES, materializándose éste en implementación de políticas y en la difusión pública de las mismas, ello no significa que los resultados fueran concretados (Ferraro y Stumpo, 2010).

La nueva metodología sobre la participación del Estado, vía políticas públicas en las actividades económicas se sustenta en los siguientes lineamientos:

1. La intervención gubernamental se debe limitar a los ámbitos estrictamente imprescindibles, donde el sector privado no tiene interés.
2. Eliminar discriminaciones estructurales, sectoriales o geográficas de los instrumentos. Esto implica que las PYMES no deben gozar de trato preferencial.
3. Subordinación de las acciones de fomento a la demanda de los empresarios que son posibles beneficiarios.

4. Separar las funciones de diseño, ejecución, administración y evaluación de las acciones de fomento asignándolas a diferentes actores y regular sus relaciones recíprocas, mediante señales de mercado y reglas predefinidas (Dini, 2004: 255).

Bajo este nuevo marco normativo, algunos países latinoamericanos han diseñado e instrumentado programas y políticas públicas para fomentar y apoyar a las PYMES, en el entendido de que un marco legal apropiado es necesario, pero no suficiente para elevar la eficiencia productiva de este tipo de empresas. El marco normativo debe ser claro, viable, pero sustentado en acciones. Las políticas de fomento tienen un carácter más discursivo que real si no vienen apoyadas por los recursos económicos y humanos necesarios. En todos los casos, los intentos reales o simulados, de dar forma a una estructura que responda a las necesidades de las empresas de menor tamaño, se ven sometidos a la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica (Zevallos, 2003). Prueba de ello es que los recursos financieros dedicados a las PYMES en muchos países latinoamericanos no llegan al 0.1 por ciento del PIB, incluso en algunos no se llega al 0.01 por ciento del PIB (Ferraro y Stumpo, 2010).

Encuestas realizadas a las PYMES en América Latina demuestran que la acción gubernamental es pasiva, en la mayoría de los casos, ya que se limita a favorecer y promover el diálogo y la colaboración entre empresas. Además, de que desconocen los apoyos que brinda el gobierno y falta una visión integral de las políticas en la cual los programas estén coordinados y complementarios. No obstante, existen algunos casos en América Latina y Europa que demuestran que las acciones del gobierno dirigidas a favorecer la cooperación entre empresas son un factor de éxito en los procesos de articulación productiva. Las acciones de estos gobiernos que han producido una acción colectiva eficiente en la región, se pueden resumir en siete estrategias:

1. Creación de infraestructura básica en las regiones, orientada a los *clusters*.
2. Fomento tecnológico. El gobierno puede tener programas de fomento y de compras.
3. Fomento a la profesionalización, orientar la educación desde los niveles básicos a la formación profesional, así como vincular a las PYMES con las universidades.

4. Asistencia técnica y gerencial a empresarios.
5. Financiamiento que comprende la creación de fondos, garantías y capitales de riesgos.
6. Creación de acciones colectivas directas como uniones de compras y ventas conjuntas.
7. Iniciativas de articulación productiva como bolsas de subcontratación.

Como vemos, estas acciones van más allá de simples estrategias de promoción comercial. Diversas experiencias demuestran que las acciones de política sectorial en el ámbito nacional deben equilibrar las relaciones de poder y oportunidades entre los actores económicos a escala regional, nacional e internacional. Las políticas públicas locales deberían tener por objetivo el fortalecimiento del tejido productivo local, con énfasis en las pequeñas y medianas empresas por la vía de incentivar la concreción de acciones conjuntas como las mencionadas arriba (Botello y García, 2004).

En conclusión, las políticas públicas deben comprender dos frentes: la creación de instituciones que promuevan la generación de *clusters* y el fortalecimiento y adecuación de las instituciones ya existentes, formadas por las conglomeraciones. Sin embargo, para que las instituciones públicas locales puedan tener una función articuladora y propositiva es indispensable que cuenten con la capacidad técnica y financiera necesaria para intervenir en los procesos de desarrollo local (Stumpo, 2004: 27), así como una visión integradora y de articulación institucional entre ellas. Esta capacidad técnica y financiera necesaria debe ser parte integral de las políticas gubernamentales de apoyo a las PYMES.

FUENTES CONSULTADAS

- BIANCHI, P. y Di Tommaso, M. R. (1998). Política industrial para las PYME en la economía global. *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 8, agosto, México, 617-623.
- BOTELLO, M. y García, R. (2004). Articulación productiva de pequeñas y medianas empresas: el caso de la industria del calzado de la región de Franca, Brasil. En M. Dini y G. Stumpo (coords.). *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*. México: CEPAL-Siglo XXI Editores.
- BROWN GROSSMAN, F. y Domínguez Villalobos, L. (2003). *Estructuras de mercado de la industria mexicana. Un enfoque teórico y empírico*. México: Porrúa-UNAM.

- DINI, M. (2004). Programas de fomento de la articulación productiva: experiencias en América Latina en los años noventa. En M. Dini y G. Stumpo (coords.). *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*. México: CEPAL-Siglo XXI Editores.
- DINI, M. y Stumpo G. (coords.) (2004). *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*. México: CEPAL-Siglo XXI Editores.
- DOMÍNGUEZ RÍOS, M. del C. (2006). Mejoramiento de la competitividad en la confección en Puebla. *Comercio Exterior*, vol. 56, núm. 10, octubre. México, 854-860.
- HENRIQUEZ AMESTOY, L. (2009). *Políticas para la MIPYMEs frente a la crisis. Conclusiones de un estudio comparativo de América Latina y Europa*. Documento de trabajo. EuropeAID, Organización Internacional del trabajo, 2.
- FERRARO, C. y Stumpo, G. (2010). Las PYMEs en el laberinto de las políticas. En C. Ferraro y G. Stumpo (comps.). *Políticas de apoyo a las PYMEs en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- GARCÍA, A., Mertens, L. y Wilde, R. (1998). *Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores en México*. Documento de trabajo 1854 de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico. Septiembre. CEPAL.
- MOCTEZUMA, A. y Mungaray, A. (1997). Subcontratación entre maquiladoras y pequeña empresa en México. *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 02, febrero, México, 95-102.
- POMAR FERNÁNDEZ, S. y Rivera Guerrero, M. (1998). *Alternativas de financiamiento para la micro, pequeña y mediana empresa*. México: UAM-Palabra en vuelo.
- SCHMITZ, H. (1999). Efficienza collettiva e rendimenti di scala. DiTomasso M. y Rabellotti R. (comps.). *Efficienza collettiva e sistemi d'impresa*. Boloña: Il Mulino.
- STEINDL, J. (1952). *Madurez y estancamiento en el capitalismo americano*. México: Siglo XXI Editores.
- STUMPO, G. (2004). Articulación productiva y pequeñas y medianas empresas: reflexiones a partir de algunos estudios de caso en América Latina. M. Dini y G. Stumpo (coords.). *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*. México: CEPAL-Siglo XXI Editores.