

El papel de la **PME-MI** en la nueva estrategia de desarrollo industrial

Gabriel Misas Arango*

En el imaginario social de los países del Tercer Mundo, especialmente al interior de las capas de mayor nivel educativo, se identifica desarrollo con industrialización y a ésta con la gran industria; incluso en algunos medios se fue más específico y la igualdad se lleva hasta el extremo de identificar con la industria pesada.

En América Latina, al tenor de la ISI, las políticas de desarrollo han llevado implícito este sello. Sólo las grandes unidades de producción en el sector manufacturero pueden dar lugar, según la concepción dominante hasta hace poco tiempo, a un real proceso de industrialización. Las políticas llevadas a cabo para alcanzar tal propósito fueron múltiples; sin embargo, todas ellas tenían como fundamento un alto nivel de protección efectiva para los bienes producidos localmente, recurriendo para ello no sólo a aranceles elevados sino también a medidas paraa-rancelarias como cuotas, contingentes, licencias y permisos y en no pocos casos, simple y llanamente a la prohibición de importación de una amplia gama de bienes.

El proceso espontáneo de sustitución de importaciones que muchos países, especialmente de América

Latina, venían llevando a cabo, a la sombra de la crisis de los treinta y de la segunda Guerra Mundial, se vio reforzado y reorientado con las políticas explícitas preconizadas por la CEPAL, a partir del inicio de la década de los cincuenta, de una industrialización centrada en la producción de bienes de inversión, propia del régimen prefordista de los años veinte. Se trataba de sustituir la demanda por bienes de inversión provenientes del exterior por su pro-

III

Los cambios llevados a cabo se han sustentado en innovaciones organizacionales y en innovaciones tecnológicas que han conducido a la conformación de un nuevo sistema productivo, conocido como automatización flexible.

III

ducción local, sin nunca evocar la posibilidad de una ampliación prioritaria de la producción de los bienes de consumo corrientes².

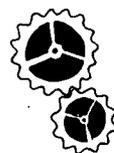
El papel de las PME a la luz de la teoría económica

La teoría económica, desde Marshall e inclusive desde Smith, ha señalado la importancia de las economías de organización a medida que crecen los volúmenes de producción, razón por la cual antes de entrar a examinar el papel que juega la PME en la industria manufacturera, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, haremos precisiones conceptuales en torno a los conceptos de economías de escala, tamaño óptimo de planta, economías de variedad e integración vertical.

Una necesaria digresión teórica. La búsqueda de formas organizativas, que permitan la eficacia cada vez mayor del trabajo (incremento en su productividad aparente), la emprendió la teoría económica desde sus inicios. Así, Adam Smith, en su trabajo canónico de la "Manufactura de Alfileres", establece, por primera vez, una relación estrecha entre división del trabajo, productividad y del tamaño del mercado. El trabajo emprendido por Smith va a ser continuado por otros economis-

* Profesor asociado. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional.

² Alain Lipietz, *Mirages et Miracles. Problemes de L'industrialisation dans le tiers monde, la Découverte, Paris, 1985. pág. 60.*



tas como Marx quien desarrolló los problemas de cooperación compleja y jerarquizada al interior de los procesos manufactureros. Hiperdivisión del trabajo y su jerarquización, serán retomados y profundizados a su turno por Taylor y puestos en marcha en las cadenas semiautomáticas de ensamble.

El denominado modelo fordista de acumulación, en el cual se asocia una división cada vez más fina del trabajo (un puesto = una persona = una tarea), incrementó las cadencias de fabricación y redujo los costos unitarios de producción, a partir de cierto nivel de producción, como consecuencia de las economías de escala alcanzadas. El consumo de masas es la consecuencia del modelo fordista de acumulación pero es igualmente condición necesaria para proseguirlo. El modelo se basa en una demanda en expansión de mercancías altamente estandarizadas. El resultado del modelo fordista de acumulación fue la consolidación de una serie de encadenamientos convertidos en clásicos; gran empresa - integración vertical - economías de escala - construcción de barreras oligopólicas a la entrada de nuevos productores³. A medida que el modelo fordista de acumulación se consolidaba, la teoría económica consagraba como paradigma de organización industrial eficiente, la hiperdivisión del trabajo, con su escuela de descalificación y jerarquización, la integración vertical y la conformación de grandes unidades de producción. Las teorías sobre desarrollo económico no fueron indiferentes a este enfoque. Tanto las escuelas ortodoxas como las críticas (el desarrollo del subdesarrollo), coincidían en la necesidad de un desarrollo industrial basado en grandes unidades de producción que les

permitieran superar el tamaño crítico y acceder a los beneficios de las economías de escala. Las diferencias entre las escuelas se centraban en torno a la discusión de sí, los países de la periferia podría alcanzar esta forma de organización industrial y sobre las maneras más adecuadas para lograrlo.

Las teorías dominantes (tanto neoclásicas como marxista), así como las prácticas gubernamentales en vigor no le otorgaban, en la práctica, ningún papel a las PME en el desarrollo industrial de los países de la periferia. De ahí el hecho de que las políticas públicas fueran desde la tolerancia. (las pequeñas unidades de producción consideradas como una forma de supervivencia, rezagos de formas atrasadas de producción que tenderían a desaparecer a medida de que se lograra el desarrollo, hasta el asistencialismo. En este último caso se considera ventajosa su existencia únicamente por el empleo que generan y su apoyo se condiciona precisamente a su capacidad de generación de empleo, a la facilidad que presentan de crear nuevos puestos de trabajo con niveles muy bajos de inversión, razón por la cual, bajo esta óptica, nunca se habla de elevación de la productividad, de innovación tecnológica, de cambio técnico. Las políticas públicas sobre las pequeñas unidades de producción (PME), en los países en desarrollo, han estado co-determinadas por los cambios de perspectivas sufridos a nivel teórico en torno a la pertinencia en el uso de ciertos conceptos como tamaño óptimo, economías de escala, medidas de eficiencia y nuevos desarrollos tecnológicos⁴ e igualmente por el papel jugado por la PME en el desarrollo

industrial reciente de los países desarrollados.

Crisis del modelo fordista de acumulación

Como lo señala Coriat: "en los ochenta una cierta historia se termina, aquella centrada en los principios taylorianos y fordianos de la división rígida del trabajo, distribuida a lo largo de una línea desplazándose igualmente de forma rígida"⁵. Se termina la era de la producción de masas de productos indiferenciados y se inicia la era de la competencia por la calidad, la era de los productos específicos, la fabricación por lotes.

Los cambios llevados a cabo se han sustentado en innovaciones organizacionales y en innovaciones tecnológicas que han conducido a la conformación de un nuevo sistema productivo, conocido como automatización flexible.

La automatización flexible⁶

Bajo este nombre se encuentran dos grandes configuraciones productivas nuevas: I) el principio de la especialización flexible y II) Flexibilidad dinámica.

Para Piore y Sabel⁷ esta nueva configuración puede dar lugar a una nueva organización industrial donde las PME jugarían un papel determinante que permitiría relanzar el crecimiento industrial al interior de los países desarrollados.

La hipótesis central implícita, de Piore y Sabel, para Coriat, "es que no existen más productos con demanda suficientemente creciente y suficientemente estable para que una estrategia de economías de escala permita sustentar la supremacía de la gran serie"⁸. En otros términos, el

³ Benjamín Coréat, *L'atelier et le Robot*, Christian Bourgois Editeur, Paris, 1990 P. 180.

⁴ Una revisión de la literatura se encuentra en B. Gold, "Changing Perspectives on Size, Scale and Returns: on interpretative Survey. *Journal of Economic Literature*, March 1981, p.p. 5-33.

⁵ Op. Cit., p. 15

⁶ Construido a partir de Coriat, Op. Cit., capítulo cuarto.

⁷ *The second Industrial Divide*, Basic Books, New York, 1984.

⁸ Coriat, Op. Cit., p. 163.



modelo sólo tiene validez cuando la demanda es segmentada e inestable. Cuando el ciclo de vida del producto es muy corto o la series demandas muy reducidas. En condiciones como las de Colombia, con mercados segmentados y series cortas, las ventajas del modelo propuesto son evidentes, incluso en países desarrollados, para muchos bienes se presentan demandas en series cortas, con ciclos de vida del producto evolucionando rápidamente (problema de la moda), donde las firmas de menor tamaño logran adaptarse rápidamente a los cambios del mercado, logrando a través de la diferenciación del producto situarse en los nichos más lucrativos, creando permanentemente rentas monopolísticas, lo que les permite competir exitosamente con firmas de mayor tamaño, las cuales no logran aprovechar, dada la rapidez de los cambios, las ventajas de las economías de escala.

Flexibilidad dinámica

Este principio reposa fundamentalmente sobre las economías interactivas proceso-producto, movilizadas para lograr un uso más adecuado de las economías de escala y de dimensión.

La combinación de estas dos nuevas configuraciones productivas en la economía real, da lugar a profundas modificaciones del contenido de las relaciones entre las firmas.

Redefinición de las relaciones entre las firmas

Los cambios sufridos en las normas de competencia y de producción han llevado a modificaciones profundas en las relaciones entre las firmas a dos niveles.

- Entre las grandes empresas y sus proveedores y contratistas.

- Entre PME organizadas en redes de producción y distribución.

En consecuencia el concepto clave hoy en las relaciones entre grandes empresas y las firmas de menor tamaño que son sus proveedores de partes, piezas y prestación de servicios, es el de la *asociación*.

Como lo señala Giancarlo Santilli⁹ "la PME madre busca pequeñas unidades de producción con costos fijos muy reducidos y un equipamiento muy sofisticado". La firma gestora concibe el producto, controla la calidad y lo comercializa.

Los cambios anteriormente señalados han dado lugar igualmente a modificaciones profundas al interior de las grandes unidades de producción. Frente a la integración vertical, propia de las grandes empresas, se agregan nuevos tipos de encadenamientos, las empresas se "desintegran" y se concentran en sus actividades principales y contratan con proveedores y subcontratistas, labores que anteriormente efectuaban directamente.

Sin desconocer el papel que continuarán jugando las grandes empresas en el desarrollo industrial y el papel de las economías de escala, es innegable que la "pequeña y la mediana empresa encuentra o reencuentra, en el contexto de las nuevas normas de competencia, un espacio y un dominio y eficacia propia"¹⁰.

La literatura reciente, sobre el desarrollo industrial de los países centrales hace hincapié en el papel jugado por las PME en la generación de empleo y en la modernización del sector productivo. Así por ejemplo, Giancarlo Santilli señala cómo "El aliento nuevo de la Italia de los ochenta está sustentado primordialmente por una red cerrada de PME tecnológicamente a la vanguardia, que ha sustituido la gran ilusión de la industria pesada"¹¹. Sus características esenciales han sido: a) su fuerte arraigo a su entorno económico-social de donde obtiene los recur-

sos que necesita para crecer y desarrollarse; b.) su competitividad lograda a través de crecimientos importantes en productividad.

La combinación de: especialización e integración es la que les ha permitido a las pequeñas empresas italianas una organización muy flexible y altamente competitiva lo que ha dado lugar a que su tecnología "no sofisticada", en lugar de representar una debilidad, se convierte en una ventaja.

Las pequeñas unidades de producción en la nueva estrategia de desarrollo industrial colombiano

El objetivo central de una estrategia de desarrollo industrial, deberá ser la valorización del trabajo colombiano. Utilizar de manera más eficiente los recursos humanos y materiales (maquinaria, equipo, infraestructura física) con que cuenta el país. Con tal propósito se hace necesario adelantar acciones que modifiquen de manera simultánea las normas de producción y las normas de consumo. La estrategia que el Estado implante deberá crear situaciones que lleven a los industriales (como la estrategia, a su turno, más adecuada para mantener su presencia en el mercado en el largo plazo), a modificar sus rutinas de producción y de gestión y a desarrollar nuevas estrategias para su expansión. La acción del Estado deberá crear las situaciones que permitan inducir estos cambios y sostenerlos en el momento que se lleven a cabo. El éxito, de una estrategia como la esbozada, va a estar condicionado por la capacidad que tenga el Estado de coordinar las acciones que producen efectos a corto plazo con aquellas que los producen en el largo plazo. Mientras las primeras crean las situaciones que permiten inducir cambios en las rutinas de producción y de gestión y el desarrollo de nuevas estrategias de crecimiento, las segundas dan el soporte a cambios en las estructuras productivas

⁹ Giancarlo Santilli, "La Troisième Italie: Le rôle moteur des PME dans la mutation de l'économie Italienne", Problèmes Économiques No. 2041, 23 de septembre, 1987, p.p. 8-14.

¹⁰ Coriat, O. Cit. p. 184.

¹¹ Op. Cit. p. 9.



OBJETIVOS Y ACCIONES DE LA POLITICA INDUSTRIAL	
Estado	Empresa
1. Objetivos específicos	
I. Acelerar la reestructuración industrial	I. Mejorar su competitividad, tanto en el mercado interno como en el externo.
II. Inducir el cambio tecnológico.	II. Utilizar en forma óptima los recursos disponibles y reducir los costos de producción.
III. Utilizar más eficientemente los recursos dedicados al desarrollo industrial.	III. Desarrollar actividades en el plano estratégico que permitan transformar las capacidades de la empresa y un mayor dominio sobre su zona de influencia.
IV. Mejorar la inserción internacional de la industria manufacturera.	IV. Mantener o mejorar su posición en el mercado.
2. Acciones	
I. Política crediticia tanto para inversiones materiales como para las intangibles.	I. Inversiones en maquinaria, equipo o instalaciones.
II. Regulación sobre transferencia de tecnología.	II. Inversiones intangibles.
III. Política impositiva.	a. Nueva organización del trabajo productivo.
IV. Apoyo directo a la generación interna de tecnología y a su apropiación por parte del sector productivo	b. Estudios técnicos y comerciales.
V. Servicios técnicos: creación y consolidación de una red de metrología, normalización y control de calidad.	c. Gastos de investigación y desarrollo.
VI. Apoyo institucional.	d. Formación de cuadros de dirección.
	e. Calificación de técnicos y mano de obra.
	f. Reorganización de la empresa
	g. Selección y licenciamiento de tecnología.
	h. Optimización de procesos y modernización del equipamiento existente.
	III. Redes de comercialización

Objetivo y acciones específicas

El programa de desarrollo industrial recaerá específicamente sobre dos actores principales: el Estado y la Empresa. La siguiente matriz nos va a permitir establecer los objetivos específicos que se han fijado tanto el Estado como las Empresas, las acciones que deben llevar a cabo cada

uno de ellos y las relaciones que se establecen entre las acciones de los diferentes actores. El tejido más o menos denso de actuaciones que es necesario llevar a cabo para lograr los propósitos fijados. Es claro que la intensidad y el ritmo de las acciones gubernamentales estarán determinados por la magnitud de los cambios que se presenten en el campo de las empresas.

Como se puede observar en la matriz de objetivos y acciones, las políticas públicas están diseñadas para apoyar las acciones emprendidas por las empresas, de esta forma es factible que al mismo tiempo que se cumplen los objetivos propios de las unidades de producción se cumplan también los objetivos generales de transformación del sector productivo buscados por el Estado. ▣