

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

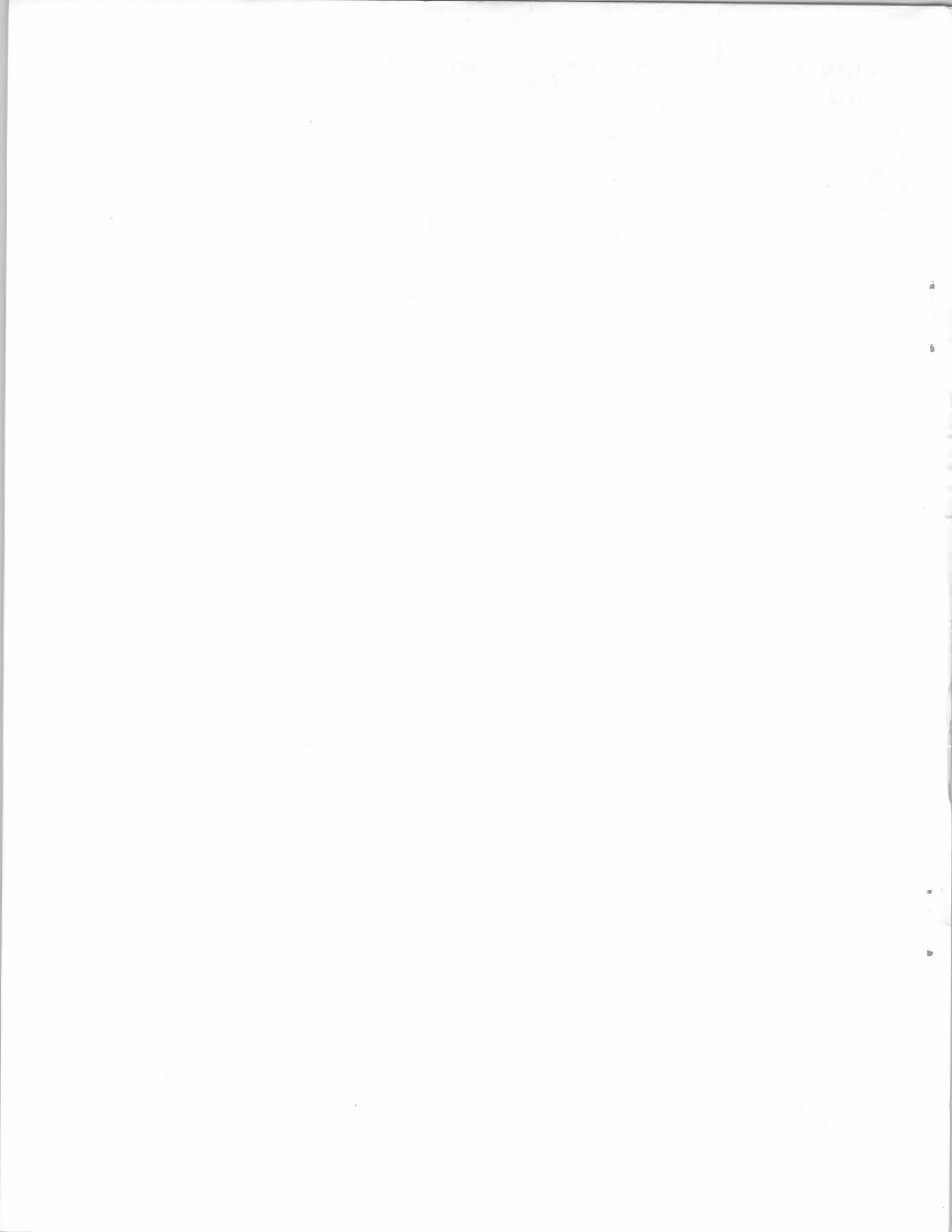
PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/122

EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA:
UN PLANTEAMIENTO SOBRE POLITICAS PUBLICAS */

Francisco Uribe-Echevarría

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación, corresponde a una traducción de "Small-Scale Industrial Development: a Policy Statement incluido en el Capitulo I, del libro "Small-Scale Production, Strategies for Industrial Restructuring". London, 1991.



Introducción

El presente capítulo tiene por objeto examinar y evaluar la orientación de las políticas públicas implícita en las actuales prácticas de promoción de la pequeña industria. Se hará hincapié en los fundamentos conceptuales de las políticas públicas, en la eficacia de los actuales sistemas de aplicación de las mismas y en los nuevos temas claves que se plantean en esta materia.

En la sección II se examinan las justificaciones que sirven de base a la actual popularidad de los programas de promoción de la pequeña industria, así como la variedad de criterios en relación con la ejecución de las políticas. En la sección III se analizan los nuevos temas claves en el contexto del papel del entorno de las políticas públicas, las opciones que se presentan a la intervención en función de la demanda y la oferta, la integración de los programas de fomento de la pequeña industria en las políticas nacionales de industrialización a través de los marcos sectoriales y regionales, y la heterogeneidad de las pequeñas unidades y la repercusión en la diferenciación de las políticas.

La conclusión principal a que se llega es que las prácticas actuales revelan una situación paradójica. Por una parte, un rico mosaico de iniciativas ha dado lugar al surgimiento de complejos sistemas institucionales para la acción colectiva dentro y fuera de las estructuras del Estado. Por otra parte, la carencia de políticas nacionales y la falta de marcos conceptuales de nivel intermedio y global han creado riesgos innecesarios y han restringido estrategias viables.

Se precisa un viraje abrupto de los esfuerzos actuales, que se centran en los proyectos, hacia un enfoque de políticas públicas encaminado a que la pequeña industria pueda contribuir de manera significativa al desarrollo. Dos aspectos de este viraje tienen primera importancia. En primer lugar, es necesario analizar la factibilidad de los objetivos de las políticas públicas desde el

punto de vista de los procesos de desarrollo industriales y regionales. En segundo lugar, es preciso crear nuevas áreas de intervención a nivel de la formulación y planificación de las políticas públicas. Además, se requieren marcos explícitos, en el plano nacional, para las políticas públicas, a fin de que en ellos se inscriban las reformas de políticas, las intervenciones en materia de planificación y los programas de asistencia; también es importante preparar directrices sectoriales y regionales para facilitar la articulación de los programas de promoción en los procesos de desarrollo locales y regionales. Por último, para alcanzar niveles más satisfactorios de eficacia de las políticas públicas, es preciso fortalecer la capacidad de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

El fomento de la producción en pequeña escala:
la evolución de los criterios

La tarea de fomentar la pequeña industria tiene un historial relativamente largo. En América Latina existían programas bien organizados desde mediados de los años cincuenta. En ese entonces, la asistencia técnica era todavía escasa, pero se habían creado programas financieros en México, Venezuela y Argentina; a estos siguieron los de Brasil, Chile y Colombia, que lanzaron sus propias iniciativas en el decenio de 1960 (Naciones Unidas, 1969).

En estas primeras iniciativas se manifestó un consenso notable en cuanto a objetivos e instrumentos. Estos se orientaban a la formación de un estrato de pequeñas firmas manufactureras modernas, lo que facilitaría la transición a partir de empresas familiares o artesanales. La creación de empleos constituyó un objetivo importante, pero se mantuvieron rigurosos criterios de eficiencia. La realización de estos programas, establecidos para contrarrestar la discriminación negativa que sufría la pequeña industria a causa de las estrategias de sustitución de importaciones, estaba a cargo de organismos estatales o paraestatales.

En Asia, también en los años cincuenta, el gobierno de la India creó un plan promocional muy detallado, con fundamentos distintos y orientado hacia objetivos un tanto diferentes (Suri, 1988). Bajo la influencia del pensamiento de Gandhi y de la convicción de que las pequeñas unidades de producción ahorran capitales, la India instituyó un programa dirigido a la industria aldeana y casera, que posteriormente se ampliaría al sector de la pequeña industria moderna. A diferencia del criterio aplicado en América Latina, el gobierno de la India empezó a proteger las tecnologías que hacían uso intensivo de la mano de obra, así como la actividad artesanal de manufactura de telas y la industria aldeana y familiar a través de un complejo sistema de incentivos, subvenciones y reglamentaciones de reserva del mercado destinados a estimular la demanda. Indonesia y Corea ensayaron después un enfoque similar de sus políticas públicas, aunque en una escala mucho menor.

En Africa, los programas orientados a apoyar la pequeña industria hicieron su aparición poco tiempo después de la independencia, a mediados de los años sesenta; Tanzania y Kenya figuraron entre los primeros en adoptar estas políticas. En los programas africanos se ha hecho hincapié en el suministro de parques industriales y la capacitación de los empresarios. Kenya y Ghana figuran como ejemplos del suministro de parques industriales (Child, 1977; Banco Mundial, 1978; Aryee, 1977), mientras que Botswana, Kenya y Ghana organizaron programas de capacitación de empresarios (Livingstone, 1982). Estos programas a menudo se vincularon a las políticas de africanización, en los que la asistencia se proponía primordialmente transferir la actividad comercial a los nacionales autóctonos (Page, 1979).

En el transcurso del tiempo la adopción de políticas de la pequeña industria, ha sido inspirada por una lista impresionante de objetivos que van desde la utilización eficiente de los factores, la generación de empleos, la industrialización innovadora y el

desarrollo empresarial, hasta el estímulo y la democratización de la formación de capital, el desarrollo regional, el alivio de la pobreza y el favorecimiento el medio ambiente.¹

Ultimamente, el papel que cumplen las pequeñas unidades en el cambio tecnológico actual y en el surgimiento de sistemas flexibles de producción especializada en los países industriales ofrece nuevas oportunidades para una orientación novedosa de las políticas públicas (Priore y Sabel, 1984; Storper y Walker, 1989; Scott, 1988). Esto es especialmente cierto en América Latina, en donde un proceso de reindustrialización con buenos resultados constituye la clave para la continuación del desarrollo y la solución a largo plazo de los problemas de empleo en las zonas urbanas.

Esta lista impresionante de beneficios potenciales resulta atrayente para países en desarrollo que presentan problemas de lento crecimiento, déficit de capital, altos niveles de desempleo, enormes diferencias económicas entre zonas rurales y urbanas, desigualdades regionales, creciente concentración de capital y dificultades crónicas en el sector exportador. Por consiguiente, no sorprende que el desarrollo de la pequeña empresa haya concitado tal grado de atención de parte de instituciones gubernamentales e internacionales.

Raciocinios implícitos: tres enfoques posibles

Las expectativas antes mencionadas en relación con el potencial de la producción en pequeña escala provienen de tres raciocinios distintos. El primero surgió cuando se vieron los límites que tiene la "modernización" en lo que respecta al desarrollo social y el crecimiento económico. El segundo conjunto de ideas, que recuerda las de Schumpeter, se origina en la revalorización del papel que desempeñan las capacidades gerenciales y el espíritu empresarial en los procesos de desarrollo. El tercero se centra en nuevos sistemas flexibles de producción, hechos posibles por las últimas novedades

tecnológicas, como medio para revitalizar procesos industriales estancados.

La supremacía hasta entonces indiscutida de las estrategias de modernización basadas en distintas versiones del modelo de Lewis comenzó a objetarse seriamente a mediados de los años setenta (Lewis, 1954; Fei y Ranis, 1975; Todaro, 1976; Streeten, 1981). En ese entonces, se criticaban con severidad las consecuencias sociales de este modelo, ya que se suponía que perpetuaba la pobreza y las desigualdades sociales.

El período de posguerra fue testigo de elevadas y rápidas tasas de crecimiento económico e industrialización en la mayoría de los países en desarrollo.²

Entre 1950 y 1975, el ingreso anual por habitante del mundo en desarrollo había crecido a un promedio de 3.1%³ (Hughes y Schilling, 1978). Sin embargo, este crecimiento, caracterizado por inversiones masivas en grandes sectores que hacían uso intensivo del capital, todavía no había podido resolver los problemas del desempleo y la pobreza. A mediados del decenio de 1970, unos 700 millones de personas (más de la tercera parte de la población de los países en desarrollo) seguían viviendo en condiciones de extrema pobreza (Banco Mundial, 1977).

Las nuevas estrategias de desarrollo rechazaban la idea de que el crecimiento económico sin reservas fuera necesariamente equivalente a desarrollo. Estos nuevos criterios buscaban la manera de combinar crecimiento económico y equidad social, asociar el desarrollo con el mejoramiento en la base de la escala social (Seers, 1969) y redefinir los objetivos de "generación de empleos", "crecimiento con redistribución" o "satisfacción de las necesidades básicas" (OIT, 1972; Chenery y otros, 1974; Streeten, 1981). El nuevo paradigma abogaba por un desarrollo equilibrado, contrapuesto a la modernización selectiva; por la transformación económica

gradual con hincapié en el desarrollo rural, y por la adopción de tecnologías más adecuadas a la dotación de factores de los países menos adelantados (Stewart, 1972). La aparición de elocuentes defensores de las ventajas de la "pequeña escala", cuyos mejores exponentes fueron Schumacher y su grupo para elaborar tecnologías intermedias (Intermediate Technology Development Group, ITDC), significó un considerable apoyo a estas nuevas propuestas de políticas públicas (Schumacher, 1973).

Hacia finales de los años setenta se había generalizado la creencia de que esta clase de estrategias crearía más empleo total, puesto que el empleo directo para determinado nivel de inversión de capital sería necesariamente más elevado que en la industrialización con mayor uso intensivo de capital, y que la creación indirecta de empleos no se vería básicamente afectada por la escala o composición del sector manufacturero (Banco Mundial, 1978).⁴

Aunque estas estrategias se incorporaron en muchos planes nacionales, sus repercusiones han sido escasas (Standing, 1988).⁵ La agudización de la crisis económica a comienzos de los años ochenta revivió el interés en el sector de pequeña escala, aunque con un énfasis un tanto diferente. En condiciones recesivas, el apoyo a las actividades en pequeña escala e "informales" se convirtió en elemento constitutivo de las políticas para sustentar las estrategias de supervivencia de los pobres y reducir los gastos de inversión en generar empleos. Este enfoque de las "estrategias de subsistencia" relegó a segundo plano los aspectos del desarrollo y los criterios de eficiencia (económica).⁶

El segundo raciocinio acerca del desarrollo de la pequeña empresa se basa en el pensamiento schumpeteriano acerca del papel fundamental para el desarrollo del espíritu empresarial y las capacidades gerenciales. La escasez de ambos recursos en los países en desarrollo pone de relieve el papel potencial que cumple el

sector de pequeña escala en dos aspectos complementarios: como área de capacitación y plantel de sectores medianos y grandes y como usuario eficiente de la capacidad empresarial y de organización autóctona existente, que de otra manera no se aprovecharía (Page, 1979).

Los resultados de las investigaciones relativas a la importancia de la capacidad de las empresas para obtener la máxima producción con determinado conjunto de insumos justifican con fundamento tales preocupaciones (Leibenstein, 1966; Farrell, 1957; Kilby, 1962; Kopp, 1981; Meller, 1976; Page, 1979, 1980, 1984). Casi invariablemente se ha descubierto que esta capacidad constituye una fuente fundamental de mejoramiento de la eficiencia potencial, lo que subraya la importancia de las prácticas gerenciales apropiadas ⁷ (Kilby, 1962; Leibenstein, 1966).

En los países avanzados la respuesta neoconservadora a la crisis de la acumulación capitalista fue gradualmente adquiriendo fuerza durante los años setenta, reforzándose así la argumentación en favor de la pequeña industria. Desde esta perspectiva, se requerían actitudes favorables a las actividades en pequeña escala para favorecer una desintegración vertical y una externalización de los subprocesos de producción necesarios para reducir los costos en general y, en particular, para evitar algunas de las rigideces de los mercados oficiales de trabajo (Aglietta, 1979).

En síntesis, el regreso a una interpretación más schumpeteriana del desarrollo, en que los empresarios desempeñan el papel principal y donde el Estado y la burocracia tienen como única misión asegurar la igualdad de condiciones, sería inaceptable en lo social, inestable en lo político e ineficiente en lo económico sin un vigoroso sector de pequeña escala. Además, la reconocida actitud innovadora de las empresas pequeñas refuerza su revalorización en los períodos de cambios tecnológicos significativos, como el actual (Rothwell y Zegfeld, 1982; Mason y Harrison, 1985).

A comienzos del decenio de 1980 ya se observaban intentos por transferir el nuevo paradigma a los países menos adelantados, en donde el "sector de la microempresa" desempeñaría un papel protagónico. El antiguo "sector informal", redefinido de este modo, se reinterpretaba convenientemente como una "reserva empresarial reprimida" y se señalaba como un elemento clave de las políticas de desarrollo. Se preveía que la liberación de este potencial introduciría cierta flexibilidad en las economías de los países menos adelantados y crearía nuevas perspectivas respecto del desarrollo económico (de Soto, 1987).

El tercer raciocinio acerca de la importancia de la producción en pequeña escala proviene de las supuestas ventajas de la flexibilidad en la organización productiva. Hace varios decenios se reconoció el papel que cumplieron en el éxito aparente de los criterios de promoción de las exportaciones en los países del Asia sudoriental las pequeñas unidades de producción eficientes, flexibles y confiables (Chenery y Taylor, 1968; Balassa, 1980; Kaplinsky, 1983; Chenery y Syrquin, 1986).

Los recientes adelantos tecnológicos y organizativos han logrado que las pequeñas plantas sean eficientes y han mejorado al mismo tiempo el ámbito de la coordinación entre unidades de producción especializada. La vasta reestructuración tecnológica de las economías avanzadas desencadenada por estas innovaciones ha fortalecido considerablemente la argumentación en favor de la pequeña empresa. Hasta los años setenta, las economías occidentales se caracterizaban por un núcleo de grandes industrias de producción tales como las fábricas de automóviles y equipos de transporte, bienes de consumo duraderos para el hogar, bienes de capital, etc. (Lipietz, 1982). La saturación de los mercados tradicionales de consumo masivo, la diferenciación de la demanda y la utilización intensiva de las posibilidades creadas por la nueva tecnología de la información han dado origen a formas más flexibles de organización industrial.⁸

La "nueva organización" se basa en nuevas actitudes, la utilización de máquinas multifuncionales, trabajadores especializados y nuevas formas de relaciones laborales, y se caracteriza por la facilidad para cambiar las configuraciones de los procesos y el uso difundido de estrategias de diversificación de productos (Anglietta, 1979; Piore y Sabel, 1984; Storper, 1984; Scott, 1988). Las unidades de producción funcionan en grandes sistemas de complejas relaciones externas y crean procesos laborales flexibles. Esta mayor capacidad de apreciar las ventajas de las economías de agrupación y de alcance amplía el papel potencial de los sistemas de producción en pequeña escala.⁹ Si realmente resulta viable el desarrollo de estas formas alternativas de organizar la producción industrial en los países en desarrollo, podría haberse marcado un hito estratégico en relación con algunos de los problemas más importantes que enfrenta la industrialización en esos países.

Conservación del equilibrio: teorías, expectativas y realidad

Todavía existe considerable discrepancia respecto del grado en que la pequeña empresa puede satisfacer en los países en desarrollo las expectativas anteriormente indicadas. Muchos autores sostienen que estas se han originado principalmente en especulaciones teóricas o en fenómenos observados en los países adelantados (Bromley, 1985). En realidad, puesto que muchas de estas especulaciones carecen de nitidez y de un adecuado respaldo, las dudas respecto de la transferibilidad de las experiencias no siempre están fuera de lugar. En consecuencia, han surgido muchas preguntas que aún aguardan una respuesta satisfactoria:

¿Utilizan los recursos de manera eficiente los pequeños productores?

Esta pregunta tiene dos aspectos: beneficios potenciales en materia de eficiencia al utilizar la producción en pequeña escala, con uso

intensivo de mano de obra en vez de la producción en gran escala con uso intensivo de capital para los mismos productos, y ventajas de eficiencia en general que se logran mediante la especialización en sectores de la industria en que el pequeño productor predomina y es eficiente.

Las pruebas que sirven de apoyo al desempeño económico superior de las pequeñas unidades para producir los mismos productos en una diversidad de industrias distan de ser definitivas. No resulta fácil hacer comparaciones válidas, puesto que la diferenciación de los productos permanece oculta al menos hasta el tercer dígito en los grupos que se forman utilizando el sistema uniforme de clasificación industrial. Además, las grandes y pequeñas empresas que fabrican los mismos productos suelen tener grados muy distintos de integración vertical, y los efectos distributivos, técnicos y de escala que se superponen a las diferencias observadas en materia de eficiencia no hacen más fácil sacar conclusiones definitivas.

Sin embargo, en general, la mayor parte de los estudios han producido resultados mixtos o inclusive no han revelado ninguna diferencia importante en la relación capital-trabajo o capital-producto. Las pequeñas unidades tradicionales utilizan más mano de obra por unidad de producto, pero no siempre utilizan menos capital por unidad de producto (Fleming, 1970; Meller, 1975; van Heemst, 1977; White, 1978, Krueger, 1980; Sandesara, 1981; Gold, 1981; Bruch, 1988; Corobo y de Melo, 1983; Page, 1984; Lee, 1986; Little, 1987). En Africa las empresas pequeñas tradicionales más importantes (que emplean menos de 30 trabajadores) utilizan más capital por unidad de producto que las industrias medianas y grandes, lo que indica que utilizan ya sea "tecnologías distintas e ineficientes" o presentan "niveles elevados de ineficiencia técnica" (Page, 1979).¹⁰ En América Latina, los resultados obtenidos por Meller en Chile indican que las empresas de diversos tamaños pueden ser eficientes, que existe una variación

considerable dentro de las industrias según el tamaño y que las funciones de producción en algunas industrias pueden ser heterotéticas (1975). El estudio de pequeños productores de calzado en Colombia no respaldó el argumento de que la pequeña empresa es intrínsecamente más eficiente. Empresas de diversos tamaños figuraron entre las más eficientes desde el punto de vista de la productividad total de los factores, en tanto que la ineficiencia técnica se estimó como muy significativa (Uribe-Echevarría, 1986; Solano, 1990). ¹¹

Otros estudios parecen indicar que el pequeño productor es más bien un usuario ineficiente de capital en muchas ramas y que las variaciones regionales son importantes en este respecto (Vinod, 1973; Miller y Jensen, 1978; Lande, 1978; Carlino, 1979; Luger y Evans, 1988; Sasaki, 1988). Algunas de estas diferencias regionales se han observado en Colombia (Uribe-Echevarría y Forero, 1986; Pinto y Arango, 1986) y en Chile (Román, 1990).

La India ha sido otro campo de experimentación en relación con la eficiencia de la pequeña industria. En muchos casos se ha determinado que el sector de pequeña escala tiene menor productividad laboral y de capital y mayores costos unitarios de operación (Hajra, 1965). Según Dhar y Lydall, las unidades que emplean menos de 50 trabajadores y utilizan maquinaria moderna usan más capital por unidad de producción que las grandes fábricas (1961). Además, Little aportó pruebas que mostraban que el desempeño más eficiente correspondía a las escalas medianas de producción y no a las pequeñas (1987).

En general, se llega a la conclusión de que la situación difiere entre los sectores, tipos de fábricas y regiones. Esto exige para la formulación de políticas públicas, un enfoque sectorial y regional, y no sólo un criterio basado en la escala (Uribe-Echevarría, 1987; de Haan, 1989).

A diferencia del aspecto de eficiencia, difícilmente puede objetarse desde una perspectiva teórica el criterio de especialización. En realidad, si una economía logra especializarse en industrias en las que la producción en pequeña escala es eficiente, todos los objetivos principales se alcanzan en forma simultánea. En general, en tal situación, la eficiencia sería congruente con la expansión del empleo y el crecimiento económico.

Para las políticas públicas, se transforma entonces en crucial el tema de viabilidad de tales estrategias. Puede resultar difícil crear la necesaria estabilidad y ampliación de la de productos fabricados por esas industrias. Los mercados de exportación, aunque extensos en teoría, se ven limitados por las actitudes proteccionistas en los países que pagan altos salarios y por dificultades de los países en desarrollo para suministrar las cantidades y calidades exigidas. Por otra parte, el potencial que se atribuye a los mercados internos depende de la validez de las hipótesis relativas al efecto de las variaciones en la distribución del ingreso sobre la estructura de la demanda. Este aspecto se analizará más adelante, junto con el papel que desempeña la pequeña industria en la atención de las necesidades básicas y el logro de un crecimiento equitativo.

¿Resultan realistas las afirmaciones relativas a los resultados de la generación de empleo de la pequeña industria?

La pequeña industria usa menos capital por puesto de trabajo creado y, por lo tanto, puede decirse que genera más empleo en relación con un determinado monto de capital. Sin embargo, tal como sostienen varios autores, es preciso reconocer que existe una diferencia entre la creación directa de empleo y el aumento del empleo total. El problema lo planteó Sutcliffe a comienzos de los años setenta y en investigaciones realizadas en América Latina se ha determinado a menudo que la creación indirecta de puestos de

trabajo mediante inversión en el pequeño sector es bastante pequeña en comparación con las repercusiones de la inversión en la gran industria (Sutcliffe, 1971; Meller, 1978). Se ha planteado un problema similar con el empleo en los servicios, lo que contradice las conclusiones del documento sectorial de 1978 del Banco Mundial (Cooper, 1990).

Las últimas investigaciones han puesto también en entredicho los supuestos acerca de la flexibilidad del sector informal para absorber la mano de obra. La experiencia de la recesión de los años ochenta indica que esta flexibilidad se ha sobreestimado (Uribe-Echevarría, 1989). Solamente las empresas familiares (que no emplean mano de obra contratada) y el sector de los empleados por cuenta propia absorbieron mano de obra durante los períodos en que se produjo una disminución de la demanda agregada. Por el contrario, el empleo en el sector de las microempresas fluctuó junto con la producción. A su vez, los planes de producción dependían del equilibrio entre el efecto "positivo" de sustitución y el efecto "negativo" de contracción que acompaña los períodos recesivos (Lautier, 1988; Hugon, 1988; Uribe-Echevarría, 1989). Desafortunadamente, no es muy corriente que se presenten fuertes efectos de sustitución capaces de contrarrestar el impacto recesivo de los costos salariales decrecientes en el sector moderno y la disminución de la demanda de insumos intermedios. Por consiguiente, en muchos casos, las microempresas muestran un comportamiento procíclico que contradice la absorción del desempleo que se espera de ellas. Por lo tanto, se puede cuestionar seriamente la utilización de las microempresas con fines anticíclicos. En primer lugar, el subsector que emplea mano de obra contratada (el más dinámico) necesitaría una demanda creciente para expandir el empleo, lo que contradice el fundamento mismo de las políticas. En segundo lugar, la expansión del empleo por cuenta propia en época de recesión equivaldría a redistribuir el ingreso entre los pobres, lo que agravaría las diferencias de ingreso en la sociedad (Uribe-Echevarría, 1989).

Por último, la deficiente calidad del empleo generado en estas empresas también causa preocupación. Una gran proporción de la pequeña empresa posee márgenes operacionales también pequeños. Sólo puede mantenerse en el mercado mediante la utilización de mano de obra barata y absteniéndose de invertir en equipos e instalaciones para proteger a los trabajadores. En consecuencia, muchas de ellas presentan condiciones deplorables: prolongadas horas de trabajo en lugares hacinados, insalubres e inseguros y una mano de obra que cuenta con frecuencia con una elevada proporción de mujeres y niños (Bromley, 1985).

¿Posee la pequeña empresa en los países en desarrollo posibilidades reales de capacidad empresarial y desarrollo industrial?

Con frecuencia se objeta la referencia al comportamiento empresarial debido a que se identifica en forma imprecisa al pequeño operador (generalmente muy pequeño) con una clase empresarial. Se afirma que sus "empresas" son demasiado pequeñas y muy a menudo cuentan con menos de tres trabajadores. Además, la mayoría se ocupa de actividades económicas residuales y se halla atrapada en la producción de bienes "inferiores" de baja elasticidad con respecto al ingreso. Solamente una minoría produce para un mercado sumamente rentable de altos ingresos o de exportación. Los empresarios son pobres y generalmente no se someten a normas o reglamentaciones; algunos son totalmente ilegales. En síntesis, la "informalidad" tiene una gran incidencia dentro del pequeño sector de los países en desarrollo, y este sólo hecho limita la transferibilidad de las experiencias de los países adelantados.

La creación de pequeñas empresas representa indudablemente un proceso considerable de formación de capital, pero se ha puesto seriamente en duda el supuesto papel de semillero de las microempresas muy diminutas (familiares o de poblado) en la

formación de modernas empresas pequeñas y medianas. Liedholm y Porter, citados por Farbman y Lessik (1989), descubrieron que en Africa pocas empresas se transformaban gradualmente de microempresas a firmas de tamaño mediano. En Nigeria, solamente provenían de microempresas 43.7% de las empresas pequeñas (de 7 a 50 trabajadores) y medianas. Se descubrió que la situación era peor en Sierra Leona (30.1%), Rwanda (10.7%) y Botswana (20.0%). Berry ha documentado el caso colombiano, donde las primeras industrias rurales pequeñas tuvieron escasa o nula importancia en la industrialización ulterior (Berry, 1987).

También puede considerarse con escepticismo el papel que cumplen las pequeñas industrias en difundir las inversiones hacia un mayor número de propietarios. Como observó de Haan (1989) cuando analizó el caso de la India, este ámbito se halla considerablemente reducido por la práctica de grandes empresas o familias acaudaladas de invertir en modernas unidades de pequeño tamaño para evadir impuestos o sustraerse a la legislación laboral.

¿Constituye la pequeña industria la clave para satisfacer las necesidades básicas y para lograr el crecimiento equitativo?

La idea de que la pequeña industria puede desempeñar un papel importante en la elaboración de estrategias que se centran en la satisfacción de las necesidades básicas se fundamenta en tres supuestos generalmente aceptados:

- los pobres consumen más productos que hacen uso intensivo de mano de obra;
- la pequeña industria se especializa en tales productos,
y
- la pequeña industria de técnicas sencillas.

Existen pruebas relativamente sólidas, aunque incompletas, acerca del mayor uso intensivo de mano de obra en la fabricación de

los productos básicos que consume la población de bajos ingresos (Little, 1987). Sin embargo, esto no significa necesariamente que la redistribución del ingreso repercuta considerablemente en el empleo total. El resultado real dependerá de la cuantía del impacto indirecto y con frecuencia se ha determinado que éste es relativamente pequeño (Cooper, 1990). Los intentos por medir posibles subestimaciones, aunque positivos, no permiten llegar a conclusiones globales definitivas agregadas (Morawetz, 1974; Tokman, 1974; House, 1978; Aryee, 1981; Cooper, 1990).

También se ha cuestionado la tesis de que la pequeña industria se especializa en producir bienes para los grupos de bajos ingresos y algunas pruebas empíricas aportan cierta credibilidad a esta objeción. Las pequeñas empresas constituyen una fuente importante de bienes para los pobres, pero muchas de ellas no producen para aquéllos ni son necesariamente intensivas en mano de obra. Por consiguiente, el crecimiento del sector de pequeña escala puede no significar en sí mismo una mayor disponibilidad o menores precios de los productos necesarios para los pobres. Por la misma razón, un mayor consumo de los pobres quizá no se traduzca en niveles más elevados de demanda de los productos de la pequeña industria.

El debate acerca de la elasticidad de la demanda en función del ingreso para los productos de la pequeña industria, aunque de larga data, nunca se ha resuelto de manera definitiva (Hymer y Resnick, 1969; Massel, 1969; OIT, 1972, 1974, 1976; Mellor, 1976; Liedholm y Chuta, 1976; King y Byerlee, 1978; Chuta y Liedholm, 1979; Jhaveri, 1981; Saith, 1989a).

Las afirmaciones acerca del potencial de la producción en pequeña escala para reducir las desigualdades regionales deben también considerarse con cautela. Solamente los microproductores tradicionales de zonas rurales y poblados parecen estar en situación de pasar por alto las economías de escala y las externas, y su importancia disminuye rápidamente con el desarrollo económico

(Uribe-Echevarría, 1990).¹² En consecuencia, las variaciones en la estructura espacial de la oferta no son equivalentes al paso de una escala de producción pequeña a una grande.

No sorprende que desde hace mucho tiempo el argumento generalmente se desplaza a postular un ámbito considerable para la expansión de la pequeña industria rural (Anderson, 1982; ONUDI y otros, 1987). Desafortunadamente, estas evaluaciones pueden considerarse excesivamente optimistas y mayormente como el resultado de desconocer las diferencias entre la microempresa de la zona rural (industria familiar, doméstica y de poblado) y la microempresa de la región urbana (el sector informal) (Uribe-Echevarría, 1990).

Es viable la especialización flexible en los países menos adelantados?

La mayor parte de los ejemplos del desarrollo exitoso de la especialización flexible en general, y de la agrupación eficiente de los pequeños productores en particular, se dan en los países desarrollados, especialmente en varias regiones de Europa occidental (Cortellese, 1988, Nijkamp, Alters y van der Mark, 1987; Aydalot, 1987; Giaoutzi, 1987). La situación es mucho menos clara en los países en desarrollo. Han surgido sistemas similares de producción en los países de reciente industrialización de Asia, de los que la provincia china de Taiwán, Hong Kong y Singapur constituyen buenos ejemplos, y se ha podido documentar ciertos progresos en la externalización de los subprocesos de producción en algunos países menos adelantados (Méndez, 1989; Portes, Castells y Benton, 1989). Sin embargo, aún no está clara en los países menos adelantados la capacidad de crear y desarrollar pequeñas y medianas redes de producción independientes de los grandes núcleos, y poco se sabe acerca de las condiciones para hacerlas viables.

Prácticas actuales de promoción: criterios, tendencias
y perspectivas

El problema de las políticas públicas

Un sector limitado o débil de **empresas** de pequeña escala refleja una preferencia empresarial por la **inversión** en industrias con rendimientos de escala cada vez **mayores**, carentes de opciones tecnológicas o bien la elección de **tecnologías** que hacen un uso más intensivo del capital, cuando puede **hacerse** tal opción. Por consiguiente, a fin de lograr sectores **pequeños** de mayor tamaño o más vigorosos, es preciso asignar recursos a las actividades en que las economías de escala tienen menor **importancia** (hacer cambios en la composición); o bien, orientar a los **empresarios** para que escojan tecnologías más intensivas en **mano de obra** (hacer cambios en la estructura).

La reasignación de recursos entre **actividades** es básicamente el resultado de hacer cambios en sus **productividades** relativas de factores, que producen variaciones en las **curvas** de la demanda y la oferta. El cambio estructural, que se **traduce** en modificaciones de la distribución de magnitudes en una **determinada** actividad monoprodutora, se determina básicamente **por** las condiciones de la oferta, que crean desfases de eficiencia en la utilización de los factores entre empresas de diferente tamaño.

Ambos tipos de decisiones dependen en gran medida de los efectos del entorno de las **políticas públicas** sobre los factores y los productos. Las políticas que **afectan** las estructuras de la demanda, como las tasas efectivas de protección, el tipo de cambio, los impuestos a las exportaciones y la **distribución** del ingreso tanto sectorial (sectores agrícola e industrial, urbano y rural) como vertical, afectan el primer tipo de **decisiones** e introducen cambios en la composición. Las políticas **que** afectan los precios y la disponibilidad del capital, la **mano de obra** y otros insumos y,

en general, la rentabilidad relativa de los distintos productores y técnicas de producción, influyen en el segundo tipo de decisiones y inducen cambios estructurales.

Al mismo tiempo, las opciones que se presentan a los empresarios pueden restringirse por falta de recursos o porque éstos no son accesibles para el pequeño productor. La causa puede estar en deficiencias de los sistemas institucionales de distribución, en el control que otros sectores ejercen sobre estos sistemas o en la incapacidad del sector pequeño para acceder a los recursos. En tales casos, el suministro de la asistencia necesaria para corregir estas deficiencias debe considerarse un objetivo clave de toda política de promoción.

El estímulo a la expansión del pequeño productor puede, por lo tanto, revestir dos formas (no necesariamente excluyentes): a nivel de proyectos o programas, algunos beneficiarios pueden recibir asistencia para superar sus problemas -es el criterio de asistencia a nivel de proyectos; o, a nivel de las políticas, pueden introducirse cambios para eliminar la discriminación negativa o imponer una discriminación positiva para conjuntos enteros de pequeñas firmas en un entorno de políticas o de instituciones: criterio de reforma de políticas. En principio, ambas estrategias pueden aplicarse de manera independiente, pero en la mayoría de los casos el éxito de las reformas de las políticas puede depender de la eficacia en la distribución de la asistencia, la que a su vez puede ser dudosa, o alcanzar sólo a subconjuntos de pequeñas empresas en un entorno muy sesgado en materia de políticas públicas.

La importancia de cada serie de factores puede variar de un caso a otro, pero en la medida en que las decisiones empresariales sufren deformaciones debidas a políticas que afecten de manera desigual las diversas actividades económicas, la gama y la magnitud

de la asistencia necesaria para contrarrestar los efectos de las políticas serán cada vez más amplias y mayores.

El criterio de asistencia a nivel de proyectos

Los criterios de asistencia a nivel de proyectos se centran en actividades de la producción y el comercio y se orientan en función de la oferta. Hasta el momento han tenido un claro predominio y se han traducido en gran número de intervenciones autónomas dirigidas a poblaciones específicas a las que se desea llegar. La mayor parte de estos esfuerzos se realiza de manera fragmentaria, puesto que todavía es raro encontrar en los países en desarrollo enfoques nacionales amplios para ofrecer asistencia a las pequeñas empresas manufactureras (ACDI, 1986).

Los sistemas actuales de distribución de esta asistencia se hallan también fragmentados y rara vez se coordinan. Han surgido a través de un proceso histórico en el que se han superpuesto varias capas que han dado origen a una intrincada trama institucional.

Las evaluaciones del desempeño de este sistema institucional fragmentado, desarticulado y descentralizado revelan varias ventajas. Se trata de un sistema flexible que ha demostrado su versatilidad para adaptarse rápidamente a la variación de las prioridades así como su capacidad de respuesta a los problemas de más amplio alcance que le plantean las iniciativas gubernamentales.

Sin embargo, el sistema adolece de varias dificultades. Muchas entidades pueden haberse adaptado a las nuevas orientaciones, pero no todas han progresado en igual medida para transformar sus prácticas operacionales, sus actividades de planificación y sus intereses en materia de investigación. Por consiguiente, la eficacia de muchos programas es aún muy dudosa y sigue siendo esquiva la aspiración de generar un progreso económico de largo

plazo, financiado con medios propios y capaz de consolidarse a sí mismo. Hay varias razones para ello:

- Muchas instituciones carecen de capacidad profesional debido a la escasez de personal capacitado.
- El aprendizaje empírico es todavía un mecanismo incipiente; por consiguiente, los buenos resultados se pasan por alto y los fracasos se sepultan discretamente.
- Se ha investigado poco --y por lo tanto existe escaso conocimiento profundo-- acerca de los temas vinculados a la producción en pequeña escala.

Además, la distancia entre la capacidad de estos sistemas y la demanda de apoyo parece ir en aumento, característica que puede volverse crítica para el éxito de la actual fase de expansión. Es preciso encontrar soluciones a estos problemas a fin de evitar una utilización ineficiente de los recursos.

En términos más generales, la experiencia acumulada en la aplicación de este enfoque indica que la simple estrategia de asistencia a nivel de proyectos no basta para lograr los resultados masivos que se necesitan para contribuir significativamente a generar empleos e ingresos (ACDI, 1986).

El criterio de reforma de las políticas públicas

El hecho de destacar la importancia de las reformas de las políticas públicas es un acontecimiento relativamente reciente, y su aplicación constituye todavía un hecho raro en los países en desarrollo. A mediados del decenio de 1980, los nuevos datos empíricos y los progresos teóricos revalorizaron la función del entorno de políticas públicas en los planos global, intermedio y sectorial en la determinación de la magnitud, la función y las principales características de la economía del sector de pequeña escala. Las empresas buscan, mediante una gran diversidad de

políticas, la manera de alcanzar sus objetivos (elevar al máximo las utilidades, el ingreso familiar, etc.) de conformidad con las condiciones creadas en los mercados de factores y de productos. Dichas políticas a menudo concebidas por separado, interactúan; acumulan efectos, e influyen en la estructura global de la demanda y la disponibilidad o rentabilidad de las diversas tecnologías de producción posibles (Haggblade, Liedholm y Mead, 1990).

Las variaciones en la estructura de la demanda interna y los mercados de exportación influyen en el tamaño y el papel del sector de pequeña escala a través de la composición de la mezcla de productos, mientras que la disponibilidad o rentabilidad de las diversas tecnologías ejerce un efecto similar a través de los procesos de transformación estructural intra-industrial, que modifican los papeles desempeñados por los distintos tipos (tamaños) de empresas.

Las recomendaciones para crear un entorno de políticas públicas que sea favorable o al menos neutro para el pequeño productor se basan en interpretaciones teóricas del funcionamiento de los mercados de factores y productos.

Las distorsiones del mercado en el entorno de las políticas públicas

Los autores neoclásicos señalan que la mayoría de los entornos de políticas públicas en los países en desarrollo "discriminan fuertemente" en contra de la pequeña empresa mediante la introducción de estructuras desfavorables tanto en los mercados de factores como en los de productos. En el caso de estos últimos, el impacto de algunas políticas sobre la distribución del ingreso (fijación de precios de productos agrícolas e industriales, política fiscal, régimen impositivo, etc.), combinado con los efectos de las tasas reales de protección respecto de los precios de bienes competitivos, castigan la demanda de los productos

intensivos en mano de obra que se prestan mejor a la producción en pequeña escala.

En el caso de los mercados de factores, los analistas neoclásicos sostienen que dichos entornos de políticas públicas crean una doble distorsión de precios que genera mercados segmentados para el capital y la mano de obra. La legislación laboral, las disposiciones en materia de salario mínimo y las actividades sindicales figuran entre los factores que afectan el costo de la mano de obra; y los subsidios, los costos de transacción y la inaccesibilidad de los mercados oficiales se cuentan entre los factores que afectan los costos de capital. Las grandes empresas enfrentan altos costos de mano de obra y bajos costos de capital, mientras que la pequeña empresa, especialmente la "informal", se encuentra con bajos costos laborales y altos costos de capital. Como consecuencia de estas distorsiones, se produce un sesgo en las decisiones: el sector oligopolístico favorece el empleo de tecnologías que hacen uso intensivo del capital, mientras la producción en pequeña escala opta por tecnologías que hacen uso sumamente intensivo de la mano de obra (Biggs y Oppenheim, 1986). Además, los requisitos en materia de zonificación y concesión de licencias y el otorgamiento de privilegios monopólicos, así como otras presiones discriminatorias respecto de las tasas de utilidad, afectan la rentabilidad de las distintas tecnologías y los diferentes productores.

Los datos empíricos acerca de la existencia de dichas distorsiones han sido investigados por numerosos autores, pero muchas conclusiones aún son objeto de debate. Por ejemplo, en muchos estudios profundizados se ha observado la existencia de diferenciales salariales (Berry y Sabot, 1978; Kanappan, 1983; Chuta y Liedholm, 1985), pero en varias investigaciones se ha determinado que estos reflejan principalmente disparidades en materia de capital humano y son relativamente pequeñas. Se trata de

un problema importante, puesto que sobre esa base no puede esgrimirse como argumento la mala asignación de recursos laborales.

Las distorsiones que afectan los mercados de capital parecen ser más importantes. Haggblade, Liedholm y Mead (1990) llegaron a la conclusión de que dichas distorsiones han sido importantes en muchos países en desarrollo que han aplicado estrategias de sustitución de importaciones, en especial cuando se les suman los efectos del régimen impositivo, los subsidios, la depreciación acelerada, las exenciones, los aranceles, etc.

Se ha documentado asimismo el papel desempeñado por los regímenes comerciales en la distorsión de los mercados de productos. En Filipinas los sectores que generaban las dos terceras partes de la producción en pequeña escala tuvieron tasas reales de protección negativas, mientras que los sectores que producían en gran escala presentaron tasas entre 25% y 500% (Anderson y Khambata, 1981). En Indonesia, Hiemenenz y Bruch (1983) determinaron una relación negativa entre la importancia del pequeño productor y las tasas de protección, mientras en Malasia, von Rabenau (1976) reveló que la dimensión media de las fábricas es mayor en las industrias muy protegidas.

En resumen, los datos existentes parecen señalar cierta segmentación en los mercados de factores, especialmente los mercados de capital, y una fuerte discriminación en contra de los productos en la industria donde predomina el pequeño productor. Estas características son típicas de las estrategias de sustitución de importaciones, donde la competencia es limitada, el capital está subvencionado, el costo de la mano de obra es alto y se alienta el consumo de artículos suntuarios (Biggs y Oppenheim, 1986). Los analistas neoclásicos sostienen que tales políticas no incentivan la creación de pequeñas empresas vigorosas, puesto que favorecen modalidades de consumo que requieren grandes fábricas que hacen uso intensivo del capital e inducen la preferencia por tecnologías del

mismo carácter (aun cuando existan opciones que hacen uso intensivo de la mano de obra).

Por consiguiente, el argumento neoclásico apoya reformas de políticas orientadas hacia la adopción de precios de equilibrio en los mercados de factores, el estímulo de la competencia nacional y extranjera, el favorecimiento de la industrialización rural y el establecimiento de tipos de cambio realistas. Con arreglo a tales políticas, la pequeña empresa se beneficiaría en todos los sectores donde existieran tecnologías eficientes que hicieran uso intensivo de la mano de obra y donde las economías de escala no fueran importantes.

Sin embargo, estas conclusiones dependen del impacto de las "distorsiones de precios" sobre la eficiencia de las asignaciones, y las consecuencias de esta última en relación con la distribución de las empresas según el tamaño y sobre la creación total de empleos. Tales consecuencias dependen, a su vez, de otras evaluaciones del valor de la elasticidad de sustitución entre capital y mano de obra y de la relación entre eficiencia técnica y la eficiencia de las asignaciones. La crítica estructuralista se centra precisamente en estos temas. Pone en tela de juicio las hipótesis neoclásicas acerca de la función de la producción, especialmente su supuesta continuidad. Las funciones de la producción discontinua suponen la existencia de una gama limitada de sustitución de capital por mano de obra, o la falta de otras opciones eficientes que no sean las tecnologías que hacen uso intensivo del capital (Stewart, 1972; Carbonetto, 1986). Además, la existencia de economías de escala, ya sea pecuniarias u organizativas, puede transformar las decisiones eficientes en materia de asignación en técnicamente ineficientes, con lo que se producen menores márgenes de utilidad (Cooper, 1972). En consecuencia, las variaciones de precios que influyen en las opciones tecnológicas son insuficientes para modificar la situación en favor del pequeño productor. La reorientación del progreso

técnico es indispensable, puesto que determina los parámetros de opción real (Stewart y Ranis, 1990). Los datos empíricos, aunque todavía no sean concluyentes, apuntan sin embargo a diferencias significativas entre las actividades, pero señalan en general una menor elasticidad de sustitución que la que suponen los enfoques neoclásicos más conocidos (Clague, 1969; O'Herlihy, 1972; Pack, 1982; Page, 1979, 1980, 1984).

El debate respecto de la repercusión de los programas de ajuste estructural sobre el sector de pequeña escala refleja en forma concreta estas diferencias teóricas. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han sugerido que las medidas de ajuste macroeconómico deberían automáticamente favorecer al pequeño productor al restablecer precios equilibrados para los factores, reflejando así la dotación nacional de recursos, aumentando la competencia, desincentivando el consumo de bienes suntuarios, aliviando las restricciones que castigan la industrialización en las zonas rurales e incrementando la disponibilidad de capital para el sector privado.

La respuesta de los estructuralistas a este debate objeta algunos supuestos sobre la reacción del pequeño productor, a saber: la flexibilidad de la sustitución del capital por la mano de obra; un comportamiento económico similar (función objetiva) de todas las actividades comerciales y una conducta análoga en materia de acumulación por parte de empresas grandes y pequeñas (Stewart y Ranis, 1990; FitzGerald, 1990). FitzGerald supone la existencia de rigideces tecnológicas y caracteriza a la pequeña empresa como incapaz de influir en los precios, que utiliza mayormente mano de obra (no remunerada) familiar y que actúa en función de la supervivencia o de la obtención de un ingreso familiar. Sobre esa base, llega a la conclusión de que las políticas de ajuste estructural pueden tener realmente un efecto depresivo sobre el sector de pequeña escala (1990).

El debate se complica más si se hace referencia explícita al impacto sobre el sector de la microempresa, habida cuenta de la confusión respecto de su definición y acerca de la noción de "sector informal". Como lo han señalado varios autores, el resultado real depende de la agregación de efectos contrapuestos (Hugon, 1988; Lautier, 1988). Por ejemplo, la existencia de precios realistas de factores puede suponer la transferencia de las actividades económicas ya sea al sector capitalista competitivo o al sector interno, dependiendo de las circunstancias (Sen, 1975). Los bajos sueldos y las variaciones en las modalidades de consumo pueden beneficiar a las microempresas, pero las consecuencias recesivas pueden generar impactos negativos mayores o menores que estos beneficios (Hugon, 1988).

Finalmente, la evaluación de las repercusiones de los programas de ajuste estructural sobre las microempresas depende de la fuerza relativa de los efectos "sustitutivos" y "recesivos". A su vez, la fuerza de estos efectos depende del equilibrio de la complementariedad y flexibilidad del "sector informal", tema respecto del cual existen aún fuertes diferencias de opinión. Lautier (1988), por ejemplo, sostiene que en el caso de América Latina cabe prever que los efectos de sustitución sean pequeños y que las reducciones en materia de costos laborales y flexibilidad son más importantes en los periodos de expansión que en los de recesión. Las conclusiones de Dawson en el estudio sobre Kumasi concuerdan con esta hipótesis. Por el contrario, Cornia, Jolly y Stewart (1987) sostienen que, en condiciones de recesión, las actividades económicas informales pueden reemplazar la producción industrial formal en varios sectores.

Es evidente que se necesita investigar más acerca de la dinámica de crecimiento de la pequeña empresa, particularmente la microempresa, puesto que representa una elevada proporción del sector de pequeña escala en los países en desarrollo. En investigaciones anteriores se han utilizado principalmente marcos

conceptuales estáticos, a menudo desvinculados de las tendencias de corto plazo de la economía, lo que constituye una base precaria para estimar el comportamiento y formular políticas. Para obtener resultados adecuados, quizá sea preciso diferenciar entre los entornos de las políticas nacionales los factores locales y regionales y los subsectores de las empresas.

**Un problema crítico en materia de políticas públicas:
¿restricciones de la demanda o de la oferta?**

La decisión acerca de la orientación principal de las reformas de políticas públicas y de la asistencia requiere evaluar la importancia relativa de las restricciones de la demanda y de las restricciones de la oferta. Se trata de un asunto importante, puesto que la respuesta habrá de determinar si el enfoque de las reformas de políticas o de la asistencia deberá centrarse en los mercados de productos o en los de factores. Como se dijo anteriormente, las prácticas actuales de promoción se han centrado en la atenuación de las restricciones de la oferta. Sin embargo, hay muy fuertes indicios de que el pequeño empresario y el microempresario necesitan sobre todo mercados confiables y en expansión (Teszler, 1989). Por ejemplo, las evaluaciones de los resultados de los proyectos han revelado que las intervenciones basadas en la oferta son mucho más eficaces cuando se aplican a economías locales y regionales en expansión (USAID, 1985), y la gran mayoría de los estudios han demostrado la alta prioridad que el pequeño productor y el microproductor asignan a las restricciones basadas en la demanda. El desconocimiento de este factor crítico se ha traducido en la desocupación de los parques industriales y en la subutilización de los programas de crédito (Uribe-Echevarría, 1983).

En rigor, no debiera trazarse una línea divisoria entre los efectos de los mercados de productos y los de factores sobre las empresas. El costo de los factores, el acceso a éstos y la eficiencia general en la producción determinan fuertemente la

dimensión de los mercados que pueden captar las pequeñas empresas. Análogamente, el tamaño del mercado es un factor que determina poderosamente las razones de la inversión para mejorar la eficiencia. Hasta cierto punto, por consiguiente, las intervenciones sobre la oferta orientadas a modificar productos y diseños y a reducir costos pueden traducirse en incrementos significativos del tamaño de los mercados, en caso que la demanda se evalúe correctamente. No es lo mismo esto, sin embargo, que la estimulación directa de la demanda agregada de productos producidos típicamente por pequeñas unidades. A nivel de la reforma de las políticas suele suponerse que la redistribución del ingreso hacia los más pobres aumenta la demanda de los productos del sector de pequeña escala (Tezler, 1989; Chuta y Liedholm, 1979). Aunque existen varios argumentos para fundamentar esta tesis, la experiencia actual parece indicar que el impacto de la redistribución progresiva depende muy claramente de los niveles de ingreso alcanzados en la economía.

Una manera corriente de enfocar el problema desde la perspectiva de la demanda ha consistido en favorecer el estímulo del desarrollo rural, especialmente de la pequeña agricultura, conjuntamente con programas de empleo no agrícola, que pertenecen a la perspectiva de la oferta. (Mellor, 1976; Chuta y Liedholm, 1979; Liedholm y Mead, 1987; Papola, 1981; ONUDI y otros, 1987). Sin embargo, el debate acerca del papel de las políticas de industrialización rural dista mucho de haberse calmado (Saith, 1989b; Uribe-Echevarría, 1989, 1990). Parece una incongruencia, por decir lo menos, que al mismo tiempo que se propone la industrialización rural como tema, los propios defensores de esta tesis reconozcan que con el desarrollo se ha producido la declinación sistemática de las industrias en las zonas rurales (Nanjundan, 1989); que la mayoría de las pequeñas empresas manufactureras de las zonas rurales (unidades de tipo artesanal o poblacional) son inviables desde el punto de vista económico a precios de mercado de los factores (Farbman y Lessik, 1989); y que

las utilidades, la productividad y la calidad de la producción aumenta, mientras disminuyen los precios al consumidor, a medida que aumenta el tamaño de las plantas y éstas se desplazan hacia las áreas urbanas (Liedholm y Chuta, 1976). Por último, como lo han señalado de Haan, Sandesara y otros en el caso de la India, los logros de la política de industrialización rural distan mucho de ser satisfactorios. A la luz de estas conclusiones, parece aventurado aceptar sin reservas el supuesto que vincula el crecimiento agrícola con la industrialización rural, más aún cuando las orientaciones de política recomendadas subrayan también las virtudes de la competencia del mercado y la inconveniencia de la protección y la discriminación positiva (de Haan, 1989; Sandesara, 1988).

A veces este criterio se defiende señalando que muchos países en desarrollo todavía no han alcanzado los niveles de crecimiento en que las industrias rurales comienzan a disminuir en forma rápida. Sin embargo, queda por demostrar que las industrias rurales aisladas (artesanales y pequeñas), sin ninguna forma de protección, puedan explicar (al menos en una medida importante) la presión de la demanda lograda en las zonas rurales, o en general suministrar mayores mercados externos para los productos elaborados en dichas zonas. La pregunta clave que aún queda por contestar es la siguiente: ¿Se pueden alcanzar al mismo tiempo la eficiencia por una parte, y un vigoroso y creciente sector de la pequeña industria rural, por otro? En lo fundamental, ¿constituye la industrialización en pequeña escala (artesanal y familiar) una fórmula para el desarrollo, o sólo para subsistir y hacer frente a las consecuencias sociopolíticas del estancamiento y el atraso económico?

Otro criterio para estimular la demanda es la "reserva de mercado" tal como se practica en la India y otros países en desarrollo. Este enfoque, aunque ha logrado mantener una elevada proporción de pequeñas industrias rurales, ha recibido fuertes

críticas desde el punto de vista de la eficiencia. En el muy conocido estudio de Little, Mazundar y Page Jr. (1987), que examinó el caso de varias actividades, se llegó a la conclusión de que los beneficios sociales en las industrias textil y azucarera habrían sido mayores de no haberse aplicado tal criterio, y que en otros casos la política seguida había distorsionado el desarrollo industrial. En general, los autores determinaron que las políticas de reserva habían disminuido la competencia (entre escalas de producción y al interior de éstas), distorsionado los procesos de crecimiento de las empresas y obligado a las de gran escala a adoptar una serie de estrategias, ya sea para enfrentar las consecuencias de las políticas o para aprovecharse de estas últimas.

Un criterio análogo, aplicado por países como Tanzania y Zambia, consiste en recurrir a programas preferenciales de adquisiciones del sector público. En tales casos, el sector público ofrece un mercado asegurado que puede resultar importante en las etapas iniciales. Sin embargo, como observó Nanjundan (1989), el éxito de los productos fabricados en pequeña escala depende de contar con ventajas en materia de costos que les permitan competir en el mercado.

La asistencia en materia de servicios comerciales podría, por cierto, contribuir a superar las desventajas de escala que afectan a las pequeñas unidades la relación con los grandes mercados, situación que predomina en la actualidad. Sin embargo, los esfuerzos de esta índole no han producido los resultados previstos. Los servicios de comercialización organizados en el exterior no han sido eficaces, y resulta difícil estructurar soluciones cooperativas (Uribe-Echevarría, 1985; Nanjundan, 1989).

En síntesis, casi no hay duda de que las restricciones de la demanda afectan de manera decisiva el desarrollo de las actividades de pequeña escala. Además, tampoco es convincente la teoría según

la cual los obstáculos que enfrenta la pequeña empresa se deben a su escaso o nulo acceso a los recursos, mientras existe una demanda insatisfecha o de crecimiento potencialmente rápido. El problema, desde el punto de vista de las políticas públicas, consiste en determinar hasta qué punto puede estimularse la demanda y qué forma deben revestir los esfuerzos.

La propuesta de redistribuir los ingresos plantea la cuestión de cómo lograr ese objetivo. Incitando a dar prioridad al desarrollo agrícola y a redistribuir los ingresos para lograrlo, se coloca el problema fuera de su marco original. Esta propuesta de políticas pasa a ser una propuesta de una estrategia de desarrollo nacional diferente, que sólo puede aceptarse si se demuestra que es viable y superior en su desempeño global. Si bien puede ser aún viable en algunos países más rurales, probablemente carezca de sentido en muchos de los más urbanizados. Se ha determinado que la protección de los mercados de producción en pequeña escala mediante la defensa de técnicas de producción que hacen uso intensivo de la mano de obra, o mediante la creación de reservas de mercado, distorsiona los procesos de desarrollo industrial y genera ineficiencia. Se ha estimado que la asistencia en materia de comercialización y mejoramiento de la producción han dado resultados limitados hasta el momento, aunque pueda ser un enfoque potencialmente fructífero, siempre que se adopte una perspectiva integrada que incluya productos, técnicas de producción y mercados.

Las observaciones anteriores revelan que la magnitud, el papel y la fortaleza del sector de pequeña escala son, en gran medida, consecuencia de las políticas generales de desarrollo y de los procesos específicos de industrialización inducidos por tales estrategias. En la práctica, esto implica que existe sólo un margen limitado de maniobra para cambiar las condiciones de la oferta o la demanda. Por consiguiente, a fin de determinar y resolver los problemas de compatibilidad de las políticas, quizá haya que reformular el principal problema de las políticas públicas, para

incluir en su formulación la integración de la pequeña manufactura.

En un enfoque de tal naturaleza, quizá haya que aceptar las restricciones de la demanda como criterio para seleccionar sectores y regiones con mejores perspectivas de crecimiento y admitir que aunque la pequeña empresa puede desempeñar un papel más importante y generalizado en lograr un crecimiento económico más eficiente y equitativo, sólo en situaciones de excepción puede constituir un verdadero "motor del crecimiento". En muchos otros casos, sin embargo, la pequeña industria puede cumplir un papel de supervivencia o subsistencia, por ejemplo durante los ciclos recesivos, en regiones que van a la zaga en materia de desarrollo y en grupos marginales, siempre que cuente con algún tipo de protección. Otra posibilidad sería centrar la atención en la industria familiar o artesanal, lo que tiene escasa repercusión en la producción total.

Los tipos de empresa y los criterios de las políticas públicas

La heterogeneidad del pequeño sector suscita nuevas interrogantes en materia de políticas: ¿Puede todo tipo de pequeña industria reaccionar positivamente a las políticas de promoción? ¿Requeriría cada empresa un conjunto específico de políticas? ¿Precisaría cada una de ellas una metodología de promoción específica? Y, naturalmente, ¿qué tipo de clasificación sería pertinente desde el punto de vista de las políticas?

El enfoque dicotómico habitual que agrupa a la industria artesanal, familiar e informal, por una parte, y la pequeña industria del sector formal por otra, si bien es el más corriente, no basta para hacer la distinción adecuada de los problemas que plantea cada subsector y puede crear numerosos equívocos (Uribe-Echevarría, 1989). Una propuesta más detallada (Farbaman y Lessik, 1989) distingue entre tres subsectores:

- Un subsector de supervivencia que comprende a 'los más pobres entre los pobres; dedicados a actividades económicas de último recurso, con ingresos sumamente bajos.
- Un subsector de la microempresa, formado por empresas que emplean hasta diez trabajadores. Se dice que estas firmas, que utilizan tecnología tradicional y prestan servicio en mercados locales, corresponden al concepto del sector informal definido por la OIT y se hallan en las áreas rurales (donde proporcionan aproximadamente 50% del empleo en el sector manufacturero) y en las zonas urbanas. Representan la mayor parte del empleo en los sectores del comercio al detalle, los servicios y el transporte.
- Un subsector de la pequeña empresa, que comprende firmas de mayor tamaño que emplean entre 10 y 50 trabajadores. La participación de este subsector en el empleo es menor que el de la microempresa, aunque estas firmas son más eficientes (Liedholm y Mead, 1987).

Tal clasificación todavía no es satisfactoria. Las diferencias extremas en la índole de las microempresas rurales y urbanas se pasan por alto cuando ambas se aglutinan. La empresa de tipo rural es normalmente una firma que presta servicio en un mercado pequeño y goza de una posición "monopólica" especial. Esas firmas, protegidas por costos de comercialización o de transporte superiores a los que justifican las utilidades prospectivas, o que producen "artículos inferiores" para el segmento de muy bajos ingresos de la población rural, tienden a desaparecer a medida que se produce un aumento de la integración de los mercados y de los ingresos, a no ser que evolucionen en respuesta a las nuevas circunstancias. Por consiguiente, una pregunta clave en este caso es la siguiente: "¿cuáles son las firmas de las que cabe esperar una evolución positiva, o en qué condiciones puede elevarse al máximo el número de firmas que la tengan?"

Las microempresas urbanas, por el contrario, participan en grandes mercados, no disfrutan de una posición monopólica y operan en la economía urbana de dos maneras, según el tipo de mercado:

- Mercados competitivos: Muchas firmas pequeñas funcionan en mercados altamente competitivos de consumo intermedio o final, en los que participan empresas de diferentes tamaños. Las políticas de limitaciones de la competencia pueden, en tales casos, restringir la acción de la pequeña empresa.
- Segmentos marginales de mercados oligopólicos: Algunas pequeñas empresas funcionan en segmentos residuales específicos de mercados altamente oligopólicos. Son toleradas o inclusive bien recibidas por las grandes empresas porque tales segmentos de mercado presentan escaso interés para ellas o porque la existencia de pequeñas empresas facilita la aplicación de sus estrategias de fijación de precios.

Para alcanzar una clasificación valedera en relación con posibles políticas, es preciso tener en cuenta la manera en que las empresas se integran en la economía, puesto que su respuesta al cambio de las variables económicas es diferente. Por ejemplo, la "nivelación" del entorno de políticas públicas y el aumento de la competencia favorecerán la expansión de las firmas competitivas, pero pueden también eliminar a la mayoría de las empresas que operan en los mercados residuales. El comportamiento previsto durante las fases recesivas o expansivas de la economía también será diferente. Las industrias urbanas serán las más duramente afectadas, especialmente las que suministran insumos o productos intermedios a los grandes productores. Además, como se señaló en la sección precedente, la respuesta real de cada tipo de empresa ante determinadas políticas depende grandemente de la ubicación, los niveles de desarrollo y la orientación de los procesos nacionales de desarrollo. En síntesis, una clasificación pertinente desde el

punto de vista de las políticas deberá producir categorías de firmas caracterizadas por una dinámica de crecimiento específica y respuestas similares a los cambios en las variables económicas. Hasta el momento, esta necesidad no se ha llenado en forma satisfactoria y se requiere con urgencia investigar al respecto.

De manera análoga, los distintos tipos de empresas necesitan diferentes métodos de asistencia. La clasificación en tres grupos, de uso más general, es sin duda más pertinente en este caso. Las actividades de supervivencia se enfrentan a dificultades extremas para acceder a los sistemas normales de distribución y necesitan, por lo tanto, programas especiales y condiciones de trato muy favorables. Es preciso ayudar a la microempresa para que tenga acceso a servicios y recursos, en tanto que firmas más pequeñas de tipo más moderno se hallan muy a menudo en posición de beneficiarse con la simple creación de instituciones proveedoras.

El contenido de la asistencia necesaria también difiere para los tres grupos. En general, las actividades de supervivencia requieren costosas medidas de apoyo, entre ellas vastos programas integrados que incorporan infraestructura social y ayuda en materia de enseñanza para niveles bajos; capacitación, y asistencia técnica y crediticia (Ashe, 1985). La experiencia parece indicar que la microempresa necesita básicamente planes de crédito sencillos y fácilmente asequibles, servicios de mercadeo y comercialización, capacitación administrativa básica y a veces asistencia técnica elemental. Sin embargo, la importancia de cada uno de estos componentes puede ser muy distinta según las actividades, las regiones y los países. Por consiguiente, la microempresa requiere un enfoque más específico de la asistencia, ojalá basado en un diagnóstico local (Ashe, 1985; Harper, 1988; Uribe-Echevarría, 1986; Siebel, 1988; Farbman y Lessik, 1989).

Por último, la asistencia a las pequeñas unidades modernas puede enfocarse a través de la creación de mercados para recursos

y servicios, habida cuenta de su mayor capacidad para abordar sus propios problemas y del carácter individualizado de sus necesidades. La creación de instituciones financieras viables es quizá más productiva que la administración de proyectos; el financiamiento del acceso a la asistencia técnica es quizá más provechoso que el ofrecimiento de esos servicios de manera institucional, etc. (Meyer, 1988).

Fomento de la producción en pequeña escala y políticas de desarrollo industrial

El fomento de las actividades de escala pequeña se vincula actualmente a las políticas de creación de empleo y no tanto a las de desarrollo industrial. Sin embargo, la magnitud y la orientación del sector de pequeña escala lo convierte en elemento integral del proceso de industrialización y no en un sector independiente que puede ser desarrollado arbitrariamente. Por consiguiente, el logro de objetivos de desarrollo específicos depende de la compatibilidad entre el desempeño que se exige a la pequeña empresa y el proceso de transformación industrial en el que se busca alcanzar estos objetivos.

Desafortunadamente, no es fácil formular políticas desde el punto de vista del desarrollo industrial o analizar la coherencia de aquéllas elaboradas desde la perspectiva del empleo y la pobreza. La mayor parte de los conceptos acerca del papel que juega la producción en pequeña escala se basa en generalizaciones muy amplias que ocultan más de lo que revelan. Suele sostenerse, sobre la base de la experiencia de países industrializados y de estudios de corte transversal y no históricos, que existe una modalidad general y bien definida de cambio en la distribución de las plantas manufactureras de determinado tamaño a lo largo del proceso. A menudo se señalan tres etapas (Hoselitz, 1959; Staley y Morse, 1965; Anderson, 1982):

- La fase 1 se caracteriza por un sector industrial predominantemente casero, familiar y artesanal. Las plantas industriales son muy pequeñas, utilizan tecnologías muy sencillas y atienden mercados pequeños.
- Durante la fase 2 aparecen plantas de producción urbanas, modernas y pequeñas en varias industrias, que desplazan a las que utilizan tecnologías menos eficientes.
- En la fase 3 se produce el crecimiento de grandes plantas hasta el punto que dominan la producción industrial. Algunas de estas grandes empresas alcanzan esta etapa a partir de los grupos anteriores.

Con este proceso la producción global en pequeña escala disminuye constantemente en importancia, pero nunca se elimina y continúa existiendo en países altamente industrializados como Estados Unidos, Japón, Italia, etc. Anderson aplicó esta estructura a los países en desarrollo para encontrar modalidades similares, principalmente mediante comparaciones transversales (Anderson, 1982). Observó que la utilización de relaciones generales altamente estilizadas entre el grado de industrialización y el papel del sector de pequeña escala en la formulación de las políticas pasaba por alto las variaciones de los países en la proporción de los distintos tipos de empresas y en la tendencia de los cambios que experimentaban en el transcurso del tiempo, aspectos que son sumamente importantes para predecir el impacto de una política dentro de un lapso limitado.

Estas variaciones más sutiles se asocian con los efectos de composición y estructura de los distintos entornos de políticas públicas y señalan las fronteras de una transformación viable sin intervención en dichos entornos. Por consiguiente, a fin de especificar la contribución prevista del sector de pequeña escala es preciso contar con una conceptualización adecuada del proceso de industrialización dentro del cual debe realizarse, y una compatibilidad comprobada con la política industrial global.

En la práctica, ello significa, por ejemplo, que la subcontratación --que es una fuente poderosa de desarrollo de la pequeña empresa en la República de Corea y la provincia china de Taiwán, por ejemplo-- seguirá siendo un fenómeno limitado en procesos de desarrollo industrial impulsados por políticas de sustitución de importaciones. O que el surgimiento de sistemas autónomos de producción en pequeña escala, como los que se observan en los países desarrollados (especialmente Italia, los Estados Unidos y España) no podría reproducirse indiscriminadamente, dadas las condiciones industriales predominantes en los países en desarrollo.

Además, la especificación de dichos papeles necesita un marco explícito industrial y regional, puesto que la industrialización sigue trayectorias diferentes en las distintas regiones, según las características agregadas de los procesos nacionales, la dotación de recursos propia de la región y las configuraciones económicas. Las redes de subcontratación pueden constituir la mejor opción política en un escenario metropolitano, pero pueden resultar inútiles en una región agraria. Cabe hacer observaciones similares respecto de la industrialización regional orientada hacia el interior, en contraposición con la dirigida hacia el exterior. La primera podría ser adecuada en regiones dinámicas con distribuciones justas del ingreso, en tanto que la última sería posible en regiones bien dotadas pero escasamente pobladas que pasan por un proceso de comercialización agrícola.

La teoría de las etapas, esbozada anteriormente, contradice también algunos hechos históricos y empíricos específicos. En varios estudios, especialmente relativos a América Latina, se señala el pequeñísimo papel histórico que han tenido las actividades artesanales e inclusive las pequeñas plantas en la generación del gran sector moderno (Berry, 1987) y se indica que la "urbanización" de la industria no se ha acompañado de una transformación proporcional de las industrias artesanales y

familiares en pequeñas unidades modernas. Por el contrario, ha surgido un gran sector 'informal', mientras que las pequeñas plantas urbanas y modernas han desempeñado un papel relativamente modesto.

Por consiguiente, una característica peculiar de la distribución por tamaño de las plantas en muchos países en desarrollo es la distribución del producto —y especialmente del empleo— según una doble modalidad, con puntos culminantes distintos para las muy pequeñas (de uno a cinco trabajadores) y las muy grandes (más de 100 trabajadores) (Biggs y Oppenheim, 1986). Las empresas urbanas y muy pequeñas, aunque de tamaño similar a las industrias artesanales de las zonas rurales, no deben confundirse con éstas, tampoco debe darse por sentada su pertenencia a un grupo homogéneo. Una de las razones para ello es que mientras las industrias artesanales de las áreas rurales tienen un monopolio local y producen para un mercado pequeño, las unidades urbanas muy pequeñas son competitivas y producen para grandes mercados (locales). Por consiguiente, en el caso de estas últimas, el tamaño de las plantas no constituye una adaptación a la dimensión del mercado y tampoco se determina claramente mediante decisiones en materia de distribución, puesto que tales firmas coexisten con una amplia gama de empresas de distinto tamaño que producen bienes similares o sucedáneos muy parecidos.

Además, en el caso de las empresas urbanas muy pequeñas, cabe hacer una distinción entre unidades que trabajan por cuenta propia o industrias caseras que utilizan mano de obra familiar y aquéllas que emplean en parte trabajadores remunerados. Las primeras desempeñan papeles semejantes a los asignados al "sector informal"; debe por lo tanto, considerarse como determinadas por la oferta de mano de obra. Difícilmente puede decirse lo mismo del segundo tipo, puesto que en estudios recientes se revela que sus niveles de empleo fluctúan según la demanda agregada en general y los costos salariales totales del sector formal en particular (López, Sierra

y Henao, 1987; Lautier, 1988; Carbonetto, 1986). Este segundo tipo está determinado por la demanda de mano de obra (Uribe-Echevarría, 1989; Méndez, 1989).

Si se aplican esas distinciones, surge un patrón más complejo de la evolución industrial. En primer lugar, las industrias artesanales y familiares (rurales) declinan con una rapidez mayor a lo indicada por el esquema anterior, especialmente si la industrialización avanza en forma rápida. En segundo lugar, la aparición del subsector urbano de actividades de muy pequeña escala acompaña este proceso. En un comienzo éste se compone principalmente de industrias que trabajan por cuenta propia e industrias familiares, surgidas debido a un excedente de mano de obra urbana. Sin embargo, el subsector impulsado por la demanda se desarrolla rápidamente en condiciones de un crecimiento económico sostenido (Ramos, 1984). La producción informal no es necesariamente una forma de transición, ni tampoco equivale a las industrias artesanales y familiares. En tercer lugar, el sector de actividades en gran escala puede aparecer independientemente de un desarrollo anterior de los sectores pequeños y medianos.

Por último, los países en desarrollo, y en cualquier tiempo el sector de pequeña escala se compone de al menos cuatro subgrupos, cada uno vinculado de manera distinta a cambios estructurales y cíclicos: industrias rurales artesanales y familiares, industrias urbanas que trabajan por cuenta propia e industrias familiares, microempresas urbanas y pequeñas industrias modernas. El vigor y la importancia relativa de cada uno de estos subsectores, así como su importancia combinada en todo el sistema industrial, son rasgos propios de cada modalidad de industrialización. Por consiguiente, los modelos generales tienen un valor limitado en la formulación de las políticas.

Observaciones finales

La experiencia de los programas actuales revela la importancia de que las orientaciones de políticas públicas hagan hincapié en la necesidad de centrar la atención en pequeñas industrias viables y eficientes cuyos productos sean competitivos. La aceptación de este principio no excluye la necesidad de apoyar las estrategias de supervivencia de los pobres de las áreas urbanas. En ciertas ocasiones, y durante algún tiempo en muchos países, los programas de desarrollo de la comunidad, los proyectos generadores de ingresos y los objetivos de conservación del empleo deben desempeñar un papel considerable. Sin embargo, es preciso tener presente con mucha claridad la diferencia entre ambos tipos de políticas. En todos los casos las políticas de desarrollo de la pequeña industria deberán integrarse en las políticas de industrialización y asegurar su compatibilidad, a fin de evitar riesgos y disminuir la incertidumbre.

La segunda conclusión, y quizá la más importante, es que los resultados de las intervenciones en la esfera del desarrollo de la pequeña industria pueden y deben mejorar significativamente. Una cuestión clave es la necesidad de pasar de un enfoque basado en los proyectos a un enfoque centrado en las políticas públicas. La actual carencia de marcos explícitos de políticas públicas a nivel nacional para el fomento de la producción en pequeña escala puede señalarse como un serio inconveniente que requiere atención urgente. Dichos marcos son necesarios para integrar las reformas de políticas, y para planificar las intervenciones y los programas de asistencia. La formulación de políticas nacionales para la pequeña industria es importante para explicitar los compromisos del Estado en relación con las intervenciones a nivel global e intermedio y para proporcionar directrices operativas para los programas de asistencia.

Parece igualmente pertinente apartarse del enfoque, hasta ahora predominante, que se basa en las actividades de producción y en la oferta. De hecho, la mayor parte de los datos parece indicar que el éxito de una campaña de promoción se vincula fuertemente a las características del entorno de políticas públicas. Las reformas de políticas, especialmente las que estimulan la demanda agregada y los sectores particulares del mercado atendidos con eficiencia por la pequeña empresa, son los instrumentos más poderosos para ampliar el papel que ésta desempeña. Sin embargo, esto puede entrañar muchas veces un cambio significativo en las políticas de desarrollo, que quizá resulte difícil de aceptar o aplicar para muchos países. En muchos casos, el criterio de industrialización rural en que se basan estas recomendaciones de políticas puede ser insuficiente respecto de la configuración actual de las estructuras económicas. En esas circunstancias, la expansión de la demanda puede asociarse a una exitosa reestructuración industrial y una mayor industrialización, así como al acceso a mercados nuevos o de mayor tamaño a través de cambios en la oferta y capacidad de penetración del mercado. En estos casos, una política tecnológica que incremente la capacidad de elegir, orientada a superar las rigideces actuales y la creación de una capacidad efectiva de mercadeo y comercialización, deberán tener un papel protagónico.

La cuestión del entorno de políticas públicas puede, por lo tanto, definirse con más propiedad como un asunto de compatibilidad entre los objetivos explícitos de la política dirigida a la pequeña industria y al papel implícito que el sentido general de las políticas existentes asigna a este sector. Dentro de este marco, los programas de asistencia deberán orientarse hacia la expansión o creación de las condiciones necesarias para lograr la compatibilidad, y hacia el desarrollo de un cabildeo político fuerte y adecuado por parte de los pequeños productores a fin de hacer realidad las necesarias reformas de políticas.

El apoyo y la promoción de la pequeña industria necesita ser selectivo, tanto en sus lineamientos regionales como en los

sectoriales. El criterio selectivo deberá extenderse a los diferentes tipos de empresas que integran el sector y deberá influir en las metodologías utilizadas en su promoción. Con ello se facilitará la incorporación de la pequeña industria en las políticas sectoriales y regionales, las intervenciones "supra-empresas" y la selección de actividades con mayor potencial económico.

Por estas razones, los modelos eficaces en materia de políticas deberán explicitar la relación entre procesos industriales y regionales de desarrollo y asignar papeles específicos a cada determinado tipo de empresa. Esta síntesis exige utilizar modelos dinámicos de transformación industrial a fin de evitar los equívocos criterios estáticos que actualmente se aplican.

A nivel de proyectos, se sugiere que haya explícita justificación de los programas y proyectos de asistencia en el marco de la dinámica de desarrollo sectorial y regional, como medio de evitar costosos errores en relación con el potencial de desarrollo de determinadas actividades. La determinación de intervenciones de planificación a nivel intermedio, en función de la demanda o la oferta, puede ofrecer nuevas posibilidades de fomentar la constitución de agrupaciones espaciales de pequeñas empresas interrelacionadas. El papel desempeñado por las economías de agrupación y de especialización en el logro de la eficiencia de la producción en pequeña escala indica que esta puede ser una estrategia eficaz, pero que requeriría superar los enfoques centrados en las empresas actualmente en vigencia.

Es muy difícil lograr resultados significativos si no se cuenta con un sistema grande y eficaz de distribución de la asistencia. Aún hay un margen considerable para mejorar la eficiencia de la utilización de los recursos disponibles. En general, es preciso incrementar la capacidad del sistema para

organizarse a sí mismo y mejorar su comunicación con otras instituciones sociales y el Estado. Entre los elementos específicos que deben considerarse figuran:

- el apoyo al actual sistema descentralizado, la creación de mecanismos de coordinación e intercambio de información y el desarrollo de una mayor capacidad de reflexión y acción;
- el fomento de mayores vinculaciones entre los sistemas de promoción y los sectores social y económico a nivel local y regional; y
- la creación de una capacidad institucional para el diálogo entre los pequeños productores, los organismos de promoción, los encargados de formular las políticas estatales y las instituciones donantes internacionales.

Notas

1. En Liedholm y Chuta (1976), Chuta y Liedholm (1979), Anderson (1982), Page y Steel (1984), ACDI (1986) y Liedholm y Mead (1987) pueden encontrarse importantes exposiciones acerca del potencial de la pequeña industria para alcanzar tal variedad de objetivos económicos y sociales.
2. Excluidos el Africa subsahariana y el Asia meridional.
3. 3.4% si se incluye a China.
4. Por ejemplo, en el documento de política sectorial del Banco Mundial se llegó a la conclusión de que el empleo en las industrias con gran intensidad de mano de obra y las grandes industrias con uso intensivo de capital generan cantidades similares de actividades con intensidad aún mayor de mano de obra en el sector de los servicios (1978).
5. Sin embargo, persistió el interés en el pequeño productor, y sobre todo en el "sector informal", en las esferas teóricas y de investigación, lo que produjo grandes cantidades de publicaciones sobre el "sector informal". Desafortunadamente, los problemas conceptuales acerca de la noción de "sector informal" condujo muy a menudo a debates estériles. Las generalizaciones, principalmente basadas en estudios estáticos de casos y prácticamente sin referirse a los aspectos coyunturales de los contextos socioeconómicos, entraron en conflicto entre sí sin lograr un progreso considerable (Tokman, 1978; Papola, 1981; Cartaya, 1988; Uribe-Echevarría, 1989). Es particularmente lamentable que no se haya dado una respuesta satisfactoria a la pregunta crítica

planteada por Hart en su influyente documento titulado "Are informal economic activities capable of independent growth?" (Hart, 1973; Tokman, 1987).

6. El concepto de estrategias de sustento, surgido en el contexto rural, considera el hogar como unidad de producción y reproducción. En esta unidad, la familia utiliza la mano de obra con que cuenta y las oportunidades disponibles de ingresos monetarios y no monetarios para satisfacer sus necesidades de consumo. En condiciones de pobreza el costo de oportunidad de los recursos hogareños es muy bajo y su utilización es racional, aun cuando produzcan ingresos que puedan considerarse ineficientes desde una perspectiva más amplia.

7. En realidad, las posibilidades de mejorar la eficiencia mediante una mejor eficiencia técnica (gerencial) parecen ser normalmente mayores que mediante la eficiencia de distribución (los precios).

8. El debate acerca del futuro de la producción en masa está evidentemente lejos de haberse cerrado. Algunos autores han sostenido correctamente que se están creando nuevos sectores de producción en masa y que las mejoras tecnológicas están haciendo posible el logro de una flexibilidad considerable en este tipo de producción.

9. Las grandes empresas pueden adoptar también estos modelos y la rigidez de la producción en masa se reduce considerablemente mediante la nueva flexibilidad creada por la automatización

reprogramable. Por consiguiente, la especialización flexible no es sinónimo de pequeña empresa.

10. Las industrias evaluadas por Page fueron las de molienda y embalaje y de fabricación de ropa.

11. Incluidos insumos como calidad de la gestión, acceso a información del mercado, habilidades, organización, iniciativa, etc.

12. Los casos como el de la provincia china de Taiwán constituyen la excepción.



