

PEQUEÑOS NEGOCIOS EN EL ESTE ASIÁTICO

Consensos y políticas de apoyo para su desarrollo

CLEMENTE RUIZ DURÁN

División de Posgrado/Facultad de Economía

UNAM, octubre de 1994

PREDOMINIO DE LOS PEQUEÑOS NEGOCIOS EN EL ESTE ASIÁTICO

En un mundo lleno de conflictos y de confusiones, el este asiático surge como respuesta a muchos de los retos del desarrollo económico, especialmente en lo referente al logro de un crecimiento equitativo e integrado. Un elemento central de estas estrategias ha sido su forma de organización industrial que ha permitido una fuerte participación de los pequeños negocios, los cuales representan hoy una pieza clave de su dinámica económica. En el caso de Japón, de los 6.8 millones de establecimientos, 83% eran microempresas;¹ en Corea los micro y pequeños ocupan 98.7%;² en Taiwan 96.8%;³ en Malasia los establecimientos industriales que emplean hasta 100 personas representan 94% del total,⁴ y en Tailandia 64% de los establecimientos industriales ocupan menos de 10 personas, y 32.8% ocupan entre 10 y 99 personas.⁵

En materia de empleo, en Japón absorben 76% del empleo proporcionado por el sector privado, en el caso de Corea proporcionan 64% del

¹ Statistics Bureau Management and Coordination Agency, *Japan Statistical Yearbook*, 1992, pp. 120-121.

² Baek Nakki, *Development Policy and Incentive Schemes for Small and Medium Korean Enterprises*, Korean Institute for Industrial Economics and Trade, marzo de 1993.

³ Kao Yuch-shi Carol y Liao Huei-chu, "The Development of Small and Medium Sized Enterprises in the Republic of China", en *Industry of Free China*, marzo de 1994, pp. 71-87.

⁴ Chan Onn Fong, "Small and Medium Industries in Malaysia: Economic Efficiency and Entrepreneurship", en *The Developing Economies*, vol. XXVIII, junio de 1990, núm. 2, Institute of Developing Economies, Tokio, Japón.

⁵ Krongkaew Medhi, "The Development of Small and Medium Scale Industries in Thailand", *Asian Development Review*.

empleo manufacturero; en Singapur, 46% del empleo total, y en Filipinas y Malasia, 40.2% del empleo manufacturero.

Este predominio de la pequeña empresa en el este asiático ha despertado una serie de cuestionamientos sobre el origen de su éxito. Algunos autores señalan que este proceso se debe simplemente al desarrollo del mercado, en donde la participación estatal ha estado ausente.⁶ Sin embargo, este ensayo intenta aportar elementos que muestren que ha sido el diseño de una política industrial sistemática, combinada con medidas específicas de apoyo a la entrada de nuevos negocios y otras que han alentado la modernización, las que han inducido el fortalecimiento de la empresa pequeña en la organización industrial. Diríamos que han sido iniciativas puestas en marcha desde el Estado las que han logrado configurar el marco de desarrollo exitoso para este tipo de negocios.

El paradigma del Estado flexible

A diferencia de lo que aconteció en el resto del mundo, el este asiático optó por mantener un Estado minimista, en términos del tamaño de su participación en la economía. Su nivel impositivo ha sido menor que el prevaleciente en la mayor parte de los países occidentales (en Taiwan los impuestos representan sólo 19% del PIB; en Corea, 18%; en el extremo, Singapur con 33%, comparando con 49% en el caso de los Países Bajos; 46%, en Suecia; 43%, en Bélgica, y 40% en Francia), al igual que su gasto público (el gasto público representa en Taiwan 33% del PIB; 28%, en Malasia; 22%, en Singapur, y 17% en Corea, que contrasta con 52%, en Países Bajos; 49%, en Bélgica, y 44% en Francia).⁷ Más aún, la propiedad estatal en áreas clave es menor que en la mayor parte del mundo, incluso si se considera el proceso de regulación, éste es mucho más reducido que el prevaleciente en el resto de la economía internacional.

La pregunta que surge es: ¿cómo ha podido el Estado minimista del este asiático influir sobre la economía favoreciendo un cierto patrón de desarrollo? Una pieza clave en este proceso ha sido la política industrial, que ha sido el conjunto de reglas a través del cual los grupos de poder

⁶ World Bank, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, 1993.

⁷ Véase FMI, *Government Finance*, 1993.

han alcanzado los consensos sobre la fuerza del Estado, el nivel de su intervención, y el tipo de apoyo que en determinado momento buscarán de la propia acción estatal.

Esto ha estado ligado a la confluencia de las fuerzas políticas y sociales en torno a un esquema organizado de partidos políticos, en donde uno de ellos ha detentado la hegemonía del poder (tal como sucedió con el Partido Liberal Democrático de Japón, el Guemindang en Taiwan, el Partido Democrático Liberal en Corea, el UMNO en Malasia), dando origen a esquemas autoritario-burocráticos, que dada su acción sistemática han tenido la capacidad para procesar las demandas de los diferentes grupos de poder, legitimando con ello la estructura de poder hacia el interior de cada uno de los estados del Pacífico asiático. Esta capacidad de gestión de los gobiernos autoritario-burocráticos es lo que ha dado la imagen de un Estado fuerte en esta región, cuestión que ha sido confundida en muchos casos en occidente con la idea tradicional de un Estado grande. Para entender la forma en que este proceso ha influido en la organización industrial es necesario desagregar el proceso de elaboración de la política industrial en estos países, para a partir de esta idea describir de una mejor forma las políticas específicas de apoyo a los pequeños negocios de la región.

Una política industrial consistente

Aun cuando en todos los países del sudeste asiático se ha establecido algún tipo de política industrial, los países en donde ésta se ha establecido de una forma más clara han sido Japón, Corea y Taiwan. En estos países se logró, de manera exitosa, establecer objetivos flexibles para la industrialización, los cuales fueron adaptándose a las diferentes etapas del desarrollo de cada uno de los países desde finales de la segunda guerra mundial, estrategia que se ha mantenido hasta el día de hoy. A continuación se presenta un cuadro con las diferentes etapas del desarrollo y las medidas de política industrial que fueron adoptadas a lo largo de los últimos 50 años, en estos tres países.⁸

⁸ Elaborado a partir de JETRO, *Industrial Policy in East Asia*, marzo 31 de 1993.

POLÍTICAS DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL

<i>Japón</i>	<i>Corea</i>	<i>Taiwan</i>
<i>Etapas de reconstrucción (1946-1948)</i> Sistemas de prioridad productiva, cuotas materiales/préstamos preferenciales y control de precios <i>Racionalización industrial (primera mitad de los años cincuenta)</i> Tratamiento preferencial para la inversión en equipo (depreciación especial)/préstamos del Banco de Desarrollo de Japón/exenciones impositivas <i>Promoción de desarrollo industrial (última mitad de los años cincuenta)</i> Protección mediante tarifas de las industrias de fibras sintéticas, productos petroquímicos, electrónicos y maquinaria/política fiscal y financiera selectiva (préstamos del Banco de Desarrollo de Japón, depreciación, exenciones y reducciones fiscales)/sistema de aprobación de esquemas de tecnología <i>Alto crecimiento (años sesenta)</i> Construcción de una economía abierta/cooperación de gobierno y el sector privado (ajuste de inversión)/coordinación en campos específicos de producción/programas de desarrollo sectorial (medidas extraordinarias para industrias de maquinaria)/medidas extraordinarias para industrias electrónicas	<i>Después de la guerra de Corea (años cincuenta)</i> Desarrollo y promoción de sustitución de importaciones/sistema de cuotas de ayuda/tipo de cambio dual/exenciones impositivas para materia prima y maquinaria <i>Transición hacia la industrialización exportadora (años sesenta)</i> Énfasis en el crecimiento económico/apertura de capital extranjero (básicamente préstamos)/promoción de exportación de empresas ligeras/exenciones impositivas/promoción de industrias clave con intervención e iniciativas gubernamentales	<i>Sustitución de importaciones (primera mitad de los años cincuenta)</i> Ajuste de empresas públicas clave (azúcar, cemento, fertilizantes, etc.)/promoción de la industria textil mediante un sistema de cuotas de importación <i>Periodo de transición hacia la industrialización exportadora (última mitad de los años cincuenta)</i> Formación de empresas públicas clave/desarrollo de la industria textil y de agroindustrias <i>Puesta en marcha de la etapa de industrialización exportadora (años sesenta)</i> Apertura al capital extranjero (préstamos e inversión directa)/enfoque hacia el sector privado/zonas de procesamiento para la exportación/deducciones y exenciones fiscales/promoción de empresas comercializadoras

POLÍTICAS DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL (conclusión)

<i>Japón</i>	<i>Corea</i>	<i>Taiwan</i>
<i>Crecimiento estable (1970-1980)</i> Establecimiento del sistema de planeación estratégica (visiones)/utilización de mecanismos de mercado/impulso a industrias intensivas en conocimiento/promoción del desarrollo de alta tecnología (<i>high-tech industries</i>)	<i>Industrialización exportadora con énfasis en las industrias pesada y química (años setenta)</i> Plan de desarrollo estratégico para el desarrollo de las industrias pesada y química/organización financiera controlada por el gobierno/organización de las industrias pesada y química mediante préstamos con bajas tasas de interés/expansión de equipamiento de empresas privadas	<i>Industrialización pesada y de la industria química (años setenta)</i> Plan de desarrollo para el establecimiento de empresas públicas clave tales como hierro y acero, petróleo y petroquímica, fertilizantes y construcción de barcos/formación de capital social
<i>Readaptación del modelo a los procesos de globalización (años noventa)</i> Revisión de los esquemas de visiones de acuerdo con el esquema de globalización e inicio del proceso de descentralización de la política industrial	<i>Liberación y coordinación de industrias pesada y química (años ochenta)</i> Liberación económica/ privatización de la cooperación pública/liberación de la inversión extranjera/liberación financiera/promoción de las industrias pesada y química/promoción de las empresas pequeñas y medianas	<i>Promoción de alta tecnología (high-tech, años ochenta)</i> Selección de ramas estratégicas/exención para la industria electrónica y de maquinaria/préstamos preferenciales con bajas tasas de interés/fondo de ingresos preferenciales/promoción de la industria automotriz/ parques científicos de alta tecnología

La consistencia de la política industrial permitió un sólido desarrollo de la estructura industrial en cada uno de estos países, los cuales mantienen hoy un alto porcentaje de manufacturas en su producto total, convirtiéndose de esta manera en el nuevo centro industrial del mundo, tal como lo asevera Abegglen.⁹ La relación promedio del PIB manufacturero como porcentaje del total en China, Japón, Corea, Malasia, Filipinas, Taiwan y Tailandia fue de 32%, comparada con 21% de América Latina y 19.5% de los países industrializados no asiáticos. En este proceso de industrialización, operaron varios esquemas de organización, en donde fue posible compatibilizar la

⁹ C. J. Abegglen, *Sea Change, Pacific Asia as the New World Industrial Center*, Free Press, 1994.

interrelación entre grandes y pequeñas empresas, dando lugar a verdaderas redes de producción. Este proceso derivado de los acuerdos entre diferentes grupos de poder, estuvo sustentado también en una serie de medidas emprendidas por los gobiernos de la región, bajo el entendimiento de que el proceso de crecimiento industrial requería filtrarse a toda la economía, con la intención de dar respuesta al problema de los excedentes de fuerza de trabajo y con ello mantener la estabilidad política y social, a través del manejo de las expectativas de los diferentes grupos sociales, en su afán por lograr mayor participación y mejorar sus niveles de bienestar.

Con el fin de avanzar hacia esta conceptualización más amplia de la forma como interactuaron todos estos conceptos en el proceso de desarrollo, se describen a continuación las principales medidas que se tomaron desde el gobierno para generar una organización industrial inclusiva. El esquema de análisis que se plantea, es señalar el surgimiento de las motivaciones políticas de apoyo a los pequeños negocios en cada país, así como las medidas de promoción de los nuevos, combinadas con las de promoción de la modernización de este tipo de negocios, bajo la perspectiva, que hoy por hoy éstos se enfrentan a barreras de entrada, dado el predominio de las empresas gigantes y que una vez que logran penetrar al mercado, se enfrentan a problemas de sobrevivencia que sólo pueden resolver mediante procesos de modernización permanentes. A estas situaciones que en sí mismas son adversas, se suma el hecho de que se enfrentan a un esquema intertemporal que va desde el arranque de operaciones, hasta la generación de un proceso que pudiéramos denominar de maduración. En este sentido, la acción del estado requiere concebirse en esta visión multidimensional, que logre dar coherencia a una organización industrial participativa. Como se podrá observar en la descripción que se realiza a continuación, esta visión ha sido sumamente heterogénea, sofisticándose más en el este, que en el sudeste asiático.

El caso de Japón¹⁰

Japón ha sido el país que en forma más definida ha logrado establecer una política industrial, estableciendo un espacio especial de apoyo a los

¹⁰ El desarrollo de esta sección se realizó con base en el documento *Outline of the Small and Medium Enterprise Policies of the Japanese Government*, marzo de 1990, Small and Medium Enterprise Agency, MITI, Japan Small Business Corporation.

pequeños negocios. Como se deriva del cuadro de política industrial, Japón, después de la segunda guerra mundial, estableció un esquema de apoyo a sectores específicos, apoyándolos mediante reducciones impositivas y financiamiento, pero sobre todo alcanzando acuerdos específicos sobre la forma de coordinación entre los sectores público y privado para iniciar la reconstrucción.

En los cincuenta, al inicio de la etapa de alto crecimiento, Japón lanzó nuevamente su programa de política industrial, con el fin de promover nuevas industrias, y ajustar y proteger a las ramas declinantes, bajo la perspectiva de sustituir importaciones y promover exportaciones. Las ramas seleccionadas como prioritarias fueron: fibras sintéticas, petroquímica, maquinaria y sus componentes, y equipo electrónico. Para apoyar a estos sectores el gobierno japonés estableció incentivos como la reducción y exención de impuestos y tarifas, financiamiento con bajas tasas de interés, permisos de importación de tecnología extranjera, y excepciones a las leyes antimonopólicas. En este periodo el gobierno mantuvo una política de protección de la producción interna, mediante restricciones a las importaciones y altas tarifas. Las asociaciones de industriales desempeñaron un papel relevante, siendo un conducto para el diálogo entre los empresarios y el Ministerio de Industria y Comercio Internacional.

En los sesenta el gobierno anunció un plan para liberar el comercio y los movimientos cambiarios, mostrando un cambio del proteccionismo hacia el libre comercio. En 1964 Japón ingresó a la OCDE y asumió el compromiso de liberar la política de inversión extranjera en el país. En ese momento la política industrial buscó evitar daños a las industrias nacionales resultantes de la liberación, para lo que lanzó un programa de reorganización industrial, coordinando la inversión de capital en sectores estratégicos para lograr su competitividad internacional, a través de un sistema de guías administrativas (*administrative guidance*) y cooperación entre los sectores público y privado. Este mecanismo fue adoptado bajo la percepción de que se había reducido el campo para ejercer control a través de incentivos una vez que se había iniciado el proceso de liberación. El éxito de esta forma de conducir la política industrial llevó a una continuación de este esquema en los años setenta y ochenta, bajo la perspectiva de definir una estructura industrial futura y sobre esta base coordinar los esfuerzos de los sectores público y privado.

Adicionalmente a la política industrial, Japón decidió instrumentar una amplia política de apoyo a los pequeños y medianos negocios (*chus-*

ho kigyo). De acuerdo con Okimoto¹¹ esta política fue pensada en las filas del Partido Liberal Democrático bajo la visión de consolidar el poder y estar en la capacidad de enfrentar a las fuerzas más conservadoras, como las representadas por Nokyo (partido de agricultores japoneses), o bien para evitar que partidos como el comunista influyeran sobre este grupo de manera importante. En 1963 entró en vigor la Ley Básica para la Pequeña y Mediana Empresas, en donde se estipula que se debe promover el crecimiento y desarrollo de la pequeña y mediana empresas de tal forma que sea acorde con el desarrollo nacional y con ello contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de las personas que laboran en ellas, estableciendo las siguientes áreas como prioritarias:

- 1 modernización del equipo y de otras instalaciones;
- 2 mejoría de la tecnología;
- 3 racionalización de la administración;
- 4 mejoría estructural de las Pymes;
- 5 rectificación de las desventajas en las actividades empresariales;
- 6 estímulo de la demanda;
- 7 asegurar oportunidades para las actividades empresariales;
- 8 asegurar la adecuada relación entre la administración y los trabajadores, la mejoría del bienestar de los trabajadores y asegurar la suficiencia de fuerza de trabajo.

Estos objetivos se pueden agrupar en cuatro grandes áreas:

- 1 medidas para modernización y mejoría estructural;
- 2 medidas para rectificar las desventajas de las actividades empresariales;
- 3 medidas que deben adoptarse para ayudar a las empresas que operan a una limitada escala y que tienen un solo propietario, y
- 4 instrumentos de apoyo de la política económica para pequeños negocios.

En la siguiente página se resumen las medidas tomadas, agrupándolas de acuerdo con los siguientes criterios: medidas para facilitar la operación, que se dividen a su vez en aquellas destinadas a la promoción de nuevas empresas y las destinadas a favorecer la maduración de empresas, lo que se combina con el concepto de medidas para promover la modernización, agrupadas también en iniciales y de maduración. El esquema permitirá comparar de manera más directa, las medidas tomadas

¹¹ Daniel Okimoto I., *Between MITI and the Market. Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford University Press, 1989.

MEDIDAS PARA FACILITAR LA OPERACIÓN

<i>Iniciales</i>	<i>De maduración</i>
Ley de medidas extraordinarias para la promoción de nuevos campos de desarrollo, por medio del conocimiento de los operadores de los pequeños negocios.	Apoyo financiero a los pequeños negocios, a través de la Corporación Financiera de la Pequeña Empresa, de la Corporación de Aseguramiento del Crédito de los Pequeños Negocios, y de la Asociación de Garantías de Crédito.
Ley de medidas extraordinarias para empresas pequeñas y medianas localizadas en áreas específicas (regionalización).	Ley de Orientación de la Pequeña y Mediana Empresa (<i>guidance systems</i>).
Ley para la organización de asociaciones de pequeños empresarios, ley de cooperativas para los pequeños negocios y promoción de federaciones de pequeños negocios.	Subsidio para la capacitación del personal a través de las prefecturas gubernamentales, así como de las oficinas regionales de la Corporación de los Pequeños Negocios.
Ley que promueve la contratación de pequeños negocios por parte del gobierno y las agencias públicas.	Establecimiento de las oficinas de Asesoría Especial para la Prevención de las Quiebras y del Sistema de Mutualidades de Prevención de Quiebras.
Promoción de empresas de subcontratación, mediante la ley de previsión de dilación de pagos a la subcontratación y materias relacionadas.	Subsidio para revitalizar ciertas regiones y para desarrollar nuevas tecnologías mediante cooperativas, financiamiento a bajas tasas y tratamiento preferencial en el otorgamiento de créditos.
Ley de medidas extraordinarias para la conversión de pequeñas y medianas empresas.	Promoción de la internacionalización, a través de la Corporación Japonesa de la Pequeña Empresa.
Medidas para reestructurar la subcontratación de empresas pequeñas (subsidio para el desarrollo de empresas subcontratantes, servicio de referencias, sistemas de préstamo para facilitar la subcontratación, promoción de asociaciones de subcontratación).	
Subsidio a la investigación y el desarrollo.	
Recolección de información y su disseminación, ofreciendo recursos financieros para desarrollar sistemas de información a través de la Corporación de los Pequeños Negocios y de los Centros Regionales de Apoyo a la Pequeña Empresa.	

en cada uno de los casos específicos analizados y en la parte final obtener una tipología de las políticas de apoyo adoptadas en la región del Pacífico asiático.

Corea. La estrategia de desarrollo de Corea ha contemplado cuatro etapas: de formación (1961-1963), selectiva (1964-1965), de desarrollo sistemático (1966-1967) y de modernización estructural (de 1968 en adelante). En las primeras etapas de industrialización Corea promovió la creación de grupos industriales, inhibiendo el crecimiento de pequeños y medianos negocios. En 1966, siguiendo el ejemplo de Japón, estableció la “Ley Básica para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa” e incluyó en su constitución la protección de los pequeños negocios. Sin embargo, estas medidas no fueron efectivas, y en 1982 se modificó la ley, especificando industrias prioritarias para la promoción y apoyo, así como medidas para la implementación de planes a nivel local, con el fin de promover ramas específicas.¹² Estas medidas estuvieron directamente vinculadas a la fuerte presión que se dio sobre el gobierno coreano, en términos de ampliar la distribución de los frutos del fuerte crecimiento que se había concentrado en los grandes conglomerados. De esta forma, el desarrollo de este estrato de empresas se puede pensar como una opción estratégica para democratizar el desarrollo.¹³

En el caso coreano las políticas de apoyo a la micro y pequeña empresas se pueden clasificar en dos grandes categorías. La primera de ellas es la que atiende a las diferencias del tamaño de las empresas (grandes o pequeñas) y la segunda es la de tipo complementario y cooperativo entre los dos tipos de empresas.¹⁴ Estas medidas se pueden agrupar de la misma forma que en el caso japonés, en medidas de operación y de modernización.

¹² Véase R. Inoue, H. Kohama y S. Urata, *Industrial Policy in East Asia*, JETRO, 1993.

¹³ Esta idea es discutida ampliamente en el reporte del Banco Mundial sobre el este asiático, en “An Institutional Basis for Shared Growth”.

¹⁴ Nakki Baek, *Development Policy and Incentive Schemes for Small and Medium Korean Enterprises*.

MEDIDAS PARA FACILITAR LA OPERACIÓN

<i>Iniciales</i>	<i>De maduración</i>
<i>Medidas de entrada:</i> a) apoyo a empresas pequeñas con perspectivas; b) programa de promoción para nuevas empresas pequeñas; c) programa de modernización de la empresa; d) programa de acción conjunta (reagrupamiento; compartir instalaciones; administración conjunta, y fusiones), y e) programa financiero de arrendamiento	<i>Medidas de estabilización:</i> a) fondo mutuo de asistencia y b) esfuerzo de desarrollo cooperativo
<i>Sistema de industrias reservadas para Pymes,</i> en que cierto tipo de actividades manufactureras son reservadas legalmente para estas empresas	<i>Medidas en contra de las presiones competitivas:</i> a) programa de guía técnica a través de consultoría y entrenamiento; b) esfuerzo de desarrollo técnico enfocado a las empresas que contribuyen a la competitividad internacional, tales como las industrias ahorradoras de energía y productoras de equipo, y c) programas de promoción de la productividad
<i>Medidas de estímulo de las empresas rurales:</i> a) incentivos de localización de las empresas; b) fondo de apoyo a la industria rural, y c) incentivos impositivos para la industria rural	<i>Préstamos para el comercio internacional</i> que sólo puede ser otorgado a pequeñas empresas o algunas grandes que no forman parte de los conglomerados
<i>Incentivos fiscales a las Pymes,</i> ofreciéndoles tasas inferiores a las que se cobran a las grandes empresas	
<i>Sistema de créditos obligatorios,</i> en que a todos los bancos se les obliga a prestar una proporción de sus recursos a las Pymes (actualmente 45% del total para los bancos nacionales y 80% en el caso de los bancos locales) a baja tasa de interés, inversión a través del Fondo Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa, y un programa de financiamiento a través del sistema bancario	
<i>Sistema de promoción de la subcontratación.</i> A partir de 1978, cuando se revisó la Ley de Promoción de la Subcontratación para las Pymes, el gobierno emprendió diversas acciones para incrementar esa forma de inversión; designó ciertos rubros importantes a los que debía darse una alta prioridad en las negociaciones contractuales. Se otorgó apoyo preferencial (como suministro de préstamos, fácil acceso al capital extranjero y asistencia técnica) a empresas seleccionadas que se especializarían en artículos prioritarios	<i>Medidas de internacionalización:</i> a) programa de promoción de exportaciones; b) programa de expansión de las pequeñas empresas a nivel internacional, y c) programa de inducción de inversiones
Con base en la ley revisada, el número de éstos se incrementó de manera notable de 41 en 1979 a 1 153 en 1984. Después se redujo ligeramente en 1989 y permaneció sin cambios hasta 1992	

Taiwan. En este país la micro y pequeña empresas desempeñan un papel crucial dentro de su desarrollo empresarial. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en otros países del este asiático, no se establecieron medidas de apoyo específico a este tipo de empresas en las primeras fases del desarrollo taiwanés. Sin embargo, se utilizó de manera importante la formación de proveedores de las empresas públicas para desarrollar una nueva clase empresarial. En este sentido, la acción del Estado fue crucial, puesto que logró inducir una dinámica de empresarios industriales, que poco a poco fueron creando la base de este tipo de capitalismo, que pudiéramos llamar desde abajo.

- 1967: el gobierno emitió el primer conjunto de lineamientos de apoyo a las Pymes y creó la primera Administración de Apoyo a la Pequeña y Medianas Empresas;
- 1969: se eliminó esta administración y sus funciones asumidas por el Ministerio de Asuntos Económicos;
- 1970: el Ministerio creó el Buró de Desarrollo Industrial y a la Sexta División se le encargó dar apoyo a los pequeños negocios;
- 1974: el Ministerio de Asuntos Económicos solicitó al Buró de Desarrollo Industrial que coordinara sus esfuerzos con el Departamento Monetario del Ministerio de Finanzas, el Departamento Bancario del Banco Central de China, la Comisión Nacional de Jóvenes, el Comité de Comercio Exterior, la Asociación de Pequeños y Medianos Negocios, la Asociación para el Desarrollo del Comercio Exterior, el Centro de Desarrollo de la Industria Metálica, el Centro de Productividad de China, el Centro de Promoción de las Artesanías de Taiwan y el Centro de Diseño de Empaques Industriales, con el fin de constituir el “Centro de Servicios Integrales para los Pequeños Negocios”;
- 1977: se estableció un esquema de apoyo financiero, con apoyo de expertos y del Banco de los Negocios Pequeños y Medianos;
- 1981: se estableció la Administración de los Pequeños y Medianos Negocios;
- 1982: se estableció un sistema de apoyo integral a las Pymes, y¹⁵
- 1991: el gobierno promulgó el “Estatuto para el Desarrollo de la Mediana y Pequeña Empresa” con lo que se marco un nuevo periodo de apoyo a este tipo de negocios.

¹⁵ Véase Wu Hui-lin y Chou Tein-chen, “Small and Medium Enterprises and Economic Development in Taiwan”, en *Industry of Free China*, marzo de 1988; Kao Yuch-shi Carol y Liao Huei-chu, “The Development of Small and Medium sized Enterprises in the Republic of China”, en *Industry of Free China*, marzo de 1994, pp. 71-87.

Actualmente, las principales medidas de apoyo para las Pymes son las siguientes:

- asistir a las Pymes para mejorar su operación, y asistirlas para promover su crecimiento independiente y saludable;
- apoyar a los productores manufactureros para elevar la eficiencia y aumentar la productividad;
- asistir a las empresas de servicios y del sector comercio a modernizar su administración para elevar la calidad de los servicios y mejorar su respuesta de mercado.

Para poner en marcha el esquema de apoyo amplio a este tipo de empresas, se establecieron las siguientes instituciones: un fondo de desarrollo para las Pymes por 12 000 millones (alrededor de 500 millones de dólares); centros de servicio regionales para apoyar a los pequeños empresarios, que se esperan ampliar a cada condado y municipalidad. Asimismo, se establecieron ocho sistemas de apoyo (*guidance systems*) para realizar diferentes funciones que se resumen en el siguiente cuadro.

MEDIDAS PARA FACILITAR LA OPERACIÓN

<i>Iniciales</i>	<i>De maduración</i>
<i>Medidas de asistencia financiera:</i> a) créditos garantizados; b) apoyo para mejorar la estructura financiera de la empresa; c) apoyo en el llenado de los formularios de crédito, y d) apoyo en asuntos fiscales. <i>Medidas para mejorar la productividad y la tecnología:</i> a) medidas para mejorar las técnicas de producción, y b) medidas para desarrollar nuevos productos. <i>Medidas para impulsar la investigación y el desarrollo.</i> <i>Medidas para mejorar los sistemas de información,</i> entre otras medidas para impulsar la computarización: a) guía en el desarrollo y utilización de <i>software</i> y b) oferta de <i>software</i> disponible.	<i>Medidas de apoyo para la comercialización.</i> <i>Medidas para mejorar el medio ambiente.</i> <i>Medidas para mejorar la seguridad industrial.</i> <i>Medidas para mejorar las prácticas administrativas:</i> a) para apoyar la exportación y b) asesoría administrativa y servicio de consultoría.

Políticas de apoyo en el sudeste asiático

A diferencia de los países del este asiático, este subgrupo regional ha establecido una serie de medidas de apoyo a las Pymes de forma más específica, atendiendo a la idea de promover a los pequeños subgrupos. Se puede argumentar que las medidas son más sofisticadas en los países del noreste asiático que en el sudeste, debido a que tanto Corea como Taiwan buscan promover el desarrollo tecnológico o la mejora de la productividad en un contexto de pleno empleo, en tanto Indonesia, Tailandia y Filipinas tienen problemas de empleo, y por lo mismo, incentivan la creación de nuevos negocios que ayuden a resolverlos. En la práctica, estos países han orientado su promoción básicamente hacia la gran empresa, y a diferencia de lo que sucede en los países del norte, los del sur se ven tentados a fomentar la industrialización promoviendo la inversión extranjera. De esta forma, el contenido de este tipo de inversión casi inexistente en el este asiático, tiene una fuerte presencia en estos países. El beneficio que reciben es la presencia de empresas del mismo este asiático y menos de otras regiones del mundo, con excepción de Singapur que se convierte en el centro de las oficinas corporativas de un importante número de empresas transnacionales. En este sentido la política industrial es menos independiente y depende más de la acción de estas transnacionales, que en el caso de las asiáticas ha sido benéfico, puesto que han desarrollado acciones de subcontratación promoviendo la participación de los pequeños negocios.

De esta manera las consideraciones estratégicas de los gobiernos de la región responden a motivaciones diferentes a las que existen en el este asiático, puesto que se busca facilitar el establecimiento de pequeños negocios aun cuando éstos sean de bajo valor agregado.

Filipinas. En el caso filipino la política económica busca favorecer la creación de empresas con el fin de promover el empleo y apoyar el desarrollo regional, bajo el objetivo general de lograr una distribución más equitativa del ingreso.

Aun cuando la dictadura de Marcos alentó la industrialización basada en empresas transnacionales y favoreciendo a la gran empresa, tuvo que ceder ante la presión internacional en el sentido de que para seguir recibiendo mayores recursos requería desarrollarse una base de empresarios locales que pudieran alentar una mejor distribución del ingreso. Ante esta presión, en 1974, en la elaboración del plan de desarrollo, hace explí-

cita su intención de promover a los pequeños negocios en la perspectiva de mejorar la distribución del ingreso y fortalecer el desarrollo regional. Esta política se mantuvo a lo largo de todos los años de dictadura, y ha sido retomada como una visión estratégica por los gobiernos democráticos.

MEDIDAS PARA FACILITAR LA OPERACIÓN

<i>Iniciales</i>	<i>De maduración</i>
<i>Medidas para el desarrollo empresarial:</i> a) entrenamiento para el desarrollo empresarial; b) extensionismo empresarial y consultoría, y c) programas de promoción de intuición empresarial. <i>Medidas de apoyo financiero:</i> a) garantía de crédito; b) préstamos de corto y largo plazos (basados principalmente en colaterales), y c) capital de riesgo. <i>Medidas para mejorar y desarrollar la tecnología:</i> a) apoyo financiero para los procesos de innovación; b) apoyo operativo para los esfuerzos de innovación (el desarrollo, fabricación y pruebas de prototipos, así como producción y mercadeo de los productos); c) apoyo de consultoría para la investigación de desarrollo de materiales, procesos y productos, y d) apoyo de consultoría para diseñar productos y su desarrollo.	<i>Medidas para mejorar la práctica administrativa:</i> a) unidad de consulta empresarial; b) entrenamiento para mejora de la productividad, y c) entrenamiento para mejora de la administración. <i>Medidas para promover la exportación:</i> a) servicios de consultoría para la exportación; b) entrenamiento para el mercado internacional, y c) apoyo para el acceso a mercados internacionales.

Malasia. El proceso de industrialización se inició posteriormente a la independencia, en los años sesenta. Sin embargo, poca atención se prestó a los pequeños negocios y no fue sino hasta 1969, cuando se desató la violencia étnica, que se consideró que éstos podían ser un arma importante en la lucha contra la pobreza. Para el gobierno malayo el desarrollo de la pequeña empresa se volvió estratégico, desde la perspectiva de impulsar un empresariado nativo (*bumiputra*) y con ello tratar de dar una solución al problema de la pobreza mediante la promoción de actividades produc-

tivas, lo que a la vez alentaría el desarrollo regional. Esta intención de promoción de los pequeños negocios ha quedado plasmada desde el Segundo Plan de Desarrollo, tal como se muestra a continuación.

- En el Segundo Plan de Desarrollo (1971-1975) un número de instituciones fueron establecidas para apoyar el surgimiento de nuevas empresas pequeñas, entre las que se encontraban la Corporación de Garantía Crediticia, el Grupo Consultor de Apoyo al Desarrollo Industrial, y un Consejo de Consulta y Asesoría para la Pequeña Empresa.
- En el Tercer Plan (1976-1980) se acordó que el Consejo de Consulta y Asesoría para la Pequeña Empresa se convirtiera en el Consejo Coordinador para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, dándose énfasis en esta etapa, al entrenamiento de los pequeños empresarios a través del Centro Malayo de Productividad, el Ministerio de Cultura y la Asociación para el Desarrollo de la Investigación Empresarial, fijando como meta el entrenamiento de 17 500 empresarios. Adicionalmente se decidió establecer un programa de investigación para apoyar al gobierno a instrumentar programas efectivos de desarrollo empresarial.
- El Cuarto Plan (1981-1985), retomó la idea de apoyar a los pequeños negocios asignando recursos específicos a los bancos de desarrollo para este fin y creándose la División de la Pequeña Empresa en el Ministerio de Industria y Comercio. En la revisión del Plan en 1983 se incorporó la idea de integrar redes de producción entre grandes y pequeñas empresas.
- En el Quinto Plan (1986-1990) se enfatizó la necesidad de reorientar la industria hacia la exportación, mencionando la necesidad de establecer apoyos para desarrollar las capacidades técnicas y de mercadotecnia, así como la calidad y la competitividad de las pequeñas empresas; en ese mismo año se formuló el Plan Maestro de Industrialización 1986-1995 con el objetivo de acelerar el desarrollo industrial, incluyendo la modernización de las pequeñas empresas en la forma de crear redes capaces de proveer componentes de alta calidad a precios competitivos.¹⁶

Como políticas específicas se han utilizado una serie de instrumentos que intentan dar contenido a la idea de desarrollo de este estrato de empresas. Si se consideran comparativamente los instrumentos utilizados por Malasia con los utilizados en otros países de la región, se observa la pobreza de los mismos, lo que da cuenta de la poca consistencia de esta política, que sigue favoreciendo a las grandes empresas.

¹⁶ Lim Peng-chee, "Promoting Small Industries: The Malaysian Experience", en *Promotion of Small Scale Industries and Strategies for Rural Industrialization-The Malaysian Experience*, publicado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1990.

MEDIDAS PARA FACILITAR LA OPERACIÓN

<i>Iniciales</i>	<i>De maduración</i>
Exenciones fiscales para la operación y establecimiento de pequeñas empresas.	
Mecanismos para facilitar el acceso al crédito a un costo menor que el prevaleciente en el mercado.	
Favorecer a los negocios locales (<i>bumi-pruta</i>) en el caso de los abastecimientos al gobierno.	
Simplificación administrativa para evitar que el exceso de regulaciones frenen el establecimiento de nuevos negocios.	
Promoción de esquemas de subcontratación.	

Singapur. El caso singular de esta ciudad-Estado, es que logró concebirse como un área geográfico-estratégica y sobre esta base capitalizó la idea de convertirse en un centro de comercio para la región, lo que se llevó inicialmente a operaciones comerciales. Sin embargo, la política del gobierno de fortalecer la base de desarrollo sobre la formación de un capital humano de alta calidad, empezó a ser atractivo a este país para desarrollar actividades de maquila por parte de las empresas transnacionales, lo que paulatinamente derivó en el desarrollo de pequeños negocios locales, cuestión que fue identificada inmediatamente por el gobierno como una prioridad. Bajo esta perspectiva, se adoptaron medidas específicas para el desarrollo de las pequeñas empresas, cubriendo una amplia gama de aspectos, tal como se muestran en el cuadro.

MEDIDAS PARA FACILITAR LA OPERACIÓN

<i>Iniciales</i>	<i>De maduración</i>
<i>Medidas de apoyo financiero:</i> a) esquema de financiamiento de los pequeños negocios y b) esquema de capital de riesgo.	<i>Medidas de desarrollo humano:</i> a) entrenamiento de la administración; b) programa de entrenamiento de la mano de obra, y c) entrenamiento de los trabajadores.
<i>Medidas de desarrollo empresarial:</i> a) programa de mejora de la industria local; b) esquema de promoción de inversiones conjuntas, y c) esquema de desarrollo empresarial.	<i>Medidas de mejora de la productividad:</i> a) mejora en los sistemas de control de la producción y del control de calidad; b) mejoría tecnológica; c) incubadoras de investigación, y d) esquema de asesoría de diseño.
<i>Medidas de mejoría tecnológica y de capacitación técnica:</i> a) programa de computarización y b) programa de contabilidad por computadora.	<i>Medidas de desarrollo de las exportaciones:</i> a) medidas de desarrollo de mercados de exportación y b) asistencia técnica para la exportación.

*Tailandia.*¹⁷ Este país ha mantenido un amplio sector informal, con una fuerte cultura artesanal, desarrollándose un sinfín de actividades de bajo valor agregado a través de unidades familiares y de un gran número de empresas artesanales. Todas estas actividades son de bajo valor agregado y se refleja en la baja proporción aportado por estas unidades, que a mediados de los ochenta era apenas de 1% del sector manufacturero. Esto es producto de que las pequeñas empresas se han localizado en las áreas rurales, desarrollando actividades agroindustriales. Sin embargo, lentamente ha ido surgiendo un sector de pequeños negocios dedicados a la exportación, logrando aprovechar los bajos costos de producción para ganar participación en el mercado mundial.¹⁸ En los ochenta el gobierno tailandés dio una creciente importancia a una política de mejora del perfil competitivo de las pequeñas empresas (*upgrading*), iniciando una serie de políticas básicamente de tipo financiero, complementadas con otras de asistencia técnica, capacitación y de acceso a los mercados.

¹⁷ Véase Bank of Thailand Annual Economic Report, 1993 y Siricharoen Munchula, "Some Interesting Aspects of Small Business in Thailand", en *Seminar on Policy to Financial Assistance System to Small and Medium Business*, en Taiwan, ROCM, mayo 2-18, 1994 (memoria).

¹⁸ A. Berry y D. Mazumdar, "Small Scale Industry in the Asian Pacific Region", en *Asia Pacific Economic Literature*, vol. 5, núm. 2, septiembre de 1991, pp. 35-67.

MEDIDAS PARA FACILITAR LA OPERACIÓN

<i>Iniciales</i>	<i>De maduración</i>
<i>Medidas de tipo financiero:</i> 1) corporación de Financiamiento Industrial de Tailandia, que destina casi dos terceras partes de su financiamiento a proyectos agroindustriales y de pequeña empresa. 2) Corporación Financiera de la Pequeña Industria que inició operaciones en 1993, con el fin de proveer créditos a industrias con activos no mayores a 20 millones de bahts, en cuatro categorías: manufacturas, servicios, artesanías e industrias familiares. 3) Corporación de Garantía del Crédito de la Pequeña Industria. Esta institución garantiza los créditos de los pequeños negocios que no tienen garantías.	Medidas de Asistencia Técnica y de Acceso a Nuevos Mercados a través del Ministerio de Industria. Promoción de la capacitación, certificación de capacidades laborales y entrenamiento de instrumentos mecánicos mediante el Instituto Nacional de Desarrollo y las escuelas vocacionales, que ofrecen cursos de capacitación en periodos cortos.

Hacia una visión integrada

Como se puede observar en la descripción anterior, las medidas de política son sumamente heterogéneas, con un mayor desarrollo en los países del este asiático que en el sudeste, pudiendo señalarse que los países con mayor grado de diversificación en la organización industrial han sido aquellos que han mantenido una visión sistemática en su política industrial y que por lo mismo, ha dado por resultado un fortalecimiento de todos los estratos empresariales formándose redes de producción entre ellos. En aquellos países en donde se logró establecer una política industrial más definida, se pudieron acotar las diferencias entre los diferentes estratos de empresas, reduciendo la brecha entre los niveles de productividad que existen entre la grande y pequeña empresas, tal como se puede observar en el siguiente cuadro.

**ESTE ASIÁTICO: COMPARACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD POR TRABAJADOR
POR ESTRATO DE EMPRESA**

(Porcentaje de valor agregado por empleado)

	20-99	100-499	500 y más	Promedio total	Diferencia entre grande y pequeña empresas
Corea	50	61	126	100	2.5
Filipinas	28	n.d.	117	100	4.1
Hong Kong	77	95	118	100	1.5
Indonesia	46	n.d.	252	100	5.4
Japón	78	113	163	100	2.1
Malasia	80	113	121	100	1.5
Singapur	74	98	114	100	1.5
Tailandia	35	n.d.	102	100	2.9

Fuente: Berry y Manzumdar, 1991.

Un punto clave para la mejora en el perfil de estas empresas (*upgrading*) será el desarrollo de las redes de producción a nivel regional. En este sentido conviene mencionar que Japón, Corea y Taiwan han promovido una intensa internacionalización de sus redes de producción, formadas entre el este y el sudeste asiático, reforzándose con ello la idea de un área de coprosperidad, en donde la subcontratación propicia efectos multiplicadores importantes a lo largo de la región, que se ve reflejada en el incremento del comercio intrafirma e interindustria en la región.

Es de esperarse que los esquemas de apoyo a las pequeñas empresas en el sudeste asiático se vayan sofisticando lentamente conforme se alcancen nuevos estadios de desarrollo, tal como aconteció primero en Japón y posteriormente en Corea y Taiwan. De hecho, existe evidencia de que éstos están imitando el modelo de subcontratación utilizado por Japón en la región, especialmente en sus nuevas inversiones en China y Vietnam. En este sentido se puede pensar que el desarrollo de redes de producción en la región ha acelerado el crecimiento, creándose lo que se pudiera llamar un círculo virtuoso de expansión compartida. Esto es cierto también en términos de que el desarrollo de la región ha sido más equitativo, al lograrse generar un esquema de organización industrial inclusivo, incorporando a los excedentes de mano de obra y generándose esquemas de pleno empleo en el este asiático, que bien podrían rerodu-

cirse en el futuro en los países del sudeste asiático. En este sentido el desarrollo de los pequeños negocios en esta región ha mostrado que se puede romper con el esquema de crecimiento desigual y se pueden generar círculos virtuosos de interrelaciones productivas, sin alterar la motivación empresarial.

Octubre 20 de 1994

