

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.25/L.8
5 de octubre de 1966

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE LA PEQUEÑA INDUSTRIA
EN AMERICA LATINA

Organizado conjuntamente por la Comisión
Económica para América Latina, el Centro
de Desarrollo Industrial de las Naciones
Unidas y la Dirección de Operaciones de
Asistencia Técnica

Quito, Ecuador, 28 de noviembre al 5 de diciembre de 1966

PROGRAMAS GLOBALES DE FOMENTO PARA LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN AMERICA LATINA
CRITERIOS GENERALES, INSTITUCIONES, MEDIDAS Y PRIORIDADES

Presentado por Bernhard Stein

Experto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION.....	1
I. CRITERIOS GENERALES.....	3
1. Objetivos y política de fomento.....	3
2. Estudios preliminares.....	6
3. Amplitud, estructura y flexibilidad.....	7
II. INSTITUCIONES.....	9
1. Aspectos generales de orientación, coordinación y descentralización.....	9
2. Distribución de tareas y funciones ejecutivas.....	11
3. Algunos problemas de organización y financiamiento.....	18
III. MEDIDAS.....	21
1. Medidas de fomento directo.....	21
a) Investigación.....	21
b) Formación de personal para instituciones de fomento...	23
c) Asistencia técnica.....	23
d) Formación y perfeccionamiento profesionales.....	29
e) Asistencia financiera.....	33
f) Medidas específicas para impulsar nuevas actividades industriales y artesanales.....	36
g) Conglomeraciones industriales.....	37
2. Medidas legales y administrativas generales.....	42
a) Impuestos.....	42
b) Gravámenes a la importación y facilidades de la exportación.....	43
c) Propuestas públicas.....	44
d) Ley básica de la pequeña industria.....	44
IV. PRIORIDADES.....	46
1. Criterios generales de la promoción industrial.....	46
2. Criterios específicos para el fomento de la pequeña industria.....	48
3. Prioridades en cuanto a sectores, rubros y regiones.....	51



INTRODUCCION

En los países latinoamericanos no podrá conseguirse una evolución ordenada e integración equilibrada de la pequeña industria, sin contar con programas globales de fomento que comprendan unidades de distinto tamaño, naturaleza, técnica y organización, desde industrias y artesanías anticuadas de dimensiones reducidas y producción exclusivamente manual, hasta establecimientos fabriles mecanizados y más avanzados respecto al proceso de asimilación tecnológica.

Las fuerzas de autoayuda dentro de este estrato, especialmente la iniciativa empresarial individual y colectiva, no están todavía bien estimuladas, orientadas y desarrolladas para poder enfrentar y solucionar espontáneamente y por sus propios medios, los múltiples y diferentes problemas que frenan su desarrollo técnico, económico y social.

Por consiguiente convendría que el Estado preste ayuda y establezca un orden y ambiente, en que las pequeñas empresas y talleres encuentren mejores condiciones para su desarrollo y adaptación al progreso técnico-económico. El debería iniciar, estimular y realizar programas globales de promoción, para que la pequeña industria logre mejores resultados de producción mediante mayor eficiencia y productividad de los establecimientos fabriles y artesanales.

Las circunstancias y necesidades varían de un país a otro. No se puede generalizar la situación que es por ejemplo distinta en los países de América Central o islas del Caribe con respecto a Brasil, Argentina, México o Chile. Se necesitan programas distintos de fomento en cada país, incluyendo instrumentos de otra índole y naturaleza para solucionar adecuadamente los problemas, crear incentivos significativos, fijar prioridades y abrir así el paso al desarrollo de las actuales y futuras actividades de la pequeña industria, en regiones y sectores donde conviene. Sin embargo será útil indicar algunos aspectos y criterios generales que deberían observarse al establecer y llevar a cabo estos programas.

El autor no disponía de suficiente material de información sobre la situación y problemas de la pequeña industria en todos los países de América Latina, especialmente no estaba suficientemente enterado de los

/programas y

programas y medidas que los gobiernos o instituciones de fomento hayan ya emprendido o realizado, por lo tanto, no podría dar juicio si estos programas requirieran ser ampliados, complementados o modificados en el sentido de que correspondan a un programa global de fomento, como se ha planteado y discutido en este estudio.

El seminario dará la oportunidad de formarse una idea al respecto, lo que facilitará a las Naciones Unidas para orientar y establecer sus programas de asistencia técnica a la pequeña industria en este hemisferio.

I. CRITERIOS GENERALES

1. Objetivos y política de fomento

El mayor problema de la pequeña industria en América Latina existe en la necesidad de adaptar su técnica de producción, abastecimiento y comercialización, a los resultados de la investigación tecnológica e industrial y del desarrollo económico en general.

Hay que abrir el camino al progreso para los sectores susceptibles de transformación, especialmente a los que puedan competir con unidades industriales de mayor tamaño debido a la naturaleza de su producción e índole de sus productos, los que presten servicios industriales de reparación, mantención y montaje, y los que realicen trabajos complementarios para la gran industria. A largo plazo éstos no pueden existir sin modernización y racionalización de sus talleres en una sociedad económica que tiene las características de una ampliación de los mercados nacionales e internacionales, de la creciente división de trabajo y especialización, y del desarrollo acelerado de la tecnología.

Los instrumentos de promoción económica e industrial, aplicados muchas veces con objetivos generales o con el fin de establecer incentivos que favorezcan determinados sectores, en primer lugar aquéllos en que por número y naturaleza predominan las grandes empresas industriales, ejercen posiblemente un efecto discriminatorio sobre la pequeña industria, dificultan su capitalización e impiden su avance y desarrollo en general. Esto se refiere por ejemplo a las leyes y reglamentos tributarios, especialmente a los impuestos sobre la renta, utilidad y de compra venta, a los recargos de importaciones, trámites de exportación y también al régimen de seguro y previsión social. El último significa indudablemente un mayor gravamen para las pequeñas industrias ya que dentro de la estructura de sus costos predomina el factor mano de obra hacia el capital.

Hay leyes específicas en América Latina, por ejemplo en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú, o en países de América Central, que han establecido regímenes de promoción industrial en general o para determinados sectores o regiones, favoreciendo por su naturaleza y posible efecto en primer lugar a las grandes empresas, sociedades anónimas y grupos

/industriales de

industriales de los que se espera que podrían solucionar a corto plazo los grandes problemas relacionados con el comercio exterior, equilibrio presupuestario, balance de divisas, empleo de materias primas nacionales, etc. Estos regímenes también pueden ejercer efectos discriminatorios sobre la pequeña industria que no puede gozar efectivamente en la misma forma o escala como la gran industria, de las franquicias y otras ventajas legalmente establecidas. El mismo se refiere a sistemas y regímenes bancarios y crediticios que favorecen muchas veces primordialmente a las grandes empresas porque no permiten jurídica y efectivamente atender a la pequeña industria. Otro ejemplo son las propuestas públicas que se adjudican con preferencia a grandes establecimientos industriales, sea que ellos estén en mejores condiciones de cumplir con los requisitos técnicos, o sea que tengan privilegios obvios o clandestinos ante las autoridades competentes; también en ese caso resulta un efecto discriminatorio sobre las unidades industriales pequeñas.

Huelga mencionar más detalles. La conclusión es que se justifica por las razones anteriores en muchos países de América Latina un tratamiento especial hacia la pequeña industria. Los programas de fomento deberían abarcar medidas que modifiquen y neutralicen estos efectos negativos y discriminatorios de los regímenes actuales y futuros a los cuales les falte la perspicacia a largo plazo.

En determinadas situaciones sería conveniente introducir regímenes especiales que favorezcan exclusivamente a la pequeña industria que, aunque lleven posiblemente un elemento de subvención, tiendan a establecer el equilibrio económico entre los distintos estratos industriales.

Se ha dicho que los instrumentos legales de promoción antes señalados no tendrían siempre buen resultado y no estimularían suficientemente el desarrollo industrial. Indudablemente pueden resultar estos efectos negativos pues sabemos que la política influye mucho en las economías latinoamericanas y que los conceptos presupuestarios obligan a veces al Estado a actuar en contra de la razón económica. Sin embargo debemos tener presente la necesidad de cambiar y modificar los regímenes actuales y futuros con el fin de que éstos favorezcan también la pequeña industria o eliminen a lo menos los efectos discriminatorios sobre este sector. Todos los instrumentos directos de fomento tendientes a aumentar la productividad de las pequeñas

/empresas, podrían

empresas, podrían fracasar a largo plazo, si por ejemplo un sistema tributario y arancelario resultara en efecto contraproducente de modo que el Estado absorba todavía los excedentes de la creciente utilidad industrial.

En muchos países de América Latina no se ha llegado aún a una fase de desarrollo, en que las fuerzas de autoayuda de la pequeña industria sean capaces de iniciar y realizar programas de fomento directo, para sobrepasar los obstáculos que impiden la adaptación al progreso tecnoeconómico y no dejan evolucionarse el poder económico necesario para competir a pie de igualdad con las grandes industrias, o impiden y dificultan el establecimiento de nuevos talleres y pequeñas unidades manufactureras. A los pequeños empresarios y sus asociaciones les falta todavía los medios y recursos técnicos, financieros y humanos, para solucionar estos problemas; por tanto debe el Estado intervenir también en la promoción directa de las empresas, rubros y sectores, sea en forma individual o colectiva. Las autoridades competentes deben establecer los programas correspondientes abarcando todos los instrumentos de fomento, para estimular y desarrollar las actividades artesanales y fabriles de la pequeña industria.

El criterio fundamental de estos programas deberá ser el de prestar ayuda y establecer condiciones que faciliten a los pequeños empresarios solucionar sus problemas por sus propias fuerzas económicas y profesionales. No conviene que ellos cuenten continuamente con ayuda ajena y así anden permanentemente con "muletas públicas" o vivan de la "caridad estatal".

Por último cabe observar que hay en algunos países de América Latina dentro de la pequeña industria, todavía actividades que representan cierta tradición cultural, involucrando elementos de creación artística y de habilidad manual. En estos casos deberían los programas no solamente comprender medidas técnicas y económicas sino también otras, especialmente apropiadas para conservar y proteger el valor cultural y artístico. No obstante podrían introducirse técnicas modernas y mecanizarse ciertas etapas de trabajo, especialmente si se trata de la producción de artículos o prestación de servicios utilitarios.

2. Estudios preliminares

En los países que no han emprendido todavía la promoción sistemática e integral de la pequeña industria, sería necesario al principio ubicar este sector dentro del panorama industrial y de la economía en general, y analizar a fondo su situación y obstáculos de desarrollo.

Una vez establecida su importancia y los problemas que le afectan, se deberían realizar investigaciones sobre las medidas tendientes a modificar ciertas condiciones ambientales, en que operan las empresas y talleres. Esto se refiere en primer lugar a la incidencia y modalidades de la tributación, determinadas características de la política monetaria y bancaria, instrumentos de la política aduanera y del comercio exterior, regímenes previsionales y jurídicos en general y todos los otros instrumentos de la política industrial, muchas veces aplicados a través de prácticas anticuadas y obsoletas, que son causa de gran número de trámites inútiles, resultado del abuso burocrático.

Además habría que estudiar y seleccionar cuidadosamente los instrumentos directos de promoción, sea a nivel de planta o por rubros, sectores y regiones, siempre que sean indicados para incrementar la productividad de las unidades industriales y artesanales existentes e impulsar actividades nuevas de la pequeña industria. Deberían analizarse las medidas selectivas que prometan especialmente un rápido suministro y mejoramiento de los recursos humanos y materiales.

Sin estudios de la situación demográfica e infraestructural en ciertas regiones podrían fracasar muchas medidas, por ejemplo si no se tiene en cuenta la mano de obra, la estructura y amplitud de los mercados, o la presencia o ausencia de caminos, energía eléctrica, etc.

Los proyectos de investigación bien concebidos no sólo arrojarán luz sobre la urgencia de las diferentes necesidades y la naturaleza de los obstáculos que se oponen al desarrollo, sino serán los puntos de partida para la selección de los instrumentos de acción, y una buena base para evaluar posteriormente los resultados obtenidos.

3. Amplitud, estructura y flexibilidad

Los programas de fomento de la pequeña industria deberían ser trazados con amplio criterio, teniendo en cuenta todos los factores que impiden su desarrollo, tratando de resolver los problemas en forma global. Esto significa que deberían comprender tanto medidas legales para mejorar los factores exteriores y ambientales a las industrias y talleres, como fomento y asistencia directa para lograr un máximo de eficiencia en las unidades existentes y futuras y organizar y estimular la cooperación y autoayuda entre los empresarios mismos.

Por razones políticas o fiscales o por otras causas, no será siempre posible establecer programas de gran envergadura para toda la pequeña industria, lo que dependerá además de la duración del programa global que posiblemente se realice en etapas y se extienda a varios años, consecutivamente disminuyéndose la amplitud de los programas anuales.

A veces, será preferible aplicar simultáneamente varias medidas con el objetivo de ayudar integralmente a un cierto rubro, sector o región, en lugar de realizar pocas medidas solamente paliativas en favor de un mayor número de empresas, rubros, etc. Un factor importante que hay que observar, es la interdependencia de los problemas y medidas y naturalmente también de los recursos cuya escasez posiblemente obligue a establecer prioridades en cuanto a los diversos sectores e instrumentos de acción; pero teniendo sí en consideración no omitir el criterio principal de la promoción integral.

Sería conveniente que los programas, sin perjuicio de los criterios de necesidad, prioridad y selección de los instrumentos de promoción, comprendan tanto medidas tendientes a fomentar empresas y actividades existentes, como medidas que mejoren las posibilidades de expansión y transformación de la pequeña industria mediante incentivos adecuados para el desarrollo de nuevas actividades fabriles y artesanales de ciertos grupos y regiones.

Si bien los programas deben ser completos en lo que se refiere al fomento integral, importa recordar que deberían ser flexibles, adaptándose a las circunstancias y necesidades y exento de esquematismo y rigidez. La ejecución de los programas requiere la variación del orden de prioridades y medidas según regiones y rubros y quizá también entre cada una de las unidades industriales o artesanales, procurándose que llegue la ayuda a su debido tiempo a cada sector, planta, o taller.

A menudo carecen los programas e instrumentos, que se basan en leyes y reglamentos específicos, de la flexibilidad necesaria. También definiciones de la pequeña industria y artesanía pueden tener el mismo efecto, si provienen de conceptos demasiado estáticos y rígidos de sus autores o de interpretaciones demasiado estrechas de las autoridades e instituciones de fomento, con el resultado que empresas o rubros que necesitan urgentemente su ayuda quedan excluidas. Por otra parte podría una definición demasiado amplia tener también desventajas y producir gastos inútiles, si por ejemplo estuvieran incluidos sectores y empresas que, sin urgencia y necesidad, aprovecharan las franquicias, subvenciones y otros privilegios que se derivan de esta definición.

Hay que observar el criterio de flexibilidad especialmente respecto a programas de larga duración, dando a las instituciones ejecutivas suficiente autonomía para actuar en forma compatible con las necesidades y posibilidades que imponen cada vez, por su permanente cambio, otros instrumentos de fomento que deben usarse en cada etapa de la realización del programa.

II. INSTITUCIONES

1. Aspectos generales de orientación, coordinación y descentralización

En la preparación y elaboración de los programas de fomento pueden intervenir diferentes ministerios y servicios gubernamentales y en algunos países posiblemente también organismos profesionales de la pequeña industria con carácter representativo a nivel nacional. En todo caso sería recomendable que un servicio o institución central del gobierno sea responsable de la redacción del borrador del programa, sometiéndolo a una comisión nacional o gubernamental que lo revise y dicte determinadas normas para su redacción definitiva, labor que podría cumplir también un Ministerio ^{1/} encargado de la coordinación dentro del gobierno, o la Oficina de Planificación.

Tanto las medidas de fomento directo mediante exoneraciones o facilidades tributarias, facilidades de la importación, exportación, inversión y de similar naturaleza, como las de la promoción y asistencia directas, deberían ser objeto de una sola orientación, uniforme y centralizada, para armonizar todos los instrumentos de desarrollo dentro del programa global.

Lo mismo se refiere a la planificación regional y sectorial por servicios públicos o particulares, centros o núcleos de promoción, que deberían a lo menos coordinar sus planes con el programa nacional, para evitar duplicaciones inútiles y costosas y el estorbo o fracaso posterior de las operaciones que se pretenda desarrollar. Queda entendido que no se puede dar un esquema racional de orientación y cooperación en las etapas de preparación y elaboración de los programas, pero sería indispensable asegurar ya en esta fase la coordinación de todos los programas y planes individuales sobre una base centralizada a nivel nacional.

La ejecución de los programas requiere igualmente de la coordinación de todas las actividades de las instituciones de fomento, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local. No interesan tanto las funciones de los ministerios e instituciones competentes para la ejecución de medidas

^{1/} Por ejemplo Ministerio de Economía.

legales, como liberaciones o facilidades tributarias, etc., sino las operaciones de los organismos que intervengan en la promoción directa de las personas y empresas mediante asesoría y asistencia técnica o financiera, y otras medidas similares.

A pesar de existir estructuras administrativas y operacionales distintas, diferentes objetivos, personal y recursos, que varían de un organismo a otro, se debería tener presente la interdependencia de todas las operaciones en cualquier nivel, sector o región. Esto no excluye que determinadas acciones se realicen sobre una base descentralizada y se proceda de manera que el organismo o los organismos centrales deleguen responsabilidades a filiales, oficinas o centros regionales y a veces también a otras autoridades y servicios autónomos. Con esto último se logra el cumplimiento de funciones y labores que requieren del contacto permanente con personas, grupos y empresas en el terreno mismo.

A continuación se mencionan diversas instituciones gubernamentales a nivel nacional en algunos países que, se supone podrían cumplir las funciones de coordinación central:

ARGENTINA: Secretaría de Industria y Comercio.

BRASIL: Ministerio de Industria y Comercio; posiblemente debería establecerse un servicio especial.

CHILE: Servicio de Cooperación Técnica, entidad gubernamental encargada del fomento de la pequeña industria y artesanado, actualmente realizando con éxito programas globales de promoción para su desarrollo integral en todo el país.

Convendría facultar al Servicio legalmente para que pueda armonizar y coordinar todos los esfuerzos y actividades de otras instituciones que intervengan en el fomento de la pequeña industria.

COLOMBIA: Instituto de Fomento Industrial, o Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero; a estas instituciones faltan probablemente los fundamentos legales o administrativos para cumplir esta función.

ECUADOR: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

MEXICO: Nacional Financiera, o Centro de Productividad; véase observaciones referidas a la situación en Colombia.

/PERU: Dirección

PERU: Dirección de Industria y Electricidad dentro del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, o Instituto Nacional de Promoción Industrial.

Sería más conveniente establecer una Comisión Gubernamental especial ya que la prioridad de ciertos estratos de la pequeña industria (por ejemplo promoción de las actividades industriales y artesanales de los indígenas) pertenece a las atribuciones de otros ministerios.

PUERTO RICO: Departamento de Pequeñas Industrias Portorriqueñas dentro de la Administración de Fomento Económico. Tal vez es el mejor ejemplo para una institución que funcione bien y lleve a cabo programas completos de fomento que comprendan casi todas las medidas necesarias tendientes a fomentar integralmente este sector.

VENEZUELA: Ministerio de Fomento, o Corporación Venezolana de Fomento.

2. Distribución de tareas y funciones ejecutivas

Hay en América Latina en general cuatro estratos del artesanado y de la pequeña industria:

- a) Actividades de tipo industrial o artesanal realizándose como ocupación accesoria o accidental de pequeños campesinos y de la población autóctona o indígena, que podrían ser desarrollados para proporcionar a los productores ingresos mayores y adicionales (industria o artesanía casera);
- b) El artesanado artístico y popular también de dimensiones reducidas y con producción exclusivamente manual, que parcialmente coincide con el estrato anterior pero no solamente existe en el campo sino también en mayores centros de población;
- c) El taller artesanal semindustrial, que produce artículos utilitarios a pedido y presta servicios industriales y personales;
- d) La pequeña industria como tal que es el establecimiento industrial mecanizado a veces con producción en serie.

Es evidente que se necesitan medidas de diversa índole y naturaleza para desarrollar los distintos estratos. Es dudoso que una sola institución, aun cuando funcione en forma descentralizada y opere a través de oficinas, centros o núcleos regionales o locales, pueda satisfactoriamente cumplir con

/toda la

toda la labor de fomento que es bastante compleja y que aún abarca funciones bancarias, comerciales, formación profesional y asistencia técnica. Conviene en todo caso al menos establecer dos departamentos separados, cada cual con la necesaria autonomía, para fomentar por una parte los estratos mencionados bajo a) y b) y por otra parte, los estratos indicados en c) y d).

El primer departamento debería además de las tareas de adiestrar a los artesanos y prestarles asistencia técnica, cumplir las funciones de una agencia de compra-venta y de un instituto bancario que prefinancie producciones y haga posible ejecutar pedidos de mayor tamaño.

Dependería de su organización y constitución jurídica si el segundo departamento podría prestar a los pequeños industriales asistencia técnica y actuar simultáneamente como banco de fomento en el supuesto de que se necesitaran créditos o garantías. A pesar de las dudas que se presentan respecto a instituciones con tantas funciones diversas en los más grandes países de América Latina, se concibe por ejemplo en una isla del Caribe, con reducida superficie y población, que esto es lógico de realizar.

En general es aconsejable encargar a una determinada institución el fomento de los pequeños artesanos artísticos y populares y quizás también de la industria y artesanía casera (si bien a veces convendría dejar el desarrollo de las últimas a cargo de instituciones competentes para la promoción de la agricultura y desarrollo de la comunidad), y a otra institución la promoción de los pequeños industriales y artesanos mayores.

Podrían surgir varios problemas si se fusionaran en una sola institución operaciones de asistencia técnica, divulgación y otros de similar naturaleza, con las de asistencia crediticia, sin negar el hecho de que asesoría y asistencia técnica a nivel de planta es muchas veces indispensable para el funcionamiento de un sistema de créditos supervisados. Si existen bancos públicos o privados que con respecto a sus fines y organización, están en condiciones y dispuestos a llevar a cabo, con fondos públicos, programas de asistencia crediticia para la pequeña industria, se recomienda encargar esta tarea a ellos y no a instituciones de asistencia técnica que no dispongan de un apropiado mecanismo bancario y experiencia en estas transacciones.

Algunos institutos financieros cumplen también con funciones de asistencia técnica, especialmente para la pequeña y mediana industria. Ejemplos referentes a instituciones de esta naturaleza son los siguientes:

- ARGENTINA: Banco Industrial; Corporaciones e Institutos regionales de fomento.
- BRASIL: Banco Nacional de Desarrollo Económico; Banco de Brasil; Bancos Regionales.
- COLOMBIA: Fondo Especial del Banco Popular.
- CHILE: Línea crediticia especial para el artesanado y pequeña industria de la Corporación de Fomento de la Producción. Las funciones de la evaluación de los proyectos y supervisión de créditos están a cargo del Servicio de Cooperación Técnica.
- MEXICO: Fondo de Garantía y Fomento de la Industria Mediana y Pequeña (Nacional Financiera), y Banco Nacional de Fomento Cooperativo.
- PERU: Banco Industrial; Corporación y Juntas Regionales de Fomento.
- VENEZUELA: Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria (Ministerio de Fomento), y Corporación Venezolana de Fomento.

Respecto a la asistencia técnica, tanto para pequeñas industrias existentes como para la preparación y puesta en marcha de los nuevos proyectos, cabe mencionar por ejemplo las siguientes instituciones:

- CHILE: Servicio de Cooperación Técnica, que cumple una vasta labor; asistencia técnica a nivel de planta, información y orientación, promoción de la cooperación y asociación profesional patronal, participación en la asistencia crediticia, capacitación y perfeccionamiento de los empresarios y otras tareas de divulgación.
- COLOMBIA: Instituto Colombiano de Administración y Asociación Nacional de la Productividad.
- COSTA RICA: Centro Nacional de Productividad.
- ECUADOR: Centro de Desarrollo (CENDES).
- GUATEMALA: Centro de Desarrollo y Productividad Industrial.
- MEXICO: Centro Industrial de Productividad.
- PERU: Centro Nacional de Productividad.
- VENEZUELA: Instituto Venezolano de Productividad.

Desde el punto de vista de una distribución racional de las funciones no sería conveniente que un servicio de asistencia técnica y divulgación cumpla la tarea de la capacitación profesional de los operarios adultos y jóvenes que trabajan en las pequeñas industrias y talleres artesanales, ya que existen escuelas o servicios de formación y capacitación profesional industrial, que ya hacen esta labor o podrían realizarla fácilmente. Siguen algunos ejemplos:

- ARGENTINA: Escuelas Industriales nacionales y provinciales.
- BRASIL: Escuelas técnicas del Gobierno Federal y del Servicio Nacional de Industria; Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial (SENAI).
- CHILE: Instituto de Capacitación Profesional, y Escuelas Industriales del Ministerio de Educación.
- COLOMBIA: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- MEXICO: Escuelas técnicas e institutos tecnológicos de la Secretaría de Educación Pública. Centros de Capacitación para el Trabajo.
- PERU: Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial.
- VENEZUELA: Instituto Nacional de Cooperación Educativa.

Las instituciones gubernamentales o semiestatales tienen a veces la forma jurídica de una corporación, pero, si no son organismos de derecho público con amplias funciones, establecidos en virtud de una ley, no pueden perseguir fines de lucro. Por lo tanto es a veces conveniente establecer organismos especiales que faciliten el abastecimiento de materias primas y la comercialización de los productos de los pequeños industriales y artesanos.

Dado que la institución central de fomento puede ponerse de acuerdo con el comercio sin perseguir solamente intereses utilitarios sino que también tenga presente la necesidad de promoción a través de una adecuada red de distribución, huelga establecer otros organismos especiales para este fin. Pero la mentalidad comercial en muchos países latinoamericanos da lugar a suponer que esto no es fácil de alcanzar y por lo tanto debería tomarse en consideración el establecimiento de una o varias sociedades o

/cooperativas de

cooperativas de este tipo, constituidas por la institución gubernamental de la promoción. En casos como estos, convendría que los pequeños empresarios participen activamente como socios en estas entidades, y si bien en un comienzo en pequeño número y con reducido capital, con el tiempo se les confiara paulatinamente funciones directivas, transformándolas así en verdaderos instrumentos de autoayuda.

Justamente los objetivos y funciones antes mencionados desempeñan un gran papel en el fomento de los pequeños artesanos artísticos y populares y además de los campesinos y pobladores humildes en regiones económica e industrialmente poco desarrolladas, donde es necesario aprovechar las habilidades manuales y posibilidades manufactureras.

El establecimiento de centros artesanales en proyectos de urbanización y vivienda, y de parques o conglomeraciones de la pequeña industria, podría ser también una tarea que cumplan mejor instituciones especiales a nivel regional o local, como por ejemplo municipalidades y determinados organismos de vivienda, construcción, comercio o de industrias en general, algunas veces especialmente establecidos para este objeto.

Por último parece razonable dejar el trabajo de la investigación y asistencia tecnológicas, en favor de la pequeña industria, a institutos o laboratorios especiales. Hay ya instituciones de esta índole en varios países de América Latina, como por ejemplo:

CENTROAMERICA: Instituto Centroamericano de Investigaciones y Tecnología Industrial.

ARGENTINA: Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

BRASIL: Asociación Brasileira de Normas Técnicas; Instituto de Tecnología y de Pesquisas.

CHILE: Instituto Nacional de Investigaciones Tecnológicas y Normalización; Instituto de Investigaciones y Ensayos de Materiales de la Universidad de Chile; Servicio de Cooperación Técnica que presta también asistencia tecnológica a nivel de planta.

COLOMBIA: Instituto de Investigaciones Tecnológicas.

MEXICO: Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas.

/PERU:

PERU: Instituto de Normas Técnicas Industriales y Certificación.
Instituto Textil de la Universidad Nacional de Ingeniería.

VENEZUELA: Comisión Venezolana de Normas Industriales.

Para realizar labores específicas e importantes, como por ejemplo el control de calidad y desarrollo de diseños industriales y artesanales, convendría establecer determinados centros u organismos que atiendan exclusivamente a las pequeñas empresas industriales, pues los institutos antes mencionados probablemente no son siempre apropiados para cumplir este trabajo práctico que requiere del contacto permanente con las plantas y talleres.

El bajo grado de desarrollo de la pequeña industria en muchos países de América Latina se revela en la falta de gremios, asociaciones y cámaras de los artesanos y pequeños industriales. Paulatinamente se establecen y desarrollan estos organismos patronales, cuando se mejora e intensifica la educación y formación profesional de los artesanos y pequeños industriales, y cuando ellos empiezan a concebir el interés común. Este desarrollo es significativo en los países sudamericanos industrialmente más avanzados donde conviene delegar funciones y responsabilidades a organismos que proporcionan los implementos y medios necesarios para que se puedan desempeñar estos trabajos.

Así se abre paso a la autoayuda, y los pequeños industriales y artesanos pueden contar con los mismos servicios y facilidades que disponen las grandes industrias. Podría convenir organizar estos servicios al comienzo en forma de instituciones semi-públicas para asegurar una estrecha cooperación con el Estado y darles un fundamento más sólido desde el punto de vista legal y financiero. Por ejemplo podría una Cámara de la Pequeña Industria y Artesanado, organizarse en esta forma, cumplir varias funciones de asesoría y asistencia técnica, y de formación y perfeccionamiento profesional. Lo mismo se refiere a las distintas clases de cooperativas de la pequeña industria, sea de producción, compra-venta, servicios, y de ahorro, préstamos y garantía. Aún más las cooperativas de la última índole podrían a largo plazo substituir la asistencia crediticia pública por una acción y ayuda de mancomunidad.

/Siguen algunos

Siguen algunos ejemplos referentes a organismos patronales y profesionales en varios países latinoamericanos, que podrían tal vez ser la base para delegar las funciones en este sentido:

ARGENTINA Y BRASIL: Tanto en Argentina como en Brasil las asociaciones han alcanzado gran desarrollo y fuerza, y están organizadas en forma de cámaras industriales por rubro de actividad y sin discriminación entre pequeña o mediana y gran industria. De hecho estas cámaras son representativas de la pequeña y mediana industria que son siempre más numerosas. De estas cámaras existen por ejemplo en Argentina alrededor de 700. Además hay asociaciones industriales de cámaras afines, confederaciones industriales que agrupan a grandes grupos de asociaciones sin limitación de ninguna clase. De este tipo existen en Argentina dos y en Brasil varias. A pesar de este vasto movimiento profesional, existen dudas si la representación de la pequeña industria a nivel nacional es suficientemente fuerte para participar activamente en la política de fomento.

CHILE: Existen varias asociaciones a nivel nacional, regional y local representando la mayoría agrupaciones de artesanos o pequeños industriales de diversos rubros profesionales.

Las más fuertes organizaciones son la Asociación de la Mediana y Pequeña Industria de Chile (AMPICH) y la Corporación de la Mediana y Pequeña Industria Metalúrgica (CORMETAL). Hay además una Comisión Nacional de las asociaciones existentes y se aspira establecer una federación nacional de la pequeña industria.

COLOMBIA: Parece ser que falta una fuerte organización a nivel nacional. Existe la Federación de Pequeñas Industrias (FEDICOL) en Cali y la Asociación Nacional de Recaudadores (ANDER).

PARAGUAY: La Unión Industrial de Paraguay que representa también la pequeña industria.

De todo lo dicho se desprende que sería indudablemente una buena solución la de tener en cada país una institución específica, a nivel nacional, que se dedicara exclusivamente al fomento directo de la pequeña industria, preparara los programas de promoción y, además, prestara asesoría y asistencia técnica en amplio sentido y en forma individual y colectiva, delegando ciertas

/funciones específicas,

funciones específicas, en lo que se refiere a rubros, sectores, regiones y determinadas actividades, a otros organismos. Se debería, si las circunstancias y posibilidades lo permiten, delegar ciertas tareas a determinados organismos patronales y profesionales de autoayuda y cooperación. El Servicio de Cooperación Técnica en Chile, si bien no se dedica exclusivamente al fomento de la pequeña industria, es tal vez el organismo más parecido a este modelo.

Sería también oportuna la existencia de un instituto financiero o fondo especial que prestara exclusivamente asistencia financiera en forma de créditos públicos y particulares, garantías o de otro tipo, a los pequeños empresarios industriales y artesanales, sus cooperativas y sociedades, colaborando estrechamente con la institución central antes mencionada, y, si es posible, aprovechando la red bancaria existente para la canalización y distribución de los créditos y el cumplimiento de otras funciones administrativas. Como institución parecida a este modelo, merece mención el Fondo de Garantía y Fomento de la Industria Mediana y Pequeña en México, que es un instituto de redescuento que opera a través de los bancos privados y siendo los usuarios, las pequeñas empresas industriales de producción y servicios.^{2/}

3. Algunos problemas de organización y financiamiento

Al abordar el problema de organización de las instituciones de fomento habría que tener presente la necesidad de organizarlas de manera que puedan actuar con la mayor flexibilidad posible. Las corporaciones de derecho privado tienen indudablemente a este respecto más libertad y autonomía de acción que los organismos de derecho público que son supervisados por la contraloría del Estado y deben dar cuenta de sus actividades hacia otras autoridades. Además, generalmente, no valorizan la labor de promoción para la cual se necesitan inversiones y fondos de operación, analizando a estas actividades primordialmente bajo el aspecto fiscal.

Por otra parte una institución particular persigue principalmente sus propios intereses, no teniendo en cuenta los objetivos de fomento, mientras

^{2/} También en Chile se aspira establecer un Banco de Fomento de la pequeña industria.

que una institución pública por su reglamentación legal, tiene la obligación de cumplir debidamente con sus funciones y por lo tanto asume mejor sus responsabilidades en el fomento hacia la pequeña industria.

El autor no puede dar juicio respecto a la forma en que se debería organizar la institución de fomento, ya que depende de las necesidades y circunstancias de los diversos países.

Un factor muy importante es la financiación de un organismo gubernamental. Este recoge con regularidad fondos públicos de acuerdo con la reglamentación en los estatutos o las leyes vigentes. Existen dudas si sería factible encargar a una institución privada, que opera solamente con recursos exclusivamente aportados por sus miembros o donaciones particulares, la realización de programas globales de fomento de la pequeña industria.

Dicha institución requeriría el apoyo financiero estatal y seguramente, además, debería conseguir fondos de parte de las personas y empresas asesoradas mediante el cobro de un cierto porcentaje del costo como honorarios. Así, no se reforzaría solamente la situación financiera de la institución, sino que se daría más aliciente a las personas y empresas atendidas, lo que a veces falta con respecto a organismos financiados exclusivamente con fondos públicos.

El pago de derechos u honorarios depende por supuesto de la situación y posibilidades de la pequeña industria y de sus diversos rubros y sectores. No se puede explotar a pequeños pobladores o artesanos populares que no estén en condiciones de pagar los servicios prestados, en cambio podrían por ejemplo las pequeñas industrias pagar una cuota sin grandes dificultades y contribuir de esta manera a financiar los gastos de la institución.

La participación del sector público y del sector privado en los órganos directivos de las instituciones, dependerá en gran parte de los recursos que aporten cada uno, estableciéndose así la influencia y derechos de decisión en asuntos importantes para el desarrollo de los pequeños establecimientos industriales y artesanales.

Sería por último interesante que los poderes estatales de los países latinoamericanos, al dar un mayor impulso a la promoción de las pequeñas empresas industriales y al artesanado en todas sus especies, concedan

/también mayores

también mayores fondos públicos para esta tarea, la que es a veces desde el punto de vista del desarrollo estructural de la economía a largo plazo, más importante que la promoción de proyectos de la gran industria.

Lo mismo se refiere a la distribución de la ayuda extranjera e internacional, en el sentido de que las autoridades competentes en los distintos países de América Latina, al recibir asistencia financiera y técnica, destinen en mayor escala préstamo o fondos para el desarrollo de la pequeña industria.

III. MEDIDAS

1. Medidas de fomento directo

La gama de estas medidas es demasiado amplia para señalarla aquí en su totalidad. Hay que restringirse a las medidas más conocidas e importantes que pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Investigación;
- Formación de personal para instituciones de fomento;
- Asistencia técnica;
- Formación y perfeccionamiento profesional;
- Asistencia crediticia;
- Medidas específicas para impulsar nuevas actividades industriales y artesanales.

a) Investigación

Para poder establecer programas de fomento de la pequeña industria, sea en su totalidad o de determinados sectores, rubros, regiones o empresas, se necesitan estudios profundos y precisos tanto de orden general sobre factores ambientales y externos a las pequeñas empresas, como sobre problemas específicos de cualquiera índole y sobre los instrumentos, medidas y proyectos apropiados para alcanzar los objetivos y las metas generales de fomento.

La investigación puede comprender posteriormente también un análisis y evaluación de los resultados para poder seguir adecuadamente en forma general o selectiva con la promoción.

Generalmente hay mayor número de estudios sobre los problemas técnico-administrativos de las empresas que en el orden tecnológico, aunque los últimos requerirán ser estudiados con preferencia, como por ejemplo diseño de los productos; o empleo de material auxiliar como matrices, plantillas y dispositivos; análisis y ensayos de productos y materias primas con el fin de mejorar la calidad e introducir nuevos artículos y materiales; problemas de energía y de mantención preventiva de equipos técnicos, etc.

/Con respecto

Con respecto a la ubicación de nuevas industrias y talleres son necesarios estudios de factibilidad de orden económico, técnico y social, especialmente sobre los mercados porque la industrialización de una región no depende tanto de la presencia de materias primas y mano de obra, sino de las posibilidades de comercialización de los productos y servicios. A este respecto cabe mencionar que hay que tomar a veces decisiones rápidas para no perder las oportunidades, y correr también cierto riesgo en lugar de omitir totalmente realizaciones de proyectos porque los resultados de los estudios no son plenamente satisfactorios.

Ocorre muchas veces que la iniciativa, imaginación y talento de inversión de pequeños industriales, artesanos, operarios, etc., no pueden ser aprovechados en favor del desarrollo de nuevas actividades y de incremento de la productividad industrial, porque estas personas carecen de conocimientos técnico-profesionales y de una orientación sobre los factores ambientales de las empresas.

Hay trámites administrativo-legales muy complicados que agravan considerablemente la realización de los proyectos, lo que a menudo paraliza la iniciativa privada. Se agregan dificultades de aspecto financiero, cuando a pesar del suficiente "know-how" de una persona faltan capital propio, el acceso al mercado del capital o a un crédito bancario necesario para la inversión.

En estos casos sería conveniente asesorar a los futuros empresarios mediante estudios técnico-económicos de factibilidad o evaluación de sus proyectos.

Luego de determinada la justificación de los proyectos, el servicio o la institución de fomento puede prestar ayuda en el aspecto administrativo-legal, en la selección de la maquinaria, adquisición del terreno y en la preparación de los planes de construcción.

Será muy importante indicar al interesado posibles fuentes de financiamiento o facilitarle, en base a una recomendación especial, un crédito público.

La asistencia puede extenderse también a la información sobre posibilidades de abastecimiento y comercialización ya que existen organismos específicos de ayuda que se dedican a esta tarea.

/La asistencia

La asistencia técnica durante la pre-inversión y puesta en marcha de los proyectos debería seguir posteriormente durante la fase inicial del funcionamiento de la empresa, transformándose en una asesoría a nivel de planta, señalada anteriormente.

b) Formación de personal para instituciones de fomento

Sobre la necesidad de las instituciones, su cooperación y funcionamiento se trató ya en el capítulo anterior. Se necesita de personal idóneo y eficiente para desarrollar la labor de promoción. En los países de América Latina no hay siempre profesionales para cumplir estas actividades que son no solamente difíciles desde el punto de vista técnico, sino también en el aspecto psicológico.

Sería una medida indispensable el formar especialistas ya sea en las universidades y otras instituciones de enseñanza profesional, y también conveniente poder tener a disposición personas que tengan conocimientos y experiencias adquiridas en la práctica al haber trabajado en industrias o talleres, cooperativas u otras instituciones que tengan relación con la labor y promoción de la pequeña industria. Sería además muy útil que se ofrezca al personal la oportunidad de ampliar y perfeccionar sus conocimientos mediante visitas y trabajos en instituciones o empresas similares en los países industrialmente más avanzados, por lo que se recomienda proporcionar becas a los funcionarios o empleados seleccionados según nivel y especialización profesional.

c) Asistencia técnica

i) Asistencia técnica general, prestada en forma directa e individual, a nivel de planta o taller. La asistencia técnica de esta índole se realiza de manera que los ingenieros o especialistas analizan la situación y problemas en las plantas, talleres o en el lugar mismo de trabajo, estudiando la factibilidad de los cambios necesarios para eliminar las fallas y mejorar así los factores que influyan negativamente en la eficiencia o productividad.

De acuerdo al diagnóstico realizado se dan recomendaciones en forma verbal y/o por escrito, las que son posteriormente evaluadas (follow-up) para medir los resultados de dichas recomendaciones. Técnicamente se puede tratar de una asesoría y asistencia que tiene relación con cualquier

/problema que

problema que surge en el funcionamiento de una empresa o durante las actividades que se desarrollen. También se puede asesorar y asistir a las personas que pretendan emprender una nueva actividad industrial o artesanal, en las distintas fases de elaboración, preparación y puesta en marcha de sus proyectos.

Esta asistencia se necesita en todos los países de América Latina, adaptando su forma, métodos y amplitud a las circunstancias y necesidades locales. En general las pequeñas plantas y talleres industriales requieren de una asesoría de más alto nivel técnico, administrativo y comercial que los pequeños artesanos y campesinos productores que manufacturan o prestan servicios en forma exclusivamente manual. Sin embargo, es a veces difícil asesorar a los últimos porque hay que superar la resistencia contra las novedades técnicas.

Esta asistencia técnica coincide parcialmente con la instrucción o el adiestramiento profesional en el lugar de trabajo, por medio de asesores que deben ser especialistas, por ejemplo, en alfarería, talladuría, tejeduría o trabajos de punto y en cuero, etc. Es obvio que la asistencia comercial en estos casos debe ser también de índole enteramente distinta, prestándose en forma colectiva a través de mercados especiales, poderes de compra u otros organismos e instituciones similares.

ii) Asistencia técnica específica, prestada en forma directa e individual, a nivel de planta o taller. Esta asistencia no se distingue en forma y método de la anterior. La diferencia es solamente la de que se presta para solucionar un problema específico de las pequeñas unidades industriales y artesanales, como por ejemplo racionalizar el sistema de costos y contabilidad, facilitar los trámites de exportación, recopilar muestras para una exposición, mejorar el sistema de compra, introducir una mantención de equipo técnico adecuada, introducir el control de calidad, ubicar mejor la maquinaria para facilitar el proceso de trabajo, cambiar la técnica de producción, introducir cambios técnicos para poder manufacturar un nuevo producto, cambiar los métodos de almacenaje, preparar las empresas para trabajos de subcontratación, etc.

/iii) Asistencia

iii) Asistencia técnica prestada directamente a cooperativas, sociedades, parques industriales, centros artesanales u otros organismos de similar naturaleza. La asistencia técnica se presta en la misma forma como las mencionadas bajo a y b, con el fin de solucionar varios problemas de distinta naturaleza, variando naturalmente según la índole, tamaño y estructura de los organismos. Por ejemplo puede un parque industrial necesitar una asistencia técnica muy completa en todos los aspectos administrativos, comerciales y tecnológicos, mientras que una cooperativa de compraventa puede requerir solamente de la asesoría administrativa y comercial.

Cabe mencionar que se puede prestar también una asistencia temporal en las distintas fases de la elaboración, preparación y puesta en marcha de los proyectos, o durante el funcionamiento de los organismos recién establecidos o ya existentes.

La meta no es solamente la de asegurar un buen funcionamiento o incrementar la productividad, sino más compleja, abarcando también otras finalidades. Así puede por ejemplo la asistencia técnica prestada a una cooperativa, implicar la promoción de la cooperación y auto ayuda entre los pequeños industriales y artesanos y contribuir a solucionar los problemas generales de producción, compra, venta, financiamiento, etc.

Por medio del establecimiento de un parque industrial, al que se presta asistencia técnica, se puede perseguir diversas finalidades, de modo que esta ayuda sirve por ejemplo simultáneamente para el desarrollo de zonas aisladas y poco industrializadas, contribuir a proporcionar nuevas fuentes de ingreso y de trabajo para la población, y solucionar los graves problemas de la centralización industrial y comercial o la afluencia de mano de obra de regiones rurales a las capitales.

De lo dicho se desprende, que estas medidas son muy apropiadas para fomentar la pequeña industria y lograr fines de industrialización en general, y la asistencia técnica que se presta a organismos de esta índole es necesaria y valiosa, pero debe tenerse en cuenta que las circunstancias requieren muchas veces, casi en todos los países latinoamericanos, que no solamente se preste asistencia técnica, sino que las instituciones

gubernamentales de fomento participen al principio activamente en la administración y financiación de estos organismos, siempre que les falten a las pequeñas industrias, iniciativas, personal idóneo y recursos para formar y desarrollarlos por sus propias fuerzas.

iv) Asistencia técnica general, prestada en forma individual o colectiva, por instituciones de fomento. Esta forma de asistencia técnica se diferencia de las anteriores en que se presta principalmente en una oficina o centro de la institución de fomento, lo que no excluye que los asesores visiten las industrias, talleres y lugares de trabajo, si realizan consultas individuales y específicas. De este modo se puede atender tanto a personas individuales como a un mayor número de empresas o rubros, dando informaciones sobre diversos y diferentes asuntos y cuestiones, en forma verbal o por escrito.

Esta labor de información y asesoría comprende, en primer lugar, factores de interés general, que no requieren de un análisis o estudio de las empresas y talleres mismos, por ejemplo: posibilidades de compra y venta, importación y exportación en lo que se refiere a proveedores, clientes, mercados, condiciones, calidad y estilo de productos, transporte y seguro, establecimiento de stands y mercados de venta en centros de turismo y tránsito, participación en ferias y exposiciones, posibilidades de subcontratación y participación en propuestas; antecedentes sobre standardización y normalización de productos, embalaje y envase, diseños industriales y artesanales en otros países; requisitos legales y administrativos para establecer y operar cooperativas de distinta índole o asociaciones profesionales patronales de la pequeña industria; o sobre tributación, leyes sociales, y fuentes de financiamiento, bancos y créditos.

La lista no puede ser completa, pero demuestra la amplitud y variedad de la información y asesoría^{3/} que, según las dimensiones y estructuración de la economía y pequeña industria en los diversos países, deberían efectuarse en forma descentralizada a través de oficinas o centros regionales.

3/ El Servicio de Cooperación Técnica ha establecido, hace ya más de dos años, oficinas en Santiago y provincias que proporcionan estas informaciones y prestan la asesoría inherente. Esta oficina podría servir de modelo para otros países.

Eventualmente sería suficiente establecer en América Central o en las islas del Caribe sólo una oficina en cada país o realizar esta labor sobre una base internacional, estableciendo un centro para varios países.

v) Asistencia específica, prestada en forma individual o colectiva, por determinadas instituciones de fomento. Esta asistencia técnica no se distingue en forma y métodos de la anteriormente mencionada. Existe, sí, la diferencia de que se presta para solucionar problemas específicos, a consecuencia, a veces, de experiencias ganadas por programas y medidas anteriores.

Sus objetivos pueden ser por ejemplo:

Tecnología:

- Mejoramiento tecnológico de la fabricación, embalaje, envases y características generales de los productos (instituto o laboratorio de investigación y asistencia tecnológica);
- Mejoramiento y desarrollo del diseño industrial y artesanal (centro de diseño);
- Demostración de mantención preventiva (taller de servicios);
- Demostración y asistencia técnica en trabajos artesanales: vestuarios, zapatería, confecciones y otras actividades de la artesanía popular (talleres de demostración);

Comercialización y abastecimiento:

- Negociación con intermediarios vendedores o proveedores y sus representantes, compra directa o realización del abastecimiento de materias primas sobre la base del negocio comisionista, inspección de la mercadería y facilitación de transportes, transmisión de los productos o materias primas a los consignatarios o receptores, establecimiento de almacenes de consignación, obtención de descuentos para las compras más importantes y mayores, arreglar reclamos o asistir en el arreglo de éstos y hacer valer todos los derechos resultantes de las compras (organismo para asistir en el abastecimiento de materias primas; cooperativa de compraventa; cooperativa de compra o de abastecimiento).
- Recopilación, sistematización y distribución de antecedentes sobre productos, clientes, mercados, precios, subcontratistas, propuestas,

/facilidades de

- facilidades de transporte, etc. Además asistencia técnica para realizar exposiciones y ferias o poder participar en ellas, emprender viajes de información y propaganda de venta (organismo de comercialización);
- Introducción de un sistema de control de calidad, especialmente para productos de exportación (laboratorio o instituto de investigación tecnológica);
 - Establecimiento de mercados de venta para productos de la artesanía popular, artística e indígena (organismo de comercialización; institución especial para la promoción de estas artesanías);
 - Desarrollo de la industria y artesanía turística (organismo de comercialización; institución de fomento del turismo);
 - Establecimiento de un almacén de materias primas y artículos manufacturados por los artesanos. Suministro gratuito de materias primas, herramientas e implementos de trabajo (organismo de comercialización o institución de fomento);
 - Estudios de mercado y sobre comercialización de productos y prestación de servicios (instituto de investigación o fomento; organismo de comercialización).

Administración racional de pequeñas industrias y talleres artesanales:

Centralización de la contabilidad de varias empresas en una oficina auxiliar (institución de fomento; cooperativas de servicios).

Cooperativismo y cooperación patronal:

- Asesoría y asistencia a cooperativas en todos los aspectos técnico-administrativos y comerciales (institución de fomento de cooperativas: federación de cooperativas de la pequeña industria y artesanado);
- Asesoría y asistencia administrativas a asociaciones patronales y profesionales de los pequeños industriales y artesanos (institución de fomento; federación o cámara de la pequeña industria).

Algunas medidas de esta índole se combinan más fácilmente en los estratos menores, como por ejemplo en una conglomeración o parque de pequeñas industrias, en un centro artesanal urbano, o una región donde se centralice la artesanía artística y popular. No es necesario

que un determinado organismo de fomento se especialice en ésta o aquella actividad. Puede también asistir y asesorar en varios aspectos y para fines diversos como los señalados. La combinación de las medidas y la centralización institucional dependen obviamente de las diversas circunstancias y posibilidades en cada país.

d) Formación y perfeccionamiento profesionales

Esta medida es indispensable para el desarrollo de la pequeña industria en todos sus estratos. Naturalmente hay que distinguir entre la formación y perfeccionamiento profesional de los pequeños industriales y artesanos industriales en relación al adiestramiento de los pequeños artesanos populares, artísticos, campesinos e indígenas.

i) Formación de pequeños industriales, artesanos y personal de dirección. Es difícil convencer a los pequeños industriales y artesanos mismos o los dirigentes y ejecutivos de alto nivel de empresas de que necesitan un perfeccionamiento profesional. Hay que establecer un programa de adiestramiento especial, tomando en cuenta los obstáculos de orden personales y psicológicos. En los países en que se ha ganado experiencia en la asesoría técnica prestada a nivel de planta o taller, será más fácil establecer estos programas y seleccionar esencialmente temas que tengan relación con la administración racional de una pequeña industria.

Los empresarios mismos no pueden visitar escuelas o centros de formación técnica o profesional, participando a jornada completa en las instrucciones. Se trata de gente que trabaja y no puede dejar de hacerlo ya que tiene la responsabilidad de mantener una familia, salvo que una institución u organismo de fomento pague una subvención.

Una solución a lo anterior es realizar seminarios o cursos vespertinos o durante el tiempo libre de trabajo. Los seminarios y cursos de corta o larga duración según los temas de enseñanza pueden ser gratuitos o parcialmente pagados por los participantes, considerándose las posibilidades y necesidades de cada caso individual.

Se pueden tratar temas de orden general relacionados con la ejecución práctica de las técnicas modernas de la gestión de una empresa, para

/demostrar a

demostrar a los participantes de cursos y seminarios como pueden aprovechar mejor los recursos materiales y humanos y aumentar la productividad, especialmente en las áreas de organización y administración, producción y comercialización, formación, tratamiento y supervisión de personal, mantención de equipo técnico. También temas específicos de orden económico, comercial y tecnológico pueden ser objeto de la enseñanza, como cálculo de costos y balances, contabilidad, métodos de compraventa, tratamiento de materias primas, dibujos y diseños, herramientas y máquinas, métodos de soldadura, etc. Cada tema puede enseñarse separadamente por rubro o especialidad profesional.

Convendría explicar procesos, métodos, objetivos y soluciones en adaptación a la realidad mediante ejemplos recogidos de la práctica, aprovechando la experiencia que la institución ya ha ganado, por ejemplo, a través de la asistencia técnica y consulta a nivel de las fábricas y talleres. También el sistema de circuito podría ser provechoso, de modo que los participantes de un seminario visiten industrias o talleres cuyos dueños son igualmente participantes, demostrándoles sobre el terreno mismo los problemas que se plantean, y examinando las soluciones adoptadas o que deberían adoptarse.

Es muy importante para un mayor éxito y provecho de los cursos y especialmente si se trata de los artesanos y personal no trabajando en más alto nivel, que se den cierto tipo de incentivos a los alumnos; por ejemplo, al terminar con éxito la instrucción o los cursos, se otorguen certificados que les den algunas ventajas o preferencias de tipo profesional o material, pudiendo en ciertos casos, ser oportuno introducir exámenes, lo que estimula aún más a los alumnos.

ii) Adiestramiento de los pequeños artesanos. Indudablemente gran parte de ellos requieren, con excepción de los artesanos artísticos más avanzados, del entrenamiento en algunas técnicas las que, adaptándose al ambiente, habilidades y materias primas disponibles, faciliten a los productores su trabajo e introduzcan simultáneamente una técnica más moderna.

En regiones muy aisladas sin caminos ni medios de comunicación es necesario instruir a los pobladores en los pueblos mismos en forma individual o colectiva, aprovechando las posibilidades existentes en cuanto a locales, materiales, etc.

Este modo de formación requiere de mucha paciencia y de la renuncia a las comodidades urbanas de parte de los instructores que no tienen siquiera los medios didácticos y otros, estando obligados en ciertos casos, a instruir a los alumnos por demostración práctica del trabajo.

No se puede dar un esquema básico sobre la forma, índole y duración de la formación que posiblemente debería ser distinta en cada país, zona y tal vez distritos y pueblos. Es posible que los indígenas del Perú y Bolivia necesiten otro entrenamiento que los de Colombia y Ecuador, el que a su vez puede ser poco adecuado para la población autóctona en las selvas del Brasil.

Otros sistemas de entrenamiento profesional son necesarios también para aprovechar mejor las aptitudes artesanales de las mujeres, tanto en las ciudades como en las zonas rurales, y así sucesivamente, a través de la organización cooperativa y el establecimiento de talleres completamente equipados, podría lograrse un gran avance al respecto, en varios países de este hemisferio.

También en el caso de los pequeños artesanos sería conveniente darles cierto tipo de incentivos mediante el obsequio de, por ejemplo, herramientas, materias primas o premios de otra clase, siempre que sepan apreciarlos.

iii) Orientación de la enseñanza universitaria e institucional. Sin entrar en detalle en el vasto campo de la formación profesional en general, hay que hacer hincapié en la necesidad de formar oportunamente, en las universidades y otras instituciones de enseñanza técnica y profesional, a jóvenes con el fin de prepararlos para las actividades independientes y empresariales dentro del estrato de la pequeña industria. Falta en América Latina una orientación de trabajo en este sentido. Indudablemente existiría una mayor disposición de los jóvenes a emprender tales actividades si se mejoran las condiciones económico-sociales de la clase media industrial en general.

Sería un gran error sin embargo, omitir esta orientación.

/iv) Capacitación

iv) Capacitación de mano de obra y formación de aprendices. Muchas pequeñas industrias en América Latina carecen de mano de obra calificada. No es el caso analizar aquí todos los motivos y proponer los medios adecuados que, en verdad, son muy complejos. En países más avanzados, la pequeña industria desempeña un gran papel con respecto a la formación y adiestramiento de jóvenes, los que trabajan como aprendices en los talleres y reciben un entrenamiento básico profesional, que los faculta, posteriormente, a seguir trabajando en su oficio en cualquier industria o artesanía. También en América Latina las pequeñas empresas podrían ser el estrato más apropiado para iniciar y realizar sistemas de aprendizaje, que complementan la formación profesional de las escuelas técnicas y centros de adiestramiento, incrementándose así las reservas de mano de obra capacitada. Se presentan dificultades en la realización del aprendizaje, debido a la preparación insuficiente de los pequeños industriales y artesanos que no permite dar una formación técnica y pedagógica adecuada al joven trabajador, debiendo en muchos casos los patrones remunerar bien a los aprendices, a pesar que su trabajo en un principio no es muy productivo. Para eliminar estos inconvenientes se recomienda una enseñanza adicional de los aprendices en centros o escuelas profesionales, y el establecimiento de un nivel uniforme de sus sueldos por ley o decreto estatal.

Es muy importante la adaptación y sincronización de los programas de enseñanza y capacitación profesional de los obreros, no solamente en vista de las necesidades de la gran industria, sino también de la pequeña industria y artesanado, además de la introducción de una orientación profesional por asesores de las autoridades competentes, que tengan debidamente en cuenta la demanda por mano de obra de las pequeñas empresas. Es igualmente indispensable que la legislación laboral y social considere suficiente la situación y problemas de las pequeñas fábricas y talleres artesanales, para que puedan cumplir con la reglamentación, que es a veces muy complicada.

e) Asistencia financiera

La baja rentabilidad y la escasez de capital propio de muchas pequeñas industrias y talleres artesanales y la ausencia casi total de recursos en los estratos de la industria casera y de la artesanía indígena, obligan a estos sectores a recurrir al crédito y otras medidas especiales de ayuda. En la actual fase de desarrollo económico de América Latina no están los bancos particulares en condiciones o dispuestos a otorgar créditos a corto y largo plazo, necesarios para financiar el capital fijo y de explotación de las pequeñas empresas. Sería conveniente se revise su política con el fin de que destinen una mayor parte de sus fondos a estos sectores, facilitándolo el Estado por medio de cambios legislativos o administrativos.

Los créditos a corto plazo deberían otorgarse en primer lugar por los bancos privados; el gobierno debería proporcionar fondos adicionales solamente en caso de que los recursos bancarios no fueran suficientes. Pero la asistencia pública parece indispensable para solucionar el gran problema que tiene la pequeña industria al financiar sus inversiones en construcción y maquinaria.

En todos los países latinoamericanos debe el Estado movilizar fondos públicos, nacionales y externos, y establecer líneas crediticias destinadas exclusivamente a otorgar préstamos a largo plazo a pequeños industriales y artesanos. La dimensión de estos fondos, en cada país, depende de las posibilidades y necesidades. Si otros estratos de la industria y de la economía voluntariamente contribuyen a aumentar los fondos necesarios para refinanciar estos créditos, resultarán mayores posibilidades de ayuda.

Sería conveniente prestar asistencia en forma de créditos supervisados de modo que la institución o banco de fomento no solamente analice los proyectos y decida sobre las solicitudes, sino supervise también el uso de los préstamos de acuerdo a los planes de inversión, lo que se puede lograr si el prestatario no recibe el crédito en efectivo, sino que directamente los bienes de inversiones, mientras que el instituto o banco de fomento paga al proveedor el importe de la factura, descontándolo del valor del préstamo concedido.

/Este sistema

Este sistema permite también, debido al menor riesgo, combinar préstamos a largo plazo con los a corto plazo, los últimos podrían servir para financiar por ejemplo la compra de materias primas.

Son importantes las condiciones bajo las cuales se conceden los créditos, especialmente montos, plazos, intereses y garantías. Los montos deberían adaptarse a las necesidades de los prestatarios, y sería conveniente evitar en el caso individual, efectos discriminatorios debido a una diferenciación de los montos no justificados, salvo que determinadas prioridades en cuanto a rubros, índole y tamaño de empresas obliguen a hacerlo.

Los plazos deberían ir en relación a la vida de los bienes de inversión, pero sería conveniente no traspasar los plazos habituales para créditos bancarios particulares en caso que ellos otorguen créditos de fomento. Lo mismo se refiere al interés que no debería quedar muy por debajo de la tasa bancaria; solamente en casos excepcionales podrían concederse menores porcentajes, lo que es idéntico a una subvención disimulada, lo que puede perturbar el equilibrio entre oferta y demanda de capital en el mercado bancario. En muchos países se exige un aval para garantizar los créditos, lo que causa problemas porque faltan a los pequeños industriales y artesanos las bases económicas de garantía. Por lo tanto se justifica un tratamiento especial de parte de la institución que lleva a cabo la asistencia crediticia. Esta no debería ser demasiado exigente al respecto y tener en cuenta también los factores inmateriales, como por ejemplo capacidad, eficiencia y responsabilidad del prestatario. Una medida para allanar estas dificultades es la de que los pequeños industriales y artesanos establezcan, con la asistencia de la institución de fomento, una cooperativa de garantía, que preste aval por los créditos hacia los institutos financieros.

Se recomienda a veces combinar la asistencia crediticia con una asesoría técnica, de modo que el pequeño industrial o artesano que solicita un crédito de inversión, someta previamente a un diagnóstico su empresa. Podría ocurrir que la racionalización de su industria o taller es factible sin inversiones adicionales, o que el monto del crédito que se ha solicitado es demasiado alto en relación a la inversión necesaria. La asesoría técnica impide en estos casos, que los empresarios se endeuden excesivamente y se perjudiquen a si mismos.

/Según las

Según las necesidades y prioridades se pueden realizar programas de asistencia crediticia para fines específicos, por ejemplo el financiamiento de las inversiones de nuevas industrias y talleres, individuales o los incluidos en un parque industrial o artesanal, de determinados sectores, rubros o empresas en ciertas zonas, cuyo desarrollo o reconstrucción son prioritarios.

Es necesario dar importancia al otorgamiento de créditos de fomento a empleados, obreros y especialmente a personas jóvenes que recién egresan de las universidades y otras instituciones de enseñanza técnico-profesional, para que así puedan realizar sus proyectos de nuevas industrias y talleres.

Hay una clase de asistencia específica, especialmente apropiada para el financiamiento de las inversiones en un parque de la pequeña industria, de modo que la institución o banco de fomento no otorgue préstamos a los empresarios o a las personas interesadas en establecer una industria o taller dentro de la conglomeración, sino les arrienda por un determinado período, las fábricas o talleres completamente equipados, y después los vende, descontando del precio de enajenación el monto total de los arriendos recibidos (sistema "hire purchase" o "location-vente"). El sistema tiene la ventaja de que los empresarios, durante el período de prueba, no adquieren la propiedad de las industrias, y la institución de fomento puede más fácilmente remover a personas no idóneas y capaces, remplazándolas por otras. Esta medida sirve especialmente para proyectos, que desde el principio, debido a la falta de iniciativa empresarial privada, "know-how" y recursos de la pequeña industria, son organizados, financiados y administrados como un conjunto por un organismo de fomento.

Se podría, en muchos casos, facilitar el procedimiento bancario relacionado con el otorgamiento de préstamos, si los pequeños industriales o artesanos se agruparan en comunidades ad-hoc o constituyeran un organismo específico que solicite un crédito global. De esta manera se solucionaría además el problema suscitado por garantías deficientes, y se disminuirían el riesgo y labor de la institución bancaria. La distribución de los créditos individuales a los pequeños industriales de la agrupación, se realizaría a base de un acuerdo entre ellos mismos. Es más conveniente, desde el punto de vista jurídico, el otorgamiento de créditos a cooperativas

/o sociedades

o sociedades de la pequeña industria con su propia personalidad jurídica. Los programas de asistencia crediticia a la pequeña industria deberían no solamente favorecer personas naturales sino también cooperativas y otros organismos auxiliares de este sector.

Por último es necesario señalar que la asistencia financiera en la forma antes indicada, no es apropiada para el estrato de la artesanía popular y rústica o industria casera de campesinos e indígenas. No es posible indicar un sistema ejemplar para estos sectores, pero es evidente que estas personas no pueden cumplir con las condiciones que implica el otorgamiento de créditos de cualquiera índole. Un método indicado para ayudarlos es el de prefinanciar sus costos para las materias primas y los medios de subsistencia que necesiten para poder vivir hasta que se obtengan los primeros ingresos mediante la venta de sus productos. A veces es aún más conveniente darles directamente las herramientas y materias primas y alimentos, vestidos, etc., y recuperar los gastos correspondientes mediante la venta posterior de sus productos. Esta asistencia se puede mejor organizar sobre una base común por una institución determinada de fomento o una cooperativa de los pequeños artesanos, administrada y operada por el personal del organismo de promoción.

f) Medidas específicas para impulsar nuevas actividades industriales y artesanales

Las medidas más apropiadas para impulsar actividades industriales y artesanales son indudablemente liberaciones y facilidades tributarias y arancelarias, mayores contingentes de divisas para la importación de maquinaria y materia prima, fomento de la vivienda para los obreros en las zonas donde se pretende desarrollar nuevas industrias y, lo que es muy importante, para atraer capitales nacionales y extranjeros, la protección de la propiedad privada y el derecho de los inversionistas extranjeros de transferir sus utilidades, sobre la base del libre cambio, a otros países.

El fomento directo se efectúa generalmente mediante el otorgamiento de préstamos en condiciones muy favorables y la prestación de asistencia técnica en un amplio sentido. Una medida específica es por ejemplo la que la institución de fomento acuerde premios para los mejores proyectos elaborados por personas particulares como por ejemplo a personas que terminen sus estudios universitarios o técnicos, siempre que estas personas pretendan también

/realizar sus

realizar sus proyectos y establecer una pequeña industria. El premio puede consistir por ejemplo en una subvención, el otorgamiento de un préstamo de fomento, o la donación de equipo técnico. Generalmente la institución de fomento asesora también a estas personas durante y después de la puesta en marcha de sus proyectos.

Tal asistencia técnica se puede prestar también a cualquier otra persona dispuesta o en condiciones de emprender una actividad empresarial y establecer una fábrica o taller.

Otra medida específica, puede ser la construcción de galpones locales, dentro de proyectos de urbanización o construcción de nuevos barrios de viviendas, los que estén exclusivamente destinados a actividades artesanales, por ejemplo: mueblería, gasfitería, mecánica general y electromecánica, zapatería, sastrería, trabajos en cuero, cerrajería, herrería y otras ramas artesanales. Los locales deberían venderse en condiciones excepcionalmente favorables a las personas que quieran instalar un taller. De esta manera se podrían además allanar dificultades referentes a la escasez y el mal estado de los talleres artesanales en muchos países de América Latina.

A veces es preferible construir un conjunto de talleres o galpones, haciendo posteriormente posible el establecimiento de centros artesanales o parques de la pequeña industria. No deben considerarse solamente la construcción de los galpones, sino también las instalaciones e implementos necesarios para el suministro de energía eléctrica, gas y agua.

No se puede tratar en extenso las ventajas de los parques industriales, especialmente en ciudades en la periferia de los grandes centros industriales o en regiones lejos de la capital, donde hay ya una infraestructura adecuada y reserva de materias primas y mano de obra. Estos parques o conglomeraciones deben ser bien planificados y organizados de acuerdo con las posibilidades y necesidades de la pequeña industria.

g) Conglomeraciones industriales

La conglomeración industrial puede definirse como el establecimiento de un conjunto de industrias ubicadas en un determinado terreno, con locales construidos para fábricas y servicios de diversa índole.

Los locales e instalaciones pueden servir para usos generales o de tipo uniforme, o para fábricas construidas para determinadas actividades industriales (fábricas "a la medida"). Una característica de la conglomeración es que

/generalmente incluye,

generalmente incluye, además de las fábricas, servicios comunes para el suministro de energía, gas, agua y transporte para el uso general de todas las industrias ubicadas dentro de la conglomeración.

También pueden pertenecer a la conglomeración, servicios técnicos de promoción y asistencia para facilitar a los empresarios la planificación, construcción, puesta en marcha y el funcionamiento de sus fábricas en todos los aspectos tecnológicos, administrativo-comerciales y financieros.

La conglomeración industrial no es sólo un instrumento eficaz y económico para inducir a la industria a establecer y desarrollarse, o como una medida general que se adopta para impulsar el desarrollo regional, sino además es un instrumento muy adecuado para desarrollar a la pequeña industria. Ella ofrece a los pequeños industriales las ventajas de la cooperación y complementación industrial y les proporciona medios e implementos de los cuales carecen, cuando operan cada uno de ellos por sí mismo, en fábricas o talleres construidos individual y separadamente en diversos lugares. Además, una conglomeración industrial establecida permite, con la asistencia del Gobierno o las autoridades e instituciones responsables de fomento, el organizar, concentrar y coordinar mejor las medidas de la promoción directa a los pequeños industriales, como por ejemplo mediante asesoría técnica a nivel de planta, información y divulgación, fomento de la cooperación, comercialización y complementación industrial, adiestramiento, asistencia crediticia, etc. De este modo se puede lograr más fácilmente un desarrollo integral, pudiendo demostrar como deberían funcionar pequeñas industrias, y en fin, crear un centro o dependencia regional de promoción, responsable de llevar a cabo los programas globales de fomento.

Al clasificar los diversos tipos de conglomeraciones, las características más importantes son la naturaleza, el tamaño y la localización de los locales o galpones, fabriles y de los diversos servicios comunes dentro de la conglomeración, y sobre todo, la ubicación de la conglomeración entera dentro o cerca de grandes ciudades, poblaciones pequeñas, zonas rurales, etc.

La decisión donde se ubique una conglomeración de pequeñas industrias, dependerá de factores y circunstancias que varían según la región y la situación en los diversos países.

Muchas veces la ubicación será el resultado de reflexiones y decisiones que se refieren al desarrollo de la pequeña industria o de ciertos rubros y empresas de este estrato o del fomento industrial en general en determinadas zonas o ciudades.

Generalmente las pequeñas industrias suelen establecerse en poblaciones mayores, porque aquí las condiciones infraestructurales, especialmente la disponibilidad de servicios de energía, gas, agua, transporte, instituciones de educación y salud pública u otras de tipo cultural, facilitan la instalación y el funcionamiento de la conglomeración, hacen posible la comercialización de los productos de las fábricas, y simplifican el problema de encontrar mano de obra idónea.

Naturalmente pueden existir dificultades en cuanto a materias primas siendo necesario traerlas de otras regiones. No obstante, la descentralización y dispersión industrial y comercial desempeña actualmente en América Latina un gran papel dentro de la política de fomento: Además, la modernización y mecanización del sector agropecuario, especialmente en cuanto al suministro de repuestos, reparación y mantención de maquinaria agrícola, obliga a planificar el establecimiento de pequeñas industrias dentro de zonas rurales o poblaciones pequeñas. Sería conveniente también en estos casos construir las conglomeraciones de pequeñas industrias en poblaciones o ciudades donde las condiciones económicas sean favorables para su establecimiento, y existan por lo menos una red de aprovisionamiento en energía eléctrica, gas y agua, buenas posibilidades de transporte y comunicación.

Es necesario que se preste a personas emprendedoras que estén dispuestas a desarrollar una actividad industrial en una pequeña empresa dentro de una conglomeración, cualquier ayuda técnica y financiera, posiblemente a través de determinados servicios, organizados por la institución de fomento, por ejemplo en forma de talleres de mantenimiento y reparación, talleres de herramientas de uso en común, laboratorios de ensayos y control de calidad, pequeños centros para la enseñanza de operarios jóvenes, la capacitación de mano de obra en técnicas y especialidades generales, y el perfeccionamiento profesional de los empresarios mismos.

/Es obvio,

Es obvio, que el establecimiento de estos servicios de asistencia y promoción no serán necesarios, si dentro de la ciudad o población, cercana a la futura conglomeración industrial, existen ya servicios de esta índole.

La creación de un centro de fomento y asistencia técnica por la institución gubernamental, dentro de una conglomeración está justificada, cuando hay en la región y en el domicilio de la conglomeración, que se pretenda establecer, otras industrias que requieren urgentemente de asistencia técnica y podrán fácilmente recurrir a los servicios dentro de la conglomeración, tan pronto estos funcionen.

Servicios que prestan asistencia tecnológica, no son siempre indicados, especialmente si se trata de fábricas de distinta clase con diversos procesos de producción, ya que se necesitarían servicios que deberían cumplir simultáneamente distintas funciones, y cuyo establecimiento y operación sería a muy alto costo y no se justificarían con respecto al número limitado de las empresas de la conglomeración.

Indudablemente sería preferible que personas privadas, es decir los futuros empresarios mismos, construyan la conglomeración por su propia cuenta. Pero en muchos países de América Latina falta la iniciativa emprendedora de parte de personas privadas, y además impide la escasez o ausencia de capital la planificación y construcción de las conglomeraciones industriales.

Una solución ideal sería que la institución de fomento desarrolle los planes y elabore el proyecto completo, buscando simultáneamente las personas aptas e interesadas, facilitándoles la construcción mediante asistencia técnica, y haciéndose cargo de encontrar fuentes de financiamiento para proporcionar a los futuros empresarios, a lo menos una parte de los recursos necesarios mediante créditos a largo plazo. La asistencia técnica debería seguir prestándose también durante los periodos de construcción, puesta en marcha y funcionamiento de la conglomeración, hasta que los empresarios estuvieren en condiciones de organizar y administrar ellos mismos los servicios comunes de fomento, y dispuestos a colaborar en forma de una cooperativa u otro organismo adecuado de cooperación.

Pero probablemente esta solución no será factible en varios países de América Latina. La tarea de planificación, preinversión y construcción de las fábricas y servicios, posiblemente en ciertos casos también el equipamiento

/técnico de

técnico de las fábricas, incumbiría al gobierno o al servicio encargado por el gobierno de la ejecución del programa global de fomento de la pequeña industria. Una vez establecida la conglomeración, podrían entregarse fábricas y servicios a las personas interesadas e idóneas, seleccionadas cuidadosamente, sobre una base de venta o alquiler con opción a compra en una fase posterior. Convendría que las conglomeraciones de esta índole sean planificadas, establecidas y - por lo menos en la fase inicial de su funcionamiento - administradas por un organismo o institución especial en que participen las autoridades locales, instituciones de fomento competentes, y posiblemente también los empresarios mismos. Este organismo podría prestar asistencia técnica en un amplio sentido. Sus funciones directivas y administrativas, se limitarían en primer lugar al uso de los servicios comunes y otras actividades que se dejan desempeñar en común para todas las fábricas, por ejemplo el abastecimiento de ciertas materias primas, la comercialización de productos, la conclusión de contratos favorables con empresas de transporte y seguro, la busca de viviendas para el personal de las fábricas, etc. Sin embargo, no debería la institución intervenir en las decisiones de los empresarios en lo referente al manejo de sus fábricas.

No será posible enumerar los modelos de conglomeraciones de pequeñas industrias, pero es importante destacar con toda claridad que una conglomeración industrial no tiene en ningún caso una finalidad absoluta, sino que representa solamente uno de los instrumentos apropiados de fomento. Conglomeraciones industriales pueden establecerse solamente en pocas localidades seleccionadas y por lo tanto abarcan un número limitado de empresas. Ellas sirven de ejemplo y son un incentivo para el desarrollo integral de este estrato y permiten combinar varias medidas de promoción y asistencia dentro de un solo proyecto.

Es evidente que se necesitan también otras medidas dentro de un programa global de fomento tendiente a desarrollar la pequeña industria en todo el país. Sería un gran error y probablemente un fracaso, si se establece y desarrolla una conglomeración de la pequeña industria, sin coordinar las medidas adoptadas en este caso con los otros proyectos, programas y operaciones dentro del programa global de promoción.

/Debido a

Debido a los escasos recursos nacionales sería conveniente que los gobiernos de los países de América Latina recurran a la ayuda técnica y financiera internacional, que prestan las Naciones Unidas, o los gobiernos e instituciones más desarrolladas con experiencia al respecto, pues una conglomeración industrial sería además un instrumento muy indicado para comprobar como se podrían armonizar y coordinar la asistencia técnica y crediticia de varios gobiernos e instituciones internacionales y extranjeros a través de un solo proyecto.

2. Medidas legales y administrativas generales

Como no se pueden enumerar todas estas medidas, se indicará algunas de las más importantes:

a) Impuestos

Exoneraciones y rebajas tributarias hacen posible que los pequeños industriales y artesanos formen el capital propio necesario para el financiamiento de los proyectos de racionalización y modernización. Evidentemente están favorecidos de esta manera los rubros y personas que pagan impuesto y que no están ya liberados debido a su baja renta o utilidad, como es el caso de los pequeños artesanos en algunos países.

La liberación o rebaja puede efectuarse de modo de conceder a los pequeños industriales que pagan el impuesto a la renta, una tasa menor. Mucho más efectivo y factible aún es la liberación de las reinversiones en equipo técnico y construcciones industriales, es decir la exención del monto total o parcial de los ingresos gastados para las inversiones respectivas. Además se podría conceder a los pequeños empresarios un determinado "sueldo patronal", deducible como "gastos", para asegurar un tratamiento igual hacia las sociedades que tienen ya el derecho de tratar, en el marco del impuesto a la renta, los sueldos pagados al personal directivo como "gastos".

En los países en que existe un impuesto patrimonial específico sería conveniente introducir diferenciaciones con respecto a tasas o montos imponibles, con el fin de favorecer el patrimonio industrial de los pequeños empresarios.

En cuanto a los impuestos a la herencia, podrían concederse igualmente tasas rebajadas, aplicables a la transferencia de una pequeña unidad industrial o artesanal por causa de muerte, siempre que la unidad siga siendo explotada

/por familiares

por familiares o pequeños empresarios. De esta manera se daría protección a la pequeña propiedad empresarial y se aseguraría la continuación de las actividades de la pequeña industria y el artesanado a través de las generaciones.

El impuesto compra-venta de tipo global y con efecto acumulativo impide indudablemente la complementación industrial y la subcontratación de pequeñas empresas industriales. Sería recomendable solucionar este problema por una reglamentación específica, en lugar de modificar todo el sistema de impuesto compra-venta, lo que podría ser necesario, pero no se justifica tan solo por los efectos desventajosos antes señalados.

Para estimular el cooperativismo dentro de la pequeña industria, sería recomendable liberar los negocios de una cooperativa con sus socios (transacciones internas) del impuesto compra-venta.

b) Gravámenes a la importación y facilidades de la exportación

Un gran incentivo y ventaja significa para pequeños industriales que necesitan máquinas y herramientas extranjeras, la liberación total o parcial de estos bienes de los derechos de internación, impuestos gravámenes aduaneros. Si no es factible introducir estas liberaciones, podría a lo menos simplificarse la tramitación arancelaria, que dificulta en varios países la internación y es un recargo inútil y molesto, especialmente para pequeñas empresas que no tienen suficiente personal y medios para cumplir con todos los requisitos.

Si los países latinoamericanos quieren aumentar sus exportaciones, hay que establecer incentivos adecuados para todos los sectores y rubros que produzcan artículos exportables. No deberían fomentarse solamente los estratos tradicionales de exportación, sino tenerse en cuenta también los esfuerzos y posibilidades de la pequeña industria. Cabe observar que una medida indispensable, además de la asistencia técnica es la simplificación de la tramitación legal y administrativa que debe cumplirse para poder desarrollar actividades de exportación, y la cual, como en el caso de la importación, puede ser tan onerosa para las pequeñas industrias, que determine la estagnación de sus negocios.

c) Propuestas públicas

Las instituciones públicas, servicios y empresas estatales que solicitan y adjudican propuestas públicas para la adquisición de bienes muebles, la prestación de servicios, y la construcción, deberían considerar la participación de pequeñas empresas industriales y artesanales, siempre, que ello sea factible y las propuestas o parte de éstas, en cuanto a índole y tamaño, sean susceptibles de ser ejecutadas por las pequeñas unidades.

Hay distintos medios para lograr ésto, por ejemplo ordenar que un determinado porcentaje de la suma total de las propuestas deba ser adjudicado a las pequeñas industrias; limitar el tamaño de las propuestas o fraccionarlas para que los lotes sean más susceptibles de ser adjudicados a la pequeña industria; adjudicar las propuestas con la obligación para los grandes proponentes favorecidos, que ejecuten los pedidos u obras con la participación de pequeñas empresas como subcontratistas; adjudicar una propuesta a una pequeña industria, si la cotización de ésta no excede por ejemplo en más de un 10 por ciento a la propuesta mínima que cumpla con las bases fijadas; simplificar y acelerar los procedimientos de pago con respecto a las pequeñas empresas ejecutoras de las propuestas.

d) Ley básica de la pequeña industria

El reconocimiento más notable de la importancia de la pequeña industria y de la necesidad de fomentarla por parte del Estado, se manifiesta por una ley básica que establece los fundamentos de organización y promoción de este estrato.^{4/}

Los motivos pueden ser de orden político, económico y social, sin perjuicio de que una ley unitaria que comprenda todas las medidas tributarias arancelarias y crediticias, podría ser de más fácil redacción y legislación.

Además de las medidas estatales de promoción, podría la ley introducir una clara definición y limitación de la pequeña industria, establecer un registro, en muchos países urgentemente necesario, fijar las bases institucionales y determinar las competencias tanto de las entidades públicas como particulares, en lo que se refiere a las funciones de fomento directo.

^{4/} En Chile se aspira actualmente a establecer una ley básica de la pequeña industria.

Leyes de esta índole contribuirían indudablemente, en muchos países de América Latina, a fortalecer la posición del gobierno en sus esfuerzos para desarrollar la pequeña industria, eliminando por otra parte decisiones arbitrarias del Ejecutivo.

Una vez aprobada sería muy difícil abolir una ley de esta naturaleza, sin perjuicio del sistema político y de sus aspiraciones al respecto. Por lo tanto sería recomendable redactarla de modo flexible, para que se pueda poner en práctica en conformidad con las posibilidades y necesidades, sin ser un obstáculo para la política de fomento, ni un impedimento para el desarrollo de la pequeña industria.

IV. PRIORIDADES

La política de fomento industrial en América Latina, que persigue varios y distintos fines, debe tener siempre en cuenta la situación cíclica y estructural de la economía entera. No se pueden lograr simultáneamente todos los objetivos porque los recursos y medios de promoción son todavía muy escasos y deficientes.

Por lo tanto hay que establecer prioridades en cuanto a objetivos, sectores, rubros, medidas, etc. Los objetivos principales son también, la mayoría de las veces, los criterios generales de la selección de sectores, rubros o empresas que se pretende promover con prioridad; no se distingue entre empresas de distinto tamaño, es decir, que también las pequeñas industrias y talleres artesanales, a los que pueden aplicarse los criterios, están incluidos en los grupos prioritarios. Pero es necesario establecer para el estrato de la pequeña industria aún otras prioridades, ya que los criterios generalés de la promoción no permiten siempre fomentar a sectores o empresas cuyo desarrollo es igualmente necesario desde el punto de vista de la política económica.

Cabe mencionar que los criterios generales se aplican usualmente en forma alternativa, es decir que si una empresa puede cumplir solamente con uno de los criterios, está ya incluida en los grupos de primera prioridad. Dado que los recursos de promoción son muy escasos, puede naturalmente procederse también en forma acumulativa, es decir que deben ser aplicables, con respecto a una industria prioritaria, dos o más de los criterios generales.

1. Criterios generales de la promoción industrial

Un criterio general de fomento económico puede ser el ahorro y la generación de divisas, lo que significa dar preferencia a la promoción de las industrias exportadoras o a las que son capaces de sustituir artículos de importación. El programa de desarrollo de la pequeña industria debe lógicamente adoptar también este criterio, estableciendo, como una de las prioridades primordiales, la promoción de las empresas y talleres que cumplen con dicho objetivo. A pesar de que grandes establecimientos participen generalmente en mayor escala en la exportación, hay también pequeñas industrias que producen artículos exportables, especialmente de alta

/calidad y

calidad y naturaleza unitaria, y aún más, existen pequeños establecimientos que manufacturan o podrían manufacturar productos que sustituyen artículos importados. Parece que muchos países latinoamericanos no han aprovechado todavía todas las posibilidades al respecto, por lo que deberían fomentar y desarrollar prioritariamente estas actividades.

El aumento de la exportación como uno de los criterios generales para seleccionar los grupos prioritarios, bastaría para incluir en ellos también determinados sectores de la artesanía artística, por ejemplo en México, Perú, Ecuador, Bolivia, Brasil y Centroamérica, ya que ellos parcialmente ya exportan o podrían producir artículos susceptibles de ser exportados.

Falta una comercialización adecuada y más propaganda en los mercados externos, especialmente en Estados Unidos y Europa. Tampoco deberían quedar excluidos los rubros de la artesanía artística y popular en otros países, como por ejemplo en Chile y Paraguay, donde todavía no se ha dado la importancia necesaria a la promoción de estos estratos.

-- Otro criterio general para el tratamiento prioritario puede ser el aumento de la ocupación industrial, para abolir la cesantía y eliminar el empleo improductivo de la mano de obra. Evidentemente las pequeñas empresas industriales y artesanales son las que contribuyen a solucionar este problema, pues ocupan relativamente un mayor número de mano de obra por unidad de capital, que las grandes industrias. Pero en conformidad con este criterio, no se puede dar preferencia al fomento de toda la pequeña industria, ya que no se aplica en realidad en forma alternativa sino junto con otros criterios generales o específicos. Al establecer las prioridades para el fomento de diversos sectores y rubros dentro de la pequeña industria, puede este criterio conducir a controversias y complicar la selección porque los ramos más mecanizados, como por ejemplo los de los grupos mecánicos y metalúrgicos, ocupan comparativamente menos operarios pero su fomento se justifica por otras razones que pueden tener también prioridad dentro de los programas de promoción.

En algunos países se da preferencia al fomento de los sectores y rubros de los cuales se espera que podrían producir un efecto anti-inflacionista sobre el nivel de los precios de los bienes del consumo habitual. Desde el

/punto de

punto de vista de la política económica en general es dudoso, si se puede lograr de esta manera un positivo resultado, pero no se puede negar el hecho de que las ventas de pequeñas industrias, que producen bienes durables, por ejemplo textiles, zapatos, muebles, artículos de cuero y otros que no sean producidos en grandes series, podrían en determinadas situaciones y circunstancias, tener este efecto y bajar el nivel de los precios de los bienes de consumo, los que son a veces el resultado de la monopolización industrial y comercial.

Un objetivo de promoción muy importante es la industrialización de productos agrícolas, la cual figura en varios países entre las prioridades primordiales. Para determinados sectores de la pequeña industria se puede aplicar fácilmente también este criterio, lo que justifica por ejemplo el desarrollo de pequeñas empresas e industrias caseras que podrían conservar, transformar y comercializar productos de origen animal o vegetal y de hortalizas y distintas clases de frutas. Lo mismo se refiere al mantenimiento y la reparación de maquinaria agrícola, una tarea importante en vista de la creciente mecanización de la agricultura, de lo que se desprende que el fomento de dichas actividades cabe igualmente en la lista de los criterios generales de selección.

Otro criterio general es el desarrollo regional. La manera y la dimensión en que la pequeña industria puede contribuir a cumplir este objetivo, depende de las circunstancias y posibilidades del caso individual. En regiones con una infraestructura poco desarrollada y mano de obra no todavía capacitada y especializada, pueden determinadas pequeñas industrias y artesanías ser las promotoras del desarrollo.

2. Criterios específicos para el fomento de la pequeña industria

La definición o concepto de la pequeña industria y artesanado involucra el cumplimiento de varias y distintas funciones o finalidades económicas, sociales y culturales, que a menudo sirven de criterios específicos para el fomento prioritario. Por ejemplo: complementación con la producción de empresas de otros estratos (subcontratación); fabricación a pedido y en pequeñas series; producción de bienes de alta calidad o estilo;

/prestación de

prestación de servicios especializados o de mantención y reparación; ocupación adicional para pobladores o campesinos humildes y población indígena; desempeño de talentos creadores y artísticos; empleo de materias primas, productos y mano de obra inactivos en zonas rurales; detención de la migración de la población campesina hacia las ciudades; descentralización de grandes industrias y fomento del proceso productivo regional periférico; creación de sectores económicos donde el proceso de oferta y demanda se despliega más libremente que en una economía de monopolio, etc.

Se revela que algunas de estas funciones u objetivos no son principalmente contrarios a los criterios generales de la promoción industrial sino idénticos con ellos. En estos casos sería conveniente promover en primer lugar los sectores, rubros y empresas o talleres, para los cuales son aplicables tanto los criterios generales como específicos, y, en segundo lugar los que cumplen solamente las funciones que han sido seleccionadas como criterios específicos, siempre en la medida de los recursos y medios de inversión y operación de las instituciones de fomento.

- Hay que seleccionar dentro de los programas globales de fomento los criterios de prioridad con bastante previsión y perspicacia, en consideración de todas las necesidades y posibilidades. Por consiguiente, deben elegirse aquellos sectores, rubros y empresas de la pequeña industria, de los cuales se espera una mayor contribución al desarrollo del país. Pero justamente esta meta muy general provoca controversias y polémicas, que muchas veces no son el reflejo de un diagnóstico y plan racional sino de aspiraciones puramente políticas o personales.

Sería indicado diferenciar también los criterios de prioridad con respecto a las diversas medidas de promoción, las que tienen, ya por su naturaleza y posible efecto, un radio de acción más o menos amplio. Además se debe aplicar la gama de prioridades de modo flexible, teniendo en cuenta que el programa global de fomento se realiza en etapas, lo que necesariamente obliga a variar los criterios en el curso de su realización. Por ejemplo puede prestarse asistencia técnica-administrativa a nivel de planta, combinada con asistencia crediticia en la primera etapa del programa, solamente a empresas de determinados grupos y rubros que cumplen con los criterios de la primera prioridad. En la segunda etapa podrían incluirse

/en los

en los grupos favorecidos otras empresas que corresponden solamente a los criterios específicos de selección. Sin embargo podría planificarse ya para la primera etapa del programa una asesoría en forma colectiva, por ejemplo que una oficina o consultorio asesore en todos los aspectos de divulgación e información, sin establecer para esta actividad determinadas prioridades en cuanto a sectores, rubros, regiones o empresas. Los recursos, medios y personal de la oficina limitarían automáticamente su radio de acción. Otro ejemplo: el adiestramiento de pequeños industriales y artesanos se realiza generalmente de acuerdo con criterios de prioridad con respecto a rubros, oficios y especialidades de enseñanza, mientras que un servicio de promoción de pequeñas cooperativas industriales y artesanales no debería proceder en todo caso de esta manera, aunque sería razonable establecer prioridades en cuanto a determinadas zonas o regiones.

Evidentemente, los diversos países persiguen con respecto al fomento de las empresas y talleres existentes otros fines que los relacionados con el establecimiento de nuevas empresas y desarrollo de nuevas actividades de la pequeña industria. Por consiguiente, convendría seleccionar también distintos criterios de prioridad en lo que se refiere a la promoción y asistencia a las unidades existentes por un lado, y al desarrollo de nuevos establecimientos por otro lado.

Por ejemplo, podría prestarse asistencia técnica y financiera a pequeñas industrias y artesanías existentes con empleo intensivo de mano de obra de modo que su inversión por trabajador no debería ser superior a un determinado monto. Sin embargo, este criterio de prioridad no basta para otorgar créditos de inversión y prestar asistencia a personas que quieran realizar proyectos de nuevas empresas. Ellos deberían cumplir además con el requisito (criterio específico), que utilizaran materias primas nacionales o que su producción fuera destinada a la exportación o sustituyera importaciones.

El hecho de que las empresas, rubros y sectores que cumplen fácilmente con los criterios generales o específicos, se encuentren a menudo en una situación económica financiera mucho mejor que los rubros y establecimientos cuyas actividades no caben en ningún lugar en la gama de las prioridades elegidas, suscita grandes problemas. Si esta situación

/desfavorable es

desfavorable es causada por el proceso económico como tal, por ejemplo es el resultado de la libre competencia del mercado, no se justifica ningún tratamiento prioritario, ya sea que factores externos a la economía de orden exclusivamente político, institucional, tributario y otros que están fuera del alcance de los empresarios, hayan influido en el desarrollo y situación de sus industrias y talleres. Es preferible ayudarlas entonces en forma indirecta mediante los instrumentos generales de promoción, por ejemplo por medio de liberaciones o facilidades tributarias y otras que son más adaptables a la situación individual y al estado financiero de la persona a que hay que ayudar.

3. Prioridades en cuanto a sectores,
rubros y regiones

Supongamos que se haya establecido una escala de prioridades generales y específicas en cuanto a objetivos y funciones, las que se consideran importantes para el desarrollo económico o industrial, incluso también para el progreso de la pequeña industria. Lo anterior no dispensa de seleccionar determinados sectores, rubros o regiones a los que se pretende dar mayor preferencia, sea porque cumplen más rápida o intensivamente con una o varias de las respectivas funciones, o porque la escasez de los recursos y medios de acción obliga a limitar aún más el círculo de las empresas y personas favorecidas. Otras razones podrían ser, por ejemplo, que se espera mayor éxito de una promoción global e integral mediante varias medidas simultáneamente aplicadas, en cierto sector o región, o que la pobreza de la población o un determinado caso de emergencia obliguen a posponer las metas económicas y cumplir urgentemente con obligaciones sociales.

Demostremos ésto con un ejemplo:

Según los criterios generales y específicos, que pueden ser ahorro o generación de divisas, alta relación de mano de obra a capital, incidencia de la producción o servicios en el consumo habitual o importancia de la pequeña industria para un plan de desarrollo regional específico, se intenta dar preferencia, dentro del programa de fomento, a empresas incluidas en los rubros de mecánica de fabricación y servicios, fundiciones pequeñas,

/materiales de

materiales de construcción, mobiliario de casa, vestuario de uso corriente, y alimentos industrializados con un valor agregado considerable en el proceso. Simultáneamente debe el gobierno realizar un plan para mejorar la situación de la población indígena, lo que abarca el desarrollo de determinadas actividades artesanales, y además tratar con prioridad el otorgamiento de créditos a las pequeñas industrias y talleres artesanales en una zona damnificada por una catástrofe natural.

No es posible proporcionar datos concretos sobre la estrategia de los diversos países en lo que se refiere al establecimiento de prioridades para determinados sectores o rubros de la pequeña industria. A menudo las instituciones de promoción proceden de manera de que no establecen a priori criterios de prioridad, sino que incluyen en el estrato de los rubros y empresas, para los cuales se planifica o desarrolla por ejemplo un programa de asistencia crediticia, casi a todos los sectores de la industria de transformación de los pequeños industriales y artesanos en todo el territorio nacional.^{5/} Posteriormente, según una evaluación de los resultados obtenidos o también en consecuencia a los recursos escasos, se seleccionan determinados sectores y rubros prioritarios. Un buen ejemplo para un procedimiento adecuado en conformidad con los criterios generales de la promoción industrial y en consideración de los factores dinámicos del desarrollo, podrían ser los programas de asistencia técnica y

^{5/} Véase por ejemplo los programas de asistencia crediticia en Venezuela y México. (Memoria y Cuenta de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria, Caracas (Venezuela), pág. IV. 7, Nacional Financiera S.A., México, D.F., Octubre de 1963: "Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña", pág. 13.)

/crediticia, que

crediticia, que están realizando actualmente las instituciones competentes (Corporación de Fomento de la Producción y Servicio de Cooperación Técnica) en Chile.^{6/}

6/ De acuerdo con los resultados de una encuesta a la pequeña industria, los siguientes rubros, que fueron encuestados, son susceptibles de ser asesorados (asesoría técnica-administrativa y tecnológica a nivel de planta): tejidos planos; artículos de cuero; curtiembres; materiales de construcción; mecánica de fabricación; mecánica de servicio; fundiciones; productos químicos; productos de cerámica, plástico y vidrio; reparaciones de vehículos motorizados; artículos eléctricos; productos de madera; imprentas; productos de papel y carbón; tejidos de punto; lavanderías y tintorerías; confecciones; productos alimenticios; construcción y reparaciones navales; textiles varios.

Para la asistencia crediticia, se han establecido los siguientes criterios generales en conformidad con los objetivos del Plan Decenal de Desarrollo y otras prioridades: ahorro o generación de divisas; subcontratación con otras empresas de producción de alta calidad; prestación de servicios especializados.

De acuerdo con estos criterios, se ha elaborado la siguiente lista de rubros industriales, que tienen prioridad en la concesión de créditos: elaboración y conservación de alimentos; elaboración de la madera; fabricación de muebles; encuadernaciones pequeñas; elaboración de cuero y pieles; vulcanizaciones pequeñas; productos de arcilla, hormigón, vidrio y yeso para la construcción; fundiciones especializadas en piezas pequeñas; elaboración de artículos metálicos, fabricación de máquinas, partes y piezas; maestranza; fabricación y reparación de máquinas eléctricas; construcción de lanchas y botes para la pesca; reparación de vehículos y motocicletas; fabricación de instrumentos científicos, de medida y control.

La lista de rubros prioritarios es dinámica, o sea, está sujeta a constantes revisiones y cambios, de acuerdo a la situación general del país.

/Se agregan

Se agregan las ventajas de la producción complementaria para otros estratos de la industria y economía y la prestación de varios servicios industriales y artesanales, que son, por su naturaleza, del dominio de la pequeña industria y artesanía.

Estos son criterios de los cuales se dejan fácilmente deducir prioridades en cuanto a sectores y rubros.

Con respecto a la sección de determinadas regiones, ciudades o aldeas, donde hay que promover con primera prioridad la pequeña industria o artesanía, hay que tener presente las perspectivas generales. En América Latina existe, salvo determinadas excepciones, una alta concentración industrial en un número limitado de los principales centros urbanos.^{7/} De esto se desprende que en los programas de asistencia, en cuanto se refieren a la promoción de pequeñas industrias y talleres artesanales ya existentes, tienen que dar lógicamente cierta preferencia a estos grandes centros, donde está también localizada la mayor parte de las pequeñas empresas, como por ejemplo: en Argentina, en el área metropolitana de Buenos Aires, la Plata, Córdoba y Santa Fé; en Brasil, en São Paulo, Rio de Janeiro, Guanabara y Belo Horizonte; y en Chile, en Santiago, Valparaíso y Concepción.

Por otra parte debería ser la centralización industrial en las grandes capitales de América Latina un fuerte motivo para desarrollar con primera prioridad nuevas pequeñas empresas y artesanías en las pequeñas ciudades, pueblos y aldeas, siempre que las perspectivas referentes a la integración económica sean favorables.

Fuera de estas consideraciones y controversias sobre la promoción industrial regional queda la artesanía popular e indígena o la industria casera, que se encuentran, en gran parte, en pueblos y aldeas de regiones rurales, y a veces en zonas muy aisladas (por ejemplo altos planos andinos, pampas y selvas); para ellas valen otros criterios de prioridad.

^{7/} En la zona metropolitana de Buenos Aires, en el Municipio de São Paulo y en el Distrito Federal de México, están reunidos más de la tercera parte del valor total de la producción industrial de toda América Latina. (Véase: CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, Mayo de 1966, volumen I, pág. 157.)

La selección de una región, zona o ciudad, donde se intenta desarrollar con prioridad la pequeña industria, puede depender además de los sectores, rubros o empresas para los cuales se ha proyectado un plan de fomento y asistencia, de modo que por ejemplo un proyecto para desarrollar pequeños aserraderos, seleccione automáticamente una determinada zona forestal como región prioritaria, o que las medidas proyectadas para asistir pequeños astilleros den preferencia a ciudades portuarias.

Al establecer los criterios de selección para diferentes regiones de escasa población y con amplia superficie para la distribución humana y fabril, donde convendría desarrollar pequeñas industrias y artesanías, hay que partir, no de la elección arbitraria de puntos aislados, sino ya de polos o núcleos de crecimiento regionales, investigando, su conveniencia en vista de todos los factores económicos, sociales e infraestructurales.

Existe generalmente la tendencia de que se de mayor preferencia al fomento de los rubros dinámicos manufactureros o de transformación, como por ejemplo los que pertenecen a la industria metalúrgica y mecánica. Pero no debería olvidarse que muchos países latinoamericanos son ricos en materias primas y productos semielaborados de distinta clase y naturaleza que son susceptibles de una transformación en productos terminados especiales de alta calidad y estilo por pequeñas empresas, y que la industrialización de productos agropecuarios y forestales en estos países podría igualmente ser realizada por pequeñas unidades industriales y artesanales.

Cualesquiera que sean los criterios en el caso individual, convendría que los planes para el desarrollo regional y comunal, incluyan de antemano la promoción de la pequeña industria y artesanía en los programas de la integración económica de los países de América Latina.

