



NACIONES UNIDAS

PROPIEDAD DE  
LA BIBLIOTECA

SI/ECLA/CONF. 25/L. 3  
GENERAL

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



C. 2

E/CN.12/763  
11 de abril de 1967  
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

INFORME DEL SEMINARIO SOBRE LA PEQUEÑA INDUSTRIA  
EN AMERICA LATINA

(Quito, noviembre 28 al 3 de diciembre de 1966)



PROPIEDAD DE

INDICE LA BIBLIOTECA

C. 2

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION.....	1- 3	1
Parte I. ORGANIZACION DEL SEMINARIO.....	4- 12	3
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DEL TRABAJO.....	4- 11	3
Sesiones de apertura y clausura.....	4- 5	3
Asistencia.....	6- 7	3
Organización del trabajo - Elección de la mesa.....	8- 9	4
Grupos de trabajo.....	10- 11	4
B. TEMARIO.....	12	5
1. La contribución de la pequeña industria al desarrollo de América Latina.....		5
2. Servicios técnicos y asistencia para el desarrollo de la pequeña industria.....		5
3. Financiamiento para el desarrollo de la pequeña industria.....		6
4. La cooperación regional e internacional en el campo de la pequeña industria.....		6
Parte II. RESUMEN DE LOS DEBATES.....	13-136	7
A. LA CONTRIBUCION DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA AL DESARROLLO DE AMERICA LATINA.....	13- 59	7
Características de la evolución de la pequeña industria en América Latina.....	13- 25	7
La pequeña industria en la estrategia global del desarrollo económico.....	26- 44	10
Posibilidades de desarrollo de la pequeña industria en determinados sectores.....	45- 49	17
Programas globales de promoción de la pequeña industria: instituciones, prioridades en cuanto a sectores y medios de acción.....	50- 59	18
B. SERVICIOS DE ASISTENCIA TECNICA PARA EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA.....	60-100	22
Prestación de asistencia técnica y de otros servicios en el plano de la fábrica: organización, administración y métodos.....	60- 82	22

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Programas especiales de capacitación profesional y otros .....	83- 89	29
Modalidades de cooperación y autoayuda .	90- 96	31
Conglomeraciones industriales .....	97-100	33
C. FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA .....	101-122	36
D. LA COOPERACION REGIONAL E INTERNACIONAL EN EL CAMPO DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA ....	123-136	43
Posibles formas de cooperación internacional .....	123-130	43
Objetivos y mecanismos de la coordinación regional .....	131-136	45
Anexo I. DISCURSOS INAUGURALES .....		47
Anexo II. LISTA DE ASISTENTES .....		58
Anexo III. LISTA DE DOCUMENTOS .....		64

## INTRODUCCION

1. El presente informe reseña los trabajos y resultados del Seminario sobre la Pequeña Industria en América Latina celebrado en Quito del 28 de noviembre al 3 de diciembre de 1966. Fue 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, y contó con la cooperación del Gobierno del Ecuador, representado por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, el Ministerio de Industrias y Comercio y el Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina.
2. Este Seminario fue el primero sobre esta materia que se realizó en América Latina, y respondió al creciente interés que los países de la región han venido mostrando por los problemas de la pequeña industria, según consta en las resoluciones 116 (VII), 127 (VII) y 137 (VII) de la CEPAL y 2 (I) del Comité de Comercio.
3. El presente informe se divide en dos partes. En la Parte I se describe la organización del Seminario, se da cuenta de la asistencia y se incluye, además, el temario que orientó sus labores. La Parte II resume sus deliberaciones. En anexos figuran los discursos inaugurales, la lista de asistentes y la lista de documentos.



Parte I

ORGANIZACION DEL SEMINARIO

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DEL TRABAJO

Sesiones de apertura y clausura

4. En el acto inaugural, celebrado el 28 de noviembre en el Salón Máximo de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Central del Ecuador, pronunciaron discursos los señores José Antonio Mayobre, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y Galo Pico Mantilla, Ministro de Industrias y Comercio del Ecuador. (El Anexo I recoge el texto de esas exposiciones.)

5. En la sesión de clausura pronunciaron discursos los señores José Harrison Costa, Gerente General del Banco Industrial del Perú, en representación de los participantes extranjeros, Igor Krestovsky, Jefe de la Sección de Pequeña Industria del Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas, Nuno Fidelino de Figueiredo, Director del Programa Conjunto CEPAL/INSTITUTO/BID de Integración del Desarrollo Industrial, y Raúl Páez, Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, del gobierno del Ecuador.

Asistencia

6. Asistieron al Seminario 57 expertos procedentes de los siguientes países miembros de la CEPAL: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos de América, El Salvador, Francia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

7. Participaron asimismo 24 observadores del Ecuador y se hicieron representar los siguientes organismos internacionales que acreditaron un total de 8 observadores: Organización Internacional del Trabajo (OIT),

Banco Interamericano de Desarrollo (BID; Organización de los Estados Americanos (OEA); Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA). (La nómina de los participantes y observadores acreditados ante el seminario figura en el Anexo II.)

#### Organización del Trabajo - Elección de la Mesa

8. En su primera sesión plenaria, el 28 de noviembre de 1966, el Seminario eligió la siguiente Mesa:

<u>Presidente:</u>	Sr. Raúl Páez (Ecuador)
<u>Primer Vicepresidente:</u>	" Sabás Francia (México)
<u>Segundo Vicepresidente:</u>	" Vicente Kovacević (Chile)
<u>Tercer Vicepresidente:</u>	" Juan Ahués (El Salvador)
<u>Relator:</u>	" Ramón Hernández Paz (Venezuela)

9. Actuó como Director del Seminario el señor Nuno Fidelino de Figueiredo, Director del Programa Conjunto CEPAL/INSTITUTO/BID de integración del Desarrollo Industrial y como secretarios técnicos los señores Igor Krestovsky y Max Nolff. Asimismo colaboraron con la Secretaría como expositores de algunos de los temas los señores Jacob Levitsky, Bernhard Stein y Alexander Neilson.

#### Grupos de Trabajo

10. En la primera sesión plenaria se acordó que para la consideración de los puntos 2 y 3 del temario "Servicios técnicos y asistencia para el desarrollo de la pequeña industria" y "Financiamiento para el desarrollo de la pequeña industria" se constituya sendos grupos de trabajo.

11. La mesa de cada grupo estuvo integrada por uno de los vicepresidentes, un coordinador de debates y un relator, elegidos por la mesa del Seminario y por secretarios técnicos designados por la Secretaría. Las autoridades de los distintos grupos fueron las siguientes:

/Grupo A

Grupo A

Servicios técnicos y asistencia para el desarrollo de la  
pequeña industria

Coordinador de debates: Sr. Vicente Kovacević  
Relator: " Ramón Hernández Paz  
Secretario técnico: " Igor Krestovsky

Grupo B

Financiamiento para el desarrollo de la pequeña industria

Coordinador de debates: Sr. Sabás Francia  
Relator: " René Benalcázar  
Secretario técnico: " Max Wolff

B. TEMARIO

12. El Seminario aprobó en su primera sesión plenaria el siguiente temario:

1. La contribución de la pequeña industria al desarrollo  
de América Latina

- a) Características de la evolución de la pequeña industria en América Latina;
- b) La pequeña industria en la estrategia global del desarrollo económico;
- c) Posibilidades de desarrollo de la pequeña industria en determinados sectores;
- d) Programas globales de promoción para la pequeña industria: instituciones, prioridades en cuanto a sectores y medios de acción;

2. Servicios técnicos y asistencia para el desarrollo  
de la pequeña industria

- a) Servicios técnicos de racionalización a nivel de planta: organización, administración y método;
- b) Programas especiales de capacitación profesional y otros servicios en apoyo de la pequeña industria;
- c) Modalidades de cooperación y autoayuda;
- d) Conglomeraciones industriales: organización, administración y financiamiento;

3. Financiamiento para el desarrollo de la pequeña industria

- a) Políticas alternativas y sistemas correspondientes;
- b) Fuentes de fondos internas y externas;

4. La cooperación regional e internacional en el campo de la pequeña industria

- a) Formas posibles de cooperación internacional;
- b) Objetivos y mecanismos de la coordinación regional,

Parte II

RESUMEN DE LOS DEBATES

A. LA CONTRIBUCION DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA AL DESARROLLO  
DE AMERICA LATINA

Características de la evolución de la pequeña industria en América Latina

13. La pequeña industria ha evolucionado en América Latina en condiciones económicas y sociales distintas a las de los países desarrollados. En efecto, han caracterizado su trayectoria la escasez de capital, el lento crecimiento económico, la inestabilidad política y social, la marginalidad de grandes masas de la población con respecto al mercado monetario y una artesanía que produce bienes simples con técnicas rudimentarias.

14. Sin embargo, la pequeña industria ha alcanzado cierta importancia económica en la región. Según los censos industriales en 1960 trabajaban en ella más de un millón y medio de personas y su valor agregado era de unos 3 300 millones de dólares, lo que en ese año representaba 16 por ciento de la ocupación industrial total y otro tanto del producto de la industria manufacturera total de la región.

15. La convivencia de la pequeña industria con la de mayor tamaño parecería indicar que su menor dimensión ofrece ciertas ventajas, aunque no debe olvidarse que los factores negativos que suelen entorpecer la actividad de todo el sector industrial se hacen sentir con mayor peso en ella. Entre esos obstáculos cabe mencionar la escasez de capital para adquirir maquinaria y equipos modernos; las dificultades de abastecimiento de materias primas; la inadecuada comercialización de los productos; la escasa preparación de los empresarios; la utilización de técnicas inadecuadas y el subaprovechamiento de los equipos. De otro lado, las pequeñas empresas no suelen contar con cifras sobre costos de producción, ni tienen flexibilidad para cambiar el proceso de producción y adaptarlo a la modificación parcial de la composición y forma del producto. Esto último se debe muchas veces al apego a normas tradicionales de producción o a la falta de

/la debida

la debida orientación. Por último, aunque la planificación del desarrollo ha progresado en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años en general no se le ha dado a la pequeña industria un tratamiento especial.

16. La política de los gobiernos no ha respondido a las necesidades de la pequeña industria que, por sus características y el medio en que se desenvuelve, exige un tratamiento basado en mecanismos fiscales que faciliten su buen rendimiento económico y preserven su función social. Ello no implica que la política industrial deba supeditarse a la pequeña industria sino más bien que debe contener disposiciones especiales para compensar las desventajas del tamaño de esta última.<sup>1/</sup>

17. El concepto de pequeña industria no tiene una definición uniforme en los distintos países, ni en los censos ni en los programas de asistencia. En ciertos casos, en estos programas se ha puesto el énfasis en fomentar la artesanía y las fábricas pequeñas; en otros, se excluye la primera y se amplía la definición para abarcar la industria mediana; algunos gobiernos se han dedicado a desarrollar la artesanía artística, como actividad complementaria de los planes de turismo. Para definir la pequeña industria, la mayoría de los países latinoamericanos han utilizado como indicadores el número de personas ocupadas por establecimiento y el capital de la empresa, aunque a veces se ha empleado también el valor de las ventas.

18. La heterogeneidad de criterios obedece en parte a que el concepto de pequeña industria se vincula con las condiciones generales del país de que se trate y el tipo de programa de asistencia que se aplique. Así, industrias consideradas como pequeñas en países altamente desarrollados y de mercados amplios, pueden aparecer como medianas y aún como grandes en países pequeños y de escaso desarrollo. En los Estados Unidos, por ejemplo, se considera pequeña la industria que ocupa menos de 250 personas. En el Japón, donde este sector ha merecido atención especial, se define como la industria que ocupa menos de 300 empleados y cuenta con un capital

---

<sup>1/</sup> Las características del desarrollo de la pequeña industria se describen en el documento La pequeña industria en América Latina (ST/ECLA/Conf.25/L.17) y en las 19 monografías nacionales presentadas al Seminario.

hasta de 28 000 dólares. En contraste, en Trinidad y Tabago, país de mucho menor población, se consideran grandes las industrias que ocupan 25 o más personas. Por último en la India, donde también se ha dado gran importancia a la pequeña industria, se la definía hasta 1961 como la que ocupaba hasta 50 empleados en un establecimiento con energía para mecanización y hasta 100 empleados en uno sin energía, con un activo fijo hasta de 100 000 dólares. A partir de 1961 la definición se basa solamente en el capital de las empresas, estableciendo un máximo de 500 000 rupias (equivalente a unos 66 700 dólares al tipo de cambio de julio de 1966). En febrero de 1967 se elevó el máximo hasta 750 000 rupias (equivalente a unos 100 000 dólares).

19. Los participantes llegaron a la conclusión de que no puede establecerse una definición rígida de pequeña industria, aplicable por igual a todos los países de la región, pues éstos presentan condiciones económicas y sociales muy variadas. La definición debe hacerse en dos niveles. Para la planificación, importa considerar el valor agregado y la ocupación; en cambio, para la aplicación de programas de asistencia técnica y crediticia pueden requerirse otros criterios, y, en particular, los de capital, definido éste de una u otra manera.

20. El Seminario consideró que existen ciertos criterios cualitativos y cuantitativos que pueden llevar a una definición adecuada de la pequeña industria. Se recomendó, en primera instancia, separar la industria artesanal y casera de la pequeña industria fabril. Las primeras emplean técnicas rudimentarias de producción y enfrentan problemas distintos de los de la pequeña industria, aparte de que la organización de su administración y producción es diferente.

21. Hubo acuerdo en que la pequeña industria comprende tanto las unidades fabriles que están en etapa de crecimiento y se convertirán en unidades medianas o grandes, como las que continuarán siendo pequeñas ya sea por sus características estructurales o por estar muy especializadas. Se indicó además que en un mismo país podría justificarse el uso de diferentes conceptos de pequeña industria según se trate de distintas ramas industriales o de zonas con grados de desarrollo diferentes.

22. También deberán tenerse en cuenta los objetivos y la naturaleza de los programas que se desea promover y las funciones que se espera que este sector desarrolle en la economía general del país.

23. En este mismo aspecto se señaló la necesidad de realizar investigaciones para caracterizar a la pequeña industria de acuerdo con las necesidades de desarrollo de los países, los posibles objetivos de desarrollo regional y de las ramas industriales, considerando, entre otros criterios, la propensión al crecimiento de la empresa.

24. En lo que se refiere a los criterios cuantitativos los participantes señalaron que el monto del capital, ya sea contable, fijo o solamente equipo y maquinaria, parece ser el elemento más adecuado para definir a la pequeña industria sobre todo para los programas especiales de fomento. Al anterior deberán aplicarse criterios correctivos, como el valor de las ventas y el número de personas ocupadas.

25. Hubo acuerdo general en que los límites no deben ser demasiado bajos en lo que a capital se refiere, ya que ello podría obstaculizar la modernización de las unidades industriales, ni tampoco para la ocupación a fin de no desalentar el empleo de técnicas de uso intenso de mano de obra, sobre todo en los países con elevadas tasas de desempleo.

#### La pequeña industria en la estrategia global del desarrollo económico

26. El Seminario precisó que pese a que la pequeña industria puede desempeñar un papel dinámico en el proceso de industrialización y en el de desarrollo económico general, hasta el momento no se ha definido en América Latina una estrategia especial para este sector, habiéndose manifestado la preocupación de los gobiernos en acciones dispersas, basadas en un enfoque tradicional y parcial del problema. Se ha intentado más bien adoptar medidas de defensa de la pequeña industria que de estimularla para que pueda modernizarse y hacer frente en mejores condiciones a la competencia de las unidades más grandes.

27. Los planes y programas de industrialización de América Latina no suelen tener en cuenta los problemas especiales de la pequeña industria. En algunos casos las leyes de incentivos fiscales, de derechos de aduana y de financiamiento, establecen niveles mínimos de inversión que exceden en mucho al que sería apropiado para los pequeños empresarios, que son precisamente los que más necesitan de esos beneficios. En otros casos, las industrias de pequeña escala se confunden con las artesanías tradicionales y se dan incentivos solamente a empresarios con niveles de

/inversión y

inversión y de empleo muy bajos, lo que puede llegar a impedir que las empresas pequeñas modernicen su equipo y amplíen su empleo y producción. El Seminario señaló que uno de los objetivos principales, al tratar de la definición de pequeña industria, era identificar los grupos que necesitan medidas especiales de promoción y asistencia; los valores de los criterios de la definición - empleo o inversión - deben permitir el desarrollo de un moderno y creciente sector de pequeña industria.

28. El Seminario puso de relieve que las industrias de pequeña escala desempeñan un papel importante en todas las economías pero que, debido a su debilidad, a las limitaciones y riesgos derivados de las pequeñas escalas de operación, a inadecuado conocimiento de las técnicas modernas de producción, a la falta de capacidad administrativa y a la escasez de financiamiento, se requieren políticas y programas especiales para este estrato en los planes globales de desarrollo. El Seminario estuvo de acuerdo en que el alcance y cantidad de los recursos que deberían orientarse hacia el desarrollo de la pequeña industria en los programas globales de industrialización y el énfasis que debería ponerse en los distintos componentes de los programas de promoción, son asuntos que debe decidir cada gobierno, teniendo en cuenta los recursos del país, sus potencialidades y sus objetivos económicos, sociales y políticos. Sin embargo, cualquiera que sea el papel que pueda desempeñar la pequeña industria en la economía de los diferentes países, cada gobierno debe definir algunos criterios básicos para formular su estrategia de desarrollo.

29. Se recalcó que el desarrollo de la pequeña industria como parte de un plan global de industrialización debe tener en cuenta los objetivos a largo plazo con respecto a inversiones, y a empleo; la importancia que el sector manufacturero deberá alcanzar frente a los demás sectores económicos como la agricultura, el transporte y los servicios; las exigencias del desarrollo regional para lograr una estructura económica nacional equilibrada; las perspectivas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, etc.

30. Durante la discusión hubo acuerdo general en que la pequeña industria no debería desarrollarse como alternativa frente a los proyectos industriales grandes o medianos. El lugar que corresponde a tal tipo de industria en el

/desarrollo global

desarrollo global se decidirá de acuerdo con sus potencialidades y su valor para el crecimiento económico, debiéndose evaluar su función desde el punto de vista de la complementación recíproca y no de la competencia. Así pues, una buena estrategia de desarrollo industrial sería la que promoviera la complementación entre las industrias pequeñas y grandes, estimulara el crecimiento y diversificación de las actividades industriales y acelerara su modernización, facilitando la transición hacia las técnicas avanzadas y los métodos eficaces de administración.

31. Se estimó que el desarrollo industrial, y en particular la promoción de la pequeña industria, no podría basarse en un criterio puramente económico de elevación al máximo del producto, lo que normalmente implica una mayor utilización de capital y un menor empleo de mano de obra. Hay en todos los países de la región necesidades sociales muy imperiosas que apuntan hacia la adopción de medidas para reducir el desempleo o el subempleo; y es preciso conciliar en cada país el interés social y el económico. Algunas de las pequeñas industrias serían económicas si usaran métodos de producción de alta densidad de capital, pero muchas otras sobre todo al iniciarse, pueden utilizar técnicas de mayor uso de mano de obra. Es preciso promover ambos tipos de industria, teniendo en cuenta la necesidad, inherente a cualquier política de desarrollo, de mejorar y modernizar continuamente instalaciones, equipos y procedimientos en todas las empresas industriales, cualquiera que sea su tamaño, así como la necesidad de ofrecer nuevas fuentes de trabajo que puedan absorber la creciente disponibilidad de mano de obra.

32. Además de proveer nuevas posibilidades de empleo, al movilizar ahorros privados y desarrollar nuevas habilidades técnicas, la pequeña industria puede ampliar o diversificar la producción de bienes de consumo, muchos de ellos en sustitución de importaciones y otros con perspectivas de exportación y emprender también la manufactura de determinados tipos de maquinaria y equipo. A pesar de los esfuerzos por liberalizar el comercio entre los países de América Latina y Centroamérica, el mercado de productos industriales en la mayoría de los países de la región sigue restringido al consumo interno, el que es reducido y crece lentamente. Hay razones importantes que abonan el establecimiento de empresas pequeñas

en todos los países de la región para abastecer el consumo local incluso el de las zonas rurales. En general el Seminario consideró que, en toda economía hay lugar para ciertos tipos de pequeña industria que tienen ventajas en cuanto a competencia derivadas de sus exiguas escalas de operación y que pueden no sólo coexistir sino competir efectivamente con las grandes industrias. Cuando alcanzan eficiencia en ciertas especialidades, pueden complementar a las grandes industrias principalmente a través de relaciones de subcontratación. Por otro lado, existe un numeroso grupo que tiene posibilidades de crecimiento y que con orientación y asistencia en la etapa inicial podría ampliarse y diversificarse.

33. Para evaluar el papel de la pequeña industria en los programas generales de industrialización, serán útiles los estudios de las perspectivas técnicas y económicas de esta industria en determinadas localidades, principalmente por sectores pero también por planta. Esos estudios son esenciales para iniciar nuevas actividades industriales y ampliar y diversificar la producción establecida. El Seminario recomendó a los gobiernos llevar a cabo esos estudios como condición previa a la formulación de toda estrategia para el desarrollo de la pequeña industria. La asistencia en esta materia podría ser una de las funciones principales de un posible organismo regional de promoción de la pequeña industria.

34. En América Latina, como en otras regiones en vías de desarrollo, hay gran escasez de empresarios industriales. Por desconocer las técnicas de producción y administración así como las posibilidades que ofrece la industria, por no contar con fuentes adecuadas de financiamiento y por la escasez de mano de obra calificada, los empresarios se resisten a entrar en la actividad industrial prefiriendo el comercio, la construcción u otros ramos o actividades industriales tradicionales, que aparentemente ofrecen mayor seguridad. En algunos países predominan los artesanos, trabajadores manuales e industrias caseras; en otros, la industria pequeña, pero al no contar con mecanismos de promoción y programas amplios de asistencia son poco eficientes, tienen baja productividad y un alto porcentaje de fracasos. En estos países el sector de la pequeña industria, considerada en su conjunto,

crece con lentitud, factor que contribuye a aumentar la diferencia entre el crecimiento de la población y el desarrollo del empleo y de la producción industrial.

35. El Seminario consideró que la falta de equilibrio en la estructura industrial constituye un factor de estancamiento para la economía en su conjunto. El establecimiento de industrias de tamaño grande o mediano, no será suficiente para dar a la economía de los países menos desarrollados el impulso dinámico que necesitan y para fomentar un desarrollo intersectorial acumulativo. Es esencial atraer a los inversionistas latinoamericanos hacia las industrias pequeñas pero modernas y dar a los pequeños industriales oportunidades de ampliar, modernizar y diversificar su producción.

36. Por estas razones, el Seminario consideró que la formación de empresarios constituye uno de los objetivos de la política económica y un elemento principal en un programa de desarrollo de la pequeña industria. Al recibir orientación adecuada y asistencia técnica, la gente de escasos conocimientos técnicos y limitada capacidad financiera puede ser inducida a establecer sus propias empresas en pequeña escala. Los industriales en potencia deberán buscarse entre los jóvenes con alguna instrucción, los comerciantes, los artesanos y los trabajadores manuales, los funcionarios públicos y los agricultores exitosos proporcionándoles ayuda para la creación de una empresa industrial. El Seminario estimó que los programas tradicionales de entrenamiento no son suficientes para la promoción del espíritu empresarial. Se necesita orientación en cuanto al tipo de industria a establecerse a base de los estudios técnicos y económicos mencionados y asistencia para obtener créditos, permisos de construcción, permisos de importación, autorización de intercambio y otros requisitos para establecer o ampliar las empresas industriales.

37. En vista de la importancia del sector artesanal en la estructura industrial de muchos países de la región, el Seminario consideró que deberían realizarse esfuerzos especiales no solamente para modernizarlo sino también para facilitar su transición a actividades más modernas.

38. La técnica moderna y los nuevos procedimientos industriales han hecho caer en el desuso a muchos oficios tradicionales. Las fábricas remplazan constantemente a los talleres artesanales en la producción de determinados artículos. El Seminario estimó que no se justifica mantener artificialmente actividades en decadencia, pero que podría ayudarse a algunos artesanos a convertirse en pequeños industriales en tipos de producción similares y orientar a otros hacia nuevas actividades industriales. En algunos campos los artesanos pueden coexistir con formas más avanzadas de manufactura, sobre todo en las artesanías artísticas y ciertos tipos de artesanías de construcción o de servicios industriales. El Seminario recomendó que se inicien en la región los estudios de las artesanías viables y las que se encuentran en una etapa de declinación, así como sobre las posibilidades de transformar estas artesanías en pequeñas industrias, ya sea en líneas similares o diferentes.

39. Los participantes destacaron que la estrategia para el desarrollo de la pequeña industria debe basarse en la promoción de empresas manufactureras modernas, que puedan mantenerse por su propios medios y sean factibles económicamente y no en fomentar empresas débiles y artificiales que requieran medidas exageradas de protección en lo que respecta a su producción, administración y financiamiento. A pesar de que muchas de las nuevas unidades industriales establecidas recientemente en la región deberán ser apoyadas durante un cierto período, el propósito de las medidas de promoción y asistencia deberá ser el de guiar y ayudar a los pequeños industriales hasta que éstos puedan mantenerse por si mismos.

40. En la mayoría de los países de la región, la industria se ha concentrado alrededor de unas pocas grandes ciudades donde existen economías externas favorables. En casi todos los países los gobiernos han adoptado algunas medidas de política tendiente a la descentralización industrial, con el fin de descongestionar las zonas urbanas y favorecer el crecimiento de regiones menos desarrolladas. Estos programas van unidos frecuentemente a medidas de distribución de la población. Debido a la falta de infraestructura adecuada, mercados, mano de obra calificada, espíritu empresarial, etc. y también por la resistencia que ofrece el empresario urbano a desplazarse hacia otras regiones, las políticas de descentralización y desarrollo industrial equilibrado no alcanzan los objetivos deseados.

41. El Seminario consideró que no bastan las exenciones tributarias u otros incentivos para atraer a la industria a determinadas localizaciones; las medidas tendientes a promover la pequeña industria desempeñan también un papel importante en la descentralización industrial. En este aspecto las pequeñas industrias presentan una flexibilidad mayor que las grandes, pues, pueden utilizar materias primas locales y abastecer mercados de tamaño reducido. En muchos países han logrado buenos resultados las industrias pequeñas ubicadas en pequeñas ciudades e incluso en ciertas zonas rurales. Sin embargo, es necesario estudiar detenidamente las perspectivas que ofrece cada localidad para el establecimiento de pequeñas industrias, en cuanto a materia prima, energía, mano de obra, transporte y mercado. Una gran ventaja de la pequeña industria es que puede muchas veces prosperar aunque esos factores mencionados sean limitados. De estas consideraciones se concluyó que era necesario planificar el desarrollo de la pequeña industria e integrar estos planes con programas de descentralización industrial y con proyectos relativos a centrales de energía, vías de comunicación y otras obras de infraestructura.

42. El Seminario manifestó el convencimiento de que, sobre todo en sus etapas iniciales, el desarrollo de la pequeña industria debe ser fomentado por el gobierno, pues las industrias pequeñas no tienen la capacidad para formular y realizar programas de autoayuda. Los programas de promoción deben ser integrales y continuados, y sólo el gobierno estará en situación de abordar una iniciativa de esta especie, tanto más cuanto muchas de las medidas que deben adoptarse conciernen a la educación que es responsabilidad fundamental de las autoridades públicas.

43. En general, competirá al gobierno facilitar el establecimiento de la industria pequeña, sobre todo en conglomeraciones industriales, fomentar su agrupación en asociaciones y cooperativas, y estimular sus relaciones de complementación con la industria grande, en particular a base de arreglos de subcontratación; asimismo establecerá instituciones para atender las necesidades de financiamiento, asistencia en cuanto a técnica y administración, formación profesional, investigación tecnológica, etc. y ofrecerá incentivos fiscales y otros alicientes, así como ciertas medidas de protección.

44. Por otro lado, el gobierno deberá estimular todo tipo de ayuda que puedan prestar organismos privados como las cámaras de comercio e industria y las asociaciones de industriales. Cuando las pequeñas industrias logren mantenerse por su propios medios, deben impulsarse medidas de ayuda propia en este sector. En muchos casos, la ayuda prestada por el gobierno en forma de conglomeraciones industriales, talleres de servicios comunes, etc., podrá eventualmente ser transferida a particulares. Pero como siempre habrá nuevas pequeñas industrias que necesiten la asistencia del gobierno, la actividad de fomento debe constituir un elemento permanente de toda estrategia de desarrollo industrial.

#### Posibilidades de desarrollo de la pequeña industria en determinados sectores

45. Para analizar las perspectivas de desarrollo de la pequeña industria, importa determinar qué sectores ofrecen mayores posibilidades de crecimiento en las condiciones particulares de cada país. Algunas ramas industriales presentan condiciones favorables para la producción en pequeña escala, lo que se ha comprobado aún en los países más industrializados.<sup>2/</sup>

46. Hay un área que es dominio exclusivo de la gran empresa y un sector en que la pequeña industria forma el grupo predominante, pero entre ambos extremos existe un campo en que coexisten y compiten las empresas grandes y las pequeñas. Tanto en las economías desarrolladas como en las en desarrollo el papel que desempeña la pequeña industria presenta ciertas características comunes, aunque a menudo se diferencia el énfasis que se pone en una u otra función.

47. En la mayoría de los países, sobre todo en los que están en vías de desarrollo, hay concentraciones de población muy separadas unas de otras. Estas zonas densamente pobladas representan los principales mercados de los productos industriales. Los ahorros que se obtienen con la producción

---

2/ Véase CEPAL: Posibilidades de desarrollo de la pequeña industria en campos específicos de la actividad industrial (ST/ECLA/Conf.25/L.18).

en gran escala en cualquiera de ellas disminuyen, o se pierden totalmente, por el elevado costo que representa transportar la producción a los demás centros, particularmente cuando se trata de bienes perecederos y de bajo costo. Por ello, una gran empresa puede establecer una unidad de producción en pequeña escala en una zona alejada del centro de la población para atender un mercado local.

48. No puede atribuirse la existencia de los establecimientos pequeños sólo a su habilidad para proveer a las empresas grandes y complementar su producción. Las necesidades de cada comunidad no son idénticas y en ellas son diferentes las necesidades de los distintos estratos sociales, muchas de las cuales no pueden satisfacer los productores en masa. En lo que se refiere a prestación directa de servicios al consumidor, a lugares donde hay demanda de una amplia variedad de productos, y en donde es imposible establecer largas series de producción, la pequeña empresa es la que mejor se ajusta a las necesidades.

49. El Seminario consideró que los criterios señalados anteriormente pueden servir de base para seleccionar las ramas industriales en las cuales resulta conveniente desarrollar la pequeña industria sin que ello represente un costo social elevado. La disponibilidad y los costos de los recursos naturales y las condiciones del mercado, conjuntamente con los objetivos sociales de desarrollar determinadas zonas parecen ser los factores determinantes de la selección. Sin embargo en cada país deberá hacerse una investigación detenida para determinar en qué campos resulta conveniente estimular la creación de pequeñas unidades.

Programas globales de promoción de la pequeña industria: instituciones, prioridades en cuanto a sectores y medios de acción

50. En los planes generales de desarrollo industrial a mediano y largo plazo, encuadrados en un modelo global, que han elaborado la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años no se ha dado, en general, un tratamiento especial a la pequeña industria. De ahí la necesidad de formular planes globales de promoción de la pequeña industria, que establezcan órdenes de prioridad en cuanto a sectores y medios de acción. Como las circunstancias y necesidades varían de un país a otro, no se puede generalizar en esta

materia; así la situación es, por ejemplo, distinta en los países de América Central o las Islas del Caribe que en el Brasil, la Argentina, México o Chile. Cada país necesita programas de fomento distintos con instrumentos de variada índole, para solucionar los problemas, crear incentivos, fijar prioridades y desarrollar la pequeña industria en las regiones y los sectores donde conviene.

51. Sin embargo, es útil señalar algunos aspectos y criterios generales para establecer y ejecutar estos programas. En primer lugar, éstos deben basarse en estudios preliminares precisos en cuanto a los obstáculos que impiden el desarrollo de la pequeña industria y al conjunto de instrumentos más adecuados para prestar asistencia técnica y crediticia, facilitar el abastecimiento y la comercialización, fomentar la cooperación y la complementación industriales, capacitar al personal y perfeccionar los conocimientos de los artesanos y pequeños industriales, facilitar y hacer posible la autoayuda y complementar sistemáticamente esta promoción directa con instrumentos legales y administrativos tendientes a fomentar también la eficiencia de las empresas sin establecer privilegios que no tienen efectos productivos. Estos elementos legales deberán adecuarse a las actuales exigencias del desarrollo y al papel que en el mismo corresponde a la pequeña industria.

52. Sería conveniente que en cada país el programa de fomento lo elaborara un solo organismo de carácter nacional que estableciera una política concreta de fomento a la pequeña industria que fuese incorporada a los planes generales de industrialización. Dicho organismo, que tendría a su cargo la revisión de los programas parciales a los que les daría una orientación definitiva, podría ser un servicio o entidad del gobierno, como, por ejemplo, una comisión gubernamental en que estuvieran representadas todas las autoridades y entidades responsables.

53. Esta coordinación nacional centralizada no impide que las operaciones se realicen en forma descentralizada y que el trabajo se divida entre las diversas instituciones técnicamente preparadas para ejecutar una medida específica.

54. Es también de importancia en el aspecto institucional la necesidad de constituir organismos de autoayuda como cooperativas, asociaciones y cámaras, en que participen activamente los pequeños empresarios a través de los

órganos de dirección y administración y también mediante el aporte de una parte de los fondos. En esos organismos pueden irse delegando paulatinamente determinadas funciones de fomento en la medida en que aumente la conciencia profesional y la comprensión de los empresarios de manera que puedan trabajar sobre una base de mancomunidad y resolver sus propios problemas.

55. Las medidas que deben incluirse en un programa global de fomento son muchas y probablemente varíen de un país a otro, según las circunstancias y necesidades de los distintos sectores, rubros y empresas de la pequeña industria. Las más importantes se refieren a la investigación, la formación de personal para instituciones de fomento, la asistencia técnica, tanto de tipo técnico-administrativo como en el aspecto tecnológico, la formación y el perfeccionamiento de profesionales, la asistencia crediticia, las medidas específicas para impulsar nuevas actividades industriales y artesanales, y a las conglomeraciones de la pequeña industria y el artesanado.

56. Deben establecerse prioridades en cuanto a objetivos, medidas, sectores, rubros y regiones. Las prioridades varían dentro de los programas de fomento de los diversos países y muchas veces ni siquiera existe en el plano nacional una estrategia de desarrollo definida sino que rigen órdenes de prelación que diversas instituciones han fijado con criterios absolutamente distintos.

57. Naturalmente deben respetarse los criterios generales de los planes industriales de cada país, pero a veces es necesario establecer además criterios específicos para este sector en lo que atañe por ejemplo a complementación con la producción de empresas de otros sectores, fabricación a pedido y en pequeñas series; producción de bienes de alta calidad o estilo; prestación de servicios especializados y de conservación y reparación; ocupación adicional para los campesinos y la población indígena; ejercicio de talentos creadores y artísticos; aprovechamiento de las materias primas, y los productos que no se utilizan y de la mano de obra inactiva en zonas rurales; descentralización de las grandes industrias y fomento del proceso productivo regional periférico, etc.

58. En cuanto a los rubros, debería darse preferencia a aquellos en que la pequeña industria encuentra mayores posibilidades de existir y operar eficientemente, pero en la elección de los criterios influyen a veces factores

/sociales y

sociales y es muy difícil establecer una pauta uniforme al respecto porque, intervienen en esa elección además del proceso tecnológico y de transformación, otros factores económicos como la complementación industrial y el aprovechamiento de materias primas nacionales.

59. El Seminario tomó conocimiento de que en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) existen varios organismos de asistencia técnica y financiera que tienen diversas formas de acción. Entre ellas merecen destacarse tres: la primera se refiere a la forma de organización, en virtud de la cual un grupo de especialistas elabora programas de reorganización de pequeñas empresas; la segunda consiste en prestar ayuda financiera a pequeñas empresas que cumplan con ciertos requisitos de los cuales se deriven aumentos en la productividad y en tercer lugar está el tipo de acción colectiva, en que grupos de pequeños empresarios, emprenden, sin perder su independencia, programas comunes que los benefician colectivamente. Algunos de estos programas, se refieren a aspectos tan importantes como comercialización y ventas y otros persiguen la obtención de beneficios fiscales.

B. SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL DESARROLLO  
DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA

Prestación de asistencia técnica y de otros servicios en el plano de la  
fábrica: organización, administración y métodos

60. El Seminario discutió acerca de los servicios técnicos que se prestan en la planta a la pequeña industria. Estos servicios - que se relacionan con la promoción del espíritu de empresa, la asesoría técnica, el mejoramiento de los diseños, la calidad y los estándares, la ayuda en aspectos administrativos, el mercadeo, la investigación industrial y la instauración de un sistema para la sub-contratación - tienen por objeto informar e instruir a los pequeños empresarios, establecidos o en potencia, y ayudarles a aumentar su productividad, mejorar la calidad de sus productos, reducir sus costos de producción y promover la utilización óptima de la maquinaria y el uso alternativo de la misma para la elaboración de otras manufacturas.

61. En algunos países, generalmente en los más grandes o en aquellos en donde existe un importante sector de pequeñas industrias, esos servicios pueden ser administrados por una serie de instituciones especializadas como centros de extensión industrial, de productividad, de producción y entrenamiento, de diseño, laboratorios de prueba y de control de calidad, institutos de administración de empresas, formación de gerentes, etc. En otros, pueden ser proporcionados por una o dos organizaciones encargadas del desarrollo de la pequeña industria, ya sea establecidas especialmente para este objeto, como un instituto de servicio para la pequeña industria o un centro de extensión industrial o mediante un departamento de pequeña industria dependiente de una organización mayor como una corporación o un banco de desarrollo industrial, o la división de industria de un ministerio.

62. El Seminario instó a todos los países de la región, en que los medios para proporcionar esos servicios o son muy restringidos o no existen, a robustecerlos y expandirlos o a establecerlos a fin de que puedan prestar la mayor parte de los servicios que la pequeña industria necesita. En el caso de crearse varios organismos especializados, debería tenerse mucho cuidado en evitar la duplicación de funciones y en asegurar la coordinación y cooperación entre ellas.

63. El estímulo del espíritu de empresa, al cual el Seminario atribuyó importancia cimera, debe ser una de las funciones principales de todo organismo de promoción. Las actividades de estos organismos deben basarse en estudios de factibilidad, en estudios regionales y en estudios del mercado para determinados tipos de industrias. En el plano de la fábrica, los diagramas modelo o las hojas de datos industriales, que describen los requisitos típicos de capital, mano de obra, materias primas, procedimientos y cálculos de costos y de utilidades, son una guía de mucho valor para el empresario que desea iniciarse en la industria o expandir sus líneas de producción. Sin embargo, para obtener un crédito es necesario hacer un estudio prolijo de la fábrica, que contenga no solamente los datos técnico-económicos de una determinada industria, sino también una descripción detallada de las especificaciones de ingeniería del proyecto. El Seminario consideró que debe haber una relación más estrecha entre los estudios de viabilidad y el asesoramiento financiero. Los organismos de promoción no deben limitarse a hacer estudios anticipándose a la demanda - por útiles que sean - sino que deben extender su asistencia hasta la etapa previa a la inversión, ayudando a los empresarios a obtener el crédito y a utilizar éstos en la forma más efectiva.

64. Esto tiene especial importancia en el caso del suministro de equipos. El Seminario señaló a este respecto que, por lo menos en un país de la región, se han realizado estudios de campo en las empresas existentes en determinados sectores de la industria, a través de instituciones de asistencia técnica y financiera, con el propósito de recomendar las medidas que deberán adoptarse para modernizar dichas empresas. En la mayoría de los casos, se recomendó la reposición de la maquinaria - necesidad que ni siquiera habían sospechado los empresarios - y se extendieron facilidades crediticias. Evidentemente hay buenas posibilidades de realizar estudios de campo semejantes en la mayoría de los países de la región. Algunos participantes, hicieron hincapié, en la relación estrecha que debe existir entre el desarrollo del espíritu de empresa y la ayuda financiera, manifestando que en sus respectivos países hay fondos disponibles para conceder préstamos a la

pequeña industria pero que no se aprovechan plenamente ya sea por falta de demanda, porque algunas solicitudes de préstamo no se justifican debidamente o porque los proyectos no son económicos.

65. En forma más general, el Seminario señaló que el trabajo de asesoramiento a la pequeña industria conduce en su mayor parte a solicitudes de crédito y que, sobre todo en las etapas iniciales de los programas de asistencia técnica, sería útil una relación más estrecha con los aspectos de financiación. Para ello podría establecerse un servicio de extensión dentro de una institución financiera o podrían suscribirse acuerdos complementarios entre una entidad de extensión y la de crédito.

66. El asesoramiento técnico consiste en asesorar y guiar en la selección de materiales, maquinarias y herramientas, y en la manera más eficaz de utilizarlos en la producción. Comprende, además, el consejo en la instalación de la maquinaria y el equipo, en el diseño de la planta, en las técnicas de producción, conservación y reparación, en las pruebas piloto y en el entrenamiento en aulas y en el trabajo de los obreros y supervisores.

67. Esta es una de las actividades más importantes y difíciles de realizar en los países en desarrollo. Por ello, el organismo de asistencia técnica debe disponer de un grupo de expertos en ingeniería, de técnicos y otros agentes de extensión - problema que no debe subestimarse en vista de la escasez de personal técnico especializado y de las mejores perspectivas económicas que ofrecen las empresas privadas, no siempre en el campo de la industria. En otra sección de este informe se encontrará una serie de recomendaciones sobre el entrenamiento de los agentes de extensión.

68. Por la insuficiencia de los recursos financieros disponibles para prestar asistencia técnica y otros servicios, la dificultad en encontrar personal competente y otros factores, los medios de ayuda suelen establecerse sólo en uno o dos centros urbanos principales, y el trabajo de extensión en las provincias puede emprenderse sólo ocasionalmente, en pequeña escala y con resultados desalentadores. El Seminario consideró que, para que los organismos de asistencia técnica realicen una labor efectiva, deben establecerse en las localidades en que existen

/concentraciones de

concentraciones de pequeñas industrias y abarcar durante un largo período la consideración de todos los problemas, ya sean de índole económica, técnica, administrativa, legal, etc. Se pensó que esta sería la única manera de resolver el dilema de proporcionar asesoramiento superficial a un gran número de pequeños industriales o de prestar asistencia completa a sólo algunos de ellos. El Seminario recomendó el establecimiento de centros de extensión industrial como parte integral de los proyectos de conglomeraciones industriales lo cual, al establecerse dichas conglomeraciones en localizaciones descentralizadas, permitiría proporcionar asistencia no solamente a los integrantes de ellas sino también a los pequeños industriales de las áreas circundantes. La conglomeración y su centro de extensión se convertirían, entonces, en un núcleo del desarrollo regional industrial.

69. El Seminario tomó nota de los arreglos hechos en algunos países europeos para obtener la cooperación de firmas consultoras en materia de ingeniería y administración de empresas. En virtud de ellos, las instituciones públicas de asistencia técnica sufragan, en forma parcial o total, los costos de los servicios que esas firmas proporcionan a los industriales. Convendría estudiar más detenidamente este sistema con miras a su posible aplicación en los países de la región.

70. Se observó también que el servicio de asesoramiento técnico supone necesariamente una cierta capacitación, por parte de los agentes de extensión de los gerentes y el personal de las pequeñas industrias. La integración o la cooperación estrecha entre las entidades de extensión industrial y los centros de capacitación es, por lo tanto, muy conveniente. La mejor forma de alcanzar este objetivo sería establecer los medios necesarios en las áreas de concentración industrial y sobre todo en las conglomeraciones industriales, en donde pueden desarrollarse programas de capacitación para satisfacer las necesidades de sus integrantes.

71. El fomento de las actividades administrativas y de gerencia es otro componente importante de un programa de asistencia y de servicios para la fábrica. Consiste en asesorar, guiar y capacitar en todos los aspectos relacionados con la dirección de una empresa industrial, incluidos la organización, la planificación, el control y el mercadeo

de los productos. Comprende, asimismo, el asesoramiento en aspectos de financiación, impuestos, contabilidad y control de costos, ventas, etc. Dichos servicios pueden prestarlos los centros de extensión industrial o las instituciones especializadas.

72. Se consideró también la conveniencia de establecer servicios comunes, en áreas de concentración de ciertos tipos de industrias, los que serían especialmente eficaces en las conglomeraciones industriales. A este respecto se informó al Seminario de la labor que realizan los países miembros de la OCDE y se recomendó, emprender estudios de programas de acción común similares a los organizados recientemente en algunos de estos países europeos en virtud de los cuales los pequeños industriales se asocian para producir, vender e incluso exportar ciertos productos. Esos estudios deben abarcar, además, determinados programas conexos, como de asistencia técnica y financiera gubernamental a las sociedades fundadas por pequeños industriales para ejecutar programas comunes, así como el desarrollo de proyectos de investigación industrial y de mercados a cargo de grupos de pequeños empresarios.

73. En el campo de la investigación industrial, debe buscarse la manera de obtener y proporcionar información de interés para la pequeña industria utilizando para ello los servicios de instituciones de diferentes regiones del mundo, tratando de coordinar la investigación a fin de reducir la duplicación de esfuerzos.

74. Se señaló también a este respecto la estrecha relación que debe existir entre la investigación industrial y la extensión industrial; la primera es necesaria para resolver algunos de los problemas técnicos de las pequeñas industrias y la segunda para orientar a los centros de investigación sobre los tipos de investigación que son necesarios.

75. Otra necesidad importante se refiere al control de la calidad. Este puede encomendarse a laboratorios y complementarse muy eficazmente con certificados de calidad. También puede mejorarse el rendimiento, la calidad y la presentación mediante el estudio de los diseños industriales.

76. El Seminario consideró que las relaciones de subcontratación que existen en los países industriales entre las industrias grandes y pequeñas desempeñan un papel muy importante, especialmente en el sector mecánico,

y son un poderoso factor de robustecimiento y cohesión del sector industrial. Ellas contribuyen además, a mejorar el rendimiento, la productividad y la calidad del producto de las industrias subcontratistas. Con mucha frecuencia, los subcontratistas reciben la asistencia técnica y financiera de la gran industria que se interesa en recibir, en los plazos establecidos, partes y componentes de calidad aceptable y a un precio económico.

77. Se observó que, con la excepción de pocos países, la subcontratación está muy poco desarrollada o no existe en la región. Una de las razones de esta situación es que en los sectores en donde la subcontratación es técnicamente posible, existen industrias grandes sólo en pequeño número y únicamente en algunos países. Pero aun en donde dichas industrias existen, se practica muy poco el sistema de la subcontratación. Ello obedece a que la calidad de los productos de las industrias pequeñas es generalmente baja, los métodos de administración son imprecisos y la contabilidad de costos es, en general, defectuosa. Las industrias grandes no consideran que sea su responsabilidad ayudar a las industrias pequeñas a mejorar sus métodos de trabajo y prefieren producir ellas mismas todas las partes y componentes o importar algunos de éstos. Otra razón es que en algunos países los sistemas tributarios se basan en gravámenes a las ventas de los productos acabados lo que en el caso de la subcontratación implica acumulación de pagos de impuestos, hecho que atenta contra este sistema. En cambio, el impuesto sobre el valor agregado favorecería la subcontratación. El tamaño reducido de los mercados nacionales de la región es otro obstáculo. Finalmente, se carece de información adecuada sobre las posibilidades de las relaciones complementarias que pueden existir entre las industrias grandes y las pequeñas.

78. El Seminario consideró que la aplicación del sistema de subcontratación depende principalmente de las industrias grandes, porque son ellas las que tienen el poder de decisión. Sin embargo, para que las industrias pequeñas se consideren como subcontratistas, deben mejorar la calidad de sus productos y sus métodos de gerencia y para ese objeto, deben recibir asistencia técnica. El Seminario señaló, por lo tanto, que

/los organismos

los organismos de extensión industrial podrían facilitar la subcontratación, mejorando el rendimiento de las industrias pequeñas - sobre todo de las especializadas. Para ello deberían proporcionar información sobre los tipos de operación que podrían ejecutar a cuenta de las grandes empresas y facilitar las negociaciones y los acuerdos contractuales, creando con ello un clima de confianza en la subcontratación.

79. Se informó al Seminario que en un país el organismo de operación técnica llegó incluso a ofrecer una garantía de calidad a la industria grande a fin de inducirla a la subcontratación. Además, en algunos países se han establecido en años recientes industrias grandes, sobre todo de automotores, con la condición básica de que ciertas operaciones sean subcontratadas por industrias pequeñas.

80. Una innovación que presenta ventajas técnicas y que ha sido introducida recientemente en Europa, es el sistema de intercambio de informaciones entre subcontratistas, que les permite conocer la oferta y la demanda, así como la capacidad de producción, la disponibilidad de maquinaria, la especialización de las industrias pequeñas y la demanda de repuestos, componentes y operaciones de fabricación o de acabado por parte de las grandes empresas, mediante una bolsa de servicios para la subcontratación, como en el caso de Francia. Los técnicos encargados del intercambio de informaciones son a veces capaces de prestar asistencia técnica y orientar en cuanto a líneas de producción y especificaciones de equipos así como de asesorar en otras materias a los gerentes de las firmas pequeñas. El Seminario recomendó que se considere seriamente la posibilidad de aplicar dicha modalidad en la región.

81. El Seminario consideró brevemente los problemas relacionados con la organización de servicios técnicos a las pequeñas industrias. Se estimó que, como regla general, esos servicios deben ser auspiciados y financiados por el Gobierno, pero administrados por instituciones autónomas. La autonomía permite flexibilidad en la operación, lo que es esencial para hacer frente a la gran variedad de necesidades de los pequeños empresarios. En lo posible, debe buscarse, sin embargo, la cooperación de agencias privadas, cámaras de comercio, etc.

82. Como ya se mencionó, en relación con los organismos de asistencia técnica, su función ha de ser esencialmente de instrucción y promoción y deben estar preparados para prestar toda la ayuda que se les solicite, siempre que la petición se justifique desde el punto de vista económico y social y que los que reciben esta ayuda estén dispuestos a ayudarse a sí mismos. Los organismos de extensión industrial deben proporcionar sus servicios gratuitamente. Otros tipos de servicios como los que prestan los talleres o laboratorios comunes, deben suministrarse a un costo reducido.

#### Programas especiales de capacitación profesional y otros

83. Existen diferentes tipos de programas de capacitación para ayudar a la pequeña industria. Los cuatro principales son los destinados a: funcionarios de los organismos de planificación y de política industrial; funcionarios que realizan labores de extensión industrial a pequeños industriales y a obreros calificados.

84. El primer tipo de capacitación industrial debería estar a cargo de organismos regionales, como el propuesto para el desarrollo de la pequeña industria en América Latina. Para desarrollar la pequeña industria se requiere formar personal para las tareas de planificación, formulación y ejecución de políticas. El Seminario estimó que debería darse gran importancia a la capacitación de funcionarios de organismos ejecutores (ministerios de industria y fomento, corporaciones y bancos de desarrollo, institutos de productividad, etc.) y planificadores (oficinas de planificación, centrales regionales y sectoriales).

85. Por extensión industrial se entiende la labor que desarrollan grupos de profesionales para asesorar y prestar asistencia técnica a los industriales. Es una labor difícil y exige que el profesional reúna condiciones especiales, como iniciativa, capacidad, disposición para trabajar con un mínimo de supervisión y vocación para ayudar a los pequeños industriales. En América Latina escasea este tipo de expertos y de ahí que la formación de ellos reviste especial importancia. Se reconoció que la selección de candidatos para capacitarlos en este campo es difícil y que el entrenamiento debe sujetarse a normas y materias que han dado buenos resultados en otras regiones del mundo.

86. La capacitación de pequeños empresarios plantea también problemas complejos. Por una parte, la literatura sobre técnicas de administración y de producción para industrias pequeñas es escasa y, por otra, se ha hecho poco para adaptar la literatura, que proviene principalmente de los Estados Unidos, a las condiciones muy diferentes que existen en los países latinoamericanos. Además, los pequeños empresarios disponen de poco tiempo para asistir a cursos de capacitación.

87. En el curso del debate se expusieron algunas ideas para hacer frente a los inconvenientes señalados. Así, por ejemplo, se expresó que el método de autodidacia ha dado muy buenos resultados en algunos países europeos y que, con las adaptaciones del caso, podría ensayarse en la región. Se señaló asimismo otra modalidad aplicada en Asia mediante la cual los empresarios reciben instrucción teórica en el campo de la administración al mismo tiempo que los profesores analizan los problemas concretos en la fábrica. También pueden ser provechosas las demostraciones de las técnicas empleadas en las instalaciones modernas. Se señaló que, en todo caso, en este campo existen amplias posibilidades de realizar iniciativas nuevas que estén de acuerdo con las necesidades de los empresarios latinoamericanos.

88. La escasez de mano de obra calificada constituye un obstáculo para el desarrollo de la pequeña industria. Las necesidades de la industria se están satisfaciendo generalmente a través de programas vocacionales. Sin embargo, en muchos casos la instrucción se da en centros que no cuentan con el equipo ni la maquinaria necesarios. El Seminario consideró que deben ampliarse los esfuerzos que se están desplegando en diversos países de la región y dotarse a los centros que ejecutan estos programas de los recursos materiales necesarios para cumplir con eficiencia su labor de capacitación.

89. Se dio a conocer al Seminario la labor de adiestramiento que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el campo de la pequeña industria. Se manifestó que, por la índole misma del BID, los programas de adiestramiento directamente relacionados con su actividad son los que se refieren a la preparación, ejecución y el financiamiento de proyectos. En ese sentido, el BID ha venido dictando una serie de

cursos y seminarios destinados a la formación y capacitación a corto plazo de personal profesional y técnico latinoamericano, a fin de lograr una más rápida utilización de los préstamos globales otorgados a instituciones de fomento que benefician a la pequeña y mediana empresa en América Latina. Hasta el presente se ha realizado un Curso Centroamericano sobre Preparación de Proyectos Industriales, en colaboración con la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica (SIECA), (Honduras, abril de 1966) y actualmente se efectúa en Guatemala un Curso Nacional de Preparación y Evaluación de Proyectos, conjuntamente con el Banco de Guatemala. Por último, también se realizó recientemente, en la sede del BID en Washington, un Seminario sobre Diagnóstico y Evaluación de Empresas. Los participantes de este Seminario se seleccionaron entre el personal que tiene a su cargo el estudio de las solicitudes de crédito de empresas manufactureras y la labor de asistencia y de promoción, de los bancos de fomento latinoamericanos.

#### Modalidades de cooperación y autoayuda

90. En algunos países cunde la idea de que las industrias pequeñas pueden actuar en conjunto para realizar algunas funciones que, por su reducido tamaño, no pueden ejecutar individualmente. Una de las formas de asociación que ha tenido más éxito y que ha resultado muy útil para resolver problemas de mercadeo y de adquisición, es la cooperativa.

91. En el caso de las cooperativas de compra y venta se presentarían dos modalidades. Una de ellas consistiría en que toda firma vendería sus productos a la cooperativa, la que efectuaría la venta por cuenta propia, y la otra, en que la cooperativa serviría de intermediaria actuando como comisionista en su propia cadena de almacenes o tiendas. Además la organización cooperativa permitiría al pequeño industrial participar en ferias y exposiciones lo que es más difícil realizar en forma individual. En igual forma procedería una cooperativa de compras la que abastecería todo el material que necesite el grupo de firmas cooperadas.

92. Algunas cooperativas de compra y venta van mucho más allá de la simple colocación de los productos y se encargan de procesarlos para lo cual poseen instalaciones especiales. En el Ecuador, una cooperativa de este tipo

/establecida para

establecida para proporcionar cuero a bajo precio a un grupo de fabricantes de calzado, creó una curtiembre para este objeto. En igual forma, en Chile, una cooperativa formada por pequeños agricultores para la venta de cerdos está construyendo - con la ayuda del estado - una fábrica de jamón y cecinas. Estos grupos cooperativos suelen recibir el nombre de "cooperativas de servicios comunes" y se han desarrollado principalmente en el Japón. El campo que abarcan varía, pero incluye menaje de casa, transporte, talleres de reparaciones y conservación u operaciones de terminación, como por ejemplo, teñido y estampado de géneros, galvanoplastia y cerámicas. Otra forma de cooperativas son las sociedades de créditos, que, como su nombre lo indica, otorgan préstamos a los asociados, ya sea por intermedio de bancos cooperativos o en alguna otra forma.

93. También existen cooperativas de producción directa, formadas por individuos que reúnen sus recursos, contribuyendo en partes iguales, y trabajan juntos en forma de una fábrica para producir un determinado artículo. Estas cooperativas pueden ser pequeñas o convertirse en empresas más grandes y, probablemente, sean las más difíciles de promover y de operar con éxito. Algunas de ellas son del tipo de cooperativa "de servicios comunes" y pueden servir a las necesidades de la pequeña industria.

94. La mayoría de los gobiernos fomentan la formación de cooperativas mediante privilegios tributarios. Además, los créditos y la asistencia financiera se dan de preferencia a las cooperativas porque se las considera socialmente beneficiosas en el sentido de que convierten en propietarios a los pequeños artesanos y a los empresarios de limitados recursos. La cooperativa es también una buena manera de formar pequeños capitales. El fomento de los sistemas cooperativos por parte del gobierno deberá referirse principalmente a las fases iniciales de la formación de la cooperativa.

95. El fomento de las distintas modalidades de asociación cooperativa en el sector de la pequeña industria permitiría obtener ciertas ventajas económicas que no están al alcance del pequeño empresario que trabaja individualmente. La experiencia latinoamericana se limita a la de algunos organismos fiscales que han impulsado y orientado la creación de cooperativas, generalmente de consumo. El Seminario estimó que, dados los buenos resultados obtenidos en diversos países europeos y del Medio Oriente,

/podría ser

podría ser conveniente ampliar en América Latina el campo de la acción cooperativa de manera que abarque las compras, abastecimiento, el crédito y la comercialización, respondiendo así a exigencias más amplias de los pequeños industriales.

96. Asimismo, puede ser de gran eficacia organizar asociaciones empresariales especiales para la pequeña industria, que le permita gozar de ciertas ventajas en la comercialización, ya sea en la adquisición de materias primas o en la distribución de los productos. Otra modalidad de autoayuda que ha sido aplicada en otros países de fuera de la región consiste en la formación de grupos de autoorganización. Estos están integrados por unas 10 empresas pequeñas que disponen de un asesor o consultor que realiza el diagnóstico de cada empresa, colabora en la organización de las mismas y finalmente prepara el informe de los resultados. Por otro lado existen grupos de unas 60 empresas pequeñas y de mayor tamaño, que utilizan a consultores y técnicos de las grandes empresas cuyos servicios, de alto costo, no pueden ser utilizados normalmente por la pequeña empresa. A veces conviene impulsar la formación de cooperativas simultáneamente con la constitución de asociaciones, gremios o cámaras de la pequeña industria; estas agrupaciones, al estar bien estructuradas y tener funciones concretas, pueden participar en la asistencia técnica, formación profesional, etc. de la pequeña industria.

#### Conglomeraciones industriales

97. El Seminario observó que a pesar de las ventajas evidentes que presentan las conglomeraciones industriales para fomentar el desarrollo de la pequeña industria, solamente dos países de la región - Jamaica y Venezuela <sup>3/</sup> - han establecido conglomeraciones con fábricas tipo construidas con anticipación a la demanda. Estas conglomeraciones ofrecen terrenos con la infraestructura necesaria para establecer industrias grandes y medianas, pero no cuentan con servicios comunes, centros de extensión industrial o cualquier otro medio similar de fomento. Por lo tanto, ninguna de las conglomeraciones establecidas se diseñó exclusiva o principalmente para industrias pequeñas.

---

<sup>3/</sup> También Puerto Rico.

98. La forma de agrupación industrial planificada que predomina en la región es el polígono industrial que ofrece solamente terrenos con los servicios básicos de infraestructura - luz y energía, agua, vías de comunicación, etc. Como regla general, dichos proyectos son eficaces para atraer solamente a las industrias grandes y medianas, y usualmente sólo tienen éxito si se combinan con alicientes como concesiones tributarias y la dotación de una variedad de servicios. Por no haber estado acompañados de esa clase de medidas complementarias, por mala ubicación u otras razones, no todos los proyectos de áreas industriales han tenido éxito en la región. Aunque la conglomeración y el polígono industrial son instrumentos importantes en los programas de descentralización industrial, la mayor parte de los proyectos están en los grandes centros urbanos o cerca de ellos. En algunos casos, las áreas industriales se establecieron en ciudades pequeñas, situadas en áreas predominantemente rurales, en las que se daban condiciones favorables para el desarrollo industrial. Por regla general, la oferta de lugares más adecuados se acompañaba de incentivos fiscales y financieros. En la mayoría de los casos se atrajo a estos polígonos, industrias grandes y medianas.

99. Se observó que en muchos países de la región se han realizado estudios y se ha incorporado en algunos planes de desarrollo el establecimiento de conglomeraciones industriales para la pequeña industria; no obstante, por una serie de razones ninguno de los proyectos planificados se ha materializado todavía. El Seminario instó en forma especial a los gobiernos de los países latinoamericanos a incluir en sus planes de desarrollo proyectos de esa índole para la pequeña industria. Las conglomeraciones industriales deben ser parte integral de esos planes pues su éxito depende de que existan medidas para desarrollar el espíritu de empresa, de que el financiamiento se haga en condiciones liberales, de que se preste ayuda técnica y administrativa y de que se proporcionen los medios necesarios para la capacitación, etc. Sin esas medidas complementarias una conglomeración industrial permanecería vacante o se ocuparía muy lentamente.

100. Las conglomeraciones industriales debe auspiciarlas y financiarlas el gobierno y su administración debe estar a cargo de organizaciones autónomas, pudiendo participar también entidades locales y ciertos grupos

/privados. A

privados. A la larga, cuando las conglomeraciones industriales se hayan ocupado suficientemente, la propiedad y la administración de las fábricas tipo y de ciertos servicios comunes puede transferirse a los ocupantes, preferentemente agrupados en asociaciones cooperativas, o a organismos municipales cuando estos sean importantes. Uno de los objetivos importantes de las conglomeraciones industriales auspiciadas por entidades públicas es fomentar el interés de las comunidades locales y de grupos privados para emprender - si es necesario con la ayuda del gobierno o de organizaciones estatales - sus propios proyectos de conglomeraciones industriales. Su finalidad principal es, sin embargo, promover un proceso acumulativo de industrialización en pequeña escala y desarrollar en torno a esos proyectos actividades económicas secundarias de comercio y servicios en una región o en todo el país. Otra de las ventajas de las conglomeraciones industriales que se destacó, es que contribuyen a la descongestión de ciertas zonas urbanas, mediante la reubicación de pequeñas industrias en lugares próximos a las ciudades.

### C. FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA

101. Durante la discusión de este tema un experto de cada país dio a conocer los mecanismos y sistemas crediticios nacionales que funcionan en el campo de la pequeña industria, destacando los principales problemas que se han planteado en relación con esta materia. Estas intervenciones sirvieron para ampliar y complementar los antecedentes que, sobre la asistencia financiera, figuran en el documento "La Pequeña Industria en América Latina" (ST/ECLA/Conf.25/L.17) y en las 19 monografías nacionales presentadas al Seminario.

102. Las condiciones generales del desarrollo de la pequeña industria en América Latina revelan que uno de sus aspectos más débiles es el del financiamiento. Se destacó el hecho de que las fuentes internas de fondos, vale decir las que se generan dentro de las mismas empresas, son insuficientes para apoyar el crecimiento de las unidades productivas.

103. Los altos costos relativos, derivados de la pequeña escala de producción y la baja productividad, determinan bajos niveles de salarios y escasas utilidades. En consecuencia, el porcentaje de utilidades disponible para reinversión suele ser muy inferior al de las unidades de mayor tamaño. De aquí deriva la frecuente descapitalización de las pequeñas empresas, que en muchos casos se ven en la necesidad de consumir su propio capital.

104. De otra parte, las fuentes externas a la unidad productiva no contribuyen en forma adecuada a compensar la debilidad de sus fuentes internas, y si lo hacen, los plazos concedidos no se ajustan al ciclo reproductivo de las inversiones de capital fijo, las tasas de interés son altas, las exigencias de garantía no se compadecen con el proceso de ayuda y fomento a la pequeña industria y falta asistencia técnica o no hay coordinación entre ella y la asistencia financiera.

105. La organización que adoptan las pequeñas empresas, es, en consecuencia, generalmente de tipo familiar. La posibilidad de perder el control de la empresa y la inexistencia de un mercado de valores impide, en muchos países, que los pequeños y medianos empresarios emitan acciones para captar los recursos financieros que necesitan, siendo este un importante factor

/limitativo del

limitativo del crecimiento de este tipo de empresas. Por otra parte, dado su tamaño les es difícil encontrar nuevos accionistas y, por ello, el acceso a los mercados de valores organizados no les resulta posible o conveniente. Este hecho se ve agravado tanto por el costo adicional que ello les acarrearía como por el desconocimiento de las formas en que puede operar.

106. El crédito bancario a plazos mediano o largo, reservado muchas veces a las grandes empresas que están vinculadas a los bancos comerciales, no alcanza, en la mayoría de los países latinoamericanos, a favorecer a las pequeñas empresas. Estas deben recurrir a otras formas de crédito que suelen ser menos ventajosas tanto desde el punto de vista de los plazos como de las tasas de interés. Aún los créditos de los proveedores resultan para los efectos de la formación de capital, menos accesibles o de más alto costo, por la dificultad que representa la exigencia de garantía o la frecuente necesidad de contar con el aval de alguna institución financiera. El bajo monto de las operaciones es poco atractivo, frente al riesgo que ofrecen, tanto para los proveedores como para los intermediarios financieros.

107. Sólo en años recientes la pequeña industria ha podido hacer uso, en forma limitada y sólo en algunos países, de créditos externos a través de corporaciones y bancos de desarrollo y de entidades financieras privadas. En muchos casos este tipo de ayuda financiera prevé la modalidad de los "créditos atados", lo que significa que el pequeño industrial debe pagar un mayor precio para adquirir equipos y maquinaria. Además, ello significa restar a los países en desarrollo el importante estímulo que podría representar para la producción interna la adquisición de los bienes y servicios en el país beneficiario del crédito o en los demás países de América Latina.

108. Hubo consenso en el Seminario en el sentido de que la escasez de capital existente en la región se manifiesta con mayor intensidad en la pequeña industria y que las autoridades nacionales de los diferentes países deberían dar atención preferente a este aspecto y crear o ampliar

/los mecanismos

los mecanismos especiales, según las condiciones particulares de cada uno de ellos, a fin de estimular las inversiones en la pequeña industria. Esto podría traducirse, en algunos casos, en la creación de bancos estatales de fomento con estructuras adecuadas a la misión especial que deberán cumplir.

109. Frente a las dificultades que afronta la pequeña industria para obtener créditos en volumen y condiciones adecuados a las características especiales del sector, hubo consenso en que una de las causas principales de esta situación es que las pequeñas industrias no siempre están en condiciones de ofrecer las garantías reales que les exigen los organismos financieros. También hubo acuerdo unánime para que al conceder los créditos prime la viabilidad del proyecto y la capacidad empresarial sobre las garantías reales o específicas.

110. Por lo que respecta a los créditos externos para la pequeña industria, el Seminario reconoció la necesidad de incrementar sustancialmente su volumen y de canalizarlos mediante préstamos globales, a través de instituciones nacionales financieras y de desarrollo, las que establecerían las modalidades de otorgamiento atendiendo a las condiciones particulares de cada país y de los programas de desarrollo industrial de cada uno de ellos. Estas instituciones deberán asumir el riesgo que pudiera derivarse de las variaciones del tipo de cambio.

111. Otro aspecto que se discutió ampliamente en el Seminario fue la relación que debe existir entre la asistencia financiera y la asistencia técnica. Se consideró, en forma unánime, que esta última obtiene resultados más efectivos si va acompañada de los recursos financieros necesarios para ponerla en práctica. La asistencia financiera puede por su parte, servir de estímulo para convencer acerca de la conveniencia de alguna forma de asistencia técnica. En todo caso, se reconoció que la acción en estos dos campos debe adecuarse a las condiciones particulares de cada país. En algunos casos podría ser conveniente que los dos tipos de asistencia los presten organismos diferentes, pero actuando en forma coordinada; en otros el organismo financiero podría examinar la orientación económica y administrativa de los proyectos e incluso llegar a prestar, directamente o a través de otros organismos, asistencia técnica para los procesos productivos a fin de ayudar a la consolidación de la empresa. Una modalidad que se estimó conveniente aplicar a las pequeñas industrias, es la de los

/créditos supervisados,

créditos supervisados, los cuales implican una acción conjunta de asistencia técnica y financiera. Otra modalidad señalada fue la de los certificados de promoción emitidos por el organismo financiero y el de asistencia técnica en favor de las pequeñas industrias.

112. Al analizarse los criterios de evaluación que aplican los organismos financieros en los proyectos de crédito a la pequeña industria, hubo consenso en que la institución financiera debe dar atención preferente al aspecto económico de la inversión pues la consideración de los aspectos sociales corresponde a los organismos estatales de planificación, los cuales pueden decidir sobre subsidios al fomento industrial, ya sea regional o por ramas de actividad, teniendo en cuenta el beneficio social que representa el desarrollo de ese sector.

113. Otro aspecto de mucho interés que se discutió, y sobre el cual hubo consenso, fue la conveniencia de desarrollar una acción crediticia con fines de fomento a través de programas sectoriales de fomento. Con ello se está reconociendo que la iniciativa de los préstamos no debe limitarse a los pequeños industriales, los que muchas veces, tienen, incluso, dificultades para elaborar las solicitudes de crédito.

114. Frente a la situación que se le presenta a la pequeña industria en los países afectados por procesos inflacionarios agudos, se señaló la necesidad de establecer normas para impedir que este sector quede en desventaja frente a la gran industria. Esta última, al recibir un mayor volumen de créditos a tipos de interés inferiores a la desvalorización monetaria está obteniendo mayor subsidio de la comunidad que las industrias menores, lo que a todas luces es inconveniente, si se considera que precisamente estas últimas tienen una posición más débil en el mercado.

115. Para canalizar los recursos internos hacia el financiamiento de la pequeña industria se sugirieron medidas tendientes a lograr que la banca privada participe en el financiamiento del sector, a canalizar el ahorro interno mediante la creación de un mercado de valores para la pequeña industria, y a conseguir el financiamiento del Banco Central en operaciones de redescuento y anticipos en una sana política monetaria. Estas medidas no se excluyen sino que se complementan y habrá que hacer uso de la imaginación para idear otras medidas conducentes al mismo fin.

/118. Reconociendo

116. Reconociendo que la situación de la pequeña industria es desfavorable en cuanto a financiamiento, diversos países de América Latina han establecido mecanismos de asistencia crediticia para este sector, que toman formas y modalidades diferentes según las condiciones económicas y sociales de cada uno. En algunos casos, como en México y Venezuela, se han creado fondos y organismos especiales destinados a auxiliar financieramente a la pequeña empresa; en otros, se ha establecido, dentro de los organismos crediticios existentes un régimen especial para este sector, y hay algunos en que no existe todavía ninguna clase de mecanismo financiero que tienda a favorecer a la pequeña industria. Por otra parte, la asistencia financiera a este sector abarca, en algunos casos, el artesanado, sobre todo en los países en que este último tiene importancia especial. En cambio, en países de mayor desarrollo la asistencia a la pequeña industria se extiende a la industria mediana.

117. Quedó de manifiesto que casi la totalidad de los países consideran necesario dar un tratamiento especial a la pequeña industria de manera que ésta no se vea en la necesidad de competir con las grandes empresas en la obtención de recursos financieros.

118. Dentro de la asistencia financiera, se consideró que los créditos para realizar estudios de productividad en las unidades fabriles pequeñas pueden alcanzar resultados altamente favorables, aunque ellos demanden la creación de mecanismos especiales de supervisión y de promoción. En Colombia, el Banco Popular de la República, en la Argentina, el Banco Industrial y en Brasil, el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico, a través de un fondo especial (FUNDEPRO), realizan este tipo de operaciones y en los dos primeros casos se han obtenido resultados satisfactorios.

119. El experto de Guatemala dio a conocer un mecanismo de ahorro obligatorio para el desarrollo industrial, que existe en su país. El Banco Industrial de Guatemala recibe un porcentaje de las exenciones arancelarias y tributarias que el Estado concede a las empresas industriales. Los fondos así acumulados se destinan a financiar la creación de nuevas empresas o a ampliar las existentes.

120. También se señaló que en muchos países la legislación de tipo general impide dar un tratamiento crediticio especial a la pequeña industria y que sería conveniente modificar esta situación, como lo ha hecho, por ejemplo,

/el Perú,

el Perú, donde se han dictado leyes que permiten establecer prioridades conforme a los planes de desarrollo y a la existencia de tasas de interés diferenciales conformadas a dichas prioridades.

121. Durante los debates se destacó que las sociedades financieras privadas podrían llegar a hacer una contribución significativa al desarrollo de la pequeña industria, mediante la canalización de recursos internos y externos. En ese sentido se dio a conocer las experiencias recogidas por México y el Ecuador. Aunque en esos dos países algunos organismos financieros pueden participar en el capital de riesgo, esta modalidad no siempre es aplicable a otros países de la región, ya sea por las disposiciones legales en vigor, o por la estrechez del mercado financiero. Hubo acuerdo en la necesidad de estudiar el establecimiento de mecanismos que permitan a los pequeños industriales obtener ayuda financiera en forma de capital de riesgo. Los mecanismos estatales de garantía y seguro, podrían facilitar la concesión de créditos a la pequeña industria, por parte de los bancos comerciales.

122. El representante del BID se refirió a la ayuda que está ofreciendo esta institución a través de los préstamos globales para desarrollo industrial. El monto de dichas operaciones, al 30 de setiembre de 1966, era de 405 millones de dólares, distribuidos entre 19 países latino-americanos. Al considerar una solicitud de crédito global, el BID examina la estructura legal, administrativa y financiera, así como la política de operación de los organismos solicitantes, para evaluar no sólo su capacidad técnica y administrativa y su elegibilidad como sujeto de crédito, sino también su aptitud para actuar como intermediario. Los préstamos globales financian determinados porcentajes de un programa considerado en su conjunto. La entidad intermediaria queda autorizada, con criterio flexible para obtener los fondos complementarios, ya sea de los usuarios finales, con otros préstamos mediante el sistema financiero o aportándolos ella misma. El Banco aprueba los plazos, las tasas de interés, las comisiones y otros cargos aplicables a los subpréstamos o créditos individuales concedidos con los préstamos globales y procura que las tasas sean adecuadas de manera que no ocasionen el deterioro financiero del organismo intermediario ni produzcan rendimientos excesivos que

/graven indebidamente

graven indebidamente a los beneficiarios. Fundamentalmente, el sistema de préstamos globales complementados con asistencia técnica tiene los siguientes objetivos: a) establecer los canales financieros adecuados para que el BID pueda proporcionar recursos externos a la pequeña y mediana empresa agrícola, industrial o minera; b) contribuir al fortalecimiento financiero de los bancos de fomento y de otras instituciones intermediarias de crédito, a fin de que aumenten sus posibilidades de acción en el campo de las inversiones para acelerar el desarrollo económico y propiciar el bienestar social de sus respectivos países; c) promover la movilización de ahorros internos y de recursos externos para proyectos de desarrollo con el objeto de ampliar así la base empresarial a través del efecto multiplicador o de reacción en cadena que se logra por el impacto producido en los países miembros; d) ayudar al cumplimiento de los objetivos señalados en los planes de desarrollo. De la misma manera que los préstamos para proyectos específicos, los préstamos globales a instituciones de fomento deben basarse en un plan de desarrollo, que puede ser regional, sectorial o subsectorial. El reglamento del préstamo global establece también los criterios para que dichas instituciones concedan subpréstamos. Por lo regular, el Banco establece un monto máximo para los subpréstamos que los prestatarios pueden autorizar sin requerir su aprobación previa; además, éstos deben presentar informes periódicos sobre el uso que se ha hecho de los fondos prestados.

D. LA COOPERACION REGIONAL E INTERNACIONAL EN  
EL CAMPO DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA

Posibles formas de cooperación internacional

123. Hasta la fecha, los países de la región han aprovechado relativamente poco los medios de cooperación técnica que ofrecen las organizaciones internacionales, sobre todo los de las Naciones Unidas. El Seminario tomó nota de que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y los Programas Regulares de Asistencia Técnica de los organismos especializados pueden, a solicitud de los gobiernos, suministrar los servicios de expertos, becas, donaciones y ciertas clases de equipo para una variedad de proyectos de la pequeña industria. Algunas operaciones de este tipo podrían realizarse con la asistencia del Programa de Servicios Industriales Especiales. Dentro de todos los programas puede prestarse asistencia en relación con la ejecución de la política de desarrollo, los programas y medidas generales de fomento, así como en los estudios de ramas industriales, de factibilidad y de preinversión. Asimismo las Naciones Unidas y sus organismos dependientes pueden organizar y proporcionar servicios de formación y de extensión industrial; asesorar en materia de financiamiento; planificar, elaborar y poner en funcionamiento conglomeraciones industriales; organizar y realizar investigaciones tecnológicas; prestar asesoramiento en la construcción y administración de pequeñas industrias y asesorar en materia de mercadeo y de promoción de las exportaciones. Por otra parte la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico tiene un programa de investigación, divulgación y transferencia de experiencias para países en vías de desarrollo que podrían utilizar los países latinoamericanos.

124. El Seminario instó a los gobiernos de los países de la región a aprovechar estos servicios más intensamente. Asimismo se le informó de que para la formulación de proyectos de cooperación técnica y sobre todo para la preparación de solicitudes al Fondo Especial de las Naciones Unidas (UNDP), pueden pedir asesoramiento a la Organización Internacional del Trabajo, al Centro de Desarrollo Industrial, que pronto se convertirá en la Organización de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (UNIDO), y a la Comisión Económica para América Latina.

125. Por otro lado, conforme se vayan adquiriendo conocimientos sobre los problemas de fomento industrial, será cada vez más factible emplear a técnicos de América Latina para proporcionar asistencia en la propia región. Algunos países que tienen más experiencia en materia de extensión industrial, conglomeraciones industriales, financiamiento de la pequeña industria y otros medios de fomento y asistencia podrán ya suministrar expertos a otros países de la región, posibilidad que ofrece mucho interés para los programas de asistencia técnica.

126. Además los participantes señalaron que, para alcanzar su plena efectividad, el trabajo de expertos foráneos debe complementarse con la formación de sus congéneres nacionales. Pese a la escasez de técnicos nacionales calificados, debe hacerse todo lo posible por escoger jóvenes idóneos para trabajar con los expertos extranjeros y asumir sus funciones después que éstos dejen el país.

127. Muchos participantes consideraron que la labor del Seminario debiera continuarse en el futuro en otros seminarios o en grupos de trabajo sobre los distintos aspectos que presenta el fomento de la pequeña industria.

128. El Seminario tomó nota de los programas de trabajo que en el campo de la pequeña industria se han realizado en el Centro de Desarrollo Industrial, la Comisión Económica para América Latina, la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, y tienen esperanzas en los beneficios que los países de la región obtendrán de los estudios, conferencias y otros proyectos que estas organizaciones lleguen a realizar.

129. Se sugirió una serie de proyectos de investigación relacionados con la pequeña industria, que podrían ser llevados a cabo por las organizaciones internacionales o por un organismo latinoamericano para el desarrollo de la pequeña industria, que pudiera establecerse. (Véase la discusión de esta iniciativa en la sección siguiente.) Ellos son:

a) Investigación de las técnicas de producción que pudieran utilizar las industrias pequeñas, incluso maquinaria y equipo adecuados. En este sentido se mencionaron como ejemplos: técnicas de preparación de alimentos para mercados relativamente limitados, conservación de alimentos y enlatado de productos tropicales, acondicionamiento de productos agrícolas, uso

/industrial de

industrial de subproductos y productos residuales, aprovechamiento de materias primas nacionales para materiales de construcción, y producciones para el mercado interno y la exportación;

b) Estudios sobre los efectos de la legislación destinada a fomentar las inversiones industriales internas o externas, en los países de la región con miras a formular los lineamientos básicos para una política de fomento regional en este campo.

c) Estudios sobre la metodología de las investigaciones de factibilidad y preinversión de las industrias más adecuadas para operar en pequeña escala en las condiciones latinoamericanas típicas.

130. El Seminario consideró que era necesario coordinar los estudios de los problemas de la pequeña industria que ahora se están realizando en los países de la región. Esta podría ser una de las funciones del organismo regional propuesto.

#### Objetivos y mecanismos de la coordinación regional

131. Hasta el momento los gobiernos latinoamericanos no han realizado una labor sistemática encaminada a lograr la coordinación regional en el sector de la pequeña industria. Los objetivos y mecanismos de cooperación regional en esta materia comprenden tres tipos de acción. El primero abarca la formulación de una política especial para la pequeña industria y su integración en un programa global de desarrollo; el segundo corresponde a la elaboración de planes sectoriales, la asignación de recursos y el establecimiento de los mecanismos de financiamiento; el tercero, por último, entraña la acción relacionada con cada unidad industrial destinada a adecuar la gestión de las pequeñas empresas industriales a los objetivos del plan general. En todo tipo de acción deben tomarse en cuenta los aspectos de intercambio de información, asistencia técnica, capacitación e investigación.

132. En lo que toca a la formulación de una política para la pequeña industria, cabe señalar que no ha habido en América Latina un intercambio sistemático de informaciones a través de simposios, seminarios y otro tipo de conferencias. Asimismo la labor de preparar programas especiales para

la pequeña industria está en ciernes en la mayoría de los países en cuya tarea podrán ser necesarias misiones de asistencia técnica, aparte de que será indispensable formar el personal nacional que se ocupará en elaborar y ejecutar los planes.

133. Para llevar adelante la acción descrita, es menester una investigación que dé a conocer los medios destinados a integrar la estrategia de desarrollo de la pequeña industria con los programas globales. Al mismo tiempo, y como manera de no disipar los esfuerzos en investigaciones y acciones de ámbito puramente nacional, el Seminario planteó la necesidad de crear un mecanismo permanente que permita alcanzar soluciones aplicables en todos los países, el cual podría ser una organización latinoamericana de desarrollo de la pequeña industria, cuya función podría ampliarse después hasta abarcar la acción sectorial y la relacionada con la empresa individual.

134. En la discusión sobre el posible establecimiento de una organización de esta especie merecieron especial consideración los objetivos fundamentales de esa organización, su amplitud geográfica y sus características institucionales. La acción de tal organismo deberá centrarse en la investigación, la asistencia técnica y la formación de personal. En lo que se refiere a la labor de investigación económica convendría que se previeran los aspectos relacionados con la integración latinoamericana. En cuanto a su organización, los participantes estimaron que debían aprovecharse las aptitudes especiales de distintas organizaciones internacionales y países. Algunos expertos se pronunciaron a favor de una estructura descentralizada haciendo ver la conveniencia de establecer una subsección en Centroamérica.

135. En vista de la importancia que puede tener la creación de una organización para el desarrollo de la pequeña industria en América Latina, el Seminario acordó solicitar a la Comisión Económica para América Latina y al Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas, organismos auspiciadores del Seminario, la realización de un estudio sobre las modalidades y características que debería tener y que para ello recabarán la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización de los Estados Americanos.

136. El Seminario solicitó a la Comisión Económica para América Latina, que adoptara todas las medidas del caso, para que los gobiernos de la región contaran con los antecedentes necesarios para la creación de la propuesta organización.

Anexo I

DISCURSOS INAUGURALES

EXPOSICION DEL MINISTRO DE INDUSTRIAS Y COMERCIO DEL ECUADOR,  
EXCELENTISIMO SEÑOR GALO PICO MANTILLA

Señor representante de las Naciones Unidas, señor Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Director del Programa de Integración Industrial, señor Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, señor Director de CIESPAL, Excmos. señores embajadores de países amigos, señores funcionarios de gobierno, señores miembros de la delegación del Ecuador, señores delegados al Seminario, señores y señoras:

Para el Gobierno del Excmo. Señor Doctor Otto Arosemena Gómez y para el Ministro de Industrias y Comercio es un gran placer recibir a tan distinguidas delegaciones, en la Capital de nuestra República, para que seáis los inspiradores y los creadores de una nueva Política de Desarrollo de la Pequeña Industria en América Latina.

El Excelentísimo señor Presidente habría deseado expresar este saludo en forma personal, pero se ha visto impedido por los compromisos de la visita del señor Embajador, de nuestra República Amiga del Brasil y por esta razón me ha encargado expresar a vosotros el mejor saludo y los mejores deseos porque vuestro trabajo, porque vuestra permanencia en el Ecuador sirvan para el éxito de los planes propuestos, para la ventura personal y para el éxito del desarrollo de la industria en todos y cada uno de los países que han acreditado a sus Delegados.

Ecuador por su parte, señores Delegados, ha mantenido y mantendrá siempre la política de desarrollo creciente. El Ecuador tiene Leyes de Fomento de la Artesanía y de la Pequeña Industria, así como la de Fomento Industrial, a las que iremos corrigiendo con estudios los errores que puedan presentarse en la práctica. En definitiva con la práctica de estos procedimientos podremos concordar con los demás países de América, podremos elevar a la clase de la Pequeña Industria, que en nuestro caso constituye la artesanía, para que ella sea la que verdaderamente salve a los países

/latinoamericanos de

latinoamericanos de ser simplemente exportadores de productos agrícolas y de materias primas. Sólo la industrialización técnicamente dirigida salvará de este peligro a los países, para que no se produzca el Deterioro de los Precios. Es necesario que vayamos hacia la conquista de una redención económica de los diversos países de América, procurando la sustitución de las importaciones, discutiendo sus procedimientos, sus métodos, conociendo cuáles son sus bases y consecuencias; por esto que la exposición del señor Secretario Ejecutivo de CEPAL me inhibe de referirme a aspectos estrictamente técnicos en esta exposición.

Quedáis en este Seminario, señores Delegados, para servir de guía con vuestras capacidades, para que hagais el análisis sereno, estadístico y numérico de las realidades de cada uno de los países; pero ruego señores que estas frases no sean meras alegorías del Ministerio de Industrias y Comercio, sino más bien estímulos reales al aporte efectivo del adelanto socio-económico de los pueblos atrasados.

Si vosotros no encontráis la solución a estos problemas reales y específicos que aquejan a nuestros países, creo que no conquistaremos el avance de nuestros intereses. Seamos objetivos y prácticos, procuremos hacer realidad nuestros años de estudios y añadamos a ellos el vivo empeño de que América Latina compita en el campo internacional en igualdad de condiciones económicas y sociales.

He recibido informes de los señores Presidentes de las Naciones Amigas y de los señores Delegados del Gobierno Nacional que vuestros merecimientos y capacidades son incalculables, lo cual me obliga a augurar el éxito de esta reunión y de este Seminario. Me obligan desde ya a expresar mis felicitaciones, a través de vosotros, a vuestro Gobierno por contar con personal tan especializado y técnico, que ayudará sin lugar a duda a llevar adelante el desarrollo social y económico de los países latinoamericanos.

El Gobierno del Ecuador, por medio de sus delegados, presentará a vuestro conocimiento el documento de trabajo sobre la Pequeña Industria, pero desea y anhela que los señores asistentes tomen muy en cuenta la creación del Instituto Latinoamericano de la Pequeña Industria en el País,

para lo cual se ha preparado un Proyecto que queda a vuestro conocimiento y a vuestra sana discusión. El anhelo del Gobierno Nacional será el de que vosotros maduréis esta idea, discutáis los principios y los fundamentos de esta organización, pero con la pauta y la iniciativa de mantenerla en un centro que podría tener la sede en esta misma ciudad de Quito, Capital de la República del Ecuador.

Queda pues en vosotros el Proyecto de creación del Instituto de Latinoamérica de la Pequeña Industria. Os ruego que con análisis severo y sereno expongáis vuestros criterios y ayudéis, si es preciso, en esta forma a la solución del problema, para cuyo objeto os habéis reunido en este Seminario después de México.

Señores, el Gobierno del Ecuador y CEPAL han creído indispensable realizar esta reunión y por eso tenemos el agrado de recibirlos en el País, más aún cuando el Gobierno Nacional ha iniciado sus labores ejecutivas después de su elección de la Asamblea Nacional Constituyente. El Excmo. Señor Doctor Otto Arosemena Gómez, Presidente Constitucional Interino de la República, quiere demostrar paso a paso que este Gobierno será un Gobierno de materializaciones efectivas, de realizaciones y beneficio dinámicos en el proceso social y económico y más que nada de un desarrollo integral en el que no se vea fronteras en asuntos económicos, no ver fronteras en la comercialización de productos y saber que todos somos hermanos de un mismo proceso de desarrollo económico continental.

Gracias señores y señoras

/EXPOSICION DEL

EXPOSICION DEL SEÑOR JOSE ANTONIO MAYOBRE, SECRETARIO EJECUTIVO  
DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

El Seminario sobre la Pequeña Industria que hoy inauguramos ha sido organizado por intermedio del Centro de Desarrollo Industrial, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica y la Comisión Económica para América Latina, y ha contado con el valioso concurso del Gobierno del Ecuador, concurso que tengo el honor de agradecer en nombre de las instituciones organizadoras y, muy especialmente de la CEPAL.

El Seminario traduce el creciente interés con que los países de la región consideran los problemas de la pequeña industria, en vista del importante papel que ella puede desempeñar en el desarrollo de la región. La CEPAL, consciente de esa preocupación, viene desde hace algunos años reuniendo antecedentes sobre la pequeña industria en América Latina a fin de acopiar los elementos de juicio que permitan elaborar una estrategia para desarrollar tan importante sector.

En efecto, en el curso de las declaraciones del Simposio Latinoamericano de Industrialización, realizado en marzo último en Santiago de Chile, las delegaciones participantes coincidieron en atribuir a la pequeña industria un papel dinámico, pues aún en los países desarrollados, ésta ha podido, adaptándose a un sistema industrial consolidado, ocupar un lugar preminente.

Ahora, se trata en este Seminario de avanzar algo más en el esclarecimiento de los problemas de este sector. Se intentará por vez primera, pasar revista al estado en que se encuentra la pequeña industria en los distintos países latinoamericanos, en una tentativa de formular para ello una política que pueda eventualmente tener un contenido regional.

I

La industrialización ha constituido en los últimos treinta años uno de los objetivos principales del desarrollo económico y social de América Latina y pese al rápido crecimiento demográfico, la urbanización acelerada, la gran desigualdad en la distribución del ingreso, el lento crecimiento del sector agrícola y las violentas fluctuaciones del comercio exterior, se ha avanzado en el logro de ese objetivo. Prueba de ello es que la participación de la industria manufacturera en el producto global de /la región,

la región, ha ido creciendo hasta alcanzar en 1966 a un promedio un poco superior al 25 por ciento, y que en casi la mitad de los países esa participación llega a 20 por ciento o más. Las últimas estimaciones de la CEPAL indican que el valor total de la producción manufacturera en 1966 suma unos 66 000 millones de dólares con un valor agregado cercano a los 30 000 millones; la población ocupada en este sector supera los 11 millones de personas, con sobre 14 por ciento de la ocupación total de la región; las importaciones de manufacturas dan un total de 8 400 millones de dólares y las exportaciones otros 4 800 millones. Todo ello da una disponibilidad total de manufacturas en América Latina de 70 000 millones de dólares, o sea 285 dólares por habitante, en que la producción interna aporta 86 por ciento.

Las cifras anteriores muestran que en los últimos tres decenios se ha creado en América Latina una base industrial sólida que le proporciona un amplio surtido de artículos de consumo y una variedad creciente de bienes de capital y productos intermedios. Ello ha implicado la adopción de nuevas técnicas y procedimientos de producción, antes desconocidos en la región, y un gran despliegue de capacidad empresarial y talento obrero. Se ha iniciado, asimismo, una labor asidua de investigación tecnológica aplicada a la industria, siendo que la experiencia anterior en esta materia era casi nula. Todo ello ha supuesto un ingente esfuerzo de inversión.

Cabría preguntarse si esas realizaciones, por meritorias que sean, corresponden al acelerado desarrollo económico que exigen un crecimiento demográfico explosivo y las aspiraciones cada vez más ambiciosas de bienestar material por parte de la población, pues, por un lado, se ve cómo los países industrializados nos aventajan en cuanto a niveles de vida, ingresos y técnica y cómo, por el otro el proceso de desarrollo industrial de América Latina viene mostrando en años recientes síntomas notorios de debilitamiento. Ello hace pensar en la necesidad de revisar la política de industrialización seguida hasta la fecha.

La base industrial establecida y la experiencia empresarial y obrera acumulada deberán aprovecharse ahora como punto de partida para una nueva etapa de más amplios horizontes. Es preciso formular un modelo de desarrollo industrial propio que, con las limitaciones inherentes a la región, le

/pernita a

permita a ésta sacar provecho del potencial con que cuenta. Es preciso abordar con imaginación y audacia la creación de grandes industrias de exportación, la incorporación de nuevas técnicas productivas, debidamente adaptadas al medio económico, y la elevación de los niveles de eficiencia de la industria y de la productividad de la mano de obra.

Cómo lograr esos objetivos, en vista de la situación rezagada en que se encuentran muchos sectores industriales de la región, de los mercados siempre pequeños en relación con los de los países desarrollados, y de los limitados recursos para inversión, constituye la esencia del problema que hoy plantea la industrialización latinoamericana y es el trasfondo en que deberán desenvolverse las deliberaciones de este Seminario.

## II

La pequeña industria ha evolucionado en América Latina en un marco económico y social distinto al de los países desarrollados. La escasez de capital, el lento crecimiento económico, las condiciones de inestabilidad política y social, la existencia de grandes masas de población al margen del mercado monetario y el funcionamiento de una artesanía que concentra su actividad en la producción de bienes simples con técnicas rudimentarias, representan algunas de esas diferencias. Sin embargo, la pequeña industria, ha llegado a alcanzar importancia económica en la región. En efecto, de acuerdo con los censos industriales, se estima que en 1960 trabajaban en ella más de 1.5 millones de personas: 31 por ciento de la ocupación fabril y 16 por ciento de la ocupación industrial total. En el mismo año el valor agregado por la pequeña industria en América Latina se cifraba en alrededor de 3 300 millones de dólares, es decir, 21 por ciento del producto fabril y 16 por ciento del producto de la industria manufacturera total.

En la etapa actual de industrialización de los países latinoamericanos, la pequeña empresa convive en general con la gran industria, situación que en la casi totalidad de los casos se explica por las condiciones especiales existentes en los mercados y sólo en contadas ocasiones por el hecho de que la pequeña empresa sea eficiente y cuente con equipos y técnicas de producción modernos, a tal punto que en algunos círculos se identifica a la pequeña empresa con la ineficiencia y la mala organización. Esta situación

es, a todas luces, inconveniente y es necesario modificarla en la nueva etapa en que entra el desarrollo industrial de América Latina.

La pequeña industria puede y debe desempeñar un papel activo en el proceso de industrialización y en el desarrollo económico general. Así ha sucedido y sigue sucediendo en los países más avanzados, donde, en determinados sectores, es altamente productiva hasta en comparación con la gran industria. En los Estados Unidos, por ejemplo, pese al grado de desarrollo industrial alcanzado y a una población casi igual a la del conjunto de América Latina, la pequeña industria genera el 12 por ciento del producto fabril y absorbe el 15 por ciento de la ocupación fabril.

Por otro lado, y desde el punto de vista social, ella desempeña un papel de primera importancia por incorporar al proceso productivo parte considerable de la fuerza trabajadora, aparte de que ofrece condiciones propicias para la descentralización industrial y el desarrollo regional.

Con todo, hasta el momento no se ha definido en América Latina una estrategia especial para este sector, pues la preocupación de los gobiernos se ha manifestado en acciones dispersas, basadas en un enfoque tradicional y parcial del problema. Se ha intentado adoptar medidas de defensa de la pequeña industria, en vez de estimularla para que pueda modernizarse y hacer frente en mejores condiciones a la competencia de las unidades más grandes. La política industrial de los gobiernos en relación con la pequeña industria no ha respondido siempre a las necesidades de ésta. Sus características propias y el medio en que se desarrolla, exigen darle un tratamiento especial, basado en mecanismos fiscales que a la par que facilitan un buen rendimiento económico, le preserven su condición de útil factor social. Ello no implica supeditar la política industrial en general a la pequeña industria, sino más bien considerar que ésta tiene una función que cumplir, y que han de nivelarse, cuando ello fuere necesario, las desventajas derivadas del tamaño, o que ha de fomentarse la pequeña industria en aquellas producciones que más le convienen, ya sea por el mejor aprovechamiento de las condiciones del mercado, los factores de ubicación, la economía de los transportes, o la especialización.

Los obstáculos que han frenado el proceso de industrialización en América Latina se han hecho sentir con mayor fuerza en la pequeña industria, que no dispone sino de precarios mecanismos de defensa. Obstáculos importantes para el desarrollo de este sector son: la escasez de capitales para la adquisición de maquinaria y equipo modernos; las dificultades en el abastecimiento de materias primas; la comercialización inadecuada de los productos; la escasa preparación de los empresarios; la utilización de técnicas inadecuadas y el aprovechamiento deficiente de la capacidad de los equipos. Las empresas pequeñas suelen no contar con estudios sobre costos de producción que le permitan la planificación y el control de la misma, ni tienen flexibilidad para cambiar el proceso productivo y ajustarlo a una modificación parcial en la composición y forma del producto. Con frecuencia el pequeño industrial se aferra a las normas tradicionales de producción por desconocer sus propias posibilidades y carecer de la orientación necesaria para introducir los cambios exigidos por la evolución industrial.

### III

Aparte del examen de la situación general de la pequeña industria en América Latina, que hemos resumido, el temario de esta reunión abarca otros aspectos como la asistencia técnica, el financiamiento y la cooperación regional e internacional para la pequeña industria.

Los servicios de asistencia técnica, tienen por objeto fundamental dar a conocer el medio económico en que se desenvuelve la pequeña industria y las técnicas más adecuadas para mejorar su eficiencia y su administración. Se ha visto, como en el caso de Chile, que los programas de asistencia técnica para cada unidad o rama industrial, se traducen en un mejoramiento notable de la capacidad productiva de los pequeños empresarios y los ayudan a solucionar sus problemas más urgentes.

Otro aspecto trascendental es el del entrenamiento de la mano de obra. Los programas llevados a cabo en diversos países latinoamericanos parecen no haber sido suficientes para atender las necesidades del desarrollo industrial. El establecimiento de programas especiales de capacitación para la pequeña

/industria exigirá

industria exigirá un análisis detenido de las actividades que conviene desarrollar, teniendo en cuenta las condiciones especiales de cada país.

Importante medida de apoyo a la pequeña industria podría ser la organización de la subcontratación, la que supone una estrecha relación entre las pequeñas y grandes unidades industriales. Valiosa es a este respecto la experiencia del Brasil, la Argentina y México.

Así también, el establecimiento de conglomeraciones industriales en los países subdesarrollados puede llegar a ser un eficaz instrumento de la planificación industrial, al promover la descentralización y el desarrollo de las regiones más atrasadas. Poco es lo que se ha logrado en América Latina en esta materia, a diferencia de otras regiones del mundo en que estas iniciativas han tenido un auge notable desde 1950; cabe destacar los ensayos realizados en los Estados Unidos, Italia, el Reino Unido y algunos países del Lejano Oriente.

Con respecto al financiamiento, la pequeña industria se encuentra en situación desmedrada. La escasez de capitales para la adquisición de maquinaria y equipo modernos obliga a los pequeños establecimientos fabriles a utilizar intensivamente el factor humano, aún cuando ello pudiera no tener ventajas económicas. Asimismo, la pequeña industria tiene dificultad en adquirir materias primas, pues el escaso volumen que requiere no ofrece mayor atractivo a los proveedores y se ve así en la necesidad de pagar un sobreprecio al contado, o a plazos muy cortos y con elevados intereses. La pequeña industria tampoco suele tener acceso a los créditos externos. Cuando llega a tenerlo, la transacción se realiza a través de corporaciones de desarrollo o empresas intermediarias, que en general cobran intereses más altos que los bancarios y recargan los precios de equipos y maquinarias. Para remediar esta situación, diversos países de América Latina han establecido mecanismos de asistencia crediticia a la pequeña industria, que toman formas y modalidades diferentes. En algunos, como en México y Venezuela, se han creado fondos y organismos especiales para auxiliar a la pequeña empresa; en otros se ha establecido un régimen especial para este sector dentro de los organismos crediticios existentes.

En lo que toca, por último, a la cooperación y a la asistencia internacional para la pequeña industria, aunque ha progresado en años recientes, tanto en términos absolutos como en relación con otras regiones, la ayuda no está en consonancia con las necesidades crecientes de los países latinoamericanos. A este respecto merecen destacarse los programas que se llevan a cabo con la ayuda del Fondo Especial de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y algunos programas gubernamentales de asistencia bilateral, como el de los Estados Unidos por medio de la Agencia para el Desarrollo Internacional y el de los Países Bajos, que opera a través del Instituto de Investigaciones en Ciencias Administrativas de Delft.

Una iniciativa que se discutirá en este Seminario y que puede ser de gran provecho, es la posibilidad de establecer un centro para el desarrollo de la pequeña industria en América Latina, basado en la cooperación internacional y la coordinación regional.

A nuestro juicio, ese centro podría encargarse de la investigación económica y social sobre la pequeña industria, de elaborar técnicas especiales de programación para este sector, de preparar y entrenar el personal que ha de aplicar esas técnicas y de efectuar investigaciones y formar personal para la asistencia técnica a los pequeños empresarios, todo lo cual constituye una amplia y compleja labor.

Podría pensarse, que en una primera etapa el centro se dedicaría a los aspectos más generales, es decir la investigación económica y la elaboración de técnicas de programación y el entrenamiento del personal superior e intermedio que actúa en los organismos planificadores y ejecutores que se preocupan de la pequeña industria. Para una segunda etapa podría quedar la investigación de los problemas de fábrica y la formación y entrenamiento del personal que daría asistencia técnica a los pequeños empresarios, para cuya tarea se requieren mayores recursos.

En lo que se refiere a la investigación económica, convendría que el centro no perdiera de vista los aspectos relacionados con la integración latinoamericana. Deberían señalarse los alcances que tendría para la pequeña industria un mercado unificado, habida cuenta del establecimiento de unidades industriales con grandes escalas de producción, a fin

/de determinar

de determinar las medidas de mejoramiento y modernización que deberán aplicarse a las unidades de tamaño reducido para que tengan un papel sustantivo en el desarrollo económico en general.

En lo que toca a la amplitud geográfica que debería tener el nuevo centro, habrá que tener en cuenta la diversidad de situaciones que se presentan en los países de la región. Lo ideal sería que el centro abarcara a América Latina en su conjunto, pero si ello no fuera posible por razones administrativas o de otra índole, cabría pensar en agrupar en él a países con necesidades y características análogas en cuanto a su pequeña industria, sin perjuicio de extender posteriormente su radio de acción.

Estoy seguro de que en los debates que se producirán sobre este tema se encontrará la solución adecuada que habrá de permitir llevar adelante esta importante iniciativa. La CEPAL ofrece desde ya su más decidido apoyo para la formulación general del proyecto y de los programas de investigación y de formación de personal.

Señores delegados, estimo que este Seminario brinda una magnífica oportunidad para intercambiar ideas sobre la pequeña industria. El esclarecimiento de los problemas de este importante sector de la economía fabril hará posible formular la estrategia para su desarrollo y la política adecuada para lograr los objetivos básicos que ella establezca. Les deseo pleno éxito en los trabajos de este Seminario.

Anexo II

LISTA DE ASISTENTES

1. PARTICIPANTES DE LOS PAISES

ARGENTINA

Bernardo Alvarez García

Jefe del Departamento de Desarrollo Industrial del Interior. Banco Industrial de la República

René P. Tjebbes

Director Técnico del CIME Instituto de Investigaciones de Pequeñas y Medianas Industrias

BOLIVIA

Juan Prado Balcázar

Director General de Industrias. Ministerio de Economía

BRASIL

Ethienne Poubel

Jefe del Sector Siderúrgico. Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE).

Alcides Mitidieri

Centro Nacional de Productividad en la Industria

Silvando Da Silva Cardoso

Economista, Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE)

Diógenes Machado

Ministerio Extraordinario de Planeamiento y Coordinación Económica (EPEA)

COLOMBIA

Francisco de Paula Ossa Uribe

Asociación Colombiana Popular de Industriales

Eduardo Nieto Calderón

Presidente del Banco Popular

Geoffrey Percival

Experto de UNDP/Fondo Especial en el Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IIT)

COSTA RICA

Eladio Bolaños Sánchez

Asesor de Industrias. Ministerio de Industria y Comercio

/CHILE

## CHILE

Vicente Kovacevic

Gerente Técnico del Servicio de  
Cooperación Técnica

## ECUADOR

Raúl Páez

Director del Departamento Técnico  
de la Junta Nacional de Planificación

Néstor Vega Moreno

Jefe de la División de Programas y  
Proyectos de la Junta Nacional de  
Planificación

Galo Salvador

Jefe de la Sección Industrias de la  
Junta Nacional de Planificación

Gustavo Chambers

Funcionario de la Sección Industrias  
de la Junta Nacional de Planificación

Simón Pérez Pérez

Jefe de la Sección de Control y  
Fiscalización del Ministerio de  
Industrias y Comercio

José Racines

Banco Central

René Benalcázar

Director de la División de Crédito  
de Capacitación del Banco Nacional  
de Fomento

Gonzalo Guzmán

Jefe de Planificación de la División  
de Crédito de Capacitación del  
Banco Nacional de Fomento

Raúl Peñaherrera

Jefe de la División de Extensión  
Industrial del Centro de Desarrollo  
(CENDES)

Vicente Pinto

Jefe de la División de Productividad  
del Centro de Desarrollo (CENDES)

Leopoldo Báez

Jefe de la Evaluación de Mercados  
del Departamento Técnico de la  
Comisión de Valores-Corporación  
Financiera Nacional

Mariano Cueva

Agente de la Corporación Financiera  
Nacional en la ciudad de Cuenca

Miguel Andrade

Funcionario del Departamento Técnico  
de la Comisión de Valores-Corporación  
Financiera Nacional

Galo Montaña

Vicepresidente Técnico de la  
Corporación Financiera Nacional

Patricio Rubianes

Director del Departamento de  
Programación del Ministerio de  
Industrias y Comercio.

/Miguel Andrade

Miguel Andrade

Funcionario del Departamento Técnico.  
Corporación Financiera Nacional

Alfonso Muñoz

Consultor Industrial de Naciones  
Unidas en la Junta de Planificación

EL SALVADOR

Juan Ahues Vásquez

Encargado del Departamento de  
Pequeña Industria. Instituto  
Salvadoreño de Fomento Industrial

ESTADOS UNIDOS

William McP Jones

Industrial Development Officer

FRANCIA

Guy Banel

Jefe de División de Cooperación  
Técnica

GUATEMALA

Roberto López Porras

Director de Política Económica del  
Ministerio de Economía

Rubén Ayala Muñoz

Director de Política Industrial  
Ministerio de Economía

Roberto López Pérez

Jefe de Programación Industrial del  
Consejo Nacional de Planificación  
Económica

GUYANA

Patrick Mostoo

Corporación de Desarrollo Industrial  
de Guyana

HAITI

Justin Charleston

Departamento de Comercio e Industria

HONDURAS

José Saúl Bueso Erazo

Jefe de la Sección de Protección  
Industrial y Análisis de exenciones  
y franquicias. Ministerio de  
Economía y Hacienda

MEXICO

Sabás Francia García

Gerente del Fondo de Garantía para  
la Pequeña y Mediana Industria,  
Nacional Financiera S.A.

Alejandro Ruelas Crespo

Jefe del Departamento de Estudios  
Especiales - Dirección General de  
Industrias. Secretaría de Industria  
y Comercio

/NICARAGUA

## NICARAGUA

Alejandro Lee

Banco Nacional de Nicaragua

Julio Paniagua López

Banco Nacional de Nicaragua

## PAISES BAJOS

Arend Eisenloeffel

Departamento de Asistencia Técnica  
Internacional del Ministerio de  
Relaciones Exteriores

Phillipus D. Van Harreveld

Jefe del Programa Delft, Sao Paulo

## PANAMA

Pedro Bolaños Rivera

Codirector, Servicio Nacional de  
Artesanía y Pequeña Industria  
(SENAPI)

## PARAGUAY

Silvio González Martínez

Ministerio de Industrias y Comercio

## PERU

José Harrison Costa

Gerente General del Banco Industrial  
del Perú

Luis Romero Chigne

Jefe del Departamento de Estudios  
Económicos. Instituto Nacional de  
Promoción Industrial

César Vásquez Mejía

Banco Industrial del Perú

## REPUBLICA DOMINICANA

César Ramírez Garrido

Encargado de Créditos. Corporación  
de Fomento Industrial

## TRINIDAD Y TABAGO

George Maxwell Richards

Director de la Corporación de  
Desarrollo Industrial de Trinidad  
y Tabago

## URUGUAY

Roberto Costa Zumarán

Encargado Pequeña Industria. Comisión  
de Inversiones y Desarrollo Económico  
(CIDE)

VENEZUELA

Ramón Hernández Paz	Jefe del Departamento de Programación Industrial de la Oficina Central de Planificación y Coordinación (CORDIPLAN)
Eglée de Blanco	Adjunto al Coordinador del Departamento de Programación Industrial de la Oficina Central de Planificación y Coordinación (CORDIPLAN)
Omar Cadenas González	Director del Consejo Zuliano de Planificación
Pedro Bertrán	Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria
Francisco Rincón	Departamento de Estudios Generales Corporación Venezolana de Fomento
Moisés Gamero	Coordinador de los Centros Regionales de Productividad
Jesús Mujica Espinoza	Miembro de la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria. Jefe del Departamento de Crédito de la Corporación Venezolana de Fomento

3. SECRETARIA

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Nuno F. de Figueiredo	Director del Programa Conjunto CEPAL/INSTITUTO/BID de Integración del Desarrollo Industrial
Max Nolff	Jefe Unidad de Economía Industrial
Gonzalo García	Unidad de Economía Industrial
Juana Eyzaguirre	Oficial de Conferencias

Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (CDI)

Igor Krestovsky	Jefe de la Sección de Pequeña Industria
-----------------	---

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Jacob Levitsky	Experto de la OIT en el Servicio de Cooperación Técnica de Chile
Lucas Herrero	Experto de la OIT en el Ecuador

Consultores de las Naciones Unidas

Bernhard Stein	Experto de DOAT en Chile
A. Neilson	Experto de DOAT en Trinidad y Tabago
Marcos Telles Almeida Santos	Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo

2. REPRESENTANTE DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)

Rostislaw Donn	Jefe de la División de Relaciones Exteriores e Intercambio de Experiencias
----------------	--

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Mauricio Herman	Subdirector de la División de Adiestramiento
Stig G. Palmgren	Jefe de Sección Industrial, División de Análisis y Proyectos
Fernando Iturralde	Representante Regional del BID en Ecuador

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Alfredo Fontes	Especialista, Unidad Desarrollo Tecnológico
----------------	---

Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA)

Noel Montoya Reyes	Encargado de Estadísticas Industriales
--------------------	--

Anexo III

LISTA DE DOCUMENTOS

<u>Sigla</u>	<u>Título</u>	<u>Presentado por</u>
ST/ECLA/Conf.25/L.1	Temario provisional comentado y lista provisional de documentos (español e inglés)	CEPAL
<u>I. La contribución de la pequeña industria al desarrollo de América Latina</u>		
ST/ECLA/Conf.25/L.17	La pequeña industria en América Latina (español)	CEPAL
ST/ECLA/Conf.25/L.2	Definición de la pequeña industria (español, inglés y francés)	P. C. Alexander para el Centro de Desarrollo Industrial (CDI) de las Naciones Unidas
ST/ECLA/Conf.25/L.10	El rol de la pequeña industria en la estrategia global del desarrollo (español, inglés y francés)	P. C. Alexander para el Centro de Desarrollo Industrial (CDI) de las Naciones Unidas
ST/ECLA/Conf.25/L.8	Programas globales de fomento para la pequeña industria en América Latina. Criterios generales, instituciones medidas y prioridades (español)	Bernhard Stein, experto de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT)
ST/ECLA/Conf.25/L.18	Posibilidades de desarrollo de la pequeña industria en campos específicos de la actividad industrial (español e inglés)	A. Nielson, experto de la DOAT
ST/ECLA/Conf.25/L.26	Estudo das pequenas industrias de São Paulo (portugués)	Marcos Telles Almeida Santos. Consultor de la CEPAL.
ST/ECLA/Conf.25/L.11	La pequeña industria en Uruguay (español)	CIDE/CONCORDE/CPU
ST/ECLA/Conf.25/L.13	La pequeña industria en Costa Rica (español)	Ministerio de Industria y Comercio
ST/ECLA/Conf.25/L.14	La pequeña industria en Venezuela (español)	Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN)

<u>Sigla</u>	<u>Título</u>	<u>Presentado por</u>
ST/ECLA/Conf.25/L.15	La pequeña industria en Ecuador (español)	Gobierno del Ecuador
ST/ECLA/Conf.25/L.16	La pequeña industria en Paraguay (español)	Ministerio de Industria y Comercio
ST/ECLA/Conf.25/L.19	La pequeña industria en México (español)	Nacional Financiera S.A.
ST/ECLA/Conf.25/L.20	La pequeña industria en Chile (español)	SCT/CORFO
ST/ECLA/Conf.25/L.22	La pequeña industria en Panamá (español)	SENAPI
ST/ECLA/Conf.25/L.29	La pequeña industria en Brasil (portugués)	Banco Nacional de Desarrollo Económico
ST/ECLA/Conf.25/L.24	La pequeña industria en Bolivia (español)	Ministerio de Planificación
ST/ECLA/Conf.25/L.23	La pequeña y mediana industria en Colombia (español)	Departamento de Planeación
ST/ECLA/Conf.25/L.25	La pequeña industria en Perú (español)	Instituto Nacional de Planificación
ST/ECLA/Conf.25/L.28	La pequeña industria en la República Dominicana (español)	Corporación de Fomento Industrial
ST/ECLA/Conf.25/L.27	La pequeña industria en El Salvador (español)	Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial
ST/ECLA/Conf.25/L.31	La pequeña industria en Argentina (español)	Banco Industrial de la República
ST/ECLA/Conf.25/L.32	La pequeña industria en Nicaragua (español)	Banco Nacional de Nicaragua
ST/ECLA/Conf.25/L.33	La pequeña industria en Honduras (español)	Ministerio de Economía y Hacienda
ST/ECLA/Conf.25/L.34	La pequeña industria en Guatemala (español)	Gobierno de Guatemala
ST/ECLA/Conf.25/L.35	Small-scale industry in Trinidad and Tobago (inglés)	Industrial Development Corporation

<u>Símbolo</u>	<u>Título</u>	<u>Presentado por</u>
<b>II. <u>Servicios técnicos y asistencia al desarrollo de la pequeña industria</u></b>		
ST/ECLA/Conf.25/L.3	Servicios de extensión industrial para las pequeñas industrias (español, inglés y francés)	P.C. Alexander
ST/ECLA/Conf.25/L.4	Función de las conglomeraciones industriales en las políticas y programas de fomento de la pequeña industria (español, inglés y francés)	P.C. Alexander para el Centro de Desarrollo Industrial
ST/ECLA/Conf.25/L.5	Tipos de conglomeraciones industriales (español, inglés y francés)	P.C. Alexander para el Centro de Desarrollo Industrial
ST/ECLA/Conf.25/L.6	Estímulo del espíritu empresarial y asistencia a los pequeños industriales en la etapa de preinversión (español, inglés y francés)	Centro de Desarrollo Industrial
ST/ECLA/Conf.25/L.7	Planificación previa para proyectos de conglomeraciones industriales (español, inglés y francés)	P. Quigley para el Centro de Desarrollo Industrial
ST/ECLA/Conf.25/L.9	Planes y proyectos de conglomeraciones industriales en los países latinoamericanos (español, inglés y francés)	Centro de Desarrollo Industrial
ST/ECLA/Conf.25/L.12	Evolución de un programa de asistencia a la pequeña industria: el caso de Chile (español)	Servicio de Cooperación Técnica, Corporación de Fomento de la Producción
<b>III. <u>La cooperación internacional y regional en el campo de la pequeña industria</u></b>		
ST/ECLA/Conf.25/L.21	Un centro para el desarrollo de la pequeña industria en América Latina (español e inglés)	Arend Eissenleoffel para el Departamento de Asistencia técnica Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos
ST/ECLA/Conf.25/L.30	Technical co-operation for the development of small-scale industry (inglés)	Centro de Desarrollo Industrial

DOCUMENTOS DE REFERENCIA PRESENTADOS POR EL  
CENTRO DE DESARROLLO INDUSTRIAL DE LAS  
NACIONES UNIDAS

Conglomeraciones industriales en Asia y el Lejano Oriente, N° de venta 62.II.B.5. (español, inglés y francés).

Planificación física de conglomeraciones industriales, N° de venta 62.II.B.4. (español, inglés y francés).

"Problemas de procedimiento, administración y relaciones que va a haber que considerar al establecer la organización de las Naciones Unidas para el desarrollo industrial", Ref. A/AC.126/10 (español, inglés y francés).

Industrial States in Africa, N° de venta 66.II.B.2 (inglés)

"Industrial States: Policies, Plans and Progress", N° de venta 66.II. B.16.

Establishment of industrial estates in under-developed countries, N° de venta 60.II.B.4 (inglés).

