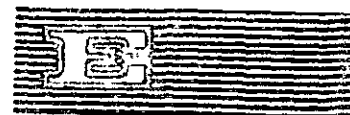


NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.29/L.5
9 de octubre de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

REUNION SOBRE LOS PROBLEMAS DE LA INTEGRACION REGIONAL
DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO
Organizada por la Comisión Económica para América Latina
Guatemala, 23 al 28 de octubre de 1967

NOTA SOBRE LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN AMERICA LATINA

Presentado por la secretaría de la Comisión
Económica para América Latina

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
1. La situación de la pequeña industria en América Latina	2
a) Características y problemas	2
b) Algunas recomendaciones del Seminario de Quito	7
i) Investigación económica y social	7
ii) Programación	9
iii) Capacitación y formación de personal	12
2. Objetivos básicos para un organismo de fomento de la pequeña industria	14
a) Generalidades	14
i) Investigación económica y social	15
ii) Difusión	16
iii) Cooperación técnica	17
iv) Capacitación	18
v) Coordinación	19
b) Estructura	20
c) Requisitos básicos	22
d) Financiamiento	23



INTRODUCCION

Durante los últimos años han venido despertando un creciente interés en los países latinoamericanos los problemas que enfrenta la pequeña industria, así como el importante papel que puede desempeñar en la industrialización de la región. Haciéndose eco de esta preocupación, las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Centro de Desarrollo Industrial,^{1/} y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, organizaron un Seminario sobre la Pequeña Industria en América Latina, que se llevó a cabo en la ciudad de Quito, Ecuador, desde el 28 de noviembre al 3 de diciembre del año recién pasado.

Asistieron al Seminario 57 expertos procedentes de 24 países miembros de la Comisión Económica para América Latina y 32 observadores de diversas instituciones nacionales e internacionales.

Al discutir el Seminario el tema de la organización regional e internacional en el campo de la pequeña industria señaló que "los gobiernos latinoamericanos no han realizado una labor sistemática encaminada a lograr la coordinación regional en el sector de la pequeña industria".^{2/} En esta materia el Seminario sugirió la conveniencia de crear "una organización latinoamericana de desarrollo de la pequeña industria"^{3/} cuya acción "deberá centrarse en la investigación, la asistencia técnica y la formación de personal". "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 subsede en Centroamérica".^{4/}

^{1/} Desde el 1º de enero de 1967, el Centro de Desarrollo Industrial pasó a ser la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial - ONUDI.

^{2/} Ver párrafo 131 del Informe del Seminario sobre la Pequeña Industria en América Latina. (E/CN.12/763), 11 de abril. 1967.

^{3/} Ver párrafo 133 del citado informe.

^{4/} Ver párrafo 134 del citado informe.

"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 dicha organización y que para ello recabaran 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."^{5/}

Por último, "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 adoptar decisiones sobre la creación de la propuesta organización".^{6/}

Cumpliendo con estas recomendaciones del Seminario de Quito, la Comisión Económica para América Latina - CEPAL - y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial - ONUDI - después de haber consultado a las organizaciones internacionales antes mencionadas, hacen llegar a las entidades de gobierno de los países miembros este breve documento, en el cual se analizan posibles iniciativas de colaboración internacional con vistas a facilitar el desarrollo de la pequeña industria en América Latina.

1. La situación de la pequeña industria en América Latina

a) Características y problemas

La pequeña industria ha evolucionado en América Latina en condiciones económicas y sociales distintas a las de los países desarrollados. En efecto, 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, la conformación de un desempleo de tipo

^{5/} Ver párrafo 135 del citado informe.

^{6/} Ver párrafo 136 del citado informe.

estructural y el funcionamiento de una artesanía que produce bienes simples con técnicas rudimentarias, representan algunas de las diferencias que acompañaron a los países latinoamericanos.

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 el 16 por ciento de toda la ocupación industrial y otro tanto del producto de la industria manufacturera total de América Latina.

Los obstáculos que han venido frenando 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 recursos financieros 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 formas tradicionales de producción por desconocer sus propias posibilidades y carecer de la orientación necesaria para introducir los cambios exigidos por la evolución industrial. En este sentido, "en América Latina, como en otras regiones en vías de desarrollo, hay gran escasez de empresarios industriales. Por desconocer las técnicas de producción y de gerencia 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 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

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".^{7/}

Por otro lado, "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".^{8/}

"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."

"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."^{9/}

"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. Aun los créditos de los proveedores resultan para los efectos de la formación de capital, menos accesibles o de más alto costo,

^{7/} Ver párrafo 34 del citado informe.

^{8/} Ver párrafo 102 del citado informe.

^{9/} Ver párrafos 103-104 del citado informe.

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."

"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."^{10/}

Otra característica importante dentro del desarrollo de la pequeña industria es 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 estos. 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". "El tamaño reducido de los mercados nacionales de la región" y la carencia de "información adecuada sobre las posibilidades de las relaciones complementarias que pueden existir entre las industrias grandes y las pequeñas"^{11/} constituyen otras obstáculos al desarrollo de esta modalidad.

^{10/} Ver párrafo 106-107 del citado informe.

^{11/} Ver párrafo 77 del citado informe.

Frente a esos problemas y "pese a que la pequeña industria puede desempeñar un papel dinámico en el proceso de industrialización y en el 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".

"Los planes y programas de industrialización elaborados hasta ahora no suelen tomar en cuenta los problemas especiales de la pequeña industria. En algunos casos las leyes de incentivos fiscales, de derechos de aduana y de financiamiento proveen beneficios a las industrias que tienen niveles mínimos de inversión que exceden en mucho al que sería apropiado para los pequeños empresarios, precisamente los que más necesitan de aquellos beneficios. En otros casos, las industrias de pequeña escala se confunden con las artesanías tradicionales y se dan incentivos solamente a empresarios con una inversión y nivel de empleo muy bajo, lo que impide a las otras modernizar su equipo y ampliar su empleo y producción."^{12/}

"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."^{13/}

^{12/} Ver párrafos 26-27 del citado informe.

^{13/} Ver párrafo 40 del citado informe.

"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 - han establecido conglomeraciones de 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".

"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".^{14/}

b) Algunas recomendaciones del Seminario de Quito

Al pasar revista a las características que han acompañado el proceso de desarrollo de la pequeña industria en América Latina y a los principales problemas que ella debe afrontar, el Seminario de Quito estimó conveniente hacer una serie de recomendaciones destinadas a estimular el crecimiento del sector. A continuación se presentan, en forma muy resumida, aquellas recomendaciones que en determinadas materias, directa o indirectamente, pueden ser útiles para examinar las modalidades y características que debería tener una eventual organización para el desarrollo de la pequeña industria en América Latina.

i) Investigación económica y social. Al tratar de precisar lo que se entiende por pequeña industria en América Latina, los participantes del Seminario "llegaron a la conclusión de que no puede

^{14/} Ver párrafos 97-98 del citado informe.

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".

"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".^{15/}

"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".^{16/}

El Seminario de Quito "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. 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 ejemplo: técnicas de preparación de alimentos para mercados relativamente limitados, conservación de alimentos y enlatado de productos tropicales,

15/ Ver párrafos 19-20 del citado informe.

16/ Ver párrafo 21 del citado informe.

acondicionamiento de productos agrícolas, uso 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".^{17/}

El Seminario consideró por último, que en esta materia "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".^{18/} Y agregó que "en lo que se refiere a la labor de investigación económica convendría que se previeran los aspectos relacionados con la integración latinoamericana".^{19/}

ii) Programación. "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

^{17/} Ver párrafo 129 del citado informe.

^{18/} Ver párrafo 130 del citado informe.

^{19/} Ver párrafo 134 del citado informe.

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." ^{20/}

También "hubo acuerdo general en que la pequeña industria no debería desarrollarse como alternativa frente a los proyectos industriales grandes o medianos". "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."

"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 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 económico. Algunas de las pequeñas industrias serían económicas si usaran métodos de promoción 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."

^{20/} Ver párrafo 28 del citado informe.

"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."

"Para evaluar el papel de la pequeña industria en los programas generales de industrialización, serían 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." 21/

"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 que muchas de las medidas que deben adoptarse conciernen a la educación que es responsabilidad fundamental de las autoridades públicas." 22/

21/ Ver párrafos 30, 31, 32 y 33 del citado informe.

22/ Ver párrafo 42 del citado informe.

"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 sus 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." ^{23/}

iii) Capacitación y formación de personal. El Seminario de Quito consideró que dentro de los diferentes tipos 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; pequeños industriales y obreros calificados".

"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)."

"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.

^{23/} Ver párrafo 44 del citado informe.

Se reconoció que la selección de candidatos para capacitarlos en este campo es difícil y que el entrenamiento debe ajustarse a normas y materias que han dado buenos resultados en otras regiones del mundo." ^{24/}

"La formación de pequeños 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." ^{25/} Sin embargo, "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 parte, 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". ^{26/}

Por último, "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". ^{27/}

^{24/} Ver párrafos 83, 84 y 85 del citado informe.

^{25/} Ver párrafo 36 del citado informe.

^{26/} Ver párrafo 86 del citado informe.

^{27/} Ver párrafo 88 del citado informe.

2. Objetivos básicos para un organismo de fomento de la pequeña industria

a) Generalidades

La mayor parte de las recomendaciones del Seminario de Quito propenden a orientar la acción de los gobiernos y de los organismos nacionales de fomento y ayuda técnica hacia un desarrollo más eficaz de la pequeña industria en los países latinoamericanos.

"...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".

"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".^{28/}

Las funciones de un organismo regional o subregional de desarrollo de la pequeña industria no pueden ser las mismas que tendría una secretaría regional, como la CEPAL, o un centro nacional de fomento industrial. El organismo no debería acometer estudios de tipo general, ni prestar ayuda o servicios de capacitación a las empresas al nivel de la planta.

^{28/} Ver párrafos 133 y 134 del citado informe.

Se sugiere que el organismo debería tener cinco funciones principales, relacionadas entre sí: i) investigación económica y social; ii) difusión; iii) cooperación técnica; iv) capacitación y v) coordinación.

El organismo actuaría en todos estos campos desde el principio; primero en pequeña escala, para luego ir ampliando sus actividades a medida que se fuera formando un equipo de expertos lo suficientemente numeroso como para atender las necesidades de los diversos países latinoamericanos; para que fuera acumulando experiencia por medio de sus investigaciones y otros trabajos; que fuera estableciendo técnicas adecuadas para la programación general y la planificación de proyectos de promoción y prestación de servicios y que creara estrechos vínculos de trabajo con los organismos nacionales competentes.

La asistencia directa a la pequeña empresa debería ser función de los centros nacionales, pero el organismo propuesto tendría, como uno de sus objetivos principales, el de colaborar en el establecimiento y manejo de estos centros, así como de los conglomerados industriales, las instalaciones de servicio común, los centros de capacitación y otros servicios directos a la pequeña industria en los países participantes.

i) Investigación económica y social. El organismo realizaría investigaciones prácticas sobre la necesidad de pequeñas industrias en los países participantes y las condiciones que deben cumplirse para su desarrollo. En gran medida, la investigación debería basarse en reconocimiento directo sobre las perspectivas del desarrollo industrial en pequeña escala en las distintas zonas de estos países. Estos reconocimientos serían realizados por expertos del organismo con la cooperación de los funcionarios de los países interesados y en ellos se basarían los estudios detallados de factibilidad y de preinversión sobre las industrias que ofrezcan mejores perspectivas y que merezcan la más alta prelación. Estos estudios servirían también para determinar el emplazamiento, tipo, tamaño y cronograma de establecimiento de conglomerados industriales y servicios comunes. El personal del

/organismo iniciaría

organismo iniciaría las encuestas y los estudios de factibilidad y preinversión, y capacitaría a los funcionarios nacionales, quienes se encargarían después de este trabajo y recibirían ayuda adicional, en forma esporádica, si fuese necesario.

En una primera etapa, la investigación económica y social del organismo se centraría en el análisis y diagnóstico de la pequeña industria en cada uno de los países de la región. Esto facilitaría la formulación de una estrategia de desarrollo para el sector encuadrada en los programas de desarrollo generales e industriales, la definición de los instrumentos de política económica que mejor se adaptan a las circunstancias particulares de cada caso y la definición de los instrumentos operacionales de cada una de las medidas de política que se podrían aplicar.

La investigación intensiva y de vasto alcance que supondrían estos estudios ayudaría a formular técnicas especiales de programación del desarrollo aplicables a la pequeña industria, aprovechándose la experiencia adquirida ya por varios países latinoamericanos en algunos campos.

Otro problema a que podría abocarse el organismo propuesto es el de la integración económica de América Latina. Debería definir las repercusiones que tendría un mercado común para la pequeña industria, teniendo debidamente en cuenta el proceso de ampliación y creación de grandes unidades manufactureras y las medidas que habrán de tomarse para mejorar y modernizar las unidades pequeñas a fin de que cumplan un papel positivo en el desarrollo económico general.

ii) Difusión. Los resultados de investigaciones de interés general efectuadas por el organismo deberían darse a conocer en toda la región. Además, el organismo recopilaría información de carácter económico, técnico, jurídico y sobre otros aspectos del desarrollo de la pequeña industria, la que difundiría a través de boletines, noticieros o medios similares, o sea respondiendo a las consultas que pueden hacer los países participantes. Esta última actividad se consideraría parte de las actividades de asistencia técnica prestada por el organismo.

/La organización

La organización propuesta estimularía también el intercambio de experiencias entre entidades y personas que trabajan en este sector, para lo cual organizaría seminarios y reuniones sobre aspectos específicos de la pequeña industria (financiamiento, servicios de asistencia técnica, programación regional, comercialización, tributación, etc.) En este sentido sería muy útil realizar seminarios cortos (una o dos semanas) para administradores públicos y directores de instituciones financieras, de desarrollo o de asistencia técnica.

iii) Cooperación técnica. A pedido de los gobiernos de los países participantes, el organismo propuesto prestaría servicios de asesoramiento para formular políticas y programas y para planificar, poner en marcha y llevar a cabo proyectos de importancia en el sector de la pequeña industria. Los expertos del organismo presentarían entre otros aspectos, asesoramiento sobre lo siguiente:

- Estímulo de la actividad empresarial y ayuda a los empresarios potenciales en la etapa de preinversión.
- Financiamiento de la pequeña industria tomando en cuenta los sistemas de crédito supervisado como la compra a plazo de maquinaria, los sistemas de seguro y garantía de créditos, etc.
- Incentivos fiscales y arancelarios para la pequeña industria.
- Organización de servicios de extensión para la asistencia técnica, administrativa y de comercialización.
- Planificación, construcción y manejo de conglomerados industriales y servicios comunes.
- Organización y operación de servicios de capacitación para administradores, capataces y trabajadores.
- Desarrollo de modalidades de subcontratación entre industrias grandes y pequeñas.
- Sistemas de adquisición del gobierno, concesiones en materia de fletes y de tarifas de servicios públicos, asignación preferencial de materias primas escasas, etc.
- Promoción de exportaciones de productos de la pequeña industria.

/Los expertos

Los expertos del organismo prestarían asesoramiento y ayuda para establecer y organizar instituciones y servicios destinados a la promoción de las industrias de pequeña escala, como los institutos de servicios, los centros de extensión industrial, departamentos especializados en los ministerios, o en las corporaciones y bancos de fomento industrial, las instituciones financieras especiales, los centros de capacitación e investigación, las direcciones de conglomerados industriales, etc.

iv) Capacitación. El organismo propuesto no se encargaría de la capacitación de trabajadores, capataces y administradores, pues tal actividad sólo se puede efectuar eficazmente al nivel nacional, y a veces, sólo al nivel local. El organismo se limitaría a prestar servicios de capacitación a los funcionarios gubernamentales encargados del desarrollo de la pequeña industria, a los funcionarios de las corporaciones y bancos de desarrollo industrial que se ocupan del fomento y del financiamiento de la pequeña industria, de los institutos de servicio a la pequeña industria, de los centros de extensión industrial y de las direcciones de conglomerados industriales, así como a otro personal de alto nivel que participa en la formulación, aplicación y supervisión de las políticas, programas y principales proyectos en este campo. Las tareas de capacitación se llevarían a cabo como parte de la labor de campo de los expertos del organismo, en el propio organismo, o a través de éste en otras instituciones y entidades dentro y fuera de la región.

La capacitación en el terreno estaría dirigida a formar en cada país a los funcionarios que colaborarían con los expertos del organismo en los estudios técnicos y económicos sobre las perspectivas que se abren para el desarrollo de la pequeña industria, según se mencionó en la sección i) de este documento, y a entrenarlos para llevar a cabo las tareas de asistencia técnica mencionadas en la sección iii).

La capacitación teórica se organizaría en la sede del organismo; estaría dirigida a los funcionarios antes mencionados, y versaría sobre temas como el desarrollo y la planificación industrial, con especial

referencia a la pequeña industria, a las políticas y programas de desarrollo de este sector (incentivos fiscales y arancelarios, asistencia financiera y técnica, conglomerados industriales, desarrollo de la capacidad de administración, comercialización y promoción de exportaciones, estudios por zonas, etc.). El programa de estudios se desarrollaría en cursos intensivos de unos 4 meses de duración, pues funcionarios de alto nivel difícilmente podrían asistir a cursos de mayor duración. Un resultado importante que podría esperarse de tales cursos sería el de lograr cierta uniformidad de criterios en la preparación de las políticas económicas nacionales, como ha sucedido con los cursos de capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, pese a la diversidad de condiciones existentes en los países latinoamericanos. Por otro lado, los cursos de capacitación facilitarían un intercambio de informaciones entre los participantes, que podría mantenerse después de terminados los cursos.

Podría pensarse también en organizar cursos intensivos en diferentes países latinoamericanos en estrecha cooperación con las oficinas nacionales de planificación y con instituciones de desarrollo de la pequeña industria. Ello brindaría la oportunidad, además de pasar revista a las políticas y programas del país en que se celebraría el curso, y a prestarle una asistencia técnica de carácter amplio. En una etapa posterior, sería posible organizar cursos de capacitación en la sede del organismo para expertos en extensión industrial. Para ello, sin embargo, se requerirían talleres, laboratorios y otras instalaciones, aparte de instructores técnicos especializados, lo que exigiría considerables recursos financieros.

Una tercera forma de capacitación podría ser la organización de giras de estudio y de programas de entrenamiento en el trabajo en organismos de extensión industrial y en conglomerados industriales dentro y fuera de la región.

v) Coordinación. El organismo propuesto mantendría estrecho enlace con las instituciones de fomento de la pequeña industria dentro y fuera de la región. Como se sugirió en el Seminario de Quito, podría ayudar a coordinar los estudios iniciados por los diferentes países de la región sobre problemas de la pequeña industria y las diversas medidas

/de cooperación

de cooperación internacional, a fin de garantizar un uso eficaz de los recursos disponibles y evitar la duplicación de esfuerzos e iniciativas. Además podría estimular la recopilación y difusión sistemáticas de datos sobre la pequeña industria por parte de los servicios nacionales y regionales de estadística, de los institutos de investigación tecnológica y de otras entidades.

b) Estructura

Una vez definidos los objetivos y el ámbito geográfico del organismo propuesto, habrá que examinar los procedimientos más adecuados y expeditos para establecerlo y ponerlo en funcionamiento.

Sea cual fuere su alcance geográfico, el organismo debería ser autónomo y debe contar con recursos suficientes para emprender los diversos programas que se le confíen. Los recursos financieros y su dotación de personal deberían ser aportados por los gobiernos participantes y por organizaciones internacionales. Los gobiernos participantes contribuirían al presupuesto del organismo y una parte considerable de la inversión inicial sería costeada normalmente por el país en cuyo territorio se establecería la entidad. Cabe esperar otras contribuciones de los países en cuyo territorio se celebren programas especiales, como los cursos de capacitación mencionados anteriormente. En vista de la escasez que hay en la región de personal profesional especializado en el fomento de la pequeña industria, sería indispensable que las organizaciones internacionales facilitaran los servicios de expertos extranjeros en los primeros años de operación. La concesión de becas al personal nacional y el suministro de cierta cantidad de equipo, que por lo general acompaña a los proyectos del FNUD (Fondo Especial), podrían ser también de sumo valor.

Además de la contribución de los gobiernos y de las organizaciones internacionales, sería muy conveniente, y acaso indispensable, contar con el apoyo y la cooperación de ciertas organizaciones regionales, internacionales y nacionales, ya sea como parte regular de sus propios programas de trabajo o en forma de contribuciones especiales al programa del organismo propuesto. Por ejemplo, se podría invitar al

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social a que preste especial atención al fomento de la pequeña industria en sus cursos de programación industrial y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a que amplíe su actual programa de capacitación para la preparación, ejecución y financiamiento de proyectos industriales a fin de incluir en él cursos de financiamiento de la pequeña industria. La Organización de los Estados Americanos (OEA) podría participar tanto en la capacitación de personal como en la asistencia técnica.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUFI) y el Programa Conjunto CEPAL/INSTITUTO/BID de Integración del Desarrollo Industrial podrían participar de diversas maneras en la labor del organismo propuesto. Por ejemplo, se podrían organizar proyectos de investigación, inclusive seminarios; los funcionarios y asesores técnicos de ONUFI y de CEPAL podrían llevar a cabo algunos de los cursos de capacitación y desarrollar algunas tareas de asistencia técnica. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) podrían cooperar en la organización y realización de los cursos de capacitación.

Podría también pedirse la cooperación de los gobiernos e instituciones de ciertos países fuera de la región (los Países Bajos, Francia, India, Estados Unidos, Suiza, etc.) sobre todo para que presten ayuda técnica y para que ofrezcan giras de estudio y programas especiales de capacitación.

Sería útil establecer algún mecanismo para coordinar las contribuciones de las diversas instituciones internacionales y gubernamentales. Podrían realizarse conferencias periódicas - por ejemplo cada dos años - durante las cuales se discutirían y coordinarían los programas de trabajo y las medidas complementarias que se podrían tomar, o podría crearse un comité de coordinación que se reuniera periódicamente para mantener abiertos los canales de comunicación entre las diversas organizaciones interesadas en la pequeña industria.

También podría estudiarse la posibilidad de organizar un equipo común de expertos de diferentes organizaciones, al que podrían acudir

/en forma

en forma permanente los países de la región en busca de expertos de asistencia técnica, profesores para los cursos de capacitación, o encargados de las investigaciones sobre la situación económica y social de la pequeña industria.

Aunque la coordinación se concentraría en los aspectos de la pequeña industria, se tomaría también en cuenta el papel que a ésta le toca en los planes y programas generales de desarrollo industrial. Este objetivo será fácil de lograr ya que las actividades de las organizaciones mencionadas abarcan no sólo el sector industrial en su totalidad, comprendiendo en él la gran industria y a veces la industria artesanal, sino también los múltiples y variados aspectos del desarrollo económico y social.

c) Requisitos básicos

Evidentemente, las necesidades materiales, como las de personal, dependerán del tipo de organización que se establezca. Sin embargo, el elemento más importante seguramente es la disponibilidad de personal especializado en los diferentes aspectos de la pequeña industria, el que escasea en la región.

Aunque, como se sugirió antes, el organismo comenzaría su labor en una escala modesta, como mínimo para iniciar los trabajos de investigación y desarrollar ciertas tareas de asistencia técnica en algunos de los países participantes se necesitarán no menos de 8 a 10 expertos extranjeros (por ejemplo, dos o tres economistas industriales, dos ingenieros industriales, un ingeniero mecánico, un ingeniero químico, un experto en conglomerados industriales, y uno o dos expertos en administración de empresas). Como contrapartes de los expertos extranjeros actuarían un número igual de profesionales de la región. El director del organismo sería la contraparte de un director de proyecto contratado al nivel internacional. Al principio se necesitarían por lo menos doce funcionarios administrativos y de secretaría. Suponiendo que se contraten al principio 10 expertos para que se desempeñen durante un período de cinco años, los costos por ese concepto solamente ascenderían a más de un millón de dólares. A fin de dar cursos regulares de capacitación, por ejemplo dos veces al año, posiblemente en países distintos, con asistencia de 25 a 30 personas por cursos, y a fin de desarrollar

/al mismo

al mismo tiempo proyectos de cooperación técnica en algunos de los países participantes, se necesitaría personal profesional y administrativo adicional. Si se estableciesen en algunos países oficinas filiales del organismo propuesto, se necesitaría aumentar en forma sustancial los costos correspondientes a sueldos y salarios y a otros conceptos. Sea cual fuere el esquema que se siga, el personal profesional, en la medida de lo posible, se ocuparía de tareas en todos los campos principales de actividad - investigación, asistencia técnica y capacitación.

Para las actividades de investigación y capacitación, se necesitará contar con una biblioteca, aulas y otras instalaciones, además de sumas importantes para viajes y viáticos motivados por las actividades de asistencia técnica y por la participación de los becarios en los cursos, si el organismo costea tales gastos. Las actividades de difusión podrían también influir en forma importante en los costos (impresión, seminarios, etc.).

Se necesitarán oficinas relativamente amplias - oficinas, aulas, salas de conferencia, biblioteca, etc. - para dar cabida al personal permanente y temporal y a los estudiantes.

Es evidente pues que la creación del centro u organismo de desarrollo de la pequeña industria exigirá una inversión bastante cuantiosa tanto financiera como de personal.

d) Financiamiento

Como ya se mencionó, la inversión en instalaciones básicas y las contribuciones al presupuesto de operación del organismo propuesto serían financiadas por los países participantes. Se podría pedir a los organismos internacionales, sobre todo al PNUD (Fondo Especial) - que, desde su creación, ha venido prestando un apoyo financiero ininterrumpido y sostenido al desarrollo económico financiando la fundación de centros o institutos de investigación - que faciliten los servicios de expertos extranjeros y costeen las becas y cierta cantidad de equipo. Dos o más de los países que deseen participar en el organismo propuesto podrían solicitar dicha ayuda al PNUD (Fondo Especial) y, de ser necesario, se podría pedir a CEPAL, y a la ONUDI que ayuden a preparar la solicitud.

/También se

También se podría pedir al BID - que últimamente creó un fondo de preinversión para la integración latinoamericana - que ayude a la creación y operación del organismo con el fin de promover el estudio de programas y la preparación de proyectos. En su primer programa de trabajo, presentado y discutido en la reciente reunión de Buenos Aires sobre la coordinación de los estudios sobre la integración, (5 al 7 de octubre de 1966) a la que concurren los representantes del BID, CEPAL, ALALC, SIECA, OEA y CIAP, se prevén medidas de carácter regional para robustecer la industria pequeña y mediana en los países centroamericanos y en los países de menor desarrollo relativo y con mercados insuficientes, sobre todo en lo que toca a los aspectos tecnológicos, la capacitación de personal y la organización de servicios comunes. Merece destacarse la labor realizada por ambos organismos en los últimos años en la tarea de desarrollar una cooperación efectiva y sostenida para el desarrollo industrial.

Además, las otras organizaciones internacionales y los países individualmente podrían sufragar el costo de los expertos que faciliten al organismo para que se ocupen de tareas relacionadas con el desarrollo de la pequeña industria y el costo de los programas especiales de investigación, capacitación, etc.