

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.25/L.2
24 de Agosto de 1966
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

SEMINARIO SOBRE LA PEQUEÑA INDUSTRIA
EN AMERICA LATINA

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

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

DEFINICION DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA

Presentado por

P.C. Alexander, Consultor del Centro de Desarrollo Industrial
de las Naciones Unidas

DEFINICION DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA

En el presente trabajo, la cuestión de la definición de la pequeña industria se examina, no como una cuestión académica, sino como un problema concreto que surge, principalmente en los países en desarrollo, en relación con la formulación y ejecución de políticas y programas para el desarrollo de ese sector.

Siendo la pequeñez una noción relativa, ni siquiera cabe buscar una definición numérica que resulte generalmente aceptable. Las definiciones, en los casos en que han sido adoptadas, varían considerablemente, no sólo de país a país, sino también, a veces, dentro de un mismo país. Tal diversidad está completamente justificada, ya que, ante objetivos o situaciones diferentes, pueden necesitarse formulaciones diferentes. El punto en que puede introducirse cierta uniformidad y acuerdo es el concepto mismo de pequeña industria, esto es, la elección de los componentes de la definición, y la diferenciación entre la industria y otras actividades productivas caracterizadas por su "pequeña" escala. La gama de variación de los valores efectivamente asignados a los componentes puede ser relativamente amplia.

En el presente trabajo se propone que se tome como base de la definición la inversión en capital fijo, combinada en algunos casos con el número de personas empleadas. También se intenta distinguir la pequeña industria de las industrias artesanales, los oficios manuales y las industrias domésticas independientes. Y, si bien se espera que las distinciones que en el trabajo se hacen no originen controversias teóricas, se comprende que su adopción podría implicar a veces la modificación de disposiciones legislativas y administrativas. La experiencia demuestra que, en algunos casos, los esfuerzos en pro de la pequeña industria se han visto obstruidos por la insuficiencia de las definiciones. En vista de esto, las consideraciones formuladas en este trabajo se presentan como marco de referencia para elaborar nuevas políticas y programas o para evaluar la eficacia de los existentes.

La importancia del papel de la pequeña industria en los programas de industrialización se reconoce cada vez más en los países en desarrollo. Muchos países han tomado la iniciativa en el estudio de los obstáculos y desventajas que limitan el crecimiento de las pequeñas industrias y han introducido programas especiales de

asistencia a los establecimientos pequeños existentes y de estímulo y fomento de nuevas empresas. En la mayoría de los casos, la asistencia gubernamental, particularmente en forma de incentivos y concesiones fiscales, se facilita a todas las industrias, ya sean pequeñas, medianas o grandes. Pero las industrias pequeñas, por su debilidad estructural, necesitan ciertos programas de asistencia adicionales lo cual requiere acción especial de parte de las autoridades gubernamentales. Esta acción tiende por una parte a fortalecer las pequeñas industrias situándolas en emplazamientos comunes, particularmente en conglomeraciones industriales, promoviendo su organización cooperativa y complementaria y estimulando el establecimiento de relaciones subcontractuales entre ellas y las grandes industrias; por otra parte, tiende a proporcionarles asistencia, servicios auxiliares y de capacitación por conducto de instituciones creadas al efecto, tales como institutos de servicios para la pequeña industria, centros de extensión industrial, instituciones de financiación, etc. La acción gubernamental tiende especialmente a ayudar a las pequeñas industrias a superar las desventajas de la pequeñez y a lograr más altos niveles de eficiencia. Una condición esencial de tal acción gubernamental es que se identifique claramente, y se distinga de las demás, a las industrias que tienen posibilidades de desarrollo y necesitan asistencia. De ahí que sea tan importante, en los países en desarrollo, contar con una definición formal de la pequeña industria basada en criterios precisos y tangibles.

Antes de examinar estos criterios, convendrá subrayar la distinción entre la pequeña industria, por una parte, y el sector de las industrias artesanales, manuales y domésticas, por la otra.

En algunos países en que se han trazado programas de fomento de la pequeña industria, ésta ha sido incluida en la misma categoría que las industrias artesanales, los oficios manuales y las industrias domésticas independientes. Por no distinguir entre estos grupos se han originado a menudo considerables dificultades en la administración de programas de desarrollo, con detrimento incluso de su utilidad. Un elemento común a estas industrias es la pequeñez de su escala de operaciones; hecho que en algunos países ha servido para justificar que incluso pequeños oficios como los de peluquería, lavandería, etc., se incluyeran en la categoría de pequeña industria. Pero los problemas de las pequeñas industrias son muy diferentes de los pequeños oficios, las industrias artesanales, los oficios manuales y las industrias de servicios; por consiguiente, las políticas y programas para su desarrollo también deben ser diferentes.

Una importante distinción entre la pequeña industria, por una parte, y los oficios artesanales, oficios manuales e industrias domésticas independientes por la otra, es que, en el plano tecnológico, la primera representa el sector "moderno" de las industrias, esto es, el de las industrias que emplean instrumentos y técnicas de producción y dirección avanzados, en tanto que los segundos se aferran a procesos, equipo y productos tradicionales. En los países en que la pequeña industria ha sido incluida en la misma categoría que las industrias tradicionales - a fin, por ejemplo, de determinar si podían o no acogerse a un programa de asistencia - se han adoptado invariablemente definiciones formuladas de modo tal que incluyeran los establecimientos más pequeños. Así, en un país latinoamericano, a los efectos de una ley de defensa de la artesanía, se define al artesano como un trabajador manual, un maestro o trabajador independiente que ha hecho una inversión - en instrumentos, maquinaria o materias primas - no superior al equivalente de 1.000 dólares de los EE.UU., que emplea a seis trabajadores o menos y cuyas ventas mensuales no exceden del equivalente de 750 dólares^{1/}. En ese país, las industrias artesanales incluyen la pequeña industria, los pequeños oficios y los oficios manuales, todas las cuales reciben los mismos beneficios de los programas de asistencia del gobierno, que en su mayoría toman la forma de concesiones e incentivos fiscales. Las unidades que reciben estas concesiones tienen mucho interés en permanecer dentro de los límites de la definición, con el objeto de no perder los beneficios de la asistencia gubernamental, y aún las nuevas empresas tratan de permanecer dentro de la definición a fin de aprovechar los programas de asistencia. Este es un ejemplo de una definición que tiene el efecto inesperado de inhibir la expansión y el crecimiento de empresas pequeñas sólidas, y de reducir la utilidad de los programas gubernamentales de promoción y desarrollo. Hay muchos ejemplos semejantes de las dificultades que se crean al englobar empresas con problemas y características diferentes. Por consiguiente, una medida esencial para elaborar programas de desarrollo adecuados para diferentes grupos económicos es adoptar definiciones precisas que los distingan entre sí.

^{1/} Disposiciones posteriores elevaron el límite del capital para ciertos grupos de artesanos en la forma siguiente: trabajo mecánico, al equivalente de 9.000 dólares; zapatería, peluquería y sastrería de caballero, a 1.500 dólares; productos de oro y fotografía, a 2.500 dólares.

Son industrias artesanales, en esencia, aquellas cuyo centro es un artesano con habilidades tradicionales. Un artesano puede contratar ayudantes a veces, pero en general no hay división del trabajo en su establecimiento. Los artesanos se dedican invariablemente a ocupaciones tradicionales, como la carpintería, la herrería, la cerámica, la tejeduría, etc., y son reacios a cambiar de oficio y a adquirir nuevas habilidades. Aunque es posible introducir algunas mejoras tecnológicas en estos oficios, las posibilidades de transformarlos en procesos modernos de fabricación son comparativamente limitadas.

Una industria doméstica independiente es un proceso manufacturero realizado dentro de una casa y en el que participan a veces todos los miembros de la familia. A menudo es una ocupación secundaria a la que se dedican algunos trabajadores agrícolas en los períodos en que afluya su trabajo ordinario.

Los oficios manuales suelen describirse como empresas en que todas las operaciones productivas se ejecutan manualmente. Esta descripción es muy vaga, ya que puede llevar a considerar como oficios manuales varios tipos de industrias pequeñas. Por consiguiente, se requiere una distinción más rigurosa entre oficios manuales y pequeña industria, y se sugiere que la expresión "oficios manuales" se emplee para hacer referencia sólo a los trabajos que requieren habilidad artística y cuyos productos tienen valor artístico y ornamental.

Es evidente que habrá considerable superposición entre los tipos de actividades comprendidos en el grupo de las industrias tradicionales, es decir, las industrias artesanales, los oficios manuales y las industrias domésticas independientes, pero el conjunto de las ocupaciones tradicionales debe ser claramente distinguido de la pequeña industria, que difiere de ellas por la división del trabajo por sus características "modernas".

En cambio, la distinción entre la pequeña industria, por una parte, y la mediana y gran industria, por otra, se centra en el tamaño de los establecimientos y en la escala de las operaciones, más que en la organización estructural o en el tipo de operaciones. En muchos casos, la "pequeñez" puede ser una etapa de crecimiento. Las industrias pueden empezar siendo pequeñas y luego crecer en términos de personal empleado, tamaño de la fábrica y equipo, y volumen y variedad de la producción. Algunas industrias pueden seguir siendo pequeñas, aunque no necesariamente débiles, debido a ciertas ventajas competitivas del funcionamiento en pequeña escala. Algunas pueden estar vinculadas a grandes industrias por relaciones complementarias.

En cada país, el tamaño de los establecimientos industriales y la escala de sus operaciones se definen con arreglo a diferentes criterios. Los principales criterios utilizados son: el personal empleado, la inversión de capital, el volumen de ventas y el consumo de energía. Estos criterios se emplean aisladamente o en combinación, con diferentes límites máximos en diferentes países. Antes de pasar a discutir los méritos de los diferentes criterios, se hará una breve referencia a las distinciones que se introducen a veces entre pequeña y gran industria sobre la base de ciertas características funcionales o estructurales de la primera.

Una importante característica de la pequeña industria, que la distingue de la gran industria, es el grado relativamente bajo de especialización en la dirección de la empresa. Según una opinión extrema^{2/}, una empresa deja de ser pequeña cuando no puede seguir siendo dirigida por una sola persona. Esta generalización es, por supuesto, excesiva, pero es cierto que la dirección por una sola persona es una característica de muchas pequeñas industrias. También se han propuesto otras características distintivas de las pequeñas industrias, como el estrecho contacto personal entre el director de la empresa y los trabajadores, entre los clientes y los productores, la falta de acceso al capital a través de un mercado de valores organizado, la ausencia de una posición dominante en el mercado de un producto importante, y una íntima integración en la comunidad local en virtud de que los propietarios, los directores, las fuentes de materias primas o el mercado de la empresa están situados en la localidad^{3/}. Hay muchas otras características de las pequeñas empresas, pero sólo sirven para describir las pequeñas industrias, y no como criterios para definirlas. Como ya se ha señalado, una definición debe tener criterios precisos y tangibles, pues de lo contrario sería inaplicable.

En la gran mayoría de los países que han adoptado una definición formal de la pequeña industria, el criterio principal es la cantidad de trabajadores empleados en el establecimiento. El criterio del personal empleado se usa a menudo junto con otros criterios, como la inversión de capital y el consumo de energía. Por ejemplo, en la India la pequeña industria se definía hasta 1961 como los establecimientos con

2/ S. Dans Hiram "What is Small Business? A Suggested Criterion Illustrated with Data from the Wool Textile Industry", Explorations in Entrepreneurial History, Vol. 7, No. 3, Harvard Research Center, Cambridge, Mass; 1955, págs. 174-179.

3/ Eugene Staley, Prólogo a Small Industry Development Organizations, Stanford Research Institute, California, 1959, p. VI.

una inversión de capital fijo de no más de 500.000 rupias (unos 100.000 dólares) y un personal de no más de 50 trabajadores por turno, si se empleaba energía eléctrica, y de no más de 100 trabajadores por turno, si no se empleaba energía eléctrica. Durante el cuarto período de sesiones del Comité de Industria y Comercio de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, celebrado en enero de 1952, un grupo de trabajo propuso límites muy inferiores para el personal empleado. Según esta recomendación, es pequeña la "industria que funciona principalmente con trabajadores contratados, cuyo número no suele pasar de cincuenta en los establecimientos o unidades que no emplean energía eléctrica en ninguna operación, o de veinte, en los establecimientos o unidades que emplean energía eléctrica"^{4/}. En Turquía, los servicios estadísticos clasifican como pequeña industria a las industrias que emplear menos de diez trabajadores y usan menos de 10 C.V. de electricidad. En la República Árabe Unida, la pequeña industria se define como la que tiene una inversión de capital total de menos de 10.000 libras egipcias (23.000 dólares) o da empleo a menos de cincuenta trabajadores.

Estas definiciones dan idea de las amplias diferencias que existen en el uso del criterio del personal empleado. Por razones obvias, los límites máximos del personal empleado varían de país a país^{5/} y no es práctico ni necesario tratar de lograr uniformidad a este respecto. Pero las definiciones citadas muestran que hay amplia variación no sólo en cuanto al límite máximo del personal empleado, sino también con respecto a la combinación del personal empleado con otros factores usados como criterios para la definición. En algunos casos, se considera el personal empleado junto con el capital fijo, en otros junto con el capital total y en otros como una alternativa al criterio del capital. Además, también hay amplia variedad en los valores de la relación capital/personal que estas definiciones entrañan.

4/ Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, "Definition and Classification of Cottage and Small-scale Industries". E/CN.11/I y T/CIWP2/5 - 1952 (mimeografiado).

5/ En los Estados Unidos, una firma es reconocida como pequeña empresa para los programas de compra del Gobierno si emplea menos de 500 trabajadores; las firmas con menos de 250 trabajadores son reconocidas como pequeñas para los fines de la asistencia financiera. En el Japón, se reconocen como pequeñas las industrias que emplean menos de 300 trabajadores (y, en algunos casos, con un límite máximo de capital de 10 millones de yen [unos 28.000 dólares]).

Es importante examinar si el criterio del personal empleado, que es el que más se utiliza, es también el más adecuado para definir a la pequeña industria en los países en desarrollo, ya sea en forma aislada o en combinación con otros criterios. El criterio del empleo tiene ciertas ventajas evidentes. Hay muchos datos sobre el personal empleado en la industria. Estos datos son necesarios para muchos fines administrativos, como la aplicación de leyes industriales, ordenanzas municipales y normas de seguridad social, y es fácil agrupar las industrias sobre la base del personal empleado. No obstante, este criterio comporta un defecto importante, y es que la definición basada exclusivamente en él puede no revelar la verdadera importancia y escala de operaciones de un establecimiento. Hay industrias que requieren gran inversión de capital y muy pocos trabajadores, y puede no ser correcto clasificarlas, atendiendo a la cantidad de trabajadores empleados, como pequeñas industrias. En cambio, hay industrias que requieren poco capital pero necesitan muchos trabajadores, y puede no ser correcto excluirlas de la categoría de pequeña industria. Una definición basada solamente en el personal empleado puede llevar a incluir en el grupo de la pequeña industria a empresas muy importantes, con gran inversión de capital y poco personal, junto con establecimientos pequeños con baja inversión de capital y, relativamente, mucho personal empleado. Es claro que esto iría contra el propósito mismo de la definición.

Una solución de este problema, adoptada en varios países, consiste en aplicar una definición basada a la vez en el personal empleado y el capital. Sin embargo, aún esto tiene algunas desventajas. La experiencia de la India - que empleaba una definición de trabajo basada en ambos criterios - demostró que, en ciertas circunstancias, este tipo de definición limitó las posibilidades de aumentar el personal empleado. En algunos casos, industrias pequeñas acogidas a los beneficios de los programas gubernamentales de asistencia, como servicios de orientación técnica y crédito fácil, se resistían a emplear más trabajadores, a pesar de que los necesitaban, porque no querían perder esos beneficios excediendo los límites de la definición. Se trataba de pequeñas empresas que podían aumentar su producción empleando más trabajadores sin aumentar su inversión de capital, pero que no eran todavía lo bastante fuertes como para prescindir de los beneficios de los programas de asistencia. En la India, como en la mayoría de los demás países en desarrollo donde la desocupación es un problema serio, la elevación del nivel de empleo es uno de los

objetivos importantes de los programas de desarrollo de la pequeña industria, y el Gobierno estimula a los establecimientos industriales a que empleen el mayor número de trabajadores compatible con las exigencias de la eficiencia productiva. Así, cuando el Gobierno decidió eliminar de la definición el límite máximo de personal empleado, lo hizo con el fin de proporcionar a las pequeñas industrias un incentivo para emplear más trabajadores sin perder las ventajas de los programas de asistencia. La actual definición de la pequeña industria en la India se basa sólo en la inversión de capital (máximo: 500.000 rupias), sin ningún límite en cuanto al personal empleado, y el Gobierno espera que esto estimule a las pequeñas industrias a emplear a más personas sin aumentar en forma proporcionada la inversión de capital. Evidentemente, esta política será particularmente apropiada en países con agudos problemas de desocupación. Sin embargo, aún en países donde la desocupación es menos seria, y donde hay razones especiales, como la conveniencia administrativa, para adoptar el criterio del personal empleado, puede ser necesario, por las razones indicadas, usar el criterio del personal empleado en combinación con el de la inversión de capital y no como alternativa con respecto a este último.

Otra cuestión que debe considerarse es la de si la inversión de capital, como criterio para la definición de la pequeña industria, debe ser el capital total, esto es, el activo fijo y el capital de explotación, o solamente el activo fijo, a saber, terreno, edificios, maquinaria y equipo. El principal argumento para excluir al capital de explotación es que no se podrá evaluar bien el tamaño y la escala de operaciones de una empresa si se tienen en cuenta factores como el costo de las materias primas, el costo del trabajo directo, y los gastos generales de producción y administración. Como hay industrias que requieren sólo una pequeña inversión de capital fijo, pero necesitan mucho capital de explotación, si éste se incluye en una cantidad global con el capital fijo, esas industrias pueden quedar fuera de la definición, a pesar de ser pequeñas industrias típicas. Por otra parte, los costos de los elementos que constituyen el capital de explotación pueden variar considerablemente de empresa a empresa, según su estructura, eficiencia de la dirección, organización del movimiento del personal, etc. Además, el capital fijo permite una estimación más tangible y precisa y es al mismo tiempo comparativamente menos variable.

Otra cuestión que debe considerarse a este respecto es la de si ha de incluirse el costo de la tierra en la estimación de los costos de capital fijo para los fines de la definición. El costo de la tierra depende en gran medida de su ubicación y hay grandes variaciones entre una ubicación y otra aún dentro de una misma región. A este respecto se observa una diferencia muy marcada entre las grandes ciudades y las zonas rurales. Para que las comparaciones sean significativas, puede ser conveniente omitir completamente el costo de la tierra en la estimación del capital fijo, y limitar el capital fijo al costo de los edificios y la maquinaria.

Al adoptar una definición basada a la vez en el capital fijo y en el personal empleado, es importante que la relación implícita entre los dos factores sea racional. La definición debe reflejar, al menos aproximadamente, la relación capital/personal que corresponde a las circunstancias del país. Si bien no puede sugerirse ninguna relación de aplicabilidad uniforme, un máximo de cincuenta trabajadores para un máximo de capital (fijo) de 100.000 dólares parecería ser apropiado en muchos casos.

No es posible sugerir ningún límite máximo uniforme para la inversión de capital. En cada país, este límite máximo debe establecerse teniendo en cuenta los problemas planteados, el fondo de desarrollo industrial y los objetivos establecidos por el gobierno para los programas de desarrollo de la pequeña industria. Sin embargo, el límite debe ser bastante alto si se quiere estimular un proceso rápido de modernización y mecanización en el sector de la pequeña industria. Hay grandes posibilidades para el fomento de las pequeñas industrias como proveedoras de piezas y componentes complejos para la gran industria y como productoras de una amplia gama de bienes de consumo y de cierto tipo de bienes de capital de alta calidad. Con este fin, se debe estimular a la pequeña industria a equiparse con instrumentos y maquinarias modernos. Así, el límite máximo de capital adoptado para la definición debe ser lo bastante alto como para permitir a la pequeña industria la adquisición del equipo y la maquinaria que necesita para funcionar en forma eficiente. El límite máximo exacto que la definición ha de imponer a la inversión de capital es un asunto que corresponde establecer a cada país, teniendo en cuenta sus necesidades y circunstancias especiales.

Evidentemente, las definiciones basadas en criterios tales como el valor de las ventas, la extensión de la superficie cubierta de la fábrica, o la cantidad de

/...

energía consumida - que se han propuesto a veces - no son racionales ni científicas, ni siquiera combinándolas con otros factores. Estos criterios varían tanto con el tipo y el carácter de las actividades manufactureras que no pueden reflejar fielmente el tamaño y la escala de una industria.

Cualesquiera que sean los criterios que se adopten para definir la pequeña industria, ya sea el personal empleado, el capital fijo, o ambos, es muy importante que, en la práctica, la definición se aplique con la debida flexibilidad. Como se observó más arriba, la importancia de contar con una definición en un país en desarrollo consiste en que la definición contribuye a identificar un grupo de industrias con características y problemas comunes y facilita la administración de los programas de asistencia técnica. Muchas veces puede ser necesario variar los criterios o el límite máximo de los componentes de la definición para diversos tipos de programas de asistencia^{6/}. Por ejemplo, puede haber una definición a los efectos estadísticos

6/ En la India, el límite máximo del capital de 500.000 rupias en la definición de la pequeña industria puede estirarse hasta 1 millón de rupias en el caso de la pequeña industria que trabaja como auxiliar de la gran industria. Las exigencias de capital de ese tipo de pequeña industria son mucho mayores que las de las demás pequeñas empresas, y este límite máximo más elevado se ha establecido con el fin de alentar a la pequeña industria a funcionar como auxiliar con respecto a la gran industria. En la actualidad este régimen de excepción se aplica a las unidades auxiliares que producen piezas y componentes para las siguientes industrias:

1. Maquinaria industrial.
2. Maquinaria agrícola y de movimiento de tierras.
3. Máquinas-herramientas.
4. Instrumentos industriales, científicos y matemáticos (mecánicos).
5. Locomotoras y material rodante, barcos y aviones.
6. Bicicletas.
7. Calderas y plantas generadoras de vapor.
8. Máquinas de vapor, turbinas y motores de combustión interna.
9. Automóviles.
10. Equipo de oficinas comerciales y artículos de uso doméstico.
11. Maquinaria, equipo y artefactos eléctricos.
12. Equipo para telecomunicaciones.
13. Instrumentos industriales (eléctricos).
14. Radios y equipo electrónico.
15. Acondicionadores de aire y equipo frigorífico, incluyendo refrigeradores.
16. Industrias de los aceites minerales y del petróleo (sólo auxiliares para las grandes unidades que se dedican a la fabricación de equipo para la comercialización de productos refinados del petróleo).

Véase también la nota 5.

y otra a los administrativos. Aún para la administración de programas de desarrollo puede haber criterios y límites máximos diferentes; así, puede haber un límite máximo de capital para determinar si una empresa puede ser admitida en una conglomeración industrial y otro para determinar si puede recibir servicios técnicos gratuitos. Incluso pueden aplicarse diferentes tipos de interés y diferentes facilidades de crédito para diferentes tamaños de pequeñas empresas.

Además, la definición debe ser lo bastante flexible como para permitir una adaptación fácil a las exigencias crecientes del desarrollo industrial. En algunos países las definiciones tienen una base jurídica, pero aún en esos casos puede haber la adecuada flexibilidad para introducir los cambios y modificaciones que vayan siendo necesarios. Una buena definición es la que es precisa y clara sin ser rígida, y tiene en cuenta la evolución de las circunstancias y los problemas del desarrollo industrial del país.

