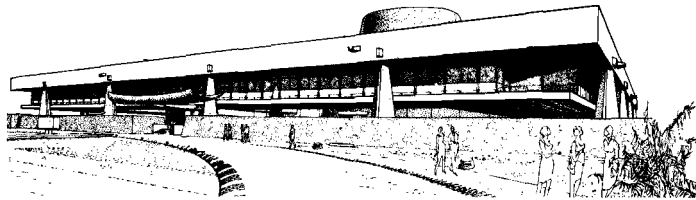


NOTICIAS de la CEPAL



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA SERVICIOS DE INFORMACION CASILLA 179-D SANTIAGO, CHILE

Nº 8 - 1966

LA PEQUEÑA INDUSTRIA Y SU PAPEL EN EL
DESARROLLO ECONOMICO DE LATINOAMERICA *



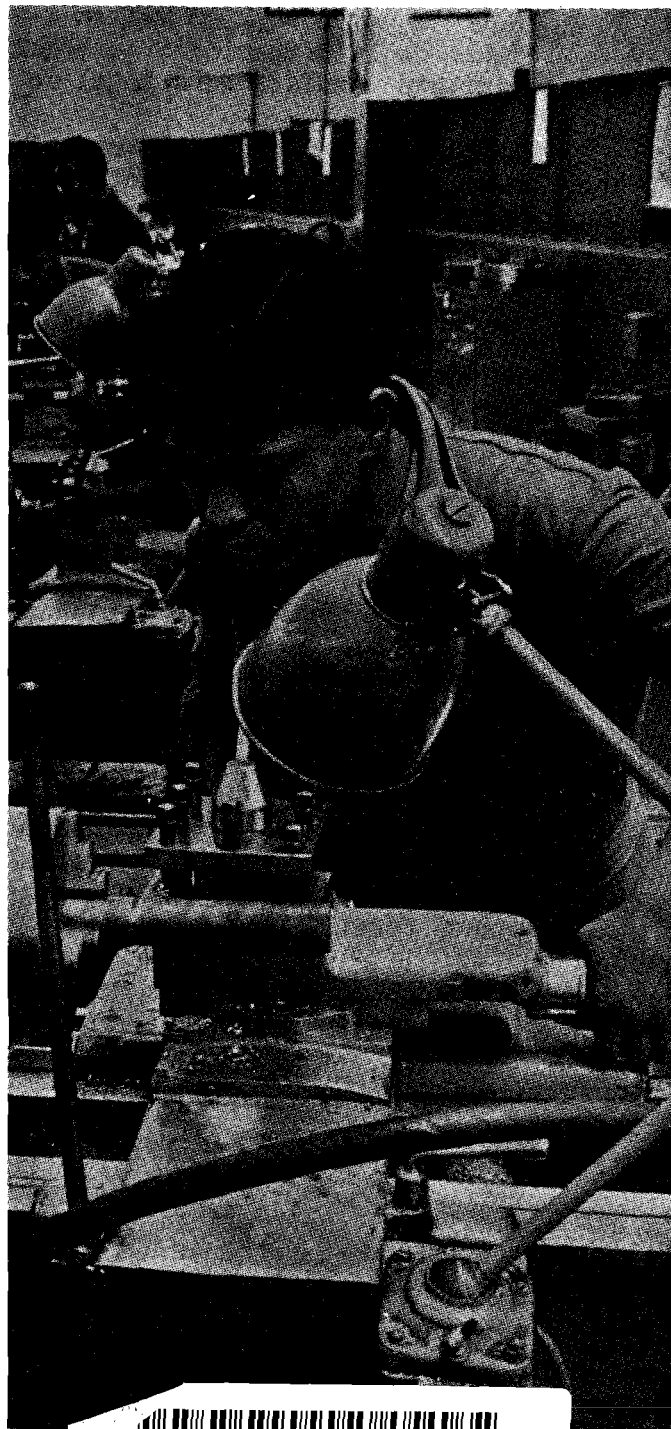
Notaciones sobre el Seminario que
discutirá en Quito los problemas y
las perspectivas del citado sector -

DOS PALABRAS Durante los últimos años han venido despertando creciente interés en los países latinoamericanos los problemas que enfrenta la pequeña industria así como el importante papel que ésta puede desempeñar en la industrialización de la región. Haciéndose eco de esta preocupación, Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Centro de Desarrollo Industrial y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, han organizado un Seminario sobre la Pequeña Industria en América Latina.

Con el objeto de dar una breve idea de las actividades que cumplirá el Seminario - programado en Quito, del 28 de noviembre al 5 de diciembre - "Noticias de la CEPAL" presenta un resumen sobre los principales problemas de la pequeña industria en la región y sus perspectivas de desarrollo.

También se ofrecen algunos puntos del documento "La Pequeña Industria en América Latina", que la CEPAL ha preparado para la reunión.

* Para uso informativo; no es un documento oficial.



LA EVOLUCION DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN LATINOAMERICA

La pequeña industria ha evolucionado en América Latina en un marco económico y social, distinto al de los países desarrollados. Este marco incluye escasez de capital lento crecimiento económico, condiciones de inestabilidad política y social, 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.

Pese a tales circunstancias desfavorables, la pequeña industria ha llegado a alcanzar importancia económica en la región. Y según los censos industriales, se estimaba que en 1960, trabajaban en ella más de un millón y medio de personas, y que su valor agregado era de unos 3.300 millones de dólares. Lo que representó en ese año el 16 por ciento de la ocupación industrial total y también el 16 por ciento del producto de la industria manufacturera total de la región.

En la etapa actual de industrialización de los países latinoamericanos, la pequeña empresa ha concentrado su actividad en las industrias llamadas tradicionales, conviviendo y compitiendo directamente con la gran industria. En otros casos, realiza trabajos muy especializados o a escala pequeña, que no interesan a la mediana o gran empresa.

Respecto a su eficiencia, a veces cuenta con equipos y técnicas modernas. Pero se caracteriza por la baja productividad de su mano de obra, que se deriva del escaso grado de mecanización de sus pequeñas unidades fabriles, de la antigüedad del equipo y las inadecuadas condiciones de aprovechamiento y mantenimiento, y de factores relacionados con la organización y la producción.

PROBLEMAS DE ESTRATEGIA, Y DE POLITICA Y PROGRAMACION

Además de los factores que inciden en la baja productividad de la pequeña industria latinoamericana, existen varios obstáculos que frenan su desarrollo. Así, aunque ha recibido medidas que la benefician en cierto modo, no se le ha definido una estrategia especial que estimule su modernización y le permita hacer frente en mejores condiciones a la competencia de unidades más grandes. No se han adoptado decisiones en cuanto a las formas que demandará la transición de la industria artesanal y casera hacia tipos más avanzados. Son pocos los casos en que se le ha considerado en la programación general del desarrollo.

La convivencia de la pequeña industria con las de mayor tamaño, parecería indicar la presencia de ciertos factores ventajosos, derivados de su estructura menor. No obstante, hay que destacar que los factores negativos que suelen entorpecer la actividad de todo el sector industrial, se hacen sentir con mayor peso en la pequeña industria.

Estos obstáculos son: la escasez de recursos de capital para la adquisición de maquinaria y equipos modernos; dificultades en el abastecimiento de materias primas; comercialización inadecuada de los productos; escasa preparación de los empresarios; utilización de técnicas inadecuadas, y deficiente uso de la capacidad de los equipos.

Por otro lado, las pequeñas empresas suelen no contar con cifras sobre costos de producción, ni tienen flexibilidad para cambiar el proceso productivo y ajustarlo a una modificación parcial en la composición y forma del producto. Lo que muchas veces es resultado de aferrarse a normas tradicionales de producción o carencia de la debida orientación para adaptarse a la evolución industrial.

A esto hay que agregar que aunque la mayoría de los países latinoamericanos han realizado en los últimos años importantes progresos en materia de planificación del desarrollo, en esos planes no se ha dado en general a la pequeña industria un tratamiento especial.

ESTRUCTURA DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA En la documentación preparada para la reunión de Quito por los organismos patrocinadores, se analizan a fondo los problemas de la pequeña industria y se formulan ideas y conceptos acerca de Servicios de extensión industrial, tipos de conglomeraciones industriales, y métodos de planificación. También se presenta una serie de informes nacionales, que recogen las experiencias registradas en cuanto a formación de personal calificado, fuente de financiamiento, magnitud de la pequeña industria, etc., en Uruguay, Costa Rica, Venezuela, Ecuador, Paraguay, México, Chile, Panamá, Brasil, Bolivia, Colombia, Perú, República Dominicana y el Salvador.

En uno de estos trabajos - preparado por la CEPAL con el título "La Pequeña Industria en América Latina" - se ofrecen datos y cifras sobre el estado actual y las necesidades del sector, así como sobre su composición e importancia.

Menciona el documento, que "para definir a 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".

Tal variedad de criterios no es patrimonio latinoamericano. Generalmente obedece a las condiciones del país de que se trate. Por ejemplo, industrias consideradas como pequeñas en países altamente desarrollados, pueden aparecer como medianas y aún como grandes industrias en países pequeños. En Estados Unidos y el Japón, son pequeñas las que emplean menos de 250 y 300 empleados, respectivamente. La India, en cambio, la define como la que ocupa hasta 50 empleados en un establecimiento con energía para mecanización y hasta 100 empleados, en uno sin energía. En contraste, en Trinidad y Tabago, se consideran grandes las industrias que ocupan 25 o más personas.

Respecto a América Latina, se estima este estrato como compuesto por empresas que ocupan entre 5 y 49 personas. Y como se ha señalado ya, según los censos industriales del año 1960, daba ocupación a cerca de 1,535.000 trabajadores, o sea el 16 por ciento del empleo industrial total de la región, que en ese año fue de nueve millones de personas.

Observa también el documento preparado por la CEPAL, que "la contribución de la pequeña industria al producto industrial de la región no es tan notable como en el caso de la ocupación, pero no deja de ser significativa". Y agrega: "en el producto manufacturero total, que en 1960 superaba los 21.000 millones de dólares, correspondía 26 por ciento a la artesanía y 74 por ciento a la Industria fabril. La pequeña industria aportaba alrededor del 21 por ciento del producto fabril (unos 3.340 millones de dólares) equivalente al 16 por ciento del producto manufacturero total.

VARIACIONES DE ACUERDO AL GRADO DE DESARROLLO EL trabajo de la CEPAL afirma que "la importancia de la pequeña industria varía según el grado de desarrollo industrial de cada país", y ofrece al respecto los siguientes datos: "En los países de menor desarrollo relativo (Grupo III: Bolivia, Ecuador, Haití, Panamá, Paraguay, y países centroamericanos) la pequeña industria representa 34 por ciento del producto fabril y 20 por ciento del total manufacturero. En el Grupo II (Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela), esos porcentajes bajan a 24 y 17, respectivamente. Y en los países más desarrollados (Grupo I: Argentina, Brasil y México) llegan a 20 y 16 por ciento".

A manera de comparación, en los Estados Unidos, con un alto grado de desarrollo industrial y una población que alcanza casi a la del conjunto de América Latina, el tramo de 5 a 49 personas ocupadas representa el 12 por ciento del producto fabril.

Otros datos comparativos, presentados por el estudio, señalan que la productividad de la mano de obra en la pequeña industria, medida por el valor agregado por persona ocupada, alcanza aproximadamente a 2.170 dólares por persona, cifra bastante mayor que la de la artesanía - que es de 1.220 dólares por persona - y semejante a la de la industria mediana: 2.500 dólares por persona.

Sobre este particular, el documento señala: "Con todas las salvedades sobre su posible validez, esas cifras muestran también las diferencias que existen entre los grupos de países de distinto nivel de desarrollo y población. La productividad de la mano de obra de la pequeña industria en el Grupo III (1.160 dólares por persona) y la del Grupo II (1.460 dólares/persona) son mucho más bajas que la del Grupo I, que es de 2.580 dólares por persona."

El análisis sobre productividad de la mano de obra está complementado en el documento de la CEPAL con un examen de los resultados censales de algunos países, según las agrupaciones de productos industriales. Este examen ofrece entre otras consideraciones, las siguientes:

- * que la participación de la pequeña industria en el total fabril, es importante en casi todas las agrupaciones para los países de menor desarrollo, pero disminuye para los países más desarrollados;
- * que las agrupaciones que concentran la mayor parte de la ocupación son las de alimentos, vestuarios y calzado, muebles y accesorios, artes gráficas, productos químicos, minerales no metálicos y material de transporte;
- * que en renglones como la producción de tabaco, textiles, papel y celulosa, caucho, derivados del petróleo y metales básicos, se concentra una parte muy pequeña de la ocupación y del valor agregado del total de la pequeña industria; y
- * que la participación de la pequeña industria es de importancia variable, sin ninguna regularidad visible en agrupaciones como la producción de bebidas, cueros y pieles, máquinas, y equipos eléctricos.

Puntualiza también el trabajo de la CEPAL, que existen algunas tendencias en las diferencias por estratos de la productividad, que suelen repetirse en forma similar en los países latinoamericanos. Por ejemplo, se observa en general "que la productividad aumenta al aumentar el tamaño del estrato", aunque en algunas agrupaciones disminuye.

De todos modos, se anota que tales tendencias parecen "indicar que habría determinadas agrupaciones en que la pequeña industria puede seguir representando, aún en los niveles más avanzados del desarrollo industrial, una alternativa altamente productiva frente a la gran industria".



... "la pequeña industria requiere estímulos para modernizarse" ...

OBSTACULOS QUE AFRONTA LA PEQUEÑA INDUSTRIA

Al reseñar el documento los obstáculos que confronta la pequeña industria en la región, anota que si bien es cierto que lo reducido de su tamaño le ha permitido disfrutar de algunas ventajas, por disponer de precarios mecanismos de defensa las dificultades que han venido pesando negativamente en todo el sector industrial, han adquirido un mayor relieve para la pequeña industria.

Señala el documento, que desde el punto de vista de la empresa misma, los factores negativos pueden ser externos, o corresponder a su propio funcionamiento interno. Entre los externos, menciona las características de los mercados - compuestos en gran parte por una población de poca capacidad de compra, y a veces con amplia disponibilidad de productos importados. También anota los que influyen en la producción, como la escasez de recursos de capital para la adquisición de maquinarias y equipos, acordes con las técnicas modernas; la dificultad de adquisición de materias primas y el hecho de que el pequeño industrial se vea obligado a pagar un mayor precio, al contado o con plazos muy cortos y elevadas tasas de interés.

También cita el documento, entre las limitaciones importantes, la que se refiere a la disponibilidad de mano de obra calificada. La pequeña industria, salvo excepciones, no ofrece el mismo nivel de salarios que el resto del sector fabril, lo que hace que el obrero calificado no muestre interés en este tipo de actividad.

Lo anterior es notorio en las zonas urbanas. En cambio, en las rurales, el reducido salario industrial local ofrece algunas ventajas a la mano de obra desplazada de la actividad campesina.

Por último, entre los factores externos negativos figuran los problemas de comercialización de los productos que elabora la pequeña industria y la falta de una organización gremial que conecte a los pequeños productores.

FACTORES INTERNOS Se anota en el Estudio, que "algunos obstáculos al desarrollo de las pequeñas empresas son determinados por factores que se originan dentro de ellas mismas, derivados de las formas de gestión empresarial y de la organización tecnológica del proceso productivo".

Entrando en detalle acerca del papel que corresponde al empresario, observa que "por ser la pequeña industria una unidad económica productiva tiene forzosamente que enfrentarse a problemas de conocimiento y evaluación del mercado, diseño y calidad del producto que se elabora". Por lo que: "las funciones de dirección que debería abarcar el pequeño empresario comprenderían tres aspectos fundamentales: el económico, el administrativo y el técnico". Como esta triple capacidad es rara, hay que dotar a la empresa para su normal desarrollo, de personal profesional que complemente la labor empresarial en aquellos aspectos que sea necesario.

La mención de estos factores negativos de orden interno se completa en el documento al señalar problemas en las instalaciones y en el proceso de producción. Por ejemplo, los casos en que las estructuras de los edificios que ocupan no responden a un criterio funcional, ni disponen de suministros adecuados de energía y agua. También, la falta de normas sanitarias o el empleo de viejas construcciones, con lo que se afecta el funcionamiento y el nivel de productividad. Y además, los casos en que los edificios no son propios, porque esto ocasiona condiciones de incertidumbre que generalmente impiden la realización de los programas de expansión.

Respecto de los factores que guardan relación con el proceso de producción, se anota la tendencia a fabricar dentro de sistemas tradicionales y sin el pleno aprovechamiento del equipo, a la vez que es notoria la carencia de antecedentes cuantitativos sobre los costos de producción.

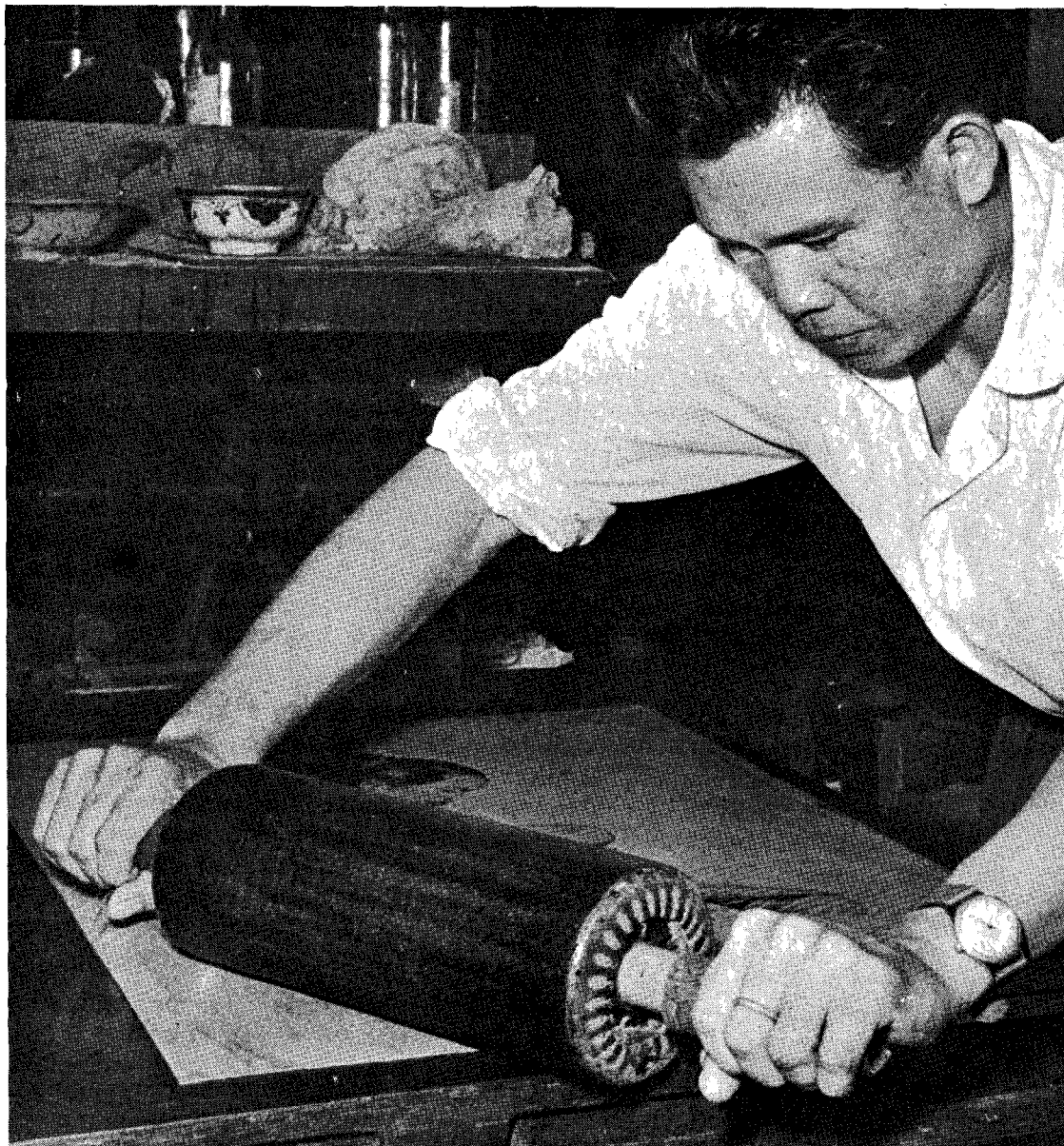
LAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS Otro de los capítulos del estudio de la CEPAL está dedicado a las experiencias latinoamericanas en el desarrollo de la pequeña industria. El informe indica que varios países de América Latina han realizado en los últimos años importantes progresos en materia de planificación del desarrollo, pero observa que la mayoría de los planes industriales no han dado, en general, a la pequeña industria un tratamiento especial.

Luego, anota: "Para llevar a cabo una acción encaminada a ampliar la ocupación y a ayudar a la pequeña industria a que supere los obstáculos que significan su reducido tamaño y su baja productividad, sería conveniente que en los planes industriales se incluyeran programas para la pequeña industria y la artesanía y disposiciones para llevarlos a cabo."

Enseguida, el trabajo menciona un ejemplo en el que se está aplicando el principio de "Integración de la pequeña empresa en los planes nacionales." Dice: "En el Ecuador se realiza un esfuerzo en este sentido. En efecto, en el programa de desarrollo de su industria manufacturera, se prevé la transformación de la artesanía en formas fabriles de producción, convirtiendo a las industrias artesanales que ofrecen mejores perspectivas en pequeñas industrias y creando otras nuevas para complementar esta acción."

A continuación ofrece dos casos típicos, en los que se ha tratado de realizar una política de descentralización por medio de programas regionales en los que participan organismos internacionales. Uno de estos casos es el del Perú. Allí las corporaciones departamentales de fomento han establecido en sus programas medidas de fomento y asistencia a la pequeña industria, incluyendo planes de industrialización para ella. En diciembre de 1961 se creó la Corporación de Fomento y Promoción Social y Económica de Puno, a fin de mejorar el nivel de vida en ese Departamento. Para llevar a cabo sus planes, cuenta con la ayuda de organismos internacionales y del Banco Industrial del Perú.

..las artes gráficas, la elaboración de vestuario, calzado, etc., concentran la mayor parte de la ocupación de la pequeña industria...



El otro caso es el de Chile. En este país el Servicio de Cooperación Técnica inició programas regionales para la zona norte del país y para la provincia de Magallanes en el extremo sur. En ambos casos se está estudiando la posibilidad de instalar nuevas empresas industriales. Con este objeto se han estudiado y están en estudio 33 proyectos industriales para el norte y se ha comenzado recientemente la elaboración de 12 proyectos para la provincia de Magallanes. Asimismo en las dos zonas se está prestando asistencia técnica y financiera.

También se citan en el trabajo de la CEPAL las experiencias latinoamericanas registradas en materia de "conglomeraciones industriales". Estas agrupaciones se definen como "Distritos planificados de tal manera que garanticen la compatibilidad entre las actividades industriales y la vida y características de la comunidad en donde están ubicadas". Se les destina para establecer empresas de tamaño pequeño o mediano y que pueden llegar a constituir un elemento importante en una política de descentralización industrial y en la planificación regional.

En efecto, las conglomeraciones industriales contribuyen a la absorción de empleo en las zonas suburbanas y en las regiones más atrasadas; disponen de instalaciones y servicios básicos comunes, que favorecen las actividades del pequeño empresario; no exigen grandes inversiones en obras de infraestructura, y permiten realizar economías dimensionales en la construcción de edificios e instalaciones para suministro de energía. La ubicación de varias industrias en un mismo lugar puede permitir la concentración del asesoramiento y ayudar en forma significativa a la descentralización industrial.

A partir de la década de 1950 se han organizado numerosas conglomeraciones industriales en todo el mundo, hasta en los países industrializados. Ha sido especialmente significativa la experiencia lograda en el Reino Unido, los Estados Unidos e Italia, así como en varios países en vías de desarrollo, sobre todo en el Lejano Oriente.

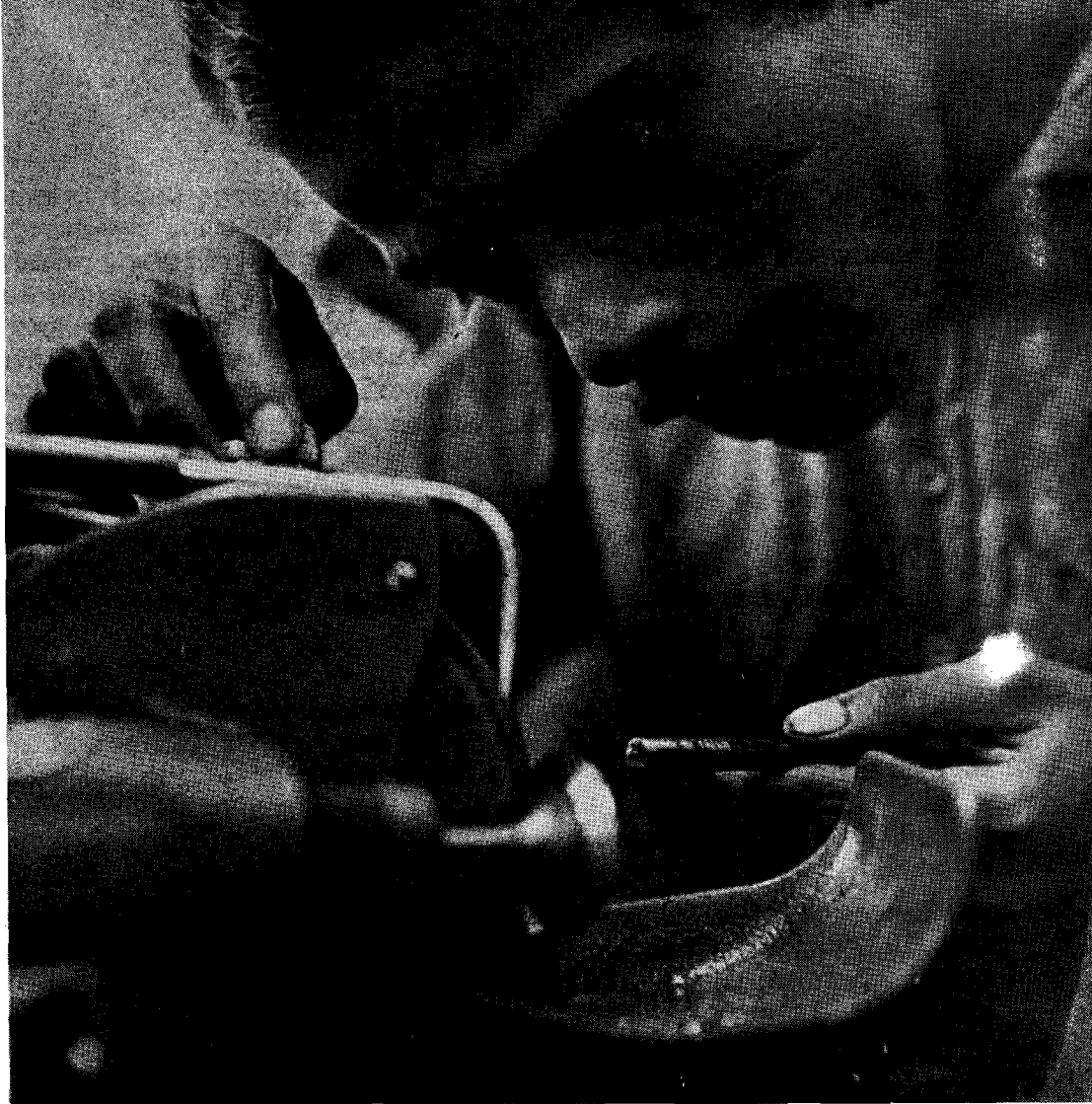
En América Latina la experiencia en materia de conglomeraciones industriales ha sido en general, escasa. Ecuador, Brasil, Chile, México y Venezuela han avanzado en este terreno pero sólo el primero y el último han llegado a esbozar una política de zonas industriales y han establecido mecanismos de financiamiento en los que participan ciertos organismos públicos con otros de carácter privado.

En el Ecuador se están estableciendo tres conglomeraciones industriales, de las que resultarán los parques industriales y artesanales de Tulcan e Ibarra, y el Parque Industrial de Cuenca. Este último alojará unas 50 unidades dentro de una superficie de 40 hectáreas, adquirida por el gobierno ecuatoriano, y mediante un proyecto en el que ayudará el Fondo Especial de las Naciones Unidas.

En Venezuela, el programa de conglomeraciones industriales está a cargo de la Corporación Venezolana de Fomento, la Corporación Venezolana de Guayana, los municipios, y, en ciertos casos, la iniciativa privada. El programa venezolano contempla la construcción de tres parcelamientos en Santo Tomé de Guayana, uno de ellos ya terminado; y el establecimiento de zonas industriales determinadas en Maracaibo, Barquisimeto, Maracay, y Guarenas. Varias de estas zonas están destinadas a ofrecer servicios adicionales y a facilitar el traslado de las fábricas que quieran abandonar las áreas metropolitanas.

Venezuela ha emprendido también un programa de construcción de edificios industriales para ser entregados en arrendamiento a los empresarios. El proyecto, auspiciado por la Corporación de Fomento, se inició en 1965 y realizará 50 de estos edificios "tipos", que se adaptan a la casi totalidad de las industrias ligeras y tradicionales.

.. la técnica mejora la
productividad de la
mano de obra ...



SISTEMAS DE ASISTENCIA En la parte final del estudio preparado por la CEPAL sobre la Pequeña Industria en América Latina, se incluye un análisis de los sistemas de asistencia que aquella requiere: Asistencia financiera; Asistencia técnica; Asistencia internacional; y otros mecanismos de ayuda.

Entre otras consideraciones, el documento anota que "La escasez característica de la evolución industrial de América Latina ha afectado en alto grado a la pequeña industria y ha frenado su desarrollo al impedir una oportuna renovación de equipos y maquinarias y la adquisición de nuevos elementos para su ampliación y modernización".

El fenómeno ha influido también en la dotación de capital circulante, y en diversas ocasiones ha obligado a los pequeños empresarios a recurrir a intermediarios financieros con el consiguiente recargo en los costos de producción. Por otra parte, la pequeña empresa no tiene el recurso de acudir al crédito externo.

Ante estas circunstancias desfavorables, diversos países latinoamericanos han establecido mecanismos de asistencia crediticia para la pequeña industria, que toman formas y modalidades diferentes según las correspondientes condiciones económicas.

En algunos casos - México y Venezuela - se han creado fondos y organismos especiales destinados a auxiliar financieramente a la pequeña empresa; en otros, se ha establecido un régimen especial dentro de los organismos crediticios ya existentes. A continuación se ofrecen algunos ejemplos:

El documento indica que los servicios de asistencia técnica pueden adquirir variadas modalidades, y que en muchos casos, pueden extenderse a los aspectos de comercialización y mercadeo. Estos servicios pueden complementarse con la ayuda técnica internacional, que es precisamente lo que se ha hecho con participación de diversos organismos especializados, entre ellos, la Organización Internacional del Trabajo.

Citando algunos ejemplos, se menciona que Chile ha sido hasta ahora el país latinoamericano que mayores progresos ha realizado en este campo, a través del Servicio de Cooperación Técnica, que es filial de la Corporación de Fomento de la Producción.

Desde 1953, el Servicio ha realizado estudios e investigaciones sobre la estructura y obstáculos que enfrenta la pequeña industria, y hasta agosto de 1966, había otorgado asistencia técnico-administrativa a 416 pequeñas industrias, localizadas en distintas zonas del país. Esta ayuda incluye informes y recomendación en materia de planificación y control de la producción, costos, control de materiales, distribución de plantas y equipos, etc.



Fuera de esas y otras actividades, el Servicio mantiene un programa de información y cooperación, cuyo objetivo primordial es el de incorporar las pequeñas empresas a la economía nacional. Asimismo, ha realizado cursos sobre temas administrativos y comerciales en los que han participado casi 900 pequeños industriales de todo el país.

Otro caso de asesoría técnica es el que realiza en Ecuador la División de Extensión Industrial del Centro de Desarrollo, CENDES, mediante la asesoría -en forma directa- en los propios talleres y fábricas, al mismo tiempo que se ejecutan estudios de factibilidad para proyectos específicos.

LA ASISTENCIA INTERNACIONAL Concluyendo el análisis sobre la situación de la Pequeña Industria en América Latina, el documento de la CEPAL presenta algunos casos de colaboración internacional en la región.

En relación a la cooperación y asistencia internacional en el campo de la pequeña industria, merecen señalarse los programas que se llevan a cabo con la ayuda del Fondo Especial de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el gobierno de los Países Bajos, a través del Instituto de Investigaciones en Ciencias Administrativas de Delft.

La acción de la OIT se ha orientado generalmente hacia el terreno de la formación profesional. Los programas actualmente en marcha en América Latina se llevan a cabo en colaboración con el Fondo Especial de las Naciones Unidas. Como ejemplos de esta forma de cooperación pueden citarse los cursos organizados en Chile, con el Servicio de Cooperación Técnica, para la capacitación y formación de instructores y capataces,

En Panamá, la OIT y el Fondo Especial colaboran con el gobierno de dicho país en la organización de un servicio oficial que tendrá la responsabilidad de llevar a cabo un amplio programa de asistencia y fomento de la pequeña industria y artesanía.

En Colombia, el Fondo Especial tiene, con el Instituto de Investigaciones Tecnológicas, un programa conjunto de asistencia a la pequeña industria, dirigido principalmente a la industria alimenticia, metal-mecánica, química y agrícola.

La OIT y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) están prestando asistencia técnica a Ecuador en el campo de la artesanía y la pequeña industria, mediante la asesoría de expertos especializados.

El Instituto de Investigaciones en Ciencias Administrativas de Delft ha organizado todos los años, a partir de 1955, un curso internacional de postgraduados, sobre problemas de la pequeña industria, y al cual han asistido becados algunos profesionales latinoamericanos.

Teniendo presente los beneficios que podrían derivarse de este tipo de acción, en el Estado de São Paulo (Brasil), se proyecta la organización de cursos sobre pequeña industria, semejantes a los que se realizan en los Países Bajos, mediante un acuerdo entre la Federación de Industrias del Estado, la Universidad de São Paulo y el Instituto de Investigaciones de Delft.

Finalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo ha establecido recientemente un Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina con el propósito de promover el estudio de programas y la preparación de proyectos.