



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.25/L.10  
Noviembre, 1966

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

EL ROL DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN LA ESTRATEGIA  
GLOBAL DE DESARROLLO

Presentado por

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



## INDICE

	<u>Página</u>
Estrategia para desarrollo integrado.....	1
Factores económicos.....	2
Factores socio-económicos.....	4
a) Desarrollo empresarial.....	5
b) Distribución industrial.....	6
Rol del gobierno en el desarrollo de la pequeña industria...	8



## EL ROL DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN LA ESTRATEGIA GLOBAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL

Se declara a menudo que el alcance y monto de los recursos asignados al desarrollo de la pequeña industria en los programas de industrialización global de los países en desarrollo es un asunto que debe decidir cada gobierno tomando en cuenta los recursos y potencialidades de la nación así como sus objetivos económicos, sociales y políticos. Indudablemente, esta declaración es correcta, pero si bien las decisiones en cuanto al papel de la pequeña industria pueden ser diferentes, la mayoría de los criterios a considerar en las decisiones de la política desplegada son las mismas. El propósito de este ensayo es discutir algunos de los más importantes de estos criterios.

El término "pequeña industria" se usa en este ensayo para referirse a establecimientos manufactureros con modesta inversión de capital y empleo. La cantidad del capital invertido y empleo que separa a la pequeña industria de la mediana y gran industria, obviamente, es una relación relativa que varía de país a país según el nivel de desarrollo industrial y otros factores pertinentes. Si bien el tamaño es el principal criterio para definir la pequeña industria, ella se distingue de la industria tradicional, como son las artesanías.<sup>1/</sup>

### Estrategia de desarrollo integrado

Un asunto crucial que afrontan los países en las etapas primarias del desarrollo industrial es el relativo al papel que se debe asignar a los diferentes sectores en la estrategia global de desarrollo. En vista de la rigurosa limitación de recursos, la elección es muy difícil. Factores socioeconómicos y políticos, a menudo, hacen el problema todavía más complicado. En muchos países en desarrollo, las grandes industrias se han convertido en sinónimo de progreso industrial y el establecimiento de empresas

---

<sup>1/</sup> Véase "The Definition of Small-scale Industry", por P.C. Alexander.

El señor P.C. Alexander, autor de este ensayo, ha servido hasta hace poco como Consejero Técnico Superior en la Sección Pequeña Industria del Centro para el Desarrollo Industrial. Ahora es Secretario-adjunto del Ministerio de Comercio.

industriales gigantes es mirado como un símbolo de prestigio nacional. A veces, las agresivas "tácticas de ventas" de firmas extranjeras que proporcionan maquinaria, equipo y asesoramiento técnico, mueven a los países en desarrollo a establecer industrias que pueden no ser completamente económicas o de estricta prioridad. En algunos países, se trata a la pequeña industria como de "segunda categoría" entre las alternativas para el desarrollo industrial, en otros se confunde a las pequeñas industrias con la artesanía tradicional, hecho que lleva a una valoración incorrecta del rol de ambos sectores en el desarrollo industrial.

El lugar de los diferentes sectores de la industria en el desarrollo global debe decidirlo finalmente la contribución respectiva al desarrollo económico. Su rol debería ser estimado en términos de complementación y no de competencia de uno con otro. En una sana estrategia para el desarrollo industrial no debería tratarse de desarrollar un sector con preferencia a otro, o en lugar de otro. El desarrollo industrial es un concepto total en el cual los sectores tradicionales grande y pequeño, coexisten y están encadenados en relaciones complementarias.

#### Factores económicos

La contribución de las pequeñas industrias modernas al desarrollo económico de los países en desarrollo se ha discutido adecuadamente en varios tratados y libros, y no es la intención describirlas en detalle en este ensayo. Será suficiente enumerar los factores más importantes. Ellos son:

1. proporcionar nuevas oportunidades de empleo;
2. introducir nuevos productos y ayudar a la diversificación de la actividad productiva;
3. facilitar la rápida substitución de productos manufacturados importados;
4. desarrollar nuevas habilidades técnicas;
5. ayudar a la exportación de productos con ventajas especiales de producción;
6. ayudar a la formación de capitales;
7. promover el ahorro de capitales;
8. contribuir a la eficiencia y economía de la gran industria, produciendo partes y componentes, y efectuando ciertas operaciones para la gran industria, a menor costo.

Algunos de estos factores pueden ser predominantes en un país mientras en otro pueden no tener importancia, relativamente. Al hacer decisiones sobre el papel señalado a la pequeña industria, las autoridades responsables de la planificación industrial deberían tomar en cuenta la importancia de estos diferentes factores en el contexto del desarrollo económico global del país.

En toda economía, sea en desarrollo o industrial, siempre habrá lugar para dos grupos de pequeñas industrias modernas, que son: i) industrias en que la producción en pequeña escala presenta ventajas competitivas decisivas sobre la producción en gran escala; ii) industrias en que la pequeñez es sólo una etapa del crecimiento para la unidad pertinente. Una de las mayores tareas en el planeamiento de la pequeña industria es identificar los tipos de industrias que satisfacen estos criterios, con referencia a ubicación, disponibilidad de recursos y otros factores semejantes, y estimular su desarrollo.<sup>2/</sup>

---

2/ Staley y Morse en su libro Modern Small Industry for Developing Countries (McGraw Hill, New York, 1965, páginas 100-101), han discutido las fuerzas que favorecen a la gran y pequeña industria. Entre los factores que proporcionan ventajas competitivas a las pequeñas plantas productoras, han enumerado los siguientes:

1. Relaciones mecánico-físicas. Los productos livianos, pequeños y que requieren sólo una mediana precisión, generalmente, se hacen con equipo liviano y por un procedimiento de montaje relativamente simple en que el principio de múltiplos se alcanza con un bajo volumen de producción.
2. Productos en que la mano de obra calificada o la alta precisión son decisivos.
3. Producción en masa de componentes específicos o de artículos de terminación. La división del trabajo permite a las pequeñas firmas especializadas, concentrarse en la producción en alto volumen de componentes para varias firmas grandes, ninguna de las cuales necesita una cantidad suficiente como para mantener su propia sección de producción especializada.
4. Productos hechos en pequeñas partidas y jornadas cortas. Muchos productos no pueden ser sometidos a un molde, o bien son variados, para satisfacer las demandas de consumidores diferentes. Otros productos tienen un mercado total pequeño y no pueden sobrellevar los costos de las grandes firmas.

(Continúa en la página siguiente)

/Factores socio-económicos

### Factores socio-económicos

Si bien la posibilidad tecno-económica es la principal justificación para la promoción de la pequeña industria, también hay factores socio-económicos que apoyan el dar a la pequeña empresa un papel importante en la estrategia global de desarrollo. Los principales de estos son las contribuciones que hacen las pequeñas industrias a la promoción del empresariado y a la descentralización o crecimiento disperso de las industrias.

- 
5. Factores de ubicación y costos de transporte. El tamaño de la planta tiende a ser limitado para los productos cuyo alto costo de transporte los restringe a un mercado local o regional, y para el uso de recursos que están ampliamente esparcidos y son difíciles de concentrar al natural, debido a su fragilidad o a los altos costos de transporte.
  6. Excelencia técnica en diseño o innovación en productos especializados. Ingenieros bien versados en comercialización y en conformar el desarrollo del producto a las necesidades del consumidor especializado, son sobresalientes entre los fundadores de muchas de las pequeñas compañías electrónicas de Estados Unidos que han tenido historias notables de éxito y crecimiento.
  7. Relaciones personales en la pequeña firma. Se cita con frecuencia las estrechas relaciones entre gerencia y obreros como la base de escaso abandono del trabajo y alta productividad, mientras que en organizaciones más grandes y formalizadas, equipos de administración estrechamente unidos obtienen a menudo una colaboración más efectiva y específica de lo común.
  8. Flexibilidad de operación y más bajos costos.
  9. Servicios de venta. Atención especial, calidad extraordinaria, rapidez, el proporcionar conocimiento técnico, junto a contrato de ventas: son ingredientes clave de muchas prósperas pequeñas empresas manufactureras. Se puede enfocar rápidamente atención ejecutiva adicional en pedidos u oportunidades importantes a los que, a menudo, el más alto jefe de la firma pequeña es más sensible que aquellos en quienes se ha delegado la facultad de decidir en una división o rama de una compañía.
  10. Rápida respuesta a oportunidades de crecimiento. El cambio dinámico de molde de productos abre muchas brechas que el pequeño fabricante de rápida decisión y ejecución puede llenar con anterioridad a un competidor grande.

a) Desarrollo empresarial

El déficit de empresarios es un problema básico del desarrollo industrial en todos los países en desarrollo. Este es el resultado de la acumulación de escasez de capitales, falta de facilidades de preparación, y otras condiciones características de las economías sub-desarrolladas. Una solución común para este problema, adoptada por muchos países en desarrollo, ha sido estimular las especulaciones conjuntas con participación de capital y administración extranjeras. Pero, los inversionistas extranjeros, generalmente, sólo se interesan en industrias grandes y, puesto que, comparativamente, tales especulaciones serán pocas, su influencia en preparar empresarios nacionales es más bien limitada. En la mayoría de las empresas unidas, la administración queda en manos de los participantes extranjeros por períodos prolongados, y el tiempo necesario para llevar a cabo el completo control administrativo por empresarios nacionales es, generalmente, extenso. Por otro lado, las pequeñas industrias pueden ser comenzadas y administradas por gente con, relativamente, poco capital y experiencia, y pueden convertirse en terreno de enseñanza y adiestramiento para empresarios nacionales.

La experiencia en algunos países en desarrollo demuestra claramente el gran potencial de las pequeñas industrias en la preparación de empresarios nacionales. Personas de variados antecedentes y capacidades - comerciantes, agricultores, técnicos, obreros, etc. - han comenzado pequeñas empresas y en cierto período de tiempo se han transformado en prósperos empresarios de industria.<sup>3/</sup>

Un importante papel que puede jugar la pequeña industria en el campo de la preparación empresarial es ayudar a la transformación de los artesanos

---

3/ Por ejemplo, un estudio de 52 empresas medianas (que ocupaban de 50 a 250 trabajadores) en el Estado de Madras, en la India, mostró que el 85 por ciento empezó con menos de 50 operarios. Buen número de ellas empezaron como talleres de reparaciones con una inversión de apenas unos pocos miles de rupias. Quince de los empresarios eran antiguos comerciantes, 12 eran ingenieros, 6 obreros de fábrica, 5 artesanos, 4 labradores y 6 de profesiones diversas. Solamente 4 eran personas con experiencia como fabricantes. J.J. Berna, Industrial Entrepreneurship in Madras State, India, Stanford Research Institute, Asia Publishing House, 1960.

tradicionales en obreros expertos y administradores-propietarios de modernas unidades manufactureras. La abrumadora mayoría de las personas comprometidas en actividades industriales en los países en desarrollo son artesanos tradicionales, y ellos son el grupo más afectado por las innovaciones tecnológicas que son parte del proceso de industrialización. Así, la curiosa paradoja de la industrialización en los países en desarrollo es que, el único grupo de personas con conocimientos y experiencia en las actividades industriales se convierte en su primera víctima. La tecnología moderna y los procesos de industrialización han vuelto anticuada la destreza del zapatero, carpintero y herrero rurales, y sus servicios poco económicos. De esta manera, el desempleo tecnológico contrapesa algunas de las ventajas del desarrollo industrial y, en su despertar, crea serios problemas socio-económicos. Las modernas pequeñas industrias pueden ayudar en tales situaciones proporcionando oportunidades y facilidades a los artesanos tradicionales para desempeñar un rol útil en la nueva era tecnológica. La habilidad tradicional del artesano puede ser un gran capital si se les da la preparación adecuada en nuevas herramientas, diseños y técnicas. Hay clara evidencia de que el artesano es completamente capaz de adaptarse rápidamente y de absorber nuevas habilidades, y que el desarrollo de la pequeña industria es una fuerza principal en amortiguar el impacto del desempleo tecnológico.

b) Distribución industrial

El rol de las pequeñas empresas en la distribución industrial es tan importante como su papel en la promoción de empresarios nacionales. El desarrollo equilibrado de diferentes regiones del país es un principio del planeamiento económico aceptado por la mayoría de los países en desarrollo. La distribución industrial, o el desarrollo descentralizado de las industrias es reconocido en la mayoría de los países como un medio efectivo de llevar a cabo este objetivo. En los países industriales no hay, en general, obstáculos físicos que impidan que industrias ya existentes se trasladen desde grandes ciudades a pequeños pueblos, o que nuevos empresarios ubiquen sus establecimientos en tales áreas porque aun los pueblos muy pequeños y las áreas semi-urbanas, ordinariamente, tienen las facilidades

/necesarias para

necesarias para las actividades industriales. Las dificultades son más bien de naturaleza económica y social, y positivos alicientes, incluyendo privilegios en los impuestos y conglomerados y áreas industriales, prueban ser necesarios para llevar adelante la política de descentralización. En la mayoría de los países en desarrollo, las facilidades físicas y económicas son aprovechables solamente en las grandes ciudades y la tendencia de las industrias es concentrarse en estas áreas. El establecimiento de nuevas industrias en estas áreas crea serias tensiones en la limitada infraestructura de la metrópolis que afectan aun a las industrias ya existentes. El remedio común para esta situación es establecer medios de equilibrio en otras áreas para atraer industrias. Esto implica pesados gastos sociales generales y programas especiales de incentivos y concesiones financieras que, a menudo, pueden estar más allá de los medios de los países en desarrollo. Como resultado, la política de desarrollo regional equilibrado y la distribución de las industrias quedan, a menudo, sin cumplirse. A veces, esto tiene hasta repercusiones políticas. Cada región del país está deseosa de disfrutar del progreso industrial, y las regiones atrasadas no quedarán satisfechas con la explicación de que las industrias no pueden ser ubicadas allí debido a su atraso. En varios países en desarrollo ellas están produciendo agitación para que esfuerzos especiales por parte del gobierno central rompan el círculo vicioso del retraso. Aquí es donde el rol de la pequeña industria se hace muy significativo. Las pequeñas industrias pueden usar con éxito las pequeñas concentraciones de materia prima o el mercado limitado, y así tener un margen de competencia sobre las grandes industrias en el asunto de la ubicación. Algunas pequeñas industrias pueden usar mejor ciertas clases de trabajo experto disponible en localidades tales. En conjunto, hay mayor flexibilidad de ubicación en el caso de las pequeñas industrias y, por lo tanto, son más apropiadas para las áreas semi-urbanas y aun rurales.

Hay que hacer aquí una advertencia sobre llevar demasiado lejos el argumento de la flexibilidad de ubicación. Sería un error suponer que se puede iniciar pequeñas industrias en cualquier parte sin relación a los factores de ubicación. Disponibilidad de materias primas a precios económicos, facilidades de transporte, comunicaciones, trabajo hábil y un buen mercado son tan importantes para las pequeñas como para las grandes

/industrias. La

industrias. La ventaja especial de las pequeñas industrias es que la mayoría de ellas pueden operar con éxito aun en condiciones en que estas facilidades son limitadas.

#### Rol del gobierno en el desarrollo de la pequeña industria.

La importancia que tendrá el desarrollo de la pequeña industria en los programas globales de desarrollo industrial depende de los objetivos de desarrollo y la política de cada país, y de sus propios problemas de industrialización. Pero, cualquiera sea la importancia relativa de las pequeñas industrias los gobiernos interesados tienen que asumir un papel principal en su promoción y desarrollo. No hay duda que, finalmente, las industrias pequeñas deberían sobrevivir por su propia fuerza competitiva y viabilidad, pero en los países en desarrollo las circunstancias piden y justifican programas especiales de promoción y asistencia de parte del gobierno para permitir su establecimiento, modernización y actividad propia de mantención y crecimiento.

Si bien en los países en desarrollo las industrias de todos tamaños necesitan el apoyo y asistencia de las agencias públicas, la necesidad de tal asistencia es mayor en las pequeñas industrias en consideración a sus impedimentos básicos. Estas no son solamente las debilidades debidas a la pequeñez, sino también las limitaciones de la clase de personas que poseen las pequeñas industrias. Estas limitaciones son comunes en todos los países en desarrollo; entre ellas, las principales son dificultades en la obtención de créditos, materias primas, obreros expertos, buenos establecimientos fabriles y conocimiento técnico. El gran industrial puede tener que afrontar algunos de estos problemas, pero comúnmente él tiene los recursos para obtener los servicios y facilidades que necesita para una administración eficiente. En un país industrial, el pequeño empresario con recursos propios insuficientes no soporta ninguna dificultad seria en este terreno porque las instituciones establecidas, generalmente, se harán cargo de sus necesidades. Puede recurrir a los bancos por crédito en cómodas condiciones; normalmente, tendrá pocas dificultades en conseguir edificios fabriles o en acondicionar facilidades como fuerza motriz, combustible, materias primas y transporte. No tendrá dificultades en obtener consejo

/sobre problemas

sobre problemas técnicos o de mercado, ya que hay instituciones privadas para proporcionar tales facilidades. Pero en los países en desarrollo no hay tales instituciones privadas o agencias que proporcionen estos servicios y facilidades esenciales, y el pequeño empresario con sus limitados recursos se encuentra en seria desventaja en este sentido. Aquí es donde tiene que entrar el gobierno con su rol de promoción.

La experiencia en países en desarrollo que han estado realizando programas de desarrollo para pequeñas industrias, demuestra, claramente, que la asistencia tiene que ser proporcionada de manera integrada y comprensiva para ser efectiva. Esto no significa necesariamente que el gobierno debería ser la única agencia que proporcionara todas las medidas de asistencia que necesitan las industrias pequeñas. En algunos casos puede ser conveniente para el gobierno prestar ayuda a agencias semi-fiscales o privadas en ofrecer medidas de asistencia para las industrias pequeñas. Por ejemplo, el gobierno no necesita emprender un programa de asistencia crediticia directa a los pequeños empresarios si se puede estimular a los bancos privados y otras instituciones de crédito, por medio de sistemas de garantía de crédito, subsidios con tasas de interés y medidas semejantes de protección, a adelantar préstamos a las industrias pequeñas. Las compañías privadas, o cooperativas de pequeños industriales, pueden ser auxiliadas por el gobierno en el establecimiento de conglomerados industriales para proporcionar facilidades de instalación fabril y servicios comunes a las industrias pequeñas. Tal asistencia gubernamental puede tomar la forma de repartición de tierras del gobierno, aumento de las facilidades de transporte, comunicaciones, etc., o adelanto de préstamos en condiciones liberales. En cuanto a servicios y asesoría técnica, capacitación de obreros y administradores, comúnmente es necesario que el gobierno mismo los proporcione, ya que las agencias privadas pueden no estar preparadas para tomar a su cargo tales responsabilidades. Muy a menudo el papel del gobierno necesita ser únicamente el de "estimulante" ya que su iniciativa puede estimular a las agencias privadas a tomar tales responsabilidades en debida marcha. En todos los casos, sin embargo, es deber del gobierno asegurarse de que los pequeños empresarios obtengan todas las facilidades y servicios que necesitan, de manera integrada, sean éstos proporcionados por agencias públicas o privadas, o por esfuerzos voluntarios de los mismos empresarios.

Otra gran contribución que el gobierno tiene que hacer en el fomento de la pequeña industria es adoptar la legislación apropiada que facilite el crecimiento de un fuerte sector de pequeña industria como parte integral de la estructura industrial global. En algunos países en desarrollo, el gobierno adopta incentivos especiales y medidas de protección y liberación de impuestos para la industria artesanal por un lado, y para las grandes industrias por el otro. Algunas de las medidas de protección a las industrias tradicionales resultan ser positivas en desalentar su modernización y transformación en pequeñas industrias. Concesiones aduaneras, deducciones en el impuesto a la renta y otras medidas semejantes, frecuentemente, se proyectan para estimular el establecimiento de industrias con un mínimo relativamente alto de inversión y empleo. En ciertos países, los esfuerzos de fomento se dirigen principalmente a atraer inversiones extranjeras. Así pues, la política gubernamental de desarrollo industrial puede militar contra el crecimiento de un grupo intermedio en la estructura industrial, y la revisión de la legislación existente o la adopción de nuevas leyes puede ser un requisito previo a cualquier programa de desarrollo de pequeñas industrias.

El rol del gobierno en la promoción de las pequeñas industrias tal como está bosquejado en los párrafos que preceden, ha sido criticado, a veces, como demasiado protector. Se ha llamado a la pequeña industria el grupo de "niños de pecho", que no puede sobrevivir sin apoyo del gobierno, y se ha criticado al gobierno mismo por interferir demasiado en la iniciativa privada. Pero estas críticas se basan en una comprensión incorrecta de la naturaleza del papel del gobierno en este campo. Como se expresó al comienzo, uno de los objetivos principales del desarrollo de la pequeña industria es fomentar la aparición de un fuerte grupo de empresarios privados. El papel del gobierno está limitado al grado y tiempo necesario para ayudar a esos empresarios a subsistir por sí solos. Si bien las medidas de asistencia del gobierno pueden continuar por un largo período - y, en razón de esto, deberían institucionalizarse - no serán las mismas unidades industriales las que recibirán tal ayuda. Por lo que respecta a industrias individuales, la asistencia se presta solamente hasta y por el tiempo que es necesaria. La experiencia muestra que la mayoría de las industrias pequeñas sobrepasan

la etapa de necesidad de asistencia gubernamental muy rápidamente. Pero nuevos empresarios necesitarán igual asistencia y así, el papel del gobierno de proporcionar asistencia, continúa.

Repetimos nuevamente, el rol de fomento del gobierno será reducido progresivamente a medida que el país avanza y surgen agencias e instituciones privadas para proporcionar los servicios y facilidades que las industrias necesitan.

La pequeñez no confiere privilegios o ventajas en los programas de desarrollo, pero es deber del gobierno asegurarse de que la pequeñez no perpetúe ningún obstáculo tampoco.

