

JNI-0092  
vol 2

E/C.39/L/IL.25 (33489) 1  
V. 2



INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION ECONOMICA  
Y SOCIAL - NACIONES UNIDAS

Documento Preliminar

Santiago, Abril de 1973

LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA EN LOS PAISES DEL PACTO ANDINO \*

Volumen II

72)

\* Preparado por el señor Eugenio Ortega, experto en Pequeña y Mediana Industria.

73-4-738

### Capítulo III

#### PROBLEMAS FUNCIONALES DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN LOS PAISES DEL PACTO ANDINO

En este capítulo se trata de analizar aquellos problemas característicos de la pequeña industria en los países del Acuerdo de Cartagena que, derivados de condicionantes internos de la empresa como del marco externo, se constituyen en dificultades estructurales que obstaculizan el normal desarrollo de estas empresas pequeñas.

En otras palabras, es necesario conocer aquellas dificultades comunes al estrato pequeño, cuyas soluciones serán la base para realizar estrategias específicas de desarrollo para cada rama o subrama, puesto que en la actual realidad de los países andinos pareciera que no existen las condiciones necesarias para un funcionamiento adecuado de las pequeñas unidades productivas.

Esto es importante considerarlo porque si se espera que la pequeña industria realice su aporte al proceso de integración y al desarrollo nacional, o en otro caso si es necesario realizar políticas de absorción de empleo a través de las pequeñas unidades productivas, o si se generaran consecuencias socio-económicas negativas nacidas de la posible vulnerabilidad de las pequeñas empresas al abrirse la nueva competencia, para cualquiera de estas situaciones pareciera indispensable tener resueltos algunos problemas institucionales o tener instrumentos de acción tanto al nivel subregional como nacional para llevar a cabo estas políticas.

Un ejemplo puede ilustrar. Si en un país es posible realizar una estrategia de promoción de exportaciones de productos manufactureros, en donde la pequeña empresa puede jugar un papel significativo, es necesario previamente que ese país tenga la posibilidad de que las empresas pequeñas puedan abaratar sus costos de producción, que tengan financiamiento adecuado, que exista apoyo técnico para hacer control de calidad, etc... de tal modo que puedan las pequeñas unidades de producción incorporarse a esta nueva competencia en la mejor situación posible.

Este ejemplo emmarca la orientación de los dos capítulos que siguen y que tratan de responder, por ahora con poca información empírica las siguientes preguntas centrales:

- a) ¿Cuáles son los problemas estructurales nacidos en el interior o surgidos desde el exterior de la empresa industrial pequeña que están obstaculizando que estas unidades productivas produzcan con mayor eficiencia, se desarrollen y finalmente contribuyan en la mejor forma a la creación del producto industrial, cumpliendo su papel nacido de las características propias del tamaño o de la tecnología que usa?
- b) ¿Cuáles podrían ser las acciones a emprender al nivel nacional y subregional para resolver estos cuellos de botella? O mejor dicho, ¿cómo estructurar y abordar una estrategia de desarrollo de la pequeña industria a los dos niveles antes dicho?

Después de este análisis, será necesario profundizar en algunas ramas o subramas, de tal modo de darle a estos planteamientos mayor base y sustentación surgido del conocimiento desagregado de la realidad de cada país.

## 1. Distinción básica del concepto de "Pequeña industria" y "Artesanía"

Se usa con demasiada frecuencia el término "pequeña industria" para decir o nombrar realidades diferentes. En el primer capítulo se precisan algunos elementos funcionales que sirven para determinar lo que se entiende genéricamente por pequeña industria. Aquí se trata de distinguir algunos tipos diferentes de pequeñas industrias. Esta tipología mínima deriva de las diversas especializaciones que existen entre las pequeñas empresas.

Pero antes, como también se hace una pequeña incursión en la artesanía, para mostrar sus problemas y algunas posibles acciones, parece conveniente precisar sintéticamente el contenido del término y las distinciones que se pueden hacer.

### 1.1 Artesanía

Para esta explicación se tomará, aunque sea a costa de simplificar la conceptualización de esta interesante forma del trabajo manufacturero, algunas características básicas que la definen.

La característica más típica de esta unidad productiva está en la influencia determinante que tiene la habilidad manual en las formas de

producción. El "maestro" es aquél que domina una técnica productiva muchas veces adquirida a través de la herencia familiar y que le imprime al producto, poco estandarizado, de alguna manera su propia subjetividad. El domina todo el proceso, diseña el producto, y normalmente con pocos ayudantes, se dedica a su producción dirigiéndola personalmente.

La organización del taller es mínima, en él existe un pequeño equipo a veces familiares otras asalariados, con los cuales se confunde en la vida del trabajo. Casi no existe división del trabajo y normalmente la tecnología que se emplea son herramientas o muy simples máquinas, las cuales están siempre muy supeditadas a la habilidad del trabajador.

Esta forma del trabajo productivo adopta diversas formas características. Examinemos algunas.

#### 1.1.1 La artesanía artística

Es aquella que nace de la sensibilidad artística y creadora de algunas personas y que las lleva a producir productos en los cuales la técnica descrita en el punto anterior se pone al servicio de la imaginación del artista, que plasma en diversas materias primas su concepción. Ejemplos de ello son el esmalte sobre metales, la joyería, la tapicería, etc. Productos normalmente de alto valor y para mercados restringidos.

Cuando se habla de artesanía artística diferenciada de la llamada popular o folklórica, no quiere decir que no exista entre ésta, productos de alto valor artístico, pero se hace la diferencia porque se desea mostrar una realidad existente más bien en los centros urbanos y que está más ligada a la cultura de la sociedad moderna. Se trata de los muchos hombres y mujeres que dedicados a la

búsqueda y desarrollo del arte concretizan su actividad artística produciendo bienes de diferentes tipos y formas. Valdría ciertamente la pena estudiar más a fondo cuántos son, qué producen, cuáles son las oportunidades que ellos tienen para realizar este trabajo artesanal, estudiando al mismo tiempo la posibilidad de incentivarlos.

### 1.1.2 Artesanía popular

Este tipo de trabajo artesanal se caracteriza por recoger del pasado, las técnicas de producción y los diseños con que nuestros ancestros producían los bienes manufacturados que requerían para la vida normal. Esta técnica productiva es heredada y adoptada por muchos hombres y mujeres de estos países, que aún viven en nuestros días casi como en la sociedad tradicional indígena o colonial, teniendo ellos algunas habilidades de trabajo manual, que representa junto al trabajo agropecuario, sus únicas posibilidades de sustento. Producciones típicas de este tipo de artesanía son las tapicería tradicional indígena o colonial, hilanderías y tejidos, el trabajo en greda, en cuero, utensilios de madera y en algunos casos el trabajo del metal (plata, oro, etc.).

### 1.1.3 Artesanía utilitaria

Se la podría distinguir a su vez en dos tipos: a) artesanía de servicios como por ejemplo reparación de zapatos, reparadores de muebles, trajes, etc.,...; b) artesanía productora de bienes, siendo ésta la que produce ciertos bienes de uso corriente en la comunidad, pero siempre usando lo que se puede llamar la tecnología artesanal y que se definía al comienzo de estas líneas. Son por ejemplo los artesanos que trabajan el mimbre, los mueblistas, sastres, zapateros, elaboradores de productos alimenticios (mermeladas, dulces, pasteles, etc.). Esta artesanía es denominada muchas veces "artesanía casera", puesto que el trabajo productivo se realiza normalmente en pequeñas piezas adicionadas a las propias casas de habitación y trabajan con sus familiares o muy pocos ayudantes.

#### 1.1.4 Industria artesanal

Aunque parezca un contrasentido hablar de industria artesanal, se cree que con ese término se puede caracterizar un tipo de organización empresarial que tiene toda la forma administrativa y de gestión de la estructura fabril y cuya tecnología productiva es artesanal. La existencia de estas empresas es más corriente de lo que aparece a simple vista. La administración, el diseño, la venta de los productos, el abastecimiento, etc. se hace en forma moderna, pero la producción es entregada a "trabajo casero" u organizada en talleres centralizados. Gran parte de la industria de la confección es de este tipo, como también en la industria del calzado, muebles, textil, productos alimenticios, etc. muchas de estas producciones se realizan bajo formas de producción artesanal.

Todas estas distinciones servirán para precisar, tanto en el capítulo de diagnóstico como en el de esbozo de estrategia, las diferentes realidades que se deben tomar en cuenta y las acciones diferenciadas que posiblemente se deban emprender.

#### 1.1.5 Juxtaposición de los tipos de artesanía

Los conceptos antes enunciados no definen en forma rígida a la artesanía artística, popular o folklórica y utilitaria. Hay entre ellas una relación. Por ejemplo, puede existir artesanía popular con alto valor artístico, como puede existir también productos hechos por artesanos llamados populares que podríamos clasificarlos como bienes utilitarios. También pueden existir bienes hechos por artesanos utilitarios que tienen una alta calidad tanto por el diseño como por la dificultad de su producción y por el requerimiento de una mano de obra muy especializada. Estos bienes pueden estar cerca de lo que se ha llamado artesanía artística.

No se trata entonces de definiciones rígidas sino de conceptos que ubican tipos de artesanías que en la realidad se encuentran entremezcladas.

## 1.2 La pequeña industria y sus diversos tipos de producciones

### 1.2.1 Pequeñas industrias productoras de bienes finales

Estas pequeñas empresas orientan su trabajo productivo a elaborar bienes que no requieren ni transformaciones, ni ensambles, ni mezcla o acabado posterior. Van directamente al mercado sin otro procesamiento. Estas industrias en general trabajan a stock y les es posible programar sus producciones y organizar sus programas financieros, etc. Las dificultades o riesgos que estas empresas toman son mayores, puesto que lo normal es que entren en una competencia con numerosas otras empresas de la misma rama. Ejemplos de estas empresas pequeñas, son las de productos alimenticios como embutidos, mermeladas, productos empaquetados del mar, carne, legumbres o frutas, productos de confitería, etc., algunos productos textiles; producto de vestuario y calzado; muebles; imprentas; químicos como productos farmacéuticos, cosméticos y perfumes; productos metálicos como cuchillería o herramientas manuales; etc.

Como se ve en este caso la pequeña empresa es productora independiente, compra a otras empresas muchas veces industriales materia prima elaborada o semi-elaborada y produce el bien final con el cual ingresa a la competencia. Estas empresas tienen problemas funcionales muy característicos y requieren especial atención como se verá más adelante.

### 1.2.2 Pequeñas industrias productoras de bienes para la sub contratación

Son aquellas empresas cuya especialización se centra en servir de suministradores de piezas y partes a otras industrias terminales que se dedican a armar, mezclar o acabar el proceso productivo. Estas empresas, a diferencia de las anteriores, trabajan por lo general a pedido y no a stock y dependen directamente de estas empresas finales que son las que fijan los montos de sus producciones, las exigencias técnicas y de calidad y por último fijan el precio. Se podría decir que estas pequeñas empresas se explican por el alto grado de especialización y división del trabajo que es característico de muchas producciones modernas, que dividen el proceso productivo entregando parte de él a unidades pequeñas que se dedican casi con exclusividad a esta tarea. En otros casos, dependiendo de las características del producto y del costo, las empresas terminales prefieren realizar estas producciones dentro de una sola planta y no sub contratan. Pero cada día es más generalizada la especialización del trabajo industrial generándose una amplia red de interdependencia y como afirmara un autor americano, "las grandes plantas no podrían operar eficientemente si su producción no estuviese integrada por la producción de cientos y aún de miles de otras plantas, tanto grandes como pequeñas. El taller mecánico con diez operarios no podría producir un automóvil (o un aeroplano) excepto a un costo astronómico; pero la planta con una línea de ensamble sería también menos eficiente de tamaño (y mucho más grande) si produjese todos los componentes de un automóvil o un aeroplano".<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> "The Rise of Small-Scale Manufacturing in Economic Development", Robert W. Oliver, Stanford Research Institute, 1957. Tomado del libro de Stanley y Morse op. cit., página 348.

Es necesario aclarar que en las empresas que orientan su producción al mercado con productos finales, en ellas también hay sub contratación o complementación. Por ejemplo una empresa de carteras de mujer puede sub contratar la hebilla a una empresa metal-mecánica, y ella a su vez como tiene más capacidad para elaborar piezas de cuero puede hacer de sub contratista para otra empresa. Pero en esta distinción si esta empresa está con prioridad dedicada a producir productos finales, en este caso carteras, se entiende como ubicada en el caso anterior de pequeñas industrias.

Ejemplos de estas empresas especializadas en sub contratación, son aquellas que se dedican a la matricería, aquéllas que hacen pernos, tuercas, remaches, tornillos y otros elementos industriales de sujeción, aquéllas que hacen piezas para industria automotriz o electrónica, empresas de fundición, refinación y aleación de algunos productos metálicos, etc.

En general en la mayoría de las ramas industriales existe sub contratación. Son pocas las empresas que no compran a otras empresas partes de su producto final, pero lo más generalizado y donde se dan nuevas formas de sub contratación, son en aquellas producciones que implican el ensamblaje o armado de múltiples pequeñas piezas.

### 1.2.3 Pequeñas industrias productoras de servicios industriales

Estas pequeñas empresas se dedican a reparar o componer productos industriales o complementar la producción de ellos, pero sin llegar a participar en la transformación de materia prima.

Ejemplos de estas pequeñas empresas son los talleres de reparación de automóviles, de electro-hogar, de maquinaria agrícola, de maquinaria industrial, etc. Pero también en el proceso productivo propiamente tal

hay pequeñas empresas que orientan su actividad a prestar servicios como impresión, galvanoplastia y limpieza o pulido de productos, fotograbado, tratamientos térmicos, metalización y grabado, etc. En la gran mayoría de estas empresas la importancia de la mano de obra es fundamental porque requiere en muchos casos de versatilidad y habilidad para realizar labores muy diversas y de poco volumen.

En general los talleres de servicio industrial se encuentran muy dispersos porque deben estar próximos al mercado que sirven, por lo que es normal que en su gran mayoría estos servicios sean prestados por pequeñas empresas que logran así mantener un contacto estrecho y contiguo al cliente.

Después de esta diferenciación elemental y básica de la realidad artesanal y de la pequeña industria se pueden analizar los problemas funcionales de estos estratos productivos.

## 2. Algunas consideraciones sobre la realidad artesanal

En esta parte del trabajo se va a orientar este análisis solamente a la artesanía artística y popular, dejando para el próximo subcapítulo la artesanía utilitaria.

Esta artesanía que será aquí el objeto de algunas observaciones, ha sido muy poco estudiada en los países del Pacto Andino, no sabiéndose realmente en forma científica cuántos son estos artesanos, qué producen y qué problemas tienen. Los estudios realizados han sido orientados más bien a la artesanía utilitaria y con este objeto en todos los países hay algunos análisis que normalmente se han hecho en forma conjunta para esta artesanía y para la pequeña industria (especialmente el estrato 5-19).<sup>1/</sup>

---

### 1/ Bolivia:

- a) Memorándum sobre la situación actual y el futuro desarrollo de la artesanía y la pequeña industria en Bolivia. Comisión Nacional de Artesanía y Pequeña Industria. Julio, 1971.
- b) Política General para el fomento de la industria mediana y pequeña y de la artesanía boliviana. Elaborado por el Centro para el Desarrollo Social y Económico (DESEC). Dr. Erwin Fröhlich, 1969.

### Colombia:

- a) El sector artesanal en el desarrollo colombiano. Miguel Urrutia Montoya, Clara Elsa Villalva. Revista de Planeación y Desarrollo.
- b) Industria Artesanal de Tolima. Guillermo Franco Camacho. Bogotá. CEDE, 1968.
- c) Artesanía en el Departamento de Antioquia. SENA. Medellín, 1968.

### Chile:

- a) Encuesta a la Pequeña Industria y el Artesanado de Chile. Servicio de Cooperación Técnica, 1968.
- b) Pautas de Acción para el Servicio de Cooperación Técnica de la Pequeña Industria y el Artesanado, 1966.
- c) Encuesta al artesanado en Chile. Servicio de Cooperación Técnica, 1963.

Se ha extraído de estos trabajos lo que más se ha podido con respecto a la artesanía denominada popular y artística, aunque ellos tocan muy parcialmente y sin diferenciar esta artesanía, definida en los términos que se hizo más arriba, de los otros tipos de actividad artesanal. A pesar de no contar con muchas bases empíricas, se intentará relevar su importancia.

Posteriormente se asimilará el estudio de la artesanía utilitaria, al análisis que se hará sobre la pequeña industria productora de bienes finales en el subcapítulo próximo.

En estas notas en las cuales se plantean especialmente algunos problemas de la artesanía popular y artística, se propondrá inmediatamente algunas líneas de acción tanto al nivel subregional como nacional para darle así mayor unidad expositiva al trabajo.

---

1/ (continuación)

Ecuador:

- a) Programa de Artesanías y Pequeñas Industrias (1969-1973) (versión preliminar para discusión). Secretaría General de Planeación Económica de la Junta de Planificación y Coordinación. Autores: Danilo Bassi (Experto OIT) y Gustavo Chambers (JUNAPLA), 1969.
- b) Resumen estadístico de artesanías y pequeñas industrias, 1965-1968. Dirección General de Fomento Artesanal y Pequeñas Industrias, 1969.
- c) Evaluación del programa de desarrollo artesanal. Junta Nacional de Planificación y Coordinación. Danilo Bassi Z. (Experto OIT), 1968.
- d) La Comunidad Artesanal en el Ecuador. Stanford Research Institute. Septiembre, 1966.
- e) La Artesanía. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Tomo III. (Versión preliminar), 1965.
- f) Investigación Nacional del Artesanado. Junta Nacional de Planificación y Coordinación. (Información Estadística.) 1960.

Perú:

- a) La Pequeña Industria y el Empleo en el Perú. Servicio del Empleo y Recursos Humanos. Septiembre, 1971.

## 2.1 Los problemas de la artesanía artística y popular

### 2.1.1 Características generales

En las áreas rurales, pueblos y villorios campesinos se mantiene la tradición de producir muchos productos de consumo de esas comunidades bajo formas artesanales. De allí surgen bienes que se cotizan en los mercados más amplios y modernos de las ciudades de estos países, no ya por el valor utilitario (que fue inicialmente en la mayoría de los casos el objetivo de estas producciones), sino por el valor ancestral que representa, por el colorido y diseño de sus formas, por el valor decorativo que en muchos casos esos productos tienen, existiendo productos artesanales de este género con auténtico valor artístico.

También estos artesanos llamados populares producen bienes utilitarios que tienen una alta calidad y que muchas veces en estos países no se han protegido, dejando que desaparezcan algunos productos que posiblemente podían enfrentar la competencia con los productos fabriles modernos. Ejemplos de esto son las producciones manuales de telas y alfombras. ¡Cuánta mano de obra podía haberse ocupado si se hubiese protegido la artesanía campesina del telar!

En muchas producciones, a lo mejor, no era necesario introducir tecnologías modernas habiéndose podido crear numerosas empresas artesanales que hubiesen satisfecho la demanda de esos productos con alta absorción de mano de obra.

Estos grupos sociales están muy repartidos en la geografía de los cinco países, existiendo enorme variedad de tradiciones que ellos de alguna manera conservan. La mayoría de estos grupos están relacionados al pasado y al presente indígena de estos países entre los cuales

se encuentran algunos con gran desarrollo de técnicas manufactureras. Otros grupos representan más bien la tradición española. Hasta hoy estas poblaciones son productores agropecuarios y, al mismo tiempo, se dedican a producir los bienes manufacturados para sus necesidades. Es normal que la mujer indígena entremezcle su actividad dedicada a cuidar el ganado, con la hilandería o el tejido de telas que requieren para su vestimenta o abrigo; o el indio de la sierra o del altiplano cultive su pequeña propiedad y sepa modelar la arcilla para proporcionarse los utensilios para la vida de la familia.

Esto es importante porque en las vastas poblaciones indígenas y en otros casos no indígenas sino de origen europeo, existe una habilidad manual enorme que puede llegar a constituirse en una posibilidad económica, si se desea abrir nuevas oportunidades para aumentar el bajo ingreso de estos grupos sociales.<sup>1/</sup> En muchos casos, el campesino o su mujer es al mismo tiempo un trabajador de la tierra y un artesano en potencia, siendo esta actividad la única que pueda realizar en forma complementaria al trabajo del agro, o quizás dedicándose totalmente.

---

<sup>1/</sup> Miguel Urrutia. Op. cit. pág. 43.

### 2.1.2 Las principales dificultades del desarrollo artesanal

Después de conocer y discutir con los encargados nacionales de las organizaciones que se ocupan de la artesanía artística y popular <sup>1/</sup>, es posible afirmar la casi total identidad de los problemas que afectan a estos artesanos.

- a) El primer problema es la gran atomización y dispersión de esas producciones, con pocas organizaciones que los agrupen y con las cuales fuese posible desarrollar programas de asistencia, fomento y comercialización.
- b) En segundo lugar, falta conocimiento no sólo cuantitativo de la realidad sino también de investigación de las diversas técnicas de producción, diseño, uso de colores, materias primas, etc., para poder orientar y mantener la artesanía con los rasgos más propios de la cultura o subculturas que ellos representan.
- c) Estos artesanos, como en su gran mayoría, trabajan temporalmente en esta actividad complementando sus labores agrícolas, no producen con regularidad, haciéndose difícil para las organizaciones de comercialización programar ventas y entregas de productos.
- d) En general, no cuentan estas instituciones con la capacidad de asistencia técnica para que sobre la base de investigaciones realizadas puedan mejorarse la irregular calidad y el diseño de muchos productos artesanales.

---

1/ Bolivia: Artesanías bolivianas. Sr. Rossel y Sr. Wayllard, Director y Subdirector.

Colombia: Artesanías de Colombia. Sr. Eduardo Vergara, Gerente Comercial.

Ecuador: Organización Comercial Ecuatoriana de Productos Artesanales.  
Dr. Vásquez, Gerente General.

Chile: Servicio de Cooperación Técnica y COCEMA.

Perú: Artesanías del Perú. Sr. Rodolfo Nier y Teran, Gerente General.  
(Ver anexo 1).

- e) Tampoco tiene el artesano medios económicos para instalarse apropiadamente, comprar buenas materias primas, etc. Ninguna de las organizaciones de comercialización cuenta con los recursos suficientes para entregar materia prima o, muchas veces, pequeñas herramientas y maquinarias con las cuales, sin perder la originalidad y valor de la técnica manual, pueda aumentarse la productividad del artesano.
- f) La producción artesanal en su mayor cantidad se comercializa a través de intermediarios, los que en muchos casos reciben el mayor provecho del trabajo de los artesanos, al vender su producción con márgenes de utilidad enormes y pagándoles a estos precios excesivamente bajos.
- Estos intermediarios, al controlar el poder de compra, influyen enormemente en el diseño de los productos, muchas veces llegando a degenerar los auténticos rasgos de una determinada producción artesanal.
- g) Las empresas de comercialización artesanal del Estado cumplen un importante papel al seleccionar los productos que ellas adquieren en función de la calidad del producto y del diseño del mismo creando así un efecto de educación artesanal tanto en la demanda nacional como en los productores mismos, puesto que al verse marginados de la adquisición por parte de la institución estatal al no cumplir las exigencias que el centro comercializador impone, tratan de superarse.
- h) Las agencias comerciales estatales hasta ahora en los cinco países han tenido pocos resultados en la promoción de la organización artesanal, por ejemplo, a través de cooperativas de abastecimiento y comercialización.

Q

Algunas de éstas, por múltiples razones, han desaparecido. Los esfuerzos más generalizados han sido hechos en Perú, pero con resultados, según el Gerente de Artesanías del Perú, bastante negativos. En este momento, está más desarrollada la relación directa con cada artesano individual (14 000 en Perú). En Ecuador, también se han hecho esfuerzos por promover organizaciones cooperativas artesanales, 13 de las cuales trabajan con la Organización Comercial Ecuatoriana de Productos Artesanales (OCEPA). Esta empresa opera con 300 artesanos permanentes que trabajan para ella y 1 500 artesanos a los cuales se les hacen compras ocasionales. En Bolivia, subsisten pocas cooperativas artesanales y sólo trabajan con 150 artesanos individuales especialmente ubicados en La Paz y Cochabamba. Las fallas o dificultades de estas cooperativas han estado, según algunos informantes, en la falta de capacidad administrativa, falta de capital de explotación y falta de una promoción de sus productos en el mercado interno.

- 1) El mercado nacional de productos de la artesanía en estos países es todavía pequeño y no se realiza una promoción realmente nacional por adquirir este tipo de productos. Además, las organizaciones de comercialización tienen pocos locales de ventas. En Perú son más numerosas las tiendas de productos artesanales surgidas tanto de la iniciativa particular como de Artesanías del Perú. Esta organización posee actualmente 6 galerías, dos en Lima, 1 en Arequipa, 1 en Cuzco, 1 en Huancayo y 1 en Iquitos. En los otros países existen pocos locales apropiados de comercialización.

j) En la exportación de productos artesanales también han incursionado los cinco países del Pacto Andino. Los resultados no son halagüeños. Según informaron los gerentes de las empresas estatales, la exportación de estas empresas alcanza las siguientes sumas en 1970:<sup>1/</sup>

Cuadro 9

EXPORTACION DE PRODUCTOS ARTESANALES EN LOS PAISES  
DEL PACTO ANDINO

(cifras aproximadas)

Pais	Monto (dólares)
Bolivia	25 000
Colombia	200 000
Chile	35 000
Ecuador	403 000
Perú	500 000
Total	1 163 000

Fuente: ILPES, elaborado sobre cifras aproximadas entregadas por las organizaciones de comercialización de productos artesanales de los países.

<sup>1/</sup> Según el consultor de la Corporación Andina de Fomento (CAF), señor Jorge Turrene las exportaciones totales de los países del Grupo Andino considerando el sector público y privado y las ventas a turistas, serían como mínimo US\$4 434 000 y como máximo US\$8 677 000.

Para dos países se tiene la desagregación de estas cifras de exportación por país de destino, entre los cuales es notoria la orientación de las exportaciones hacia los Estados Unidos.

Ecuador exporta a los siguientes países: (cifras 1970 aproximadas)

a) Estados Unidos	US\$200 000
b) Canadá	50 000
c) Europa	80 000
d) Chile	30 000
e) Argentina	18 000
f) Colombia	15 000
g) Brasil	10 000

Total	<u>US\$403 000</u>
-------	--------------------

Perú exporta a los Estados Unidos 400 000 dólares, 80 000 a Europa y, entre los países andinos, US\$20 000.

Todas estas cifras muestran lo exiguo de las exportaciones de este rubro. Interrogados todos nuestros interlocutores sobre la posibilidad de aumentar las exportaciones, en todos los casos manifestaron el haber detectado nuevos mercados, más amplios, con grandes posibilidades para algunos de sus productos. Las razones por las cuales no se ha logrado captar esos mercados son muchas y de diferente índole.

La primera explicación en relación a la exportación hacia terceros países y, seguramente, la más importante no está en la capacidad productiva, sino en el costo de la promoción, instalación y administración de una empresa de esta naturaleza que pareciera ningún país individualmente puede solventar.

Los intentos, aún en el caso de Perú, que ciertamente tiene una organización artesanal más desarrollada al nivel nacional, no han prosperado y sólo se ha logrado exportar sumas pequeñas.

La segunda razón tiene que ver con la forma en que se promueven los productos para la captación de los nuevos mercados. Un país, por ejemplo, asiste con muestras de sus productos a una exposición de artesanía como las que existen en Europa. Un importador se interesa y desea colocar un pedido. Este, normalmente, es por grandes cantidades que el país en un momento no está en condiciones de exportar, por no tener stock o porque no está preparada la capacidad productiva para responder en breve plazo a ese requerimiento. Así se pierde el mercado y se imposibilita dar un impulso a esta actividad productora.

Entre estos países el intercambio de los productos artesanales, como se ha visto, es muy pequeño y no existen sino esporádicas iniciativas que no han logrado hasta ahora concretarse en un intercambio más permanente.

## 2.2 Algunos criterios para iniciar una estrategia andina de fomento y exportación de productos artesanales

Es necesario reconocer que los intentos y experiencias realizadas en el campo artesanal hacen que exista ya en los países andinos un cúmulo de conocimientos que es importante recoger, sistematizar y, en muchos casos, profundizar. Todavía no se ha intentado seriamente realizar un buen trabajo sobre el tema en los cinco países y se cree que la Junta del Acuerdo debe propiciarlo.

Las líneas que siguen tratan de ser sólo un esbozo de las principales ideas sobre las cuales debiera centrarse una estrategia andina en el campo artesanal, tomando como base las instituciones que ya existen.

### 2.2.1 El fomento de la artesanía al nivel nacional

Pareciera que hay tres ideas centrales alrededor de las cuales debiera basarse una consolidación de la acción en este campo:

- Organización de los artesanos
- Apoyo financiero y técnico a las instituciones especializadas
- Aumento de la demanda interna

a) Si bien es cierto, es necesario reconocer los relativos fracasos o dificultades en algunos países de las organizaciones cooperativas de artesanía, no es posible pensar como conclusión que se ha de renunciar a la idea de la organización.

En primer término, sería necesario hacer un examen de las causas de los posibles fracasos de estas experiencias y estudiar cuál podría ser la mejor estructura. A este respecto hay personas que trabajando en este sector tiene la hipótesis que la forma cooperativa,

como lo afirmó un ejecutivo de una empresa de comercialización estatal, es demasiado pesada y burocrática para lo que requieren los artesanos. No se tiene aquí la pretensión de sugerir, ni siquiera esbozar, cuál debiera ser la forma de réemplazo, pero se cree que es éste un aspecto fundamental, puesto que no será posible realmente hacer ningún buen programa artesanal si no se cuenta con una contraparte que no sean los miles de artesanos individuales y dispersos. Para el adiestramiento, para la asistencia técnica, financiera, para programas de reconversión de sus actividades, para mejorar los canales de abastecimiento y comercialización, etc., el desarrollo de la organización es indispensable. Sería demasiado oneroso para el estado hacer programas de fomento y asistencia para cada artesano.

- b) También podría ser necesario reforzar financiera y técnicamente las instituciones estatales dedicadas a la artesanía. En primer lugar, los organismos dedicados a la comercialización no poseen suficientes medios económicos para asistir a los artesanos otorgándoles adelanto de materias primas y herramientas; no pueden ampliarse, ni abrir nuevas tiendas, ni hacer promoción de ventas, ni investigaciones y estudios sobre la realidad artesanal.

En la Organización Boliviana de Artesanía trabajan 10 personas en total, en Ecuador 17, en Perú 32, es decir, es casi imposible para estas instituciones cumplir con los requerimientos que un programa nacional de artesanía exigiría.

En segundo término, si se realiza un programa hacia el exterior será indispensable lograr consolidar estas instituciones, de comercialización, ampliar su radio de acción, puesto que como se informaba en párrafos anteriores, son aún muy poco numerosos los artesanos que trabajan para estas agencias. Todo lo cual va a implicar la necesidad de darle mayor capacidad financiera a las instituciones especializadas.

En último término, podría ser necesario especializar las organizaciones dividiendo al interior de ellas la función comercial con aquella de adiestramiento y capacitación, investigación y promoción de la organización, de tal modo de no cargar en los precios de venta esta inversión, sino más bien ella sea realizada a cargo de la comunidad nacional. Es lógico que debe realizarse este trabajo con una orientación y programación conjunta para ambas funciones estrechamente coordinadas. Mezclar ambas tareas puede debilitar la agresividad comercial o puede dejarse en un segundo plano la acción de fomento y asistencia.

- c) Por último, una política nacional en materia artesanal debe lograr ampliar el mercado para estos productos de tal modo de llegar a generar una masa de producción, de la cual sea posible seleccionar realmente la de mejor calidad para la exportación. Los montos de las ventas nacionales de las organizaciones de comercialización estatal son reducidos. Bolivia vende US\$2 500 mensuales; Perú, US\$40 000; Colombia, US\$17 000 y Ecuador, US\$23 000. (Cifras 1970 dadas en forma aproximada por los ejecutivos de las

empresas de comercialización). Se cree, en consecuencia, que sería un objetivo importante el lograr desarrollar el consumo interno favoreciendo y, a lo mejor, subsidiando la producción artesanal junto a una imaginativa promoción comercial que podría estar estrechamente ligado al desarrollo turístico.

### 2.2.2 La promoción de exportaciones de productos artesanales

Sobre la base de esta infraestructura nacional ya lograda y buscando ampliarla y consolidarla, sería posible abordar en forma conjunta, por parte de los países andinos, un programa de exportación de estos productos. Aquí sólo se esbozan algunas sugerencias que podrían ser la base de un estudio más profundo y acabado.

Se verán dos ámbitos diferentes en un programa de esta naturaleza.

El primero es el del mercado andino y el segundo aquél de terceros países.

- a) La promoción de exportaciones entre los países del acuerdo subregional podría comenzar por un simple "trueque" de productos en consignación entre las agencias comerciales existentes. Es decir, cada país manda a los cuatro restantes un volumen determinado de mercaderías artesanales, que será devuelto en productos de la artesanía de los otros países. Con una buena promoción intensiva se coloca a la venta al público estos bienes. Después de un tiempo se realizaría la evaluación de cuáles fueron los productos que lograron la mayor aceptación comercial. Para realizar este "trueque" sería necesario suprimir temporalmente los gravámenes o sacar de la lista de excepción aquellos que constituirían el objeto de este "acuerdo" especial, por tiempo definido de intercambio de productos artesanales de manera de iniciar esta experiencia sin mayor dificultades.

Para definir cuáles serían "productos artesanales" intercambiable, de tal modo de que no se introdujeran por esta vía otros productos que los deseables, se sugiere la posibilidad de que ante la dificultad de tal definición producto por producto, se podría reconocer como "producto artesanal" en esta etapa a aquel que sea aceptado como tal por las organizaciones oficiales especializadas y que serían las encargadas de realizar la colocación de los productos con una comisión determinada.

En relación al monto de este trueque, debiera comenzarse por volúmenes pequeños, de tal modo de no dañar en un primer momento la demanda de producciones nacionales que podrían verse afectadas cuando de cuatro países se introduce este nuevo flujo de oferta.

Otra dificultad que podría presentarse sería la de evaluar la correspondencia de las cantidades de productos puestos a consignación por un país en los mercados de los restantes. Habría que estudiar la forma de valorar el monto para que no se provoquen desequilibrios muy manifiestos.

En este primer "acuerdo" se sugiere la posibilidad de establecer que los 5 países abran tiendas "andinas" de productos artesanales en los aeropuertos internacionales importantes. Lo mismo podría estudiarse para que en los vuelos internacionales de todas las líneas aéreas de la subregión se ofrezcan en venta algunos productos artesanales. Con toda esta experiencia se obtiene una rica información de prueba que servirá entonces para que la Junta del Acuerdo, quien debiera coordinar y evaluar esta primera etapa, presente a los países un programa de liberación de aquellos productos que pueden ser objeto de comercio intra-subregional, de tal modo de generar así un flujo sostenido de intercambio de estos bienes.

b) En relación a la exportación hacia terceros países, también se podría dividir en dos etapas. La primera de ellas sería la de comenzar abriendo dos o tres tiendas en algunas grandes capitales del mundo. Por ejemplo, Tokio, París, Nueva York. En ellas se exhibiría para la venta en detalle los productos artesanales andinos, logrando así, no sólo adquirir experiencia y conocimiento de la demanda, sino también establecer agencias comerciales que puedan ser la base para otros objetivos más amplios.

Es importante comenzar así, porque no se corre el riesgo de promover ventas que después no se cumplen, porque los pedidos de muchas casas especializadas son de volúmenes que nuestros países no están preparados para entregar. Esta es la experiencia de casi todas las agencias actuales de comercialización. Mientras que de esta manera se logra ir generando un presego que puede llegar a grandes ventas masivas.

En esta etapa puede realizarse, en los locales antes mencionados, acopio de productos, de tal modo de que una vez reunidas las existencias se ofrecería, por ejemplo, a una gran tienda de cualquier país próximo, la organización de una semana o quince días de exposición y venta de productos andinos que decorarían todos los escaparates durante ese período. De esta manera, se pueden ir buscando nuevas posibilidades sin comprometerse a entregas por montos fijos y constantes de productos con calidades, diseños similares hasta cuando no se tenga toda la infraestructura nacional bien organizada y consolidada.

La segunda etapa de esta estrategia sería la de formar, con toda la base de conocimiento y experiencia adquirida, una empresa multinacional especializada en la promoción y venta en el mundo de la producción artesanal. Ello podría lograrse con la participación de las cinco estructuras nacionales de comercialización y con créditos o aporte de la Corporación Andina de Fomento. Esta empresa respondería al hecho que significa tener una producción artesanal tan rica y diversificada, pero sin ser posible comercializar en el exterior por cuenta de cada país individualmente por los grandes montos de inversión que ello requiere para el volumen de producción de cada país.

En conclusión, alrededor de estas ideas y de otras, sería posible emprender un estudio operacional y práctico que tenga como objetivo central lograr crear una dinámica para aprovechar la habilidad y capacidad productiva de esa enorme cantidad de hombres y mujeres de nuestros pueblos que hoy están marginados y con bajos ingresos. Puede ser esto una responsabilidad de la integración andina el intentar abrir este camino.

### 3. La pequeña industria, su papel y sus problemas funcionales

#### 3.1 Hipótesis básica

Aunque sea un tanto arriesgado, es necesario reducir todo el conjunto de información que se presenta a continuación sobre el funcionamiento de la pequeña industria en los países andinos, a una hipótesis central sobre la realidad industrial en la cual se ubiquen los problemas del estrato pequeño.

El enunciado de esta hipótesis nace de la lectura del material existente que describe o analiza la problemática de la pequeña empresa y del contacto directo con los empresarios, con las instituciones estatales de fomento, financieras, etc. tanto en Chile como también en los otros países del Pacto Andino <sup>1/</sup>. En esta primera aproximación puede no ser totalmente afinado el análisis pero se espera que las líneas que siguen sirvan para dar algunos pasos hacia la mejor comprensión y conocimiento de esta realidad industrial.

Se cree que la funcionalidad de la pequeña industria en estos países con desempleo y escasos recursos de capital, está limitada y determinada por una situación de marginalidad al interior de la estructura industrial existente. Esta estructura se caracteriza por el predominio asignado en el proceso de industrialización a las grandes y modernas unidades productivas. Las estrategias industriales han sido orientadas y dirigidas por un centro de poder, quien ha decidido la política concreta derivadas de la estrategia, en forma indiscriminada por rama o subrama y otorgándole a la pequeña industria insuficientes medios para su funcionamiento.

Hay en este enunciado conceptos que parece necesario precisar; ellos son:

- situación de marginalidad
- estructura industrial existente
- centro de poder y
- política industrial

Quando se habla de "situación de marginalidad" se está refiriendo a una forma de relación de las pequeñas unidades con los centros industriales, financieros (públicos o privados), con el poder político, y en general con

---

<sup>1/</sup> Ver anexo 1 y 2.

la estructura industrial existente, quienes no han incorporado o facilitado selectivamente a las pequeñas unidades, hacer un completo aporte a la tarea industrializadora. Existe una relación entre la pequeña empresa y la estructura industrial, pero sin precisar el "margen" dentro del cual debe actuar y las políticas que requiere para su normal funcionamiento. La pequeña industria como se verá en los párrafos que siguen está como desvinculada de quienes deciden la política industrial y estos no han ubicado con precisión su papel, no lo han determinado y por lo tanto no se ha descubierto la potencialidad que en ella podría existir.

Por "estructura industrial existente" se entiende el resultado, no de una precisa y acabada orientación de cómo debe realizarse el proceso de industrialización de estos países, sino más bien de las orientaciones básicas o ideas fuerza que han estado presente en las políticas industriales que ellos han adoptado. En principio, se puede afirmar que estas orientaciones han puesto el acento en la función de la empresa con tecnología sofisticada, con grandes inversiones, con poca mano de obra ocupada. No se ha estudiado el papel que pueden jugar otros niveles tecnológicos como posibles instrumentos, en determinadas ramas industriales, más apropiadas a nuestro propio camino de desarrollo. La dinámica exportadora de bienes de capital de los países industrializados creadores de tecnología, tienen en estos países un ambiente apto para sus fines. La intensa modernización de la tecnología industrial realizada por ellos se hace presente bajo mil formas en estas naciones y se adopta, quizás demasiado fácilmente, una influencia tecnológica que posiblemente no sea la más adecuada a la realidad andina.

Estas situaciones han plasmado "políticas industriales" que han tendido a implantar la tecnificación industrial en la mayoría de las ramas industriales con poca discriminación. Ello ha llevado a que gran parte de los medios o instrumentos con que cuentan los países hayan sido orientados a la creación de estas industrias de gran tamaño y con la tecnología más avanzada. El crédito, la asistencia técnica, las leyes tributarias, etc. han sido puestas al servicio del desarrollo o consolidación de una fuerte estructura central (pública o privada) basada en este tipo de empresas, muchas veces olvidando importantes objetivos sociales.

Esta estructura central con base en una fuerte concentración empresarial de tipo financiero-industrial se ha constituido, junto al poder político en el agente industrializador de mayor significación. Este centro financiero-industrial co-dirige con el poder político las tareas del desarrollo fijando los objetivos socio-económicos y distribuyendo los medios. En esta responsabilidad ambos se requieren. El poder político para acelerar y aumentar el proceso de ahorro e inversión que le dé como resultados un aumento del producto y también aumento del empleo, para así consolidar su base de sustentación. El centro financiero-industrial requiere el marco jurídico-institucional, el respaldo socio-político y reglas de juego con las cuales operar con seguridad y garantías.

Dentro de este marco la pequeña empresa aislada no juega hasta ahora sino papeles secundarios, puesto que si se le hubiese asignado claramente una función dentro del proceso de industrialización, ello se reflejaría en políticas, instituciones, medios, leyes u otros elementos con que hoy no cuenta.

### 3.2 La función teórica de la pequeña industria en nuestros países

Cuando se habla de pequeña industria no se está, como se ha dicho anteriormente, refiriéndose a un concepto formal y rígido de tamaño. Se está pensando en este rango, porque expresa una realidad tecnológica, administrativa, empresarial que puede determinarle características propias diferentes a empresas de otros estratos productivos. Este "tamaño" es un concepto relativo, porque pueden existir empresas de más de 50 personas ocupadas que presenten similares problemas o posibilidades que empresas pequeñas e incluso artesanías.

Para estas pequeñas empresas, consideradas elásticamente bajo un punto de vista funcional y estadístico, se estaba considerando en el punto anterior, la posibilidad de una mayor incorporación en las orientaciones y políticas de industrialización. Si ello es así, quiere decir que se les está atribuyendo un papel, que se piensa deben cumplir, es decir, una función en el proceso de desarrollo industrial. ¿Cuál puede ser el aporte que las pequeñas unidades deberían hacer a la industrialización de estos países? Esta pregunta es necesario responderla antes del análisis funcional porque fija, con la hipótesis básica planteada antes, el marco de referencia con el cual será posible realizar el diagnóstico funcional de la pequeña industria.

### 3.2.1 La pequeña industria y el empleo

Sin pretender, ni mucho menos agotar este importante tema que requiere de mayor análisis empírico y desagregación de la información, se cree que las pequeñas unidades en algunas ramas pueden hacer un importante aporte a la absorción de mano de obra. Ello se basa más que en el tamaño, en la variedad tecnológica que estas pequeñas unidades pueden usar en su labor productiva. Creemos con Don Raúl Prebisch<sup>1/</sup> que "debemos aproximarnos al problema tecnológico con un concepto de pluralidad. En otros términos, agrega el Doctor Prebisch, nosotros tenemos que combinar técnicas altamente intensivas en capital con técnicas intermedias y tradicionales. La combinación de estas tres formas, con su adecuada graduación, dependerá de la disponibilidad de recursos para la inversión y de la dimensión de los problemas de absorción de mano de obra. En mi punto de vista, si las inversiones de capital con alta e intermedia densidad técnica no es suficiente para cumplir este segundo propósito, el desarrollo de pequeñas industrias es esencial para completar este proceso desde un punto de vista económico como también social".

Con este objeto, sería necesario determinar en qué producciones es posible hacer realidad políticas industriales diferenciadas, en las cuales se puedan realizar las combinaciones de uso de diferentes grados de tecnologías que propone el Doctor Prebisch, dependiendo ello de si la relación producto-capital es más alta en empresas con tecnología menos sofisticada. Hay algunos estudios que afirman que existiría un importante campo para desarrollar estas pequeñas o medianas empresas con tecnologías absorbedoras de mano de obra.<sup>2/</sup> El problema

---

<sup>1/</sup> The role of small scale industry in the absorption of manpower. Raúl Prebisch. Memorandum interno. Julio 1971, página 3.

<sup>2/</sup> Ver "El doble carácter del desarrollo industrial en el Japón". Industrialización y productividad. Boletín N° 8. Naciones Unidas, N.Y. 1964. Página 47-59.

Ver también en anexo bibliográfico otros estudios sobre este tema.

reside en que, en América Latina se ha hecho muy poca investigación sobre este tema, quizá porque se aceptó muy apriorísticamente que su industrialización debía basarse solamente en aquellas empresas modernas con tecnología muy intensiva en capital.

Este planteamiento no recoge ni resuelve todos los graves problemas que presenta la realidad de los países andinos para realizar una industrialización en una sola vía. Los problemas demográficos, la hipertrofia del sector terciario, la sobre-población agrícola, la falta de capacitación de la mano de obra, los graves desajustes de nuestro comercio exterior y los consecuentes déficits de balanzas de pago, las dificultades de financiamiento, los aumentos constantes de los costos de la tecnología y por lo tanto de las inversiones industriales, etc. son todos ellos elementos de la realidad que señalan la necesidad de precisar políticas industriales discriminatorias o selectivas en las cuales se determinen ramas y subramas, en donde se privilegien técnicas o muy modernas, o técnicas de producción de otro grado de evolución.<sup>1/</sup>

No se trata, con esta afirmación, de volver ciegamente hacia el pasado tecnológico, sino más bien revisar en profundidad la reserva mundial de ideas científicas y tecnológicas disponibles tratando de encontrar nuevas combinaciones, "comenzando con los métodos tradicionales y usando el conocimiento moderno para mejorarlos, reviviendo los métodos modernos de los países altamente desarrollados, adaptándolos a las condiciones de los países de nuevo desarrollo, analizando los problemas tecnológicos de estos países directamente, para aplicar nuevos métodos, empleando investigación y desarrollos nuevos".<sup>2/</sup>

---

1/ Ver "Investment Policies and 'Dualism' in Underdeveloped Countries".  
Albert O. Hirschman. American Economic Review. September 1957. Especial-  
mente página 561-562.

2/ E. Stanley y R. Morse. Op.cit. página 390.

Como se ha dicho, se debe reconocer que en América Latina, es muy poco lo que se ha hecho en este campo tan importante para enfrentar el problema del empleo. Es sorprendente que haya habido muy pocos adelantos de ingeniería tendiente a revisar la tecnología industrial más apropiada a esta realidad. India, China y Japón son ejemplos que comprendieron a tiempo este camino.

### 3.2.2 La pequeña industria y la capacidad empresarial

Alrededor de los conceptos de Schumpeter citados en el capítulo primero, se puede anotar que la densidad de capacidad y dinamismo empresarial es uno de los aspectos fundamentales y condicionantes del desarrollo económico. Cuando en un país se generaliza este "espíritu de empresa" se está con ello posibilitando que un vasto número de agentes sustenten la tarea de la industrialización sobre bases más sólidas.

Esta responsabilidad puede ser asumida por los pequeños empresarios, que al tomar iniciativa y riesgo comprometiendo muchas veces sus restringidos capitales están demostrando una potencialidad empresarial que es necesario saber aprovechar y estimular.

El provocar la emergencia de esta capacidad empresarial es una de las primeras responsabilidades de un sistema socio-económico que busca acelerar su desarrollo.

P. Bairoch demuestra en su libro sobre "La Révolution Industrielle et Sous-développement",<sup>1/</sup> que en Inglaterra y Francia se gestó una corriente cultural, económica e institucional en vastas zonas o regiones de esos países que privilegiaban y promovían a todo a aquél que iniciaba una nueva actividad. En su inmensa mayoría empresas pequeñas, porque la concentración industrial es un fenómeno de este siglo, y según P. Bairoch "fue la estructura poco concentrada

---

<sup>1/</sup> "Révolution Industrielle et Sous-développement". Paul Bairoch. SEDES, Paris 1963. Página 117-119.

la que creó condiciones favorables al reclutamiento de dirigentes de industria. Del hecho del gran número de pequeñas empresas, fue abierta una posibilidad más grande a esta industria naciente para encontrar empresarios más aptos técnica y psicológicamente. Con este vasto ambiente de "reclutamiento" las posibilidades se encontraron considerablemente acrecentadas de ver emerger, de esta masa de pequeños empresarios, hombres que pudiesen adaptarse perfectamente a las completamente nuevas funciones requeridas por la nueva industria".<sup>1/</sup>

En esta etapa de desarrollo de los países andinos el incentivar la capacidad creadora de muchos empresarios pequeños puede llegar a ser una escuela importante para el surgimiento de una auténtica base empresarial en estos países.

Esta necesidad queda de manifiesto aún en países como los europeos que han llegado a un avanzado nivel de desarrollo industrial. La capacidad empresarial que han demostrado los pequeños industriales de esos países es considerada como un importante factor, en el pasado y en la actualidad, que sirve para ayudar eficientemente en los esfuerzos de desarrollo industrial. Así lo aprecia, por ejemplo, la Comisión de las Comunidades Europeas, en el memorándum que ésta presentó al Consejo de la misma, sobre la política industrial de la Comunidad. "El papel de la pequeña y mediana empresa en una economía con fuerte desarrollo tecnológico es considerable. Se ha constatado que numerosas innovaciones provienen de invenciones desarrolladas en el seno de pequeñas empresas. El marco de la pequeña empresa aparece, en efecto, a menudo mejor adaptado a ciertas innovaciones que aquel de la grande".<sup>2/</sup>

Pero no solo se manifiesta esta capacidad empresarial en la capacidad innovadora de los pequeños empresarios industriales, sino también en la creación de nuevas empresas. En una economía desarrollada como la alemana los nuevos establecimientos que se crean parten en su generalidad como pequeñas empresas.

---

<sup>1/</sup> P. Bairoch. Op. Cit. pág. 119.

<sup>2/</sup> "La Politique Industrielle de la Communauté". Mémoire de la Commission au Conseil. Commission des Communautés Européennes. Bruxelles, 1970. Pág. 212.

Quadro N° 10

CREACION DE NUEVOS ESTABLECIMIENTOS EN ALEMANIA

Sector	Año	Número de establecimientos	Personas ocupadas	Promedio de ocupados por establecimiento
Total	1964	159	5.191	32
	1965	161	4.731	29
	1966	114	4.624	40
	1967	130	3.969	30
Alimento	1964	13	649	50
	1965	11	287	26
	1966	7	229	32
	1967	14	432	30
Textil	1964	10	599	60
	1965	5	132	26
	1966	2	32	16
	1967	6	188	31
Vestuario	1964	25	648	26
	1965	31	755	24
	1966	19	1.310	69
	1967	23	688	30
Maderas y muebles	1964	8	303	38
	1965	4	161	40
	1966	3	74	24
	1967	11	304	27
Cuero	1964	5	106	21
	1965	6	292	48
	1966	4	90	22
	1967	4	113	28
Química	1964	22	552	25
	1965	23	534	23
	1966	16	820	51
	1967	22	749	34

(cont.)

(cont.)

Minerales no metálicos	1964	-	-	-
	1965	1	218	218
	1966	2	178	89
	1967	1	10	10
<hr/>				
Metalurgia y mecánica	1964	38	813	21
	1965	43	1.169	27
	1966	39	962	24
	1967	29	806	27
<hr/>				
Construcción eléctrica	1964	8	188	23
	1965	13	265	20
	1966	12	629	52
	1967	8	127	15
<hr/>				
Otros	1964	30	1.333	44
	1965	24	918	38
	1966	11	300	27
	1967	12	552	46

Fuente: Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland. Institut für Raumforschung. Bonn. En "La Politique Industrielle de la Communauté". Op.cit. pág. 86.

En el cuadro N° 10 se observa cómo en algunos sectores industriales con información para cuatro años, el promedio de personas ocupadas en los nuevos establecimientos corresponde al rango estadístico que se ha aceptado como pequeña industria. Ciertamente no se conoce la inversión por persona en estas empresas. Pero se piensa que esta información es un índice de la capacidad empresarial de la pequeña industria alemana.

Estos ejemplos parecen importantes solamente para insinuar la necesidad en los países andinos de abrirle un camino y darle oportunidades a que se desarrolle y expanda sobre todo en las nuevas generaciones la vocación empresarial.

### 3.2.3 La pequeña industria y la formación de capital

Los requerimientos de ahorro-inversión que trae implícito cualquier proceso de industrialización hace que sea importante el incentivar el mayor número de personas a generar los recursos internos que este proceso requiere. En esta perspectiva, el pequeño empresario hace su aporte cuando, para la formación de la empresa como para desarrollarla, debe hacer pequeños pero sostenidos esfuerzos de ahorro. Se puede suponer que estos esfuerzos no hubiesen sido hechos sin tener la motivación próxima y práctica de ver que un sacrificio del consumo, invertido en su empresa puede significarle un mayor ingreso futuro. Para ejemplarizar, el lector se puede colocar en la alternativa teórica de la disponibilidad al ahorro entre dos personas: un profesional con un determinado nivel de ingreso y un pequeño empresario con igual ingreso. La conclusión aparece, por lo menos teóricamente, clara, al presumir una motivación mayor por parte del empresario.

Este esfuerzo, surge más necesario cuando se observa el aumento del costo del capital industrial para nuestros países subdesarrollados, comparándolo con lo que ha sido este costo para los países hoy industrializados.

En la estimación hecha por P. Bairoch se puede apreciar esta diferencia:

Cuadro N° 11

ESTIMACION DEL COSTO DEL CAPITAL INDUSTRIAL POR ACTIVO DEL TIPO  
DE AQUEL EXISTENTE EN LOS ESTADOS UNIDOS HACIA 1950 EXPRESADO EN  
MES-SALARIO DE UN PAIS SUBDESARROLLADO MEDIO 1/

	Proporción con respecto al capital total en % 1	Costo en mes de salarios en U.S.A. 2	Diferencia entre costo expresado en meses-salarios de U.S.A. y el expresado en meses-salarios del país sub- desarrollado 3	Costo en mes- salario del país subdesa- rrollado (2x3) 4
a) Equipamiento	(19%)	(5,5)	17	(99,5)
b) Estructura	(23%)	(6,7)	5	(33,5)
A. Capital fijo (a+b)	42%	12,2	-	127,0
c) Material en stocks	(52%)	(15,1)	15	(226,5)
d) Salarios y tratamientos	(6%)	(1,7)	1	(1,7)
B. Capital circulante (c+d)	58%	16,8	-	228,2
Capital Total (A+B)	100%	29,0	-	355,2

1/ Paul Bairoch. Op.cit. Pág. 196.

Esto está indicando que estos países deben asumir una pesada carga en la formación de su capital industrial. Este esfuerzo necesario debe llevar a buscar la mayor movilización del ahorro interno requerido para financiar la cada día más costosa inversión industrial. En esta perspectiva la pequeña industria puede hacer su aporte.

#### 3.2.4 La pequeña industria y el desarrollo regional

Un proceso de desarrollo implica la utilización de todos los recursos disponibles en un país. Muchas veces se observa en estos países que, importantes áreas geográficas quedan marginadas del progreso, concentrándose éste en grandes centros urbano-industriales que atraen hacia sí fuertes corrientes de migración interna, creándose innumerables problemas sociales.

Cuando se busca descentralizar esta ya hipertrofiada realidad urbana, parece posible pensar en la pequeña industria como importante factor de desarrollo de zonas atrasadas y también como elemento ocupacional que logre frenar en esas regiones los movimientos internos de población.

La gran empresa puede realizar esta función, pero muchas veces se encuentra con el hecho que su instalación, por diversas razones, no logra ser económica. En este caso, más fuerte aparece la necesidad de utilizar a la pequeña y mediana industria, que por su tamaño puede introducirse en las regiones con mayor elasticidad. Pero, también en los casos en que exista la posibilidad de establecer grandes unidades productivas, ellas de por sí pueden no lograr provocar toda la movilización de recursos que la región posee y puede requerirse de planes complementarios de grandes y pequeñas empresas. En esta perspectiva se debe pensar las posibilidades que puede brindar las agro-industrias, que en la mayoría de los casos son industrias de tamaño pequeño y mediano y que pueden transformar no sólo la productividad de la agricultura sino también las condiciones de vida de los pueblos y regiones de economía agropecuaria.

Este papel que puede jugar la pequeña unidad productiva tiene también su significación en la capacidad que ésta posee para entrenar y capacitar a la

población de origen rural que todavía no ha ingresado al mundo fabril. Uno de los mayores problemas de estas poblaciones de migrantes es su falta de calificación para ocuparse en labores productivas no agropecuarias y por ello, cuando llegan a los centros urbanos, orientan su actividad a los servicios menores donde no se requiere calificación, produciendo con bajísima productividad y por lo tanto obteniendo bajísimos ingresos.

Si se lograra calcular el mayor costo social que implica la creación de los grandes centros urbanos, comparándolo con la alternativa de haber destinado parte de ese aumento a desarrollar zonas en base a diferentes unidades económicas, entre ellas pequeñas industrias, se podría sacar la conclusión que la estrategia seguida ha llevado a disminuir las posibilidades de desarrollo en vez de acrecentarlo.

Con todo lo antes dicho, no se está pensando en que la pequeña industria sea la panacea del desarrollo regional, pero sí un importante factor sobre todo por un tiempo, mientras no se crean otras fuentes de trabajo. Al mismo tiempo puede transformarse en el primer contacto que muchos pueblos, villorrios y grupos sociales toman con la industrialización.

### 3.2.5 La pequeña industria, la complementación y sub-contratación industrial.

Aunque se ha esbozado, en párrafos anteriores, algunas ideas a este respecto, aquí sólo se desea relevar la importancia que la pequeña industria tiene en el ámbito de la complementación y sub-contratación. Esto aparece especialmente significativo cuando los países del Pacto Andino desean darle al desarrollo de la industria metal-mecánica un impulso sostenido. En estas ramas industriales es donde la sub-contratación surge como un elemento fundamental para alcanzar el máximo de productividad, tratando de especializar numerosas plantas en la producción de los diversos componentes que tiene un producto final.

Esta infraestructura productiva en las ramas metal-mecánica es especialmente necesaria para países como Ecuador y Bolivia en donde, en las actuales estadísticas, casi no registran existencia de empresas pequeñas ni medianas.

Por lo tanto, debiera tenerse preocupación especial por fomentar esta red de pequeñas unidades especializadas para así poder aprovechar en la mejor forma el programa metal-mecánico recientemente aprobado.

La experiencia internacional muestra que en este campo la pequeña industria tiene una función importante. El caso de Japón es extraordinariamente significativo. <sup>1/</sup>

Cuadro N° 12

SUBCONTRATACION EN ALGUNAS INDUSTRIAS JAPONESAS  
1956

Industria	Extensión promedio de la sub-con-tratación a/ %	Número pro-medio de sub-con-tratistas p/planta matriz	Proporción de sub-con-tratistas con capital inferior a 10 millones de Yens b/ %
Astilleros	12.3	137	83
Materiales rodantes de ferrocarril	18.0	85	84
Automóviles	25.3	136	73
Autotriciclos	38.6	101	86
Bicicletas	33.7	70	88
Maquinaria eléctrica	32.8	90	93
Alambres y cables eléctricos	2.6	6	100
Maquinaria para comunicaciones	28.3	102	84
Medidores	30.2	129	93
Maquinaria industrial	15.1	41	91
Maquinaria minera	16.4	25	95
Reparación de maquinaria minera	-	9	100
Máquinas herramientas	22.3	32	84
Máquinas de hilados y tejidos	32.0	102	96

(cont...)

(Cont...)

Motores	18.3	41	85
Máquinas de coser	51.3	81	97
Armas y municiones	7.2	48	91
Máquinas ópticas y de precisión	31.3	57	96
Instrumentos de medición	21.6	20	96
Cronómetros	19.4	48	97
Hilados y tejidos	15.4	40	67
Hilados y tejidos <sup>g/</sup>	...	80	62
Productos textiles	44.3	70	83
Imprenta y encuadernación	17.8	100	99
Productos farmacéuticos	8.5	25	87
Productos de aluminio	6.9	29	95
Cerámica	17.1	28	90
Resina sintética	8.5	30	94
Alimentos enlatados	5.7	7	83
	27.1	61	88

---

a/ Porcentaje del valor total del producto de las plantas matrices aportado por sub-contratistas.

b/ Aproximadamente 28.000 dólares.

g/ Firmas comerciales que controlan directamente a sub-contratistas.

1/ "Interrelations between large and small industrial enterprises in Japan". Toyoro Ku Ando. Industrialization and Productivity Bulletin 2. United Nations, N.Y. 1959. Pág. 34-35. El autor cita a la Fair Trade Commission of Japan. 1957.

En estas cifras se muestra la alta importancia que tiene la sub-contratación, sobre todo en la industria metal-mecánica y al mismo tiempo el alto porcentaje que representan las pequeñas empresas en la sub-contratación del Japón (88 por ciento).

Otro ejemplo relevante es el de los Estados Unidos. Algunas firmas sub-contratan, por ejemplo, sobre un gran número de establecimientos,<sup>1/</sup> como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 13

NUMERO DE PROVEEDORES PARA VARIAS  
FIRMAS PRINCIPALES DE ESTADOS  
UNIDOS. 1956

Firma	N° de proveedores
Aluminum Company of America	20 000
American Can Company	13 000
E.I. du Pont de Nemours & Company	30 000
Eastman Kodak Company	3 000
Firestone Tire and Rubber Company	13 423
Ford Motor Company	20 000
General Electronic Company	42 000
General Foods Corporation	40 000
International Business Machines Corporation	13 000
Radio Corporation of America	10 000
United States Steel Corporation	50 000

<sup>1/</sup> E. Stanley y R. Morse. Op.cit. pág. 348.

Todo lo cual sirve para mostrar que en los países más desarrollados esta función de la pequeña empresa se mantiene y acrecienta con el desarrollo industrial.

### 3.2.6 La pequeña industria y el comercio exterior

Normalmente se piensa que la pequeña industria abastece sólo mercados pequeños o muy especializados dentro de un determinado país y que no tiene posibilidad exportadora. Ello no es necesariamente así. Puede existir producciones de exportación. El caso de un país relativamente desarrollado y de industrialización reciente como es Italia, ilustra sobre esta capacidad exportadora de la pequeña industria.<sup>1/</sup>

Cuadro 14

#### EXPORTACIONES DE LOS SECTORES TÍPICOS DEL ARTESANADO Y LA PEQUEÑA INDUSTRIA

Años	Millones de liras	Tasa anual de incremento respecto del año prece- dente	Porcentaje de parti- cipación en las ex- portaciones totales
1962	338 950	+ 18.1%	11.6%
1963	409 999	+ 21.0%	13.0%
1964	481 570	+ 17.5%	12.9%
1965	554 315	+ 15.1%	12.3%
1966	674 150	+ 21.6%	13.4%
1967	735 990	+ 9.2%	13.5%
1968 (1er se- mestre)	415 002	+ 15.0%	14.4%

<sup>1/</sup> "La Piccola Industria". Comitato Nazionale de la Piccola Industria.  
1969. Pág. 73.

Esto está indicando que puede alcanzarse una participación importante de la pequeña empresa, que sin tomar en cuenta su participación en la exportación de productos finales en los cuales ella ha colaborado con piezas y partes, llega en Italia al 14.4 por ciento de la exportación total. Lo interesante es que, en este país como lo indica el mismo informe, se aprovechan para la exportación aquellos productos con alta participación de mano de obra, a países en donde la mano de obra es un recurso escaso, Estados Unidos, 28 por ciento; Alemania, 29 por ciento; Francia, 11 por ciento. Estos tres países importan el 62 por ciento de la producción exportable de Italia proveniente de la pequeña industria y del artesanado.

Por esta razón se piensa que un esfuerzo por estudiar la posibilidad exportadora de las pequeñas industrias y también del artesanado, como se señalaba en el anterior sub-capítulo, podría ser importante para los países andinos.

En el año 1961 la OCDE<sup>1/</sup> organizó una conferencia sobre la exploración de nuevos mercados y exportación a través de pequeñas industrias organizadas, llegando a la conclusión que existen altas posibilidades para los países en desarrollo si se logra especializar muchas producciones y organizar en forma asociativa a los productores, de tal modo de lograr salir a los mercados con mayor eficiencia y agresividad.

### 3.2.7 La pequeña industria y la capacitación de la mano de obra

En países con industrialización incipiente, uno de los problemas centrales que enfrentan es el de la calificación de la mano de obra para realizar tareas cada vez más complejas y que requieren mayor conocimiento y especialización.

El problema es ciertamente más difícil, cuando estas sociedades han comenzado su desarrollo industrial con niveles de educación escolar extremadamente bajo y con grandes grupos de analfabetos. Esta situación es sólo comparable a la realidad de Europa Occidental a mediados del siglo pasado como se puede observar en el cuadro N° 15.

---

1/ "The Exploration of New Markets by Small and Medium-Sized Firms" y "Export Marketing Groups for Small and Medium-Sized Firms". O.C.D.E. Paris 1964.

Cuadro N° 15

PORCENTAJE DE ANALFABETOS EN DIVERSOS PAISES DESARROLLADOS Y EN LOS  
PAISES DEL PACTO ANDINO

País y período de referencia		Porcentaje de analfabetos
<b>Países desarrollados antes o durante su proceso de industrialización a/</b>		
Inglaterra:	1830	44.0
	1840	42.0
Francia:	1816-1820	56.0
	1832	53.0
	1840	47.0
Bélgica:	1846	50.0
	1866	42.0
Alemania:	1830	21.0
Italia:	1830	75.0
	1878	55.0
Rusia:	1875	79.0
	1890	69.0
<b>Países andinos b/</b>		
Bolivia:	1950	68.9
Colombia:	1951	42.5
	1964	35.8
Chile:	1952	24.2
	1960	17.6
Ecuador:	1950	43.7
	1962	34.7
Perú:	1961	41.4

Fuente: a/ Paul Bairoch, op.cit. pág. 163.

b/ Estadísticas sobre Infancia y Juventud en América Latina.  
CEPAL-UNICEF. 1970. Pág. 248-250.

Es necesario precisar que estas cifras son de analfabetismo abierto y no incorporan a aquellos hombres y mujeres de los países andinos que tienen niveles mínimos de educación básica.

Ahora bien, se podría preguntar, si los países hoy desarrollados para poder emprender su proceso de industrialización, debieron previamente superar esta importante dificultad educacional. En esta línea de reflexión se debiera concluir que la variable educacional y capacitación de la mano de obra no fue un grave obstáculo al desarrollo industrial, porque como lo afirma Bairoch,<sup>1/</sup> con la excepción de Alemania, estos países debieron esperar un período bastante largo para bajar su nivel de analfabetismo a menos del 40 por ciento, y a pesar de ello pudieron hacer emerger el desarrollo.

Ellos tenían dos ventajas sobre la situación de los países andinos. La primera se debe a que la complejidad técnica era mucho menos sofisticada de lo que hoy se presenta. En segundo término, existía en las poblaciones europeas una calificación de la mano de obra nacida del tradicional trabajo artesanal. "La técnica nueva, dice Bairoch, se mantenía casi totalmente en el campo de la comprensión y en los límites del conocimiento técnico del artesano tradicional".<sup>2/</sup>

Mientras que en el caso de estos países, la brecha tecnológica es mucho más profunda y aguda. Al mismo tiempo las nuevas técnicas son más exigentes de conocimiento sistemático. Esto implica la existencia de un handicap para el despegue de la industrialización andina, porque implica construir, entre la técnica moderna y los niveles de educación y calificación de grandes masas de estos países, "un puente costoso: la educación generalizada primero y técnica en seguida, educación que es un lujo visto el nivel de vida de los países subdesarrollados y que en Occidente pudo seguir al desarrollo y no precederlo".<sup>3/</sup>

---

1/ P. Bairoch. Op.cit. Pág. 189.

2/ P. Bairoch. Op.cit. Pág. 166.

3/ P. Bairoch. Op.cit. Pág. 169.

En este contexto cultural y educacional, la pequeña industria puede resultar un gran aporte a la incorporación masiva de trabajadores al proceso de industrialización puesto que ella con su mayor flexibilidad tecnológica puede ayudar a calificar muchos hombres y mujeres de estos países. Esta etapa se debiera concebir como un estado del desarrollo industrial, y no como la única y final solución al problema planteado.

Las condiciones operacionales de la empresa pequeña, la proximidad entre el dueño, que normalmente es una persona relativamente calificada en la producción de la empresa, y el obrero de la misma, logra posibilitar una calificación rápida y sin mayores costos para la sociedad. Es éste un factor que se debe introducir en las políticas industriales que se adopten.

Todas estas consideraciones, sobre el papel que puede jugar la pequeña industria son genéricas para todas las ramas industriales. Como se ha dicho reiteradamente, no en todas ellas, lo planteado anteriormente, debe darse con igual intensidad, por lo cual será necesario definir cuáles son las ramas y sub-ramas que de acuerdo a las condiciones de cada país la pequeña industria puede realizar con más eficiencia las funciones que se han planteada en los párrafos anteriores. (En este sentido ver anexo N° 4).

### 3.3 Los problemas centrales de funcionamiento de la pequeña industria

Si la pequeña industria debe cumplir con todas o algunas de las funciones que se han descrito anteriormente, ¿qué le impide en la realidad hacer su aporte al desarrollo de los países andinos? La contestación a esta pregunta estaría en nuestra hipótesis básica: se lo impide la situación de marginalidad a que se ha visto reducida por la estructura y por las políticas industriales llevadas a cabo por los agentes centrales del proceso de industrialización. Pero no basta con el enunciado, se debe mostrar cuáles son esos cuellos de botella estructurales que se interponen entre la pequeña industria y su contribución a la industrialización.

Antes que nada es necesario recordar que existe en la realidad una enorme cantidad de empresarios pequeños que son un potencial empresarial (30 mil); ¿qué problemas centrales tienen ellos en estos países?

Se piensa que hay cinco grandes cuellos de botella que dificultan el pleno aporte de las pequeñas unidades:

- 3.3.1 La atomización de la pequeña industria y la debilidad de la organización empresarial.
- 3.3.2 La falta de políticas e instituciones con real poder y medios para ejecutarlas.
- 3.3.3 La falta de crédito, tanto para inversión como para explotación.
- 3.3.4 Las dificultades de abastecimiento y comercialización.
- 3.3.5 La falta de servicios de asistencia y control de la producción.

3.3.1 La atomización de la pequeña industria y debilidad de la organización empresarial

Jorge Ahumada<sup>1/</sup> afirmaba que para lograr que una sociedad constituyera toda la fuerza y dinamismo que el desarrollo requiere, es indispensable que se organicen los diversos grupos sociales, con intereses similares, enfrentados a tareas y problemas comunes, puesto que la organización posibilita tanto la participación en las decisiones como en las responsabilidades y sacrificios que todo proceso de industrialización implica.

En los países del Pacto Andino los miles de pequeños industriales y artesanos están dispersos en todos los pueblos y ciudades, sin contar con fuertes organizaciones representativas a lo largo del país.

Entrevistados algunos dirigentes de las organizaciones gremiales y ejecutivos de instituciones estatales, ellos aceptaron la falta de estructuración de estas instituciones empresariales y la carencia de un poder social que les posibilitara una presencia activa en los centros de poder que están orientado y decidiendo el proceso de industrialización y distribuyendo los recursos con que la comunidad cuenta.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> La crisis integral de Chile, Jorge Ahumada, Editorial Universitaria, Santiago, 1966, pág. 23.

<sup>2/</sup> Organizaciones gremiales entrevistadas:

- Bolivia: - Confederación de Trabajadores Gremiales  
- Cámara Nacional de Industrias
- Colombia: - Asociación Colombiana Popular de Industriales (ACOPI)  
- Asociación Nacional de Industrias (ANDI)
- Chile: - Confederación Nacional de la Pequeña Industria y del Artesanado (CONPIA)  
- Asociación de Mediana y Pequeña Industria de Chile (AMPICH)  
- Sociedad de Fomento Fabril

(cont.)

Si bien es cierto existen estas organizaciones gremiales en todos los países, que se definen por el agrupamiento de pequeños industriales y artesanos y la defensa de sus intereses, es muy diferente la realidad de ellas en los diversos países.

Chile posee la organización más generalizada a lo largo de su territorio. No menos de 14 a 18 mil industriales y artesanos están organizados en las dos confederaciones de pequeña industria existentes, en otros casos algunas empresas participan en las organizaciones de tipo territorial o sectorial que representan más específicamente a los grandes o medianos industriales.

Estas organizaciones cuentan con medios para otorgar servicios a sus asociados y tienen la suficiente representatividad y poder para influir en las decisiones gubernamentales. Con ellas trabaja el Servicio de Cooperación Técnica, única institución estatal dedicada al fomento y asistencia del estrato pequeño.

Pero hay que recordar que sólo en 1962 se inició esta apertura del Estado hacia los problemas del estrato. Los avances logrados de esa fecha hasta hoy son considerables, pudiendo afirmar que existen estudios, políticas e instituciones privadas y estatales dialogando y concertando los programas concretos para el estrato pequeño.

En Colombia existe una organización gremial importante denominada ACOPI (Asociación Colombiana Popular de Industriales). Tiene alrededor de 3 000 miembros en todo el país especialmente pequeñas y medianas empresas, es decir, de 5 a 24 personas ocupadas y de 25 a 99, según su clasificación.

---

2/ (cont.)

- Ecuador - Junta de Defensa del Artesano (no es institución gremial pero representa a un grupo de artesanos)  
- Cámaras Artesanales  
- Cámara de Pequeños Industriales
- Perú - Comité de la Pequeña Industria y Artesanado (este Comité pertenece a la Sociedad Nacional de Industrias).

Esta organización tiene una estructura nacional con 13 seccionales a lo largo del país y con un equipo de 30 funcionarios técnicos apropiados. En su organización de tipo regional se mantiene también una organización por rama a través de los Comités Sectoriales que analizan los problemas de los industriales de una determinada rama productiva.

El universo de empresas que podría organizarse en las ACOPI es de 6 800. De éstas, menos de la mitad están organizadas y según informaban los dirigentes nacionales de esta Asociación, la real participación de las empresas en ella indicaría aún un número menor. De todos modos quedan sin ninguna organización los pequeños talleres y la artesanía utilitaria.

En Bolivia, existen organizaciones artesanales, surgidas de las antiguas mutuales artesanales fomentadas por la Iglesia y que se agrupaban alrededor de un santo patronal.<sup>1/</sup> Estas organizaciones dieron origen a las actuales asociaciones artesanales que están reunidas en la Confederación Sindical de Trabajadores de Bolivia. Ella representa según su información a 72 200 empresas artesanales y pequeñas industrias (ver Cuadro N° 16).

Como se ve, son aquellas empresas de artesanía utilitaria las que están más bien agrupadas en esta Confederación. El resto de las empresas artesanales no aparece en estos datos.

Interrogadas algunas personas sobre la realidad de estas cifras, me indicaron que ello más bien era un registro que una real organización gremial con base y participación de los asociados.

La realidad, según los informantes, es que esta Confederación no tiene real poder en la vida económica y social boliviana, no tiene medios para dar servicios a los socios ni tampoco una estructura eficaz de relación con la base.

---

1/ Memorandum sobre la situación actual y el futuro desarrollo de la pequeña industria y la artesanía en Bolivia. Comisión Nacional de Artesanía y Pequeña Industria, La Paz, julio 1971, pág. 11.

Cuadro N° 16

NUMERO DE EMPRESAS ARTESANALES Y DE PEQUEÑAS INDUSTRIAS: BOLIVIA

Agrupaciones	Rama de actividad	Número
1. Productos metálicos	Relojeros y Orfebres	10 500
	Electricistas y Cerrajeros	5 000
	Hojalateros y Soldadores	2 800
	Mecánica de Automóviles	9 000
TOTAL		27 300
2. Textiles y Cueros	Sastres	10 000
	Costureras	3 200
	Zapateros	5 000
	Sombrereros	3 500
	Bordadores, Alfombreros, Tejedores	
	Tapiceros, Peleteros	2 300
TOTAL		24 000
3. Papel, Químicas y Varios	Fotógrafos	4 800
	Peluqueros, Imprentas, Limpiezas, Ópticas, etc.	4 300
TOTAL		9 100
4. Maderas y Muebles	Carpinteros	6 000
	Talladores en madera, fábricas de instrumentos musicales	2 300
TOTAL		8 300
5. Alimenticios y Bebidas	Panaderos, carniceros, confiteros, molineros, lecherías, queserías, fábricas de bebidas y jugos	3 500
	TOTAL	
TOTAL		72 200

Fuentes: Confederación de Trabajadores Gremiales de Bolivia. 1969.

Otro contingente de la industria pequeña está organizado en la Cámara Nacional de Industrias que aparece en su Directorio de 1971 con 902 asociados,<sup>1/</sup> registrando en esta información algunas empresas de servicios como son ferrocarriles, teléfonos, hoteles, restaurantes, etc. y algunas empresas agropecuarias, avícolas, de crianzas de ganado vacuno, etc.

La Cámara tiene una estructura discriminatoria, puesto que existen los socios de primera, de segunda y de tercera categoría en función del capital que declaran y por lo tanto del aporte económico que las empresas realizan a la organización. De esta manera, las empresas medianas y pequeñas, aunque son más numerosas, participan sin llegar a tener una representación mayoritaria en el Directorio de la Cámara.

La participación en las Cámaras de las pequeñas empresas es menguada y realmente pocas empresas son las activamente incorporadas.

En Ecuador existen tres diferentes organizaciones. La primera denominada Junta de Defensa del Artesano, si bien es una institución estatal creada por la ley para la Defensa del Artesano dictada en 1953, de hecho ha agrupado alrededor de sí a algunos artesanos a los cuales ha otorgado cursos y asistencia. Esta institución tiene por objeto registrar, controlar y otorgar la calidad de artesano a aquellos que desean acogerse a los beneficios que otorga la ley antes mencionada. Al mismo tiempo, da asistencia jurídica a los artesanos que la solicitan y controla a los centros de enseñanza artesanal, otorgando los títulos correspondientes. También promueve la agremiación de artesanos y las exposiciones de sus productos.<sup>2/</sup>

Una segunda forma de organización artesanal son las cámaras artesanales que son aquellas empresas que se acogen a la ley de artesanía y pequeña industria

---

1/ Guía-Directorio de la Industria Boliviana. Cámara Nacional de Industrias, 1971, pág. 3.

2/ Ley de Defensa del Artesano, Quito, 1953.

dictada en enero de 1965. Según la información entregada por esta organización, existen 12 000 artesanos afiliados en 16 cámaras provinciales pero los mismos informantes declaran que ello es nominal y que realmente la participación no alcanza a los 1 000 artesanos. Esta organización tiene poco apoyo, presta pocos servicios a sus afiliados y no existe gran interés por incorporarse a estas organizaciones.

Una tercera organización empresarial es la Cámara de Pequeños Industriales Ecuatorianos, que agrupa a aquellos industriales que son calificados como pequeños por la ley de Fomento de la Pequeña Industria y la Artesanía de 1965 o por criterios que han sido fijados por la Junta Nacional de Planificación.<sup>1/</sup> Esta Cámara está todavía en organización contando con pocos afiliados y con pocos medios para su desarrollo y promoción.

La situación en Perú también es difícil a este respecto. Sólo existe el Comité de la Pequeña Industria y del Artesanado que es parte de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI). Están preocupados desde hace poco tiempo en promover la organización del estrato y cuentan con no más de 1 000 empresarios ya incorporados en esta organización.

Como se observa en este rápido vistazo a las organizaciones de pequeños industriales y artesanos, existe una cierta base organizativa en los países andinos pero todavía sin fuerza, representatividad y poder.

¿Por qué esta observación parece importante? Por varias razones.

En primer lugar, porque es sólo a través de estas organizaciones que podrá la pequeña industria transformarse en un grupo de presión y de participación en las decisiones y de esta manera abrir la estructura financiera-industrial para obtener los medios necesarios de tal modo de hacer los aportes que la pequeña empresa puede realizar.

---

<sup>1/</sup> La pequeña industria en Ecuador. Seminario sobre la Pequeña Industria en América Latina. Organizado por CEPAL, 1966. Ponencia de la Junta Nacional de Planificación.

En segundo término, la organización debe transformarse en la contraparte de las instituciones estatales, para con ellas definir y concertar los programas de acción tanto nacionales como subregionales. Esto es fundamental para superar el método costoso del servicio de extensión y asistencia técnica o de capacitación a cada empresa individual como se realiza, por ejemplo, en los Estados Unidos a través del Small Business Administration. Para estos países esta forma de asistencia es cara y difícil.

En tercer lugar, porque hay numerosas acciones de asistencia y apoyo a la empresa que pueden ser emprendidas por la organización empresarial sin recargar este esfuerzo al estado. Al mismo tiempo, estas instituciones gremiales podrían organizar las acciones conjuntas para la promoción de las exportaciones de los pequeños industriales.

En el capítulo próximo, se postula que la mejor estrategia de fomento y asistencia en estos países debe ser realizada a través de las organizaciones empresariales en conjunto con instituciones estatales pero definiendo claramente las funciones de unos y otros.

### 3.3.2. La falta de políticas e instituciones estatales con real poder y medios para ejecutarlas

Este es el aspecto más débil y el mayor cuello de botella de una estrategia nacional de fomento de la pequeña empresa. Muchas veces en estos países no falta ni conciencia, ni ideas, ni planes; lo que falla es la decisión de emprender con constancia una acción. En otros casos, no se cuenta con medios, o bien, la multiplicidad de instituciones que debieran abordar aspectos de un plan, no lo hacen o no se coordinan o existen discordias entre las propias instituciones.

Algunos ejemplos.

En el caso de Ecuador, donde existe desde hace mucho tiempo una conciencia de los problemas e importancia de la pequeña industria en ese país, todavía no

se logra una definición del estrato en las diversas leyes, instituciones o ministerios.<sup>1/</sup> Existe, por ejemplo, la definición de la ley de Fomento de la Artesanía y de la Pequeña Industria de 1965, la definición de la Comisión de Valores tomada por su directorio en 1966, y por último, la de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación que definió al estrato en el documento sobre la pequeña industria ecuatoriana presentado al Seminario sobre este tema organizado por CEPAL en 1966.

En este mismo país existen las siguientes instituciones o comités que tienen alguna función relativa a la pequeña industria y artesanado<sup>2/</sup>:

1. Junta Nacional de Planificación y Coordinación
2. Centro de Desarrollo (CENDES)
3. Banco Nacional de Fomento
4. Dirección de Fomento Artesanal y de Pequeñas Industrias del Ministerio de Industria y Comercio
5. Banco Central a través de la Gerencia de Fondo Fiduciario
6. Comisión de Valores
7. Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Previsión Social, Sección Artesanal
8. Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional
9. Consejo Nacional de la Artesanía y Pequeña Industria
10. Comité de Fomento Artesanal
11. Junta Nacional de Defensa del Artesano
12. Organización Comercializador Ecuatoriana de Artesanía
13. Organizaciones Regionales
  - CREA (Centro de Reconversión Económica de Cañar, Azuay y Morona-Santiago)
  - COFRODEC (Corporación de Fomento del Centro de la República)

---

<sup>1/</sup> Programa de Artesanía y Pequeñas Industrias (1969-1973). Junta Nacional de Planificación y Coordinación. Quito, 1969 (versión preliminar para discusión), Págs. 7-10.

<sup>2/</sup> Junta Nacional de Planificación y Coordinación, Op.cit., págs. 31-42.

En los otros países, con excepción de Perú y Chile (en este último caso sólo hay una institución responsable del estrato), existe una difusa definición de responsabilidades institucionales y muchas veces se repiten funciones, existiendo poca coordinación dentro de las numerosas instituciones<sup>1/</sup> con que un industrial debe conectarse para tener los servicios que su empresa requiere. De esta realidad hay una extendida conciencia en muchos industriales y también ejecutivos de instituciones gubernamentales.

Se hizo una excepción con el Perú por la razón inversa a la que estábamos comentando. En este país es muy débil la institucionalidad de asistencia y fomento a la pequeña industria. En materia de fomento, por ejemplo, el Servicio de Empleo y Recursos Humanos afirma que el "Banco Industrial es prácticamente la única entidad que tiene programas de fomento a la pequeña industria y artesanía; el Programa de Préstamos Supervisados y Artesanías del Perú"<sup>2/</sup>. En materia de investigación, de definición de políticas y asistencia las únicas instituciones que tienen una mayor dedicación son la Dirección de Pequeñas Industrias y Artesanía del Ministerio de Industria y Comercio y el Centro Nacional de Productividad, teniendo poco personal y pocos medios.

En el caso de Bolivia también existen numerosas instituciones con una ambigua responsabilidad y división de funciones. Así lo plantea la Comisión Nacional de Artesanía y Pequeña Industria formada por decreto en junio de 1971, cuando afirma que la indefinición de tareas se ha debido a "la falta de una institución coordinadora adecuada que hubiese podido elaborar y ejecutar una política de fomento orgánica"<sup>3/</sup>. Más adelante agrega que "analizando las

<sup>1/</sup> Ver Anexo en donde se enumera la mayoría de las instituciones que existen en los países dedicados al fomento y asistencia de la pequeña empresa.

<sup>2/</sup> La pequeña industria y el empleo en el Perú. Servicio del Empleo y Recursos Humanos. Setiembre 1971, Lima, pág. 65.

<sup>3/</sup> Comisión Nacional de Artesanía y Pequeña Industria. Op.cit., págs. 23-24.

instituciones designadas para el fomento y la promoción se podría concluir que la mayoría de las instituciones han trabajado a nivel de iniciativas, siendo muy pocas las que han cumplido con "tareas efectivas".<sup>1/</sup>

Constata la Comisión Nacional que existen 14 instituciones que se distribuyen 15 funciones diferentes, las que ciertamente es difícil coordinar para la realización de una política.

Pero todo esto es una faceta del problema con que se enfrentan las pequeñas unidades productivas en su relación con el Estado. El segundo aspecto es la falta de investigación sistemática de la realidad industrial estratificada y con una desagregación apropiada de la información estadística. Al no contar con ello, sólo se esbozan ideas y planes muy generales, no lo suficientemente selectivos para los distintos problemas que se observan en empresas de diferentes ramas y subramas. Por ejemplo, se abren las puertas del crédito para capital fijo a empresas que lo que requerirían sería más bien asistencia técnica o capital de trabajo, produciéndose así distorsiones. No se ha estudiado y por lo tanto no se han definido políticas de importación de tecnologías diferenciadas para las distintas profesiones. En el fondo, hay conocimientos globales con los cuales se deciden las políticas industriales para el estrato, en los pocos casos que ello se ha hecho.

El tercer aspecto de esta falla estatal nace de lo antes dicho, porque al no existir investigaciones y criterios definidos sino a niveles muy generales, el uso de los instrumentos y las políticas que se adoptan para la industria en su conjunto se aplican también a las pequeñas unidades, las que en general pueden no ser apropiadas y causar graves dificultades al desarrollo industrial. Por ejemplo, si el costo del capital para la adquisición de maquinaria y equipo es bajo, se está con ello incentivando la modernización indiscriminada que puede ser perjudicial para un país. Hay políticas nacionales para incentivar

---

<sup>1/</sup> Ibid.

la inversión industrial que no son apropiadas, sobre todo cuando en muchos casos no se controla la influencia en la actitud de los empresarios hacia la innovación por parte de las fábricas de equipos foráneos al hacer sus promociones de ventas con plazos y tasas de interés bajo<sup>1/</sup>.

En este sentido no debe entenderse que se está contra la innovación y la modernización, sino que se afirma que las políticas industriales y globales requieren un conocimiento desagregado y estratificado de los problemas de la industria para poder fijar objetivos diferenciados por ramas y por estratos.

Las políticas tributarias, instrumento fundamental del Estado para incentivar el desarrollo, no han sido revistas desde la perspectiva que antes se planteaba para la pequeña industria. Hay países, como era el caso de Chile, en que hasta hace poco tiempo la estructura tributaria dificultaba al pequeño empresario capitalizar sus utilidades, mientras la sociedad anónima tenía fuertes incentivos para hacerlo. Esto ocurría como consecuencia que en general las sociedades de personas (por ejemplo las pequeñas industrias) tenían que torcer la ley. Sus balances no reflejaban la realidad de las utilidades de la empresa. Ello le generaba de vuelta al empresario un nuevo efecto, cual era, el de verse disminuido en su posibilidad crediticia cuando para solicitar un crédito requería entregar su balance como antecedente para la aprobación de la solicitud y como las utilidades declaradas eran bajas, el sistema bancario no efectuaba el préstamo requerido sino en el pequeño monto capaz de ser garantizado.<sup>2/</sup> Por otra parte, la tributación en cascada a las diferentes transacciones que sufre un producto, obstaculiza la subcontratación, existiendo este sistema en casi todos los países.

---

1/ Bases de un programa de desarrollo de la pequeña y mediana industria. Asociación Colombiana Popular de Industriales. Bogotá, 1970, pp.V y VI.

2/ Los problemas tributarios de la pequeña industria en Chile. Servicio de Cooperación Técnica, Santiago, 1969.

Estos ejemplos sirven para mostrar cuál es la debilidad estructural del Estado en su función de fomento de la pequeña industria, inquietud que se ve reflejada en todos los estudios nacionales sobre este estrato productivo. La falta de efectividad de las instituciones estatales y la ausencia de políticas nacidas de investigaciones apropiadas sobre los problemas de la pequeña empresa industrial, representa una dificultad indispensable de superar para cualquiera acción nacional y subregional en este campo.

Todo esto contrasta con la situación de las grandes empresas que tienen normalmente fuertes organizaciones gremiales, económicamente poderosas, con equipos humanos capacitados, lo que les posibilita hacer estudios, plantear sus posiciones, presionar, influir y participar en muchas decisiones de políticas industriales que toman los gobiernos. Si a esto se suman los mecanismos legales y financieros con que cuentan, se puede concluir la diferencia de poder que representa la gran empresa con respecto a la pequeña industria y al artensado en la estructura socio-económica de estos países.

### 3.3.3 La pequeña industria y el crédito

Como se decía en el primer capítulo cuando se trataba de definir funcionalmente a la pequeña industria, en este estrato productivo existe un círculo vicioso que le obstaculiza el acceso al crédito. Este nace del valor de los activos, muchas veces depreciados, y del monto de las solicitudes de financiamiento que impiden al industrial la obtención de los recursos necesarios para explotar la empresa o ampliarse. Al no expandirse, no cuenta nuevamente con las garantías que las instituciones de financiamiento piden para caucionar sus préstamos.

En el interesante trabajo del Servicio de Recursos Humanos del Perú <sup>1/</sup>, se entrega el resultado de una encuesta hecha a la pequeña industria de Lima. En la parte pertinente a la fuente de financiamiento de las inversiones realizadas por estos empresarios, aparece que la mayor parte de la inversión es hecha sobre la base de autofinanciamiento y préstamos de amigos y familiares, lo que constituye una comprobación de esa función teórica que se le atribuía a las pequeñas empresas en el subcapítulo anterior en relación al incentivo al ahorro para la formación del capital industrial. (Véase cuadro 17)

El cuadro 17 es muy demostrativo de la carencia de apoyo financiero. Pero lo que además insinúa este cuadro, es la posible indefección en que puede encontrarse la pequeña industria en las provincias y pueblos, ya que se supone que en Lima existen mejores posibilidades y oportunidades que en el interior.

---

<sup>1/</sup> La pequeña industria y el empleo en el Perú. Servicio del Empleo y Recursos Humanos, SERH. Lima, setiembre 1971, p.II-26.

Cuadro 17

LIMA METROPOLITANA: FINANCIACION DEL CAPITAL INICIAL 1970

Forma de financiamiento	%
1. Ahorros propios	70.7
2. Préstamos de amigos y familiares	16.9
3. Bancos comerciales	1.2
4. Banco Industrial	1.6
5. Cooperativa	1.2
6. Otros	4.8
7. N.D.	3.6
Total	100.0

Fuente: SERH-CEMO. Encuesta de empresarios en Lima Metropolitana.

El informe referido añade que "un 44,2 por ciento de las empresas informaron que, aparte de la inversión inicial, habían realizado alguna otra inversión. Esta consistía para el 65 por ciento de las empresas en compra de máquinas y herramientas y para el 17.5 por ciento, en instalaciones".

"Esta inversión adicional fue financiada en la mayoría de los casos (65.7 por ciento) con ahorros propios y préstamos de amigos y familiares. Muy pocos son los que utilizaron créditos de bancos comerciales y del Banco Industrial. Es interesante apreciar que más del 50 por ciento de las pequeñas industrias jamás ha tenido un préstamo".<sup>1/</sup>

La falta de posibilidades en la obtención de crédito aparece también en la Encuesta a la Pequeña Industria y el Artesanado de Chile, la cual indica que para los pequeños industriales chilenos el principal problema

<sup>1/</sup> SERH, op.cit., p. II-26.

para el desarrollo de las empresas era la carencia de financiamiento, especialmente se señala en este caso el crédito para capital de trabajo y se responsabiliza a los bancos como los "culpables de la falta de capital de explotación" <sup>1/</sup>

Es interesante observar que en las dos encuestas antes mencionadas aparecen muchas industrias de menor tamaño (5 a 10 personas ocupadas) y los artesanos (1 a 4 personas ocupadas) sin ninguna posibilidad crediticia "porque, en gran medida, los industriales más pequeños no recurren al banco como fuente de financiamiento" <sup>2/</sup>. El informe del Perú, antes citado, expresa así esta realidad: "el hecho de que la pequeña industria utilice poca financiación externa a la empresa puede indicar que es difícil encuadrarse en las reglamentaciones de las instituciones crediticias. Además, podría indicar también que los pequeños industriales tienen miedo de tratar con los bancos" <sup>3/</sup>.

En Colombia existen varios estudios cuyo objetivo es mostrar la realidad crediticia de la pequeña industria <sup>4/</sup>. Las conclusiones de estos diversos trabajos muestran que, si bien es cierto desde hace algún tiempo se han

---

1/ Servicio de Cooperación Técnica, op.cit., p. 111.

2/ Servicio de Cooperación Técnica, op.cit., p.1111.

3/ SERH, op.cit., p. II-27

4/ Colombia: Características de la estructura de la pequeña y mediana industria y del crédito dirigido al sector, Departamento de Planeación Nacional, junio 1970. El desarrollo de la pequeña y mediana industria a través del crédito y medidas complementarias, Departamento de Planeación Nacional, noviembre 1970. "El impacto del crédito sobre el empleo en la pequeña y mediana industria", Genaron Payán y John Eddinson, Revista del Banco de la República, Bogotá, noviembre 1970, Vol. XLIII N° 517. La financiación de la pequeña y mediana industria en Colombia, trabajo presentado por Benllini Galindo Echeverri, Director del Fondo Financiero Industrial, al Seminario sobre financiación de la pequeña industria en América Latina, ONUDI, Buenos Aires, 1970.

abierto canales de financiamiento a estos estratos, éste es insuficiente. Para 1969 las principales instituciones estatales del sistema bancario colombiano orientado al sector (Fondo Financiero Industrial, Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, y Corporación Financiera Popular) otorgaron créditos para capital de trabajo y para capital fijo por la suma de 248.9 millones de pesos colombianos, lo que representa un bajísimo porcentaje del crédito total disponible para la manufactura.

Aunque no existen cálculos exactos, el Departamento de Planeación Nacional ha estimado que las fuentes financieras privadas otorgaron una suma similar a la antes mencionada <sup>1/</sup>, lo que daría un total de alrededor de 500 millones de pesos colombianos el monto del crédito entregado a la pequeña y mediana industria en 1969. El total del crédito manufacturero fue estimado por el experto de ONUDI Peter Feldl <sup>2/</sup> en \$5 450 millones para el mismo año. Esto estaría indicando que el porcentaje del crédito otorgado a la industria mediana y pequeña sería el 9 por ciento del total. Esta suma parece insuficiente puesto que estimaciones hechas por la ACOPI <sup>3/</sup> muestran que los requerimientos de crédito en sus dos formas serían de alrededor de \$1.250 millones, si se desea que la pequeña y mediana industria (5 a 99 personas ocupadas) hagan un esfuerzo adicional importante en el aumento del producto en base a su capacidad instalada ociosa y al aumento del empleo. Los industriales pequeños piensan que el rendimiento ocupacional de una unidad de capital es mayor en la pequeña y mediana industria que en los otros estratos y que podrían en este campo hacer un importante aporte.

Esta afirmación es avalada por el estudio hecho por los economistas Payán y Eddinson en el cual se afirma textualmente lo siguiente:

---

<sup>1/</sup> El desarrollo de la pequeña y mediana industria a través del crédito y medidas complementarias, op.cit., p. 208

<sup>2/</sup> Relación sobre la situación actual de la industria manufacturera fabril en Colombia. Peter Feldl, Consultor de ONUDI en el Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, 1970, p.36.

<sup>3/</sup> ACOPI, op.cit., p.38

"En promedio cuesta mucho menos generar un empleo en la pequeña y mediana industria que en las industrias de mayor tamaño. Esta afirmación se ilustra dramáticamente al comparar el costo promedio (media) de generación de empleo en la pequeña y mediana industria con el costo marginal de crear un empleo para el total de la industria colombiana de 1958 a 1967."

"Los resultados son asombrosos. La inversión por nuevo empleo generado para el total de la industria de 1958 a 1967 fue de \$384 000, en pesos de 1969. Esto puede compararse con el préstamo promedio para la generación de un empleo de \$26 000 y una inversión de \$37 000, que es lo correspondiente para la pequeña y mediana industria en 1969"<sup>1/</sup>. Se precisa más adelante que esta relación de 10:1 puede bajar como máximo 6:1 si se toman otros períodos, pero lo que se mantiene constante es un orden de magnitud significativa entre el costo de un empleo en la pequeña y mediana industria y el promedio.

Como conclusión de este interesante estudio entregado por el Banco de la República, se afirma lo siguiente: "Las proyecciones indican que si se duplican los recursos de crédito disponibles a la pequeña y mediana industria, en el curso de tres años se pueden producir tasas de crecimiento de empleo del 10 al 15 por ciento anuales"<sup>2/</sup>.

Pero si bien es cierto es necesario aumentar el volumen de crédito disponible, es necesario que éste, que es el factor escaso en nuestros países, tenga un costo que desincentive su uso en inversiones tecnológicamente intensivas en capital. Como lo expresa Lester Taylor: "El problema (se refiere a Colombia, pero podría servir también a la mayoría de los países andinos) es que, a pesar de la escasez de capital y la abundancia de mano de obra, el costo del capital a la tasa de cambio existente es muy barato con respecto al costo de la mano de obra, cuando ambos son medidos en unidades de eficiencia. En pocas palabras, los empresarios

---

<sup>1/</sup> G. Payán y J. Eddinson, op.cit., p.1625.

<sup>2/</sup> G. Payán y J. Eddinson, op.cit., p.1628.

carecen de incentivos financieros para aprovecharse de la "aparentemente" abundante oferta de trabajo, lo cual trae como consecuencia un incremento crecimiento del desempleo<sup>1/</sup>.

En los otros países la disponibilidad del crédito es muy restringida para la pequeña industria. En el caso de Ecuador, el monto de crédito para la pequeña industria y el artesanado entregado por la principal agencia de financiamiento, el Banco de Fomento, fue la siguiente:

Cuadro 18

ECUADOR: CREDITO OTORGADO (CAPITAL FIJO Y DE EXPLOTACION)  
A LA PEQUEÑA INDUSTRIA Y ARTESANADO. 1966-1970

Año	Número de solicitudes	Monto (en miles de sucres)
1966	2 097	51 700
1967	2 369	75 200
1968	2 376	72 500
1969	2 548	98 400
1970	2 647	113 238

Fuente: ILPES, según cifras entregadas directamente por el Banco de Fomento, Departamento de Crédito de Capacitación.

Estas cifras representan un bajo porcentaje del crédito otorgado a la manufactura. Según datos entregados por el Banco de Fomento, la suma colocada por este Banco en 1970 representa el 10 por ciento del total otorgado a la manufactura. A esa fecha, casi la única fuente de crédito disponible era la institución mencionada; recientemente (fines de 1970) se estructuró otra institución denominada Fondo Fiduciario pero hasta noviembre de 1971 no estaba aún en operaciones para la pequeña industria.

<sup>1/</sup> "Macroeconomics and Fiscal Policy". Lester Taylor, Revista de Planeación y Desarrollo, Vol. I, N° 1, enero 1969, p.4.

En el caso del Perú también existiría una distribución menguada de crédito al estrato pequeña industria. La más importante fuente de crédito para la industria pequeña es el Banco Industrial del Perú.

A 1970 el saldo deudor por Créditos Supervisados (créditos para la industria y artesanado) era de 267.8 millones de soles, lo que representa el 7.6 por ciento del total de las colocaciones industriales del Banco Industrial <sup>1/</sup>. En relación al monto de crédito aprobado en 1970, el Banco Industrial decidió prestar la suma de 124 476 800 pesos peruanos a la pequeña industria, lo que significa un 13 por ciento de los préstamos totales efectuados por dicho banco en ese año. Ciertamente, deben existir otros montos de créditos otorgados por otras instituciones, pero estas cifras entregadas por el Banco son significativas porque esta institución distribuye alrededor del 30 por ciento del total del crédito para la manufactura. El 70 por ciento restante del crédito industrial total se distribuye por intermedio de bancos comerciales, en donde se podría presumir que el porcentaje de colocaciones en la pequeña industria sea igual al que realiza el Banco Industrial.

Es interesante y curioso observar que en todos los países sólo en la década del 60 se generalizan los programas de asistencia financiera a la pequeña industria. En Chile en 1962, en Colombia en 1962, Ecuador en 1965, Perú en 1960 y Bolivia en 1961.

Todo lo antes dicho está indicando que existiría una fuerte concentración del crédito manufacturero y que hasta hace poco tiempo la pequeña industria recibía muy poco apoyo crediticio.

Se decía al comienzo que existen dificultades para la obtención del crédito nacidas del costo de tramitación para las instituciones bancarias, de pequeños créditos y de la falta de garantías suficientes. En todos los

---

<sup>1/</sup> Banco Industrial del Perú. Boletín Estadístico de las operaciones. Lima, noviembre 1971, pp. 12 y 37.

estudios antes mencionados se hace referencia a estos cuellos de botella. Sobre todo se pone el énfasis en el problema de la garantía. En ningún país, excepto Chile (Cooperativas de Ahorro, Crédito y Garantía y el Fondo de Garantía), existen formas adicionales de caucionar los créditos pequeños, de tal manera de complementar las precarias garantías que tiene el pequeño industrial. (En todos los países se solicita hipotecas o prenda industrial).

Otras dificultades se sitúan en el plano administrativo, falta de personal especializado, antecedentes contables y burocráticos exigidos, información y conocimiento de las posibles fuentes financieras, etc.

En último término, se debe señalar que existe una fuerte concentración geográfica en la distribución del crédito. Por ejemplo, en el caso del Perú en 1968 la distribución geográfica se ilustra en el Cuadro 19.

Este muestra que ocho departamentos absorben el 84.8 por ciento del crédito disponible para la pequeña industria a través del Banco Industrial.

Esto sucede también en el caso colombiano en que seis Departamentos en 1969 concentran el 70 por ciento del monto de crédito distribuido por las tres principales agencias <sup>1/</sup> (Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, Corporación Financiera Popular y Fondo Financiero Industrial).

Como conclusión se podría afirmar que existe una marginación de la pequeña industria en sus oportunidades de acceso al crédito, el cual está lejos de ser proporcional al aporte que realiza en la generación del producto industrial y del empleo.

---

<sup>1/</sup> El desarrollo de la pequeña industria, Departamento de Planeación Nacional, op.cit., p. 154.

Cuadro 19

PERU: PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS PRESTAMOS SUPERVISADOS  
(PEQUEÑA INDUSTRIA) APROBADOS POR DISTRIBUCION GEOGRAFICA

Departamentos	Número de préstamos (por ciento)	Monto (por ciento)
Amazonas	0.2	0.4
Ancash	0.2	0.5
Apurímac	0.1	0.1
Arequipa	4.2	3.9
Ayacucho	6.3	3.1
Cajamarca	1.0	0.6
Cuzco	7.2	6.3
Huancavélica	-	-
Huánuco	2.6	4.4
Ica	3.2	3.9
Junín	12.9	9.2
La Libertad	3.2	2.7
Lambayeque	2.6	2.5
Lima y Provincia del Callao	38.2	44.8
Loreto	7.5	9.2
Madre de Dios	-	-
Moquegua	0.7	0.5
Pasco	0.2	0.4
Piura	3.6	2.3
Puno	2.3	1.7
San Martín	0.1	0.2
Tacna	3.0	2.9
Tumbes	0.7	0.4
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Banco Industrial del Perú. Boletín Estadístico de las operaciones. Lima, 1971.

### 3.3.4 Las dificultades de abastecimiento y comercialización

En la mayoría de los trabajos consultados que describen o analizan la realidad de la pequeña industria en los países andinos <sup>1/</sup> se coloca el énfasis en la difícil situación en que se encuentra la pequeña empresa industrial para abastecerse de materias primas y comercializar sus productos debilitándose así sus posibilidades competitivas.

Para la pequeña empresa el adquirir materias primas es normalmente caro, extemporáneo y dificultoso por las exiguas cantidades que demanda, por la falta de crédito para hacer stocks, por las prioridades de entrega dadas por los suministradores a los grandes compradores, los cuales normalmente adquieren con considerables rebajas y, por último, porque el pequeño empresario debe dedicarse personalmente a tratar de proveer a su empresa del material requerido, dado el hecho de que no tiene departamento de compras ni personal suficiente para tales funciones. Los industriales pequeños asignan a este problema, junto al del crédito, una alta significación constituyéndose en la práctica una de las principales dificultades que impiden un mayor rendimiento a la función gerencial.

Por las razones antes dichas, se encarece el precio de venta de los productos del pequeño empresario, estando impedido de dar facilidades de pago a sus clientes por la necesidad de recuperación rápida de su inversión inicial. Todo lo cual lleva a que trate de obtener por otra vía compensaciones en el costo del producto, tratando de estar al nivel de competencia.

Los pequeños montos de requerimiento de materias primas se traducen en que, al ser normalmente postergados por los proveedores que privilegian las grandes demandas de elementos necesarios para la producción, el pequeño empresario industrial recibe como suministro los materiales de más baja calidad que muchas veces son el residuo de un distribuidor.

---

<sup>1/</sup> Ver especialmente SERH, op.cit., pp.II-23 y Encuesta a la pequeña industria y artesanado de Chile. Servicio de Cooperación Técnica, OIT, pp.116, 1968.

Pero si existen estas dificultades de costo, calidad, tiempo de entrega, créditos para la adquisición, dificultades para el empresario, etc. en el suministro de elementos productivos que son nacionales o que siendo importados estén en plaza, los problemas que se presentan para la importación directa de repuestos, materias primas y otros elementos son aún más complejos y para el industrial, más engorrosos.

Desde otro ángulo, es interesante observar con respecto al abastecimiento de insumos que las empresas que están localizadas en las provincias pareciera que tienen menos dificultades para el aprovisionamiento de materias primas, debido ello a que, en gran parte, éstas se localizaron en determinada provincia seguramente influenciadas o atraídas por los recursos naturales de esa zona. Esto aparece al comparar los trabajos hechos en el Perú por el SERH (Encuesta de empresarios en Lima Metropolitana) y el CENIP, (que ha hecho estudios sobre la realidad industrial en las provincias de Arequipa, Pisco, Trujillo, y Piura <sup>1/</sup>). En estos trabajos, el factor abastecimiento es considerado por los industriales bastante menos problemático que lo que se refleja en el trabajo del SERH para la pequeña industria de Lima.

Con respecto a la comercialización de los productos de los pequeños industriales, éstos tienen como canales de distribución a intermediarios que entregan a tiendas las cuales venden directamente al consumidor. En Lima esta forma de distribución la utiliza el 62.7 por ciento de los industriales encuestados por el SERH <sup>2/</sup>.

El destino de estos bienes está esencialmente orientado a mercados próximos a la ubicación de la empresa. A este respecto la investigación hecha sobre las industrias limeñas es útil. En este caso, el 90.6 por ciento de los encuestados vende sus productos en el mercado de Lima-Callao y sólo

---

<sup>1/</sup> CENIP, Centro Nacional Industrial de Productividad. Trabajos preliminares no publicados sobre realidad industrial en Arequipa, Pisco, Trujillo y Piura, 1970.

<sup>2/</sup> Ver SERH, op.cit., p. II-20.

el 1.3 por ciento de estas producciones va a provincias <sup>1/</sup>. La misma conclusión reflejan los estudios del CENIP para las provincias antes mencionadas.

En materia de exportación, existen algunos antecedentes de interés. En Lima metropolitana el 0.9 por ciento de las empresas encuestadas declararon exportar parte de sus producciones <sup>2/</sup>. En Chile la situación es menos pesimista. La encuesta realizada por el SCT para todo el país da como resultado que un 4 por ciento de los industriales está estudiando la posibilidad o exportando regularmente. Este 4 por ciento es el promedio para el estrato de 1 a 50 personas, pero en el rango de 20 a 49 personas ocupadas, entre las empresas que ya están exportando y que tienen interés por exportar se llega al 17 por ciento. Es decir, aumenta la proporción en la medida que crece el tamaño de la empresa <sup>3/</sup>.

Sin embargo, hay ramas en las cuales la tendencia hacia la exportación de las pequeñas industrias es más marcada. Por ejemplo, las pequeñas industrias conserveras chilenas respondieron en un 58 por ciento estar estudiando los requisitos y posibilidades de entrar en el comercio exterior. Las industrias pequeñas de la rama del cuero en un 30 por ciento manifestaron estar interesadas en exportar sus producciones. En la rama textil, el 11 por ciento está exportando y otro tanto lo está considerando <sup>4/</sup>.

Para los industriales chilenos hay tres causas fundamentales que dificultan la exportación:

- Tramitación difícil y engorrosa
- Desconocimiento de los mercados
- Carencia de organizaciones intermediarias entre la empresa y el mercado.

---

<sup>1/</sup> Ver SERH, op.cit., p. II-21

<sup>2/</sup> Ver SERH, op.cit., p. II-20

<sup>3/</sup> SCT, OIT, op.cit., p. 113

<sup>4/</sup> SCT, OIT, op.cit., p. 113-114.

Otro aspecto importante en la comercialización de los productos de la pequeña industria, tiene relación con la dificultad de absorber cada empresa individualmente, los importantes volúmenes de demanda que los servicios o empresas estatales generan. Es este un problema que afecta a los pequeños industriales de todos los países objeto de este estudio y que coloca a estas empresas fuera de uno de los más grandes flujos de demanda. La razón es obvia: los servicios estatales adquieren grandes cantidades de productos para el abastecimiento del Estado. Normalmente una empresa pequeña aislada no logra poder estar en capacidad productiva para satisfacer esos pedidos quedando marginada de ese mercado, aunque puede estar en costo y calidad al nivel de competencia.

Otro de los aspectos fundamentales de la comercialización de los productos de la empresa pequeña es la sub-contratación. Es decir, la contribución a la producción de un bien final suministrando piezas, partes o servicios industriales a las industrias terminales. Es esa una de las formas más modernas y racionales de organizar el sistema productivo, buscando la especialización horizontal de las empresas y no la concentración al interior de una sola unidad de producción de todas las tareas productivas.

La primera gran dificultad para generar esta corriente de complementación y especialización industrial surge del sistema tributario vigente en la mayoría de los países. La tributación a la "compra-venta", es decir, a cada traspaso de un bien - forma tributaria llamada "en cascada" - incentiva al productor final a tratar de desarrollar en su empresa la mayor parte del producto para así no encarecerlo con un nuevo tributo. En la mayoría de los países desarrollados en donde la sub-contratación se ha generalizado, se ha establecido un impuesto sobre el "valor agregado" en cada etapa de la producción de determinado bien, sistema por supuesto más racional que el que impera en estos países.

En segundo término, existe otra importante dificultad para hacer surgir la sub-contratación, nacida ella de un desconocimiento generalizado entre los pequeños industriales y los grandes. Desconocimiento y reticencias a esta relación provoca, por ejemplo, que muchas veces los pequeños industriales, teniendo capacidad técnica, máquinas adecuadas para sub-contratar, al no hacerlo las grandes o pequeñas empresas adquieren equipos que ya existían en el parque de máquinas de una región dada.

El Servicio de Cooperación Técnica ha encontrado en provincias chilenas que por ejemplo el 50 por ciento de los tornos existentes eran de una capacidad instalada suficiente para la demanda.

El desconocimiento del parque de máquinas, con sus características, con el tiempo disponible es un factor muy limitante para promover la sub-contratación. Desgraciadamente no se ha hecho el esfuerzo necesario en los países para dar los pasos mínimos tendientes a apoyar la relación inter-empresas. Sólo en Chile existe una Bolsa de Sub-contratación en funciones, siendo ello una experiencia muy importante puesto que es la primera en América Latina.

A través de esta experiencia se han podido ir venciendo los obstáculos que se interponían entre las empresas potencialmente sub-contratistas y sub-contratantes. El Jefe del Departamento de Comercialización del Servicio de Cooperación Técnica resumía estos obstáculos en los siguientes puntos:

- Alto grado de desconfianza para sub-contratar con pequeñas industrias, motivado por posibles problemas de calidad y oportunidad en la entrega.
- Falta de contactos adecuados con los sub-contratistas, tanto técnicos como comerciales.
- Carencia de programas de adquisiciones definidos, sobre todo en aquellos rubros o productos que tienen procesos repetitivos.
- Solicitudes de sub-contratación de bajo volumen.

- Finalmente, fijación de precios y plazos de pago inadecuados para las pequeñas industrias <sup>1/</sup>.

Esta experiencia de Bolsa de Sub-contratación, que más adelante se reseñará, respondió a la constatación hecha por el SCT en la Encuesta a la Pequeña Industria, que sólo un bajo porcentaje (7 por ciento) <sup>2/</sup> estudiaba la posibilidad de sub-contratación; lo que estaba indicando que la realidad industrial chilena se seguía estructurando sobre la base de una irracional autosuficiencia productiva en las empresas.

### 3.3.5 Falta de asistencia técnica para la gestión, administración y producción de la empresa pequeña

Otro de los factores que frenan la contribución y plena participación de la pequeña empresa industrial en la tarea del desarrollo de los países andinos, surge de la falta de disponibilidad de asistencia técnica.

Cada empresa requiere, para mejor cumplir sus funciones económicas y sociales de un sistema permanente de apoyo, de información, de capacitación y de asistencia técnica. Algunas empresas pueden incorporar estos servicios a su estructura interna, o logran adquirir parte de estos requerimientos de la oferta de servicios industriales tanto públicos como privados existente en los países y en algunos casos del extranjero.

El empresario requiere para mayor cumplir con su función gerencial tener la posibilidad de entrenamiento e información para una buena toma de decisiones en la empresa. Requiere, al mismo tiempo, tener acceso a nuevas formas y métodos de administración, de estudio de costos, de personal, de sistemas de compras y estudios de mercados, de asesoría jurídica y tributaria, etc. etc. Junto a ello, las empresas en general, en la tarea

---

<sup>1/</sup> Subcontratación, Orlando Etcheberrigaray. En "Promoción de pequeñas y medianas empresas por medio de acciones colectivas", OECD-OIT-SCT, Santiago, agosto 1970, p.196.

<sup>2/</sup> SCT, op.cit., pp. 125-128.

productiva propiamente tal, están siempre necesitadas de estudio y diseño de nuevos productos, de mejorar sus procesos tecnológicos, de introducir nuevas formas de planificar y contralar la producción. Es una necesidad permanente la recalificación de la mano de obra, el acceso a la información sobre normas y exigencias de calidad, etc. Hay algunos de estos aspectos que para la pequeña empresa es especialmente más dificultoso. Por ejemplo, el estudio, diseño y construcción de un prototipo, la adquisición de instrumentos de control, metrología, de equipo para la mantención de maquinaria, etc. Todo ello, una empresa pequeña no puede tenerlo o adquirirlo. Requiere de un servicio central de asistencia al cual pueda recurrir.

Todo este conjunto de necesidades indispensables para la buena marcha de una empresa, se hace más imperioso a medida que aumenta la competencia puesto que en general ella es portadora de incentivos para mejorar la productividad y así bajar los costos.

La pequeña industria subregional, con algunas excepciones, se puede afirmar no tiene acceso a formas de asistencia técnica en los campos antes reseñados. En este sentido, está ella en situación grave de indefección provocada por la poca apertura de la estructura industrial para proporcionarle los medios necesarios para su funcionamiento.

Una pequeña descripción de la actual realidad en los países del Pacto Andino mostrará la exactitud de la afirmación anterior.

En Bolivia<sup>1/</sup> la realidad es que la asistencia a la pequeña industria fabril es casi inexistente. El Ministerio de Industria y Comercio da algunas asesorías, pero por falta de personal y de medios, ella es muy limitada. No existe una institución dedicada a organizar cursos de capacitación para los empresarios pequeños, excepto algunos cursos organizados por universidades en La Paz (San Andrés y Católica) y el Centro Boliviano de Productividad Industrial, que más bien están orientados a las grandes empresas. El Ministerio de Hacienda otorga algunos cursos sólo para

---

<sup>1/</sup> Ver especialmente Dr. E. Fröhlich, op.cit., pp. 24-32.

problemas contables y tributarios. Con excepción de la formación técnica recibida en institutos de enseñanza media, por múltiples razones, no se entrega servicios de calificación de mano de obra a los trabajadores de las empresas pequeñas. Hay carencia total de servicios de asistencia técnica a las empresas del estrato menor. La situación boliviana, como se puede apreciar, es absolutamente deficiente en la estructuración de formas de asistencia a las empresas industriales pequeñas.

La realidad de Colombia en esta materia es también precaria. El SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) tiene una división de asesoría a la empresa. Esta división en 1967 comenzó a hacer experiencias piloto en este campo y sólo en 1971 se orientó a dar cursos de capacitación y asistencia a los empresarios industriales pequeños. Se programó para ese año 158 asesorías, lo que es un esfuerzo todavía muy limitado. El Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IIT) según la información entregada por sus ejecutivos, no está dando en estos momentos asistencia a la pequeña industria. Sólo entre 1961 y 1967 se hicieron algunos esfuerzos en este campo. Desgraciadamente, por problemas de financiamiento, no se ha podido restablecer este servicio a pesar de que los ejecutivos de esa institución desean hacerlo, teniendo para ello un programa y presupuesto estudiados <sup>1/</sup>.

Es todavía muy escasa la acción hacia el estrato pequeño del Instituto Colombiano de Administración de Empresas (INCOLDA), organización privada dedicada a la formación de empresarios y mandos medios especialmente de la gran empresa. Existe en Colombia una interesante institución de creación reciente, orientada a la asistencia técnica a la pequeña y mediana industria denominada Fundación para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica (FICITEC) cuyos trabajos, aún limitados, se orientan a entregar asesorías en campos como la administración de la producción, técnicas productivas, finanzas y contabilidad, mercado, etc. Esta asistencia es

---

<sup>1/</sup> Ver Asistencia técnica a la pequeña y media industria. Ministerio de Desarrollo Económico. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia, pp. 2-9.

selectiva. Se entrega a aquellas empresas en donde se puede apreciar posibilidades reales futuras de desarrollo y expansión, por lo tanto, es una asistencia de excelente calidad pero restringida. Hasta 1971 se había otorgado alrededor de 20 asesorías a empresas individuales. El personal muy especializado, la mayoría con estudios en el extranjero, pero también insuficiente; sólo cuenta con 12 asesores, contratando en algunas ocasiones especialistas extranjeros. Esta es una institución privada sin fines de lucro cuyos fondos utilizados muchas veces para subvencionar la asistencia prestada, provienen principalmente del Banco Cafetero, la Compañía Agrícola de Inversiones y el Banco de la República <sup>1/</sup>.

Otra fuente de asistencia es la que proporcionan las instituciones financieras especializadas en créditos para la pequeña industria, en especial la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. Este tipo de asistencia se entrega como complemento a los créditos supervisados que estos organismos crediticios entregan. También esta ayuda es muy limitada por la carencia de medios para su expansión. Se dispone sólo de 16 funcionarios para todo el país. Esta asistencia por lo tanto se limita a aspectos muy ligados a las operaciones de crédito.

Ante esta realidad en materia de asesoría a la empresa colombiana, ya en 1962 el Banco Popular y The Stanford Research Institute en su informe sobre la situación de la pequeña industria colombiana <sup>2/</sup> habían puesto el acento en la necesidad de coordinar y ampliar las labores de asistencia técnica a la industria pequeña y mediana. Desgraciadamente, los avances de esa fecha a esta parte no han sido significativos. Por esta razón, nuevamente en 1971 COLCIENCIAS (institución pública orientada a apoyar la investigación científica y el desarrollo tecnológico) presentó al Ministerio

---

<sup>1/</sup> Ver al respecto folleto de presentación de FICITEC, 1971.

<sup>2/</sup> La pequeña y mediana industria en el desarrollo colombiano. Una encuesta y un programa de recomendaciones. Banco Popular y The Stanford Research Institute, Bogotá, 1962. Ver especialmente Cap. III, pp. 79-97.

de Desarrollo junto con el Instituto de Investigaciones Tecnológicas un programa de "Información y Asistencia Técnica Integral para la Pequeña y Mediana Industria"<sup>1/</sup>. En esta proposición se busca coordinar e impulsar a nivel nacional la asistencia a estas empresas. En base a esta recomendación, el Ministerio de Desarrollo determinó por resolución N° 249 del 23 de agosto de 1971 crear un "Comité Técnico para el estudio y programación de Asistencia Técnica a la Pequeña y Mediana Industria". De los resultados de este Comité no se tiene información.

La situación en Chile es diferente a la del resto de los países andinos, dado el hecho, como ya se había afirmado en párrafos anteriores, que en este país existe sólo una institución que agrupa todas las acciones de investigación, fomento y asistencia a la pequeña industria y además cuenta con personal especializado y medios para ello en todo el país. Esta Institución entrega capacitación empresarial en forma generalizada, asistencia especializada por ramas de actividad, posee un completo servicio de laboratorios y talleres para hacer prototipos, mediciones, control de calidad, etc., otorga asistencia en materia jurídica, tributaria, contable y administrativa. Para calificar la mano de obra de la pequeña empresa se realizan programas conjuntos con el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP) que posee centros especializados en todo Chile. En general, se puede afirmar que en ese país existe una base sólida de respaldo técnico y administrativo a la pequeña industria.

En el caso de Ecuador existen varias instituciones orientadas a la asistencia a la empresa industrial pequeña. A pesar de ello, la Junta Nacional de Planificación, en el programa de acción en el campo de la artesanía y pequeña industria para 1969-1973 reconoce la deficiencia de

---

1/ Propuesta de COLCIENCIAS e IIT sobre un programa de información y asistencia técnica integral a la pequeña y mediana industria. COLCIENCIAS, 1971.

las pequeñas industrias ecuatorianas en materias tecnológicas, calificación de la mano de obra, aspectos administrativos, capacitación empresarial, etc.<sup>1/</sup>.

La realidad es que el CENDES (Centro de Desarrollo) es un organismo especializado en fomento y asistencia a la industria, pero en la actualidad no se ha dado prioridad a la asistencia al estrato industrial pequeño. La responsabilidad de la capacitación empresarial está difusamente determinada. Alguna labor se realiza a través de la Dirección de Fomento Artesanal y Pequeña Industria dependiente del Ministerio de la Producción; otros esfuerzos realizan la Junta Nacional de Defensa del Artesano, la OCEPA (Organización Ecuatoriana de Productos Artesanales). En general, estas acciones son extremadamente insuficientes y se realizan en forma descoordinada y discontinua. En materia de capacitación de la mano de obra, teóricamente el SECAP debería realizar esta función, pero por la carencia de medios materiales y humanos no ha sido posible ponerla en práctica.

Esta situación en que se encuentra la pequeña industria y el artesano ecuatoriano ha llevado a la Junta de Planificación a plantear un plan especial de fomento de la artesanía y de la pequeña industria para 1973-77 y a determinar qué instituciones serán las responsables y con qué medios será necesario contar para este programa quinquenal.

En Perú existe una carencia manifiesta de instituciones de asistencia y capacitación que sirvan a la pequeña industria de ese país. Así lo estipula el informe del SERH <sup>2/</sup> y en las informaciones personales entregadas al autor por numerosos ejecutivos de servicios estatales o privados que tienen que ver con la industria en general, fue corroborado.

Se tiene entendido que la nueva ley que el gobierno estudia sobre pequeña industria corregirá bastante esta situación.

---

1/ Ver JUNAPLA, op.cit., p. 28

2/ Op.cit., p. II-32.

### 3.3.6 Conclusión del capítulo

En este análisis sucinto de los problemas que afectan al buen funcionamiento de la industria pequeña subregional, no se ha pretendido ser exhaustivo en la presentación de otros muchos aspectos que dificultan el aporte de este estrato industrial a las tareas del desarrollo. Sólo se han presentado aquellos cuellos de botella centrales que es necesario abordar para posibilitar que las numerosas empresas pequeñas de la subregión puedan ser un factor dinámico del proceso de desarrollo nacional y subregional.

La hipótesis básica de nuestro trabajo en este capítulo creemos haberla probado. Es decir, existen problemas que nacidos de la estructura institucional, de las orientaciones y prioridades concretas con que se aborda el proceso de industrialización, hacen que la industria pequeña de estos países se vea limitada para realizar su cuota de contribución al proceso de desarrollo integrado. En otras palabras, con el actual estado de funcionamiento de la industria pequeña, de organización, de carencia de políticas y de apoyo estatal, con la falta de estudios y análisis sectoriales desagregados, que sirvan para dar prioridades y asignar recursos, será difícil esperar de este estrato su incorporación creadora al proceso de integración ayudando a cumplir las metas económicas y sociales que los países en sus estrategias nacionales y subregionales determinen. Al contrario, en algunos de los países la actual situación puede colocar a la empresa pequeña en estado casi de indefección frente a la nueva agresividad competitiva que se espera vaya surgiendo del proceso, sin poder participar en él, reconvirtiéndose o mejorando la productividad de su actual actividad.

El proceso de integración al abrir nuevos mercados y generar un nuevo flujo competitivo va a ir requiriendo la adecuación de las estructuras productivas internas, de las políticas e instituciones nacionales para así aprovechar mejor las nuevas posibilidades que abre el proceso. Por ejemplo, la programación industrial conjunta requerirá, si se busca que las nuevas

producciones sean eficientes e internacionalmente competitivas, la existencia de múltiples pequeñas industrias que sirvan de infraestructura de apoyo y de servicio a las nuevas plantas o líneas de producción que se establezcan.

Sería peligroso no prever desde ya las nuevas exigencias que la integración trae consigo, porque su previsión y la adopción de las acciones correspondientes van a disminuir el riesgo de graves desequilibrios en los resultados que los países obtengan del proceso. Si éstos se producen o se generan significativos efectos económico-sociales negativos para un país determinado, ello va a repercutir en el dinamismo general que la integración debe tener y en el consenso social y político que ella siempre requerirá.

La pequeña industria subregional es una realidad socio-económica y también política significativa y dado el hecho que es el sector fabril el llamado a ser el factor más dinámico del proceso, seguramente existirá una importante sensibilidad para juzgar al proceso de integración por las posibilidades que este sector tenga o por las dificultades que para él se generen.

Pero si desde ahora los países adecúan sus estructuras y abren nuevas posibilidades para que este estrato industrial pequeño, quizás el más sensible a los efectos negativos de la nueva competencia, tenga el apoyo y el estímulo necesario para mejorar su productividad, costo y calidad para organizar a los miles de empresarios, para mantenerlos informados, etc., los países estarán ampliando y mejorando sus posibilidades de sacar provecho que la integración puede ofrecerles tanto en el ámbito industrial programado como en la liberación.

La pregunta, entonces, que se debe hacer es ¿cómo abordar una estrategia de acción nacional y subregional para la pequeña industrial? Este será el tema del próximo capítulo.

#### Capítulo IV

##### ESBOZO DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL Y SUBREGIONAL PARA LA PEQUEÑA INDUSTRIA

En el capítulo anterior se han presentado las funciones genéricas que puede cumplir la pequeña industria y al mismo tiempo se han visto las principales dificultades funcionales que en la actual realidad industrial presenta la industria menor.

Pero, se podría preguntar, después de vistas estas dificultades, si ellas nacen, más que de la estructura y orientación de la industrialización en nuestros países, de la propia dimensión de la empresa que se estudia. Es decir, la carencia de organización, de políticas, de crédito, de asistencia técnica ¿son problemas funcionales que surgen por el hecho mismo de haberse establecido como pequeñas unidades productivas?

Esta pregunta es muy importante responderla, porque si fuese así la realidad, se estaría en presencia de una especie de patología industrial, puesto que lo adecuado y normal serían dimensiones industriales mayores y el tamaño pequeño sería, más bien, una especie de enfermedad necesaria por la cual habría que pasar en los primeros estadios de la industrialización. Realizar, por lo tanto, políticas e invertir tiempo y recursos en estas empresas sería como estar cuidando y alimentando el mal y no realmente curándolo.

Se reafirma este criterio, muchas veces, con el argumento de que el proceso de desarrollo tecnológico va disminuyendo la posibilidad de establecimientos pequeños y por lo tanto la industrialización pareciera manifestar una tendencia creciente a la desaparición de este tipo de empresas.

Además de los planteamientos hechos en el capítulo anterior cuando se hacía referencia a la funcionalidad potencial que presentan las pequeñas empresas, se ha querido dejar para la fundamentación de este capítulo, que busca establecer las líneas generales de una estrategia de asistencia y fomento de la pequeña industria subregional, la experiencia de países desarrollados industrialmente. En esta experiencia (que por supuesto no es necesario sea repetida ni se está pregonando su emulación, pero sí pareciera un antecedente de importancia) se puede observar la función que sigue manteniendo la empresa pequeña. Si bien es cierto hay una fuerte tendencia a la desaparición de las industrias personales en que trabaja una persona con dos o tres ayudantes, es decir lo que podría denominarse la actividad artesanal, la pequeña industria propiamente tal mantiene una significación importante por lo menos en la absorción de la ocupación. El ejemplo francés es, en este sentido, significativo.

Cuadro 20

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA OCUPADA EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE LOS SECTORES INDUSTRIALES 1/

Años	0 asalariado	1 a 4 asalariados	5 a 9 asalariados	Más de 10 asalariados	total
	%	%	%	%	
1906	27	26	5	42	100
1926	14	21	6	59	100
1931	12	16	6	66	100
1936	17	16	6	61	100
1954	6	13	6	75	100
1962	5	11	5	79	100
1966	4	10	6	80	100

1/ Economique et statistique. Art. "La concentration de l'industrie s'est-elle accentuée depuis le début du siècle?", par M. Didier et E. Malinvaud Institute National de la Statistique et des Études Economiques, junio 1969, Paris, p. 7.

En este cuadro aparece con nitidez que el estrato artesanal tiende a una disminución en su importancia relativa en la ocupación. Pero ya en este cuadro, se observa que el estrato de 5 a 9 personas ocupadas mantiene en el transcurso del siglo XX una importancia similar.

Si se desagrega el resto de la ocupación manufacturera francesa, es decir, los establecimientos con más de 10 personas ocupadas, se puede observar que prácticamente se conserva un porcentaje parecido en la absorción de empleo de las empresas pequeñas. (Ver cuadro 21)

Cuadro 21

DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA EN LOS ESTABLECIMIENTOS  
INDUSTRIALES QUE EMPLEAN MAS DE 10 PERSONAS  
(en por ciento sobre el total)

Estratos según número de personas ocupadas por establecimiento	1926	1931	1936	1954	1962	1966
11 a 20	10	10	10	8	8	8
20 a 100	27	27	27	28	28	29
101 a 500	30	30	30	31	32	33
más de 500	33	33	33	33	32	30
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Economie et Statistique. Institute National de la Statistique et des Etudes Economiques, Paris, junio 1969, p. 7.

Esta constatación de la mantenida significación de la empresa pequeña a través del tiempo en Francia, es similar a la de otros países, como también es similar la tendencia a la disminución de la importancia del artesanado a medida que avanza el proceso de industrialización <sup>1/</sup>.

<sup>1/</sup> Ver por ejemplo OIT, Al servicio de la pequeña industria, pp. 8-9.

Lo importante del hecho antes mencionado es preguntarse cómo logran las empresas pequeñas de estos países mantenerse en competencia con industrias similares o mayores, no sólo de un país, sino que aún dentro de un proceso de integración económica europea, que implica competir con empresas de otras naciones. La contestación está en los niveles de productividad que pueden alcanzar en las pequeñas y medianas industrias. Nuevamente el ejemplo francés puede iluminar a este respecto.

Cuadro 22

EFICIENCIA DE LAS EMPRESAS FRANCESAS DE DIFERENTE TAMAÑO. 1963

Dimensión de la empresa	Número de empresas (por ciento)	Valor agregado por persona ocupada (a precios de mercado y en miles de francos)
Menos de 10 asalariados	88.2	12.6
10 a 19	4.7	17.3
20 a 49	4.0	17.6
50 a 99	1.5	17.8
100 a 199	0.8	18.4
200 a 499	0.5	19.9
500 a 999	0.2	20.8
1 000 y más	0.1	28.6
	<u>100.0</u>	<u>20.8</u>

Fuente: La Politique Industrielle de la Communauté, Bruselas, 1970, p. 109.

De este interesante trabajo de la comunidad europea se toma sólo el ejemplo francés pero se podrían citar otros antecedentes similares, de otros países de la comunidad, como también de otros trabajos sobre el caso de Japón y de India.

En el cuadro 22 se observa que en los estratos que van de 10 a 100 personas ocupadas el valor agregado por persona es casi igual y hay solo diferencias muy manifiestas en los estratos extremos, es decir, el de menos de 10 personas ocupadas y el de más de 1 000 personas ocupadas.

Toda esta argumentación se orienta a demostrar que si las pequeñas industrias, en los ejemplos de países más desarrollados, siguen manteniendo una significación y ello se logra porque han sido capaces de competir en un plano de igualdad relativa en términos de eficiencia o productividad, estaría señalando el criterio de que las pequeñas empresas se pueden incorporar activamente y con eficiencia a la tarea del desarrollo nacional y subregional. Es decir, los cuellos de botella o dificultades que presenta el funcionamiento actual podrían no deberse al tamaño como tal de las empresas, sino a la inadecuación de las estructuras, a la falta de políticas e instituciones y a causas internas derivadas del manejo de las empresas.

Todo lo anteriormente dicho y lo que sigue de este capítulo tiene validez diferenciada por tipos de producciones. No en todas las ramas ni en todos los casos las pequeñas industrias tienen una función que cumplir o se ven afectadas por los mismos problemas. La generalización que se usa en esta parte del trabajo debe ser siempre en la práctica transformada por el análisis sectorial.

Después de esta introducción, es necesario detenerse sobre cuáles son los elementos básicos que deben constituir una estrategia de desarrollo de la pequeña industria y como podría llevarse a la práctica.

1. Aspectos centrales de una estrategia nacional de fomento y asistencia a la pequeña industria

Como se decía en los párrafos anteriores, el proceso de integración subregional puede ser un nuevo factor de dinamismo para los esfuerzos nacionales de desarrollo, pero para que este dinamismo sea posible, se requiere adecuar las estructuras nacionales y productivas a las nuevas exigencias para así abrirle oportunidades a la gran mayoría de los agentes socio-económicos para colaborar en el proceso de creación del desarrollo integrado.

Las ideas que siguen tienen como único objetivo servir a la Junta del Acuerdo de Cartagena, y a través de ella a los países, en la búsqueda de formas que harían posible la mejor y más adecuada participación de la pequeña industria en el proceso de integración, participación que solamente podrá lograrse si se comienza a trabajar a partir de la realidad nacional anteriormente analizada.

1.1 Elementos y criterios básicos de una estrategia

Toda estrategia de asesoramiento y fomento a la pequeña industria requiere de cuatro elementos centrales:

- Investigación y determinación desagregada de la realidad y de las posibilidades que ofrece la pequeña industria al desarrollo industrial.
- Políticas específicas, no sólo globales, sino por rama o subrama que en la práctica sean las reglas de juego del estrato industrial pequeño.
- Institucionalidad pública o privada para llevar a cabo las políticas en los diferentes aspectos que requiere la pequeña industria para su desarrollo.
- Organización de las pequeñas industrias para que ella sirva como contraparte al esfuerzo estatal y asuma diversas acciones que serían imposibles para el industrial individualmente considerado y exageradamente onerosas para el Estado.

Estas son las bases sobre las cuales es posible realmente estructurar una acción sostenida de fomento y asistencia a la pequeña industria.

1.1.1 Investigación y determinación desagregada de la realidad y las posibilidades de la pequeña industria

Como se ha visto en los capítulos anteriores, no existen - salvo pequeñas excepciones - estudios desagregados de la significación que la pequeña industria tiene, ni menos de los problemas específicos que la aquejan por rama o subrama. Lo normal en los países es que exista información de censos o encuestas industriales con datos mínimos, a dos dígitos, sin un antecedente histórico de tal modo de posibilitar comparaciones con el pasado y hacer proyecciones hacia el futuro. Con el actual material informativo no será factible establecer políticas discriminadas y selectivas y de hecho los países continuarán desconociendo científicamente la realidad industrial y sus posibilidades.

Si a esto se agrega la carencia generalizada de análisis cualitativos relativamente recientes, más difícil será elaborar políticas y abrir oportunidades a las 30 mil pequeñas unidades que existen en el Pato Andino y Venezuela con más de 5 personas ocupadas y menos de 50.

Pero para el proceso de integración, no contar con información cuantitativa y cualitativa homogénea, será una gran dificultad para el establecimiento de programas de racionalización en una rama industrial determinada. Para que existan estos programas es necesario detectar comparativamente en forma precisa aquellas producciones que pueden estar en un nivel competitivo deficiente entre los países de la subregión.

Para ello está siendo cada día más necesario afinar al máximo el conocimiento de la situación industrial desagregada. El mismo requerimiento se presentará para elaborar los programas sectoriales de desarrollo.

Si todo lo antes dicho es una necesidad genérica para la industria subregional, lo es mucho más para la pequeña y mediana industria. Su alto número, su dispersión, el desconocimiento mayor que existe sobre este estrato, hacen indispensable abordar un estudio e investigación profunda sobre estas empresas pequeñas.

Esta necesidad queda de manifiesto después de haber analizado en forma bastante exhaustiva la información disponible. La mayor complejidad surge por la carencia de homogeneidad en el tipo de datos y en su procesamiento por parte de los diferentes países. De esta manera es casi imposible un análisis comparativo. Se recomienda que un esfuerzo de esta naturaleza se realice en forma conjunta y coordinada por los países con la asistencia de alguna agencia de Naciones Unidas.

Se quisiera anotar e insistir a este respecto, que si los países de la subregión deciden emprender acciones en el campo de la artesanía, es aún más perentorio el hacer una investigación sobre este estrato, especialmente lo que se ha llamado artesanía artística y popular o folklórica.

Del análisis cuantitativo y sectorial realizado para la pequeña industria en el capítulo II se puede recomendar la necesidad de profundizar con nuevos estudios e investigaciones desagregadas las siguientes ramas productivas:

20 - Alimentos

En esta rama la pequeña industria es muy significativa y ella se encuentra en la mayoría de los países (salvo Ecuador) con productividad media (es decir, entre 5 y menos de 10 mil dólares de VEP por persona ocupada)

23 - Textil

Con la excepción de Perú, la pequeña industria se encuentra casi toda en el rango de menor productividad por persona (menos de 5 mil dólares por persona ocupada)

24 - Vestuario y calzado

25 - Maderas

26 - Muebles

Se recomienda por la alta importancia que la pequeña industria tiene en la ocupación y en el Valor Bruto de la Producción hacer un análisis especial sobre estas tres ramas. Es interesante observar que en todos los países los estratos están en el rango de productividad menor (menos de 5 mil dólares por persona de VEP). Es decir, no pareciera existir diferencias competitivas entre

los estratos desde el punto de vista de la productividad, pero seguramente deben existir diferencias desde el ángulo funcional por carencia de crédito, información, organización administrativa, etc. que puede afectar a las empresas menores.

30 - Químicas

33 - Materiales de Construcción

La pequeña industria es bastante significativa y las diferencias de productividad entre estratos es importante. Se cree que sería interesante en una segunda prioridad estudiar más desagregadamente estas dos ramas productivas.

Metal-mecánicas

35 - Productos metálicos

36 - Maquinaria en general

37 - Maquinaria eléctrica

38 - Maquinaria de transporte

Pareciera de primera prioridad analizar este conjunto de ramas. Allí la pequeña industria en la actualidad es significativa especialmente en las ramas 35 y 38 y existen también importantes desigualdades de productividad. Es relevante su consideración especial porque, como se ha dicho anteriormente, en estas ramas la pequeña industria puede ser requerida como un factor que ayude a la puesta en marcha del programa metal-técnico entregando piezas y partes o servicios industriales a las industrias mayores.

Junto a la información sobre la realidad de la pequeña industria existente pareciera a todas luces indispensable tener a disposición de los países la información necesaria sobre aquellas producciones que teóricamente o por la experiencia de otros países es posible - por tecnología, mercado, localización de la materia prima y transporte - ser desarrolladas por pequeñas unidades. Esta información posibilitaría a los países opciones reales en materia de nuevas instalaciones industriales.

Este es el primer objetivo y debiera establecerse en la elaboración de una estrategia nacional y subregional de fomento y asistencia a la pequeña industria.

### 1. 1. 2 Establecimiento de políticas globales y sectoriales

El análisis cualitativo y funcional hecho en el capítulo anterior muestra la existencia de problemas globales que afectan al estrato industrial pequeño y que le estarían dificultando su plena expansión y aporte al desarrollo de cada país y por consecuencia a la tarea de desarrollo integrado. No parece posible que en la actual situación en que debe desempeñarse la industria pequeña pueda ella ser un agente realmente activo del proceso de integración. Se requiere para ello establecer una política coherente e integral, que abarque los diferentes problemas que tiene la pequeña industria. No basta con tomar decisiones sobre uno de los aspectos funcionales que se han analizado en el capítulo anterior. Se requiere abordar el fomento y la asistencia a la pequeña industria en forma tal, que todas las medidas sean armónicamente establecidas de tal modo de ir resolviendo paralelamente todos los cuellos de botellas que impiden su pleno desarrollo.

Parecería, entonces, necesario que los países definieran políticas claras y mecanismos concretos en los siguientes campos:

- Políticas e incentivos a la organización de la pequeña industria.
- Política tributaria orientada a incentivar la capitalización y a promover la subcontratación y complementación industrial.
- Política crediticia tanto para posibilitar al pequeño empresario mayor acceso al capital de trabajo como al crédito necesario para la inversión. No sólo se trata en este campo de decidir montos sino también los mecanismos que hagan realmente factible, expedito y rápido el otorgamiento del financiamiento que el industrial necesita.

- Políticas previsionales y laborales. Se hace necesario establecer formas especiales de previsión no sólo para los trabajadores de las pequeñas unidades sino también para los propios dueños de estas empresas. En ningún país existe (salvo un intento que se comenzó hacer en Chile) previsión fácil y realmente eficiente tanto para los pequeños industriales y sus operarios como para los artesanos. La misma necesidad existe en materia de legislación laboral y en el establecimiento de normas apropiadas para las relaciones industriales.

- Políticas para incentivar el abastecimiento y comercialización conjunta entre los pequeños industriales, especialmente orientada a la sub-contratación y a la exportación.

- Políticas para asistir técnicamente en los aspectos de gestión (management), administrativo y producción que requieran los pequeños industriales.

Este conjunto de políticas, que se verá más adelante, con mayor detalle su contenido y la forma práctica de implementarlas, son la base para abordar el problema de la pequeña industria en forma global o integral.

Se podría interrogar al lector con razón, sobre cuál podría ser en forma cuantitativa el resultado o los efectos que la puesta en marcha de esta política acarrearía para los países del Pacto Andino. Normalmente se abordan las definiciones de políticas después de recorrer un camino diferente al de este trabajo. Es decir, sólo después de fijar la cuantía de

las necesidades y de los requerimientos de una sociedad, sólo después de establecer cuantitativamente las metas en forma precisa y clara, sólo después de determinar los recursos con que se cuenta, es posible esbozar una estrategia, ordenando los recursos hacia el logro de los objetivos fijados para un período de tiempo.

En otras palabras, si se desea saber cuáles serán los aportes de la pequeña industria al desarrollo integrado, se debiera establecer precisamente diversas proyecciones en relación al empleo que puede absorber, al aumento del producto que puede generar, a las posibilidades de exportación que puede abrir, etc., todo ello en función de las metas globales que un país se haya fijado y de las actuales posibilidades que la pequeña industria ofrece.

Desgraciadamente, como ha sido dicho en capítulos anteriores, es imposible con la actual información estadística hacer proyecciones para los cinco países. Será la tarea de una segunda etapa, realizar estudios más profundos que puedan servir para señalar las metas cuantitativas que los países pueden plantearse en relación a la pequeña industria y decidir el monto de los recursos que se van a orientar a este estrato, de tal modo que los países y la subregión sepan qué efectos y resultados pueden esperarse si se aplican determinadas políticas.

El camino recorrido en este trabajo es diferente. Ante la imposibilidad de seguir el método anteriormente descrito, se siguió el método de establecer primero cuál es la importancia actual de la pequeña industria

en los países, (Capítulo II) después se buscó analizar la función potencial que la pequeña industria en forma genérica puede realizar en la tarea del desarrollo y posteriormente, cuáles son las dificultades operacionales que aparecen en la actual estructura industrial y que obstaculizan a las pequeñas empresas su pleno aporte y desenvolvimiento (Capítulo III). Por lo tanto, las políticas antes enumeradas acentúan de la premisa que hay un gran margen entre lo que las pequeñas industrias pueden aportar al desarrollo y lo que actualmente están aportando en estos países. Este margen que podría existir es, por ahora, difícil de ser determinado en forma cuantitativa.

La misma razón, es decir la falta de información desagregada, hace que no se pueda entregar un planteamiento de políticas sectoriales que sirvan para discriminar lo que debe hacerse en una o en otra rama.

Pero estas debilidades de un trabajo como el que se ha realizado, no disminuyen la validez de una afirmación: la pequeña industria es una base de sustentación existente, potencialmente apta para hacer un significativo aporte al desarrollo nacional y subregional. Para ello hay necesarios correctivos que realizar, abriendo la estructura industrial al servicio de este numeroso estrato productivo. Se cree que la puesta en marcha de políticas como las antes enunciadas son la base sin la cual es difícil que la pequeña industria esté en condiciones de resistir la nueva competencia o hacer su aporte dentro del nuevo marco subregional.

### 1. 1. 3 Institucionalidad necesaria para la realización de las políticas

Como se ha dicho anteriormente una de las características de la actual estructura industrial es la carencia en algunos casos de instituciones de apoyo a la pequeña industria o la falta de medios en otros, o por último, la falta de coordinación entre los múltiples servicios que debieran preocuparse del asesoramiento o fomento de este estrato industrial. Esta es una de las mayores dificultades para la realización de una política coherente e integral hacia la pequeña empresa.

Como se verá más adelante, existe una íntima relación entre los diversos elementos que requiere la empresa para su buen funcionamiento. El crédito, por ejemplo sin capacitación del empresario o sin asistencia técnica previa es muchas veces perdido. Es normal encontrar entre los empresarios pequeños, centrar la causa de sus dificultades internas en un aspecto fundamental, el crédito. Pero muchas veces, aunque se tenga el crédito necesario la empresa no despegará, no funcionará como debiera, porque es todo un conjunto de dificultades las que requieren ser abordadas en cada empresa con especial énfasis o prioridad.

Los problemas de la pequeña industria, además de su íntima relación con de diverso índole o nivel. Como se ha visto antes, existen problemas que tocan a la interioridad de la unidad productiva propiamente tal, a su relación con el mercado, existen problemas que surgen de normas, leyes

o instituciones nacionales, etc. Para realizar una política integral es necesario que todas las acciones que se emprendan no sólo se relacionen entre sí, sino que se aborden en los diferentes niveles en que ellos se sitúan.

Esta complejidad, hace indispensable el establecimiento, idealmente, de una institución con poder suficiente que sea la encargada de preocuparse de todos los problemas, de interrelacionar las políticas y hacerlas coherentes, de orientar y, ojalá, de realizar gran parte de la tarea sobre todo la definición de políticas globales y sectoriales, la decisión sobre orientación del crédito, la realización de la capacitación empresarial, de la asistencia técnica en sus diversos aspectos.

No se trataría de que esta institución reemplace ni a las Oficinas de Planificación, ni a los bancos, ni a los institutos tecnológicos. Lo que podría pretenderse sería que fuese una la institución que, con conocimiento de la realidad de la pequeña industria, pudiera preparar y elaborar y definir las políticas en conjunto con los interesados, según las normas u orientaciones globales que entregan las instituciones centrales y nacionales.

Por ejemplo, en materias tributarias que afecten a la pequeña empresa industrial, sería esta institución la que debería preocuparse por elaborar las normas y proponerlas al Ministerio correspondiente. En materia crediticia, esta institución debería poder determinar los montos de crédito necesario, los mecanismos de entrega, los plazos e intereses que mejor se acomodan a la pequeña industria. En aspectos de asistencia y capacitación,

en todo aquello que toca a la organización de los pequeños industriales para abastecerse, vender, exportar o prestar servicios jurídicos, laborales, etc. debiera ser una institución única la que ayude a los empresarios. Pareciera que es ésta la mejor manera de implementar eficientemente una política, como se ha dicho coherente e integral, que responde a un plan racional para el estrato pequeño. Existe una amplia gama de experiencias en diversos países industrializados como en vías de desarrollo, que hacen pensar en la necesidad de unificar al máximo posible el estudio y preparación en algunos aspectos de políticas y normas, la decisión y control sobre otras materias de asistencia y fomento y la implementación de muchas tareas concretas.

En la experiencia andina pareciera que ha sido ésta la forma que más ha hecho progresar el desarrollo de la pequeña industria en un país como Chile. En otros casos, que se podría decir son el polo opuesto, la multiplicidad de instituciones dentro de las cuales existe entre muchas funciones una que tiene relación con la pequeña industria, aparecen dificultades de coordinación, de duplicidad, etc. Muchas veces las funciones que tienen que ver con la pequeña industria se pierden en la complejidad burocrática y se les otorga con relativa facilidad una menguada prioridad.

Para el industrial todo se hace más complejo y engorroso. Debe pasar de institución en institución solicitando diversos servicios o asistencias. Al final, no tiene tiempo ni personal para tanto trámite, lo que muchas veces provoca desaliento y frustración.

Existen quienes se preguntan si es necesario el establecimiento de políticas e instituciones especializadas en la asistencia a la pequeña industria. Este corte horizontal en el fomento industrial es una necesidad surgida de los diferentes problemas que empresas de diferente tamaño poseen. Es ésta una experiencia universal. En los países más desarrollados existen instituciones especializadas para la pequeña industria <sup>1/</sup>, porque el funcionamiento de este estrato industrial demanda de servicios especializados, apropiados a su realidad. Son estas instituciones centrales y especializadas las que han desarrollado una amplia red de otras instituciones y organismos para asistir o fomentar las pequeñas empresas, constituyéndose en el complemento de la institución matriz que orienta la política global y nacional.

#### 1. 1. 4 Organización de los pequeños industriales

Se ha señalado en capítulos anteriores, la enorme atomización que existe entre los pequeños industriales y su falta de organización. Esta situación tiene especial relevancia por tres razones importantes. La primera se refiere a que por la carencia de una organización general fuerte y representativa los pequeños industriales no tienen participación en los centros de poder que deciden las orientaciones del desarrollo industrial y que distribuyen los recursos disponibles.

---

<sup>1/</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, existe una importante institución nacional denominada Small Business Administration. En Japón existe Small Business Promotion Corporation. En Bélgica el Institute de Classe Moyon.

La segunda razón tiene relación con la necesidad de la organización empresarial para abordar en forma conjunta diversas actividades, como por ejemplo el abastecimiento, la comercialización, la sub-contratación, los servicios jurídicos, contables, la constitución de mecanismos garantía solidaria para la obtención de crédito, etc. Todas estas actividades llamadas "acciones colectivas" pueden alcanzar una gran significación en el aumento de la productividad de la empresa y en la disminución de los costos de producción.

En tercer término, es importante la organización de los pequeños industriales, porque ella debiera constituirse en la contraparte necesaria de las instituciones del estado dedicadas a la elaboración de políticas, a la formulación de programas de capacitación empresarial, de entrenamiento de la mano de obra, de creación de centros de asistencia técnica a través de laboratorios y talleres especializados, etc.

Por este conjunto de razones se puede afirmar que el suscitar la organización es un elemento importante de toda política hacia la pequeña industria. Si ello no se realiza se corre el riesgo de que el costo de la asistencia industrial sea exagerada para el estado y por otra parte que los industriales nunca se transforman ellos, a través de sus organizaciones, en actores autónomos de su propio desarrollo. Sin una red de organización, la empresa pequeña, para cada problema, recurrirá al estado y mantendrá una dependencia innecesaria.

## 1.2 Etapas de una estrategia de asistencia a la pequeña industria

Los criterios y elementos esbozados en los párrafos anteriores que podrían ser la base de una estrategia, necesariamente son genéricos y se requeriría adecuarlos en cada país a las características propias que, en el campo de la pequeña industria, ellos presentan.

Lo que sigue, si bien es cierto mantiene un grado de generalidad necesario cuando se trata de 5 países diferentes, busca aproximarse más a un esbozo operacional para concretar una estrategia nacional en el campo de la pequeña industria.

No todo lo que anteriormente se ha planteado es posible realizarlo en un corto período de tiempo. Pero, si existe la voluntad política en los países es posible comenzar. ¿Cómo entonces, abordar en la práctica un programa de asistencia a la pequeña industria? Para ello es necesario establecer etapas.

### 1.2.1 Primera etapa

Esta primera etapa se caracteriza porque trata de establecer la institucionalidad responsable del programa y generar el surgimiento de las organizaciones empresariales. Se busca, en otras palabras, constituir lo que se podría llamar los dos actores claves de este proceso.

Para ello es indispensable comenzar por determinar la institución rectora que con poder necesario, aún sobre otros organismos si existen, va a orientar y decidir la política. Los medios que requiere al comienzo

son básicamente un grupo de profesionales y técnicos y recursos suficientes para abrir ampliamente la compuerta del crédito, especialmente de explotación.

La primera tarea a emprender es estudiar tanto los problemas legales, institucionales, burocráticos que afectan a la pequeña industria, como la realidad económica y productiva de estas empresas en las diferentes ramas industriales, de tal modo de contar con una información sobre sus necesidades, sus potencialidades y así poder hacer un primer intento de esbozar las políticas globales y sectoriales que se van a seguir. Junto a esto, es importante precisar en que ramas productivas la pequeña empresa tiene posibilidades de ser un factor importante de desarrollo industrial en función de las metas económicas que la sociedad se haya fijado y de los recursos del país.

Paralelamente a este proceso de estudio y de elaboración de política, se puede comenzar a actuar con el objetivo de hacer surgir la organización empresarial. Para ello es posible usar tres elementos. El crédito, la capacitación empresarial y alguna norma burocrática que obligue a organizarse, antes de hacer determinado trámite o cumplir determinada obligación. En este último caso, el más mecánico y simple, se trataría de exigir o solicitar a través de algún sistema que puede ser diferente en cada país, la organización empresarial. No se piensa aquí que ésta sea la mejor forma para hacer surgir la asociación de los empresarios. Se menciona porque ha sido en algunos países usada para este efecto.

El crédito aparece como el mejor instrumento para acercar al industrial a la institución a cargo del programa. Esto debido a que el industrial normalmente tiene una aguda conciencia de la falta de financiamiento para su empresa, asignándole a ese factor una primerísima responsabilidad en problemas que lo afectan. Por lo tanto, al abrir la oferta crediticia la respuesta de los empresarios es normalmente inmediata, sobre todo si ella se opera en forma ágil y sin grandes exigencias.

Este es el momento de dar un segundo paso, el de solicitarle a los empresarios que, para el mejor uso de este instrumento escaso que es el crédito, se pueda analizar los otros factores que influyen en la marcha de la empresa y que pueden ser, en conjunto, determinantes para aumentar los beneficios de la empresa. Es decir, se trata de ofrecer a los industriales las posibilidades de seminarios y cursos de discusión dirigida por profesionales competentes sobre los problemas de la pequeña industria y sus formas de resolverlos.

El industrial normalmente comienza reacio, pero aiente buscando ayuda para resolver sus múltiples dificultades o buscando información que él requiere. Es importante que estos seminarios sean muy bien planteados, sobre temas que realmente sean los centrales en la vida de la empresa, y especialmente es indispensable, sobre todo al comienzo, que en cada sesión el industrial reciba algún elemento informativo o conceptual a través del cual él sienta que está invirtiendo su tiempo en algo práctico y útil.

De esta manera, si los seminarios (10 a 15 sesiones pueden ser suficientes para un seminario) son con amplia discusión sobre los problemas concretos que ellos viven y sus posibles soluciones, el industrial va descubriendo que él no está solo, que hay otros que tienen problemas iguales y sobre todo descubre lo aislado que él estaba, cuando, a lo mejor, sería posible enfrentar los problemas comunes en forma solidaria. Todo ello debe estar dirigido por quien sea el monitor responsable.

En la generalidad de los casos los problemas que surgen son los mismos. Problemas contables, jurídicos, tributarios, crediticios, abastecimiento, comercialización, problemas en el proceso productivo ya sea en el diseño de los productos, en controles de calidad exigidos, etc.

El momento de dar un tercer paso es evidente. Está el camino expedito para proponerles que se organicen; la institución central debiera estar dispuesta a ayudar a través de la naciente organización en los aspectos que los propios industriales consideren necesario, como por ejemplo, entrenar contadores que sirvan a un grupo de empresas en forma permanente en su contabilidad, en el estudio de las formas de determinar el costo de sus productos, en ayudarles a establecer sistemas de colocación de los productos, etc.

De esta manera el industrial puede ir sintiendo que la incipiente organización lo sirve, lo alivia en su trabajo gerencial o administrativo. Al comienzo es importante hacer dos o tres tareas muy concretas, pero que sean para el empresario lo suficientemente demostrativo de lo beneficioso del sistema de acciones colectivas.

Al desarrollarse y acostumbrarse el industrial a pensar la solución de los problemas en forma organizada, se abre un amplio camino de posibilidades, porque en definitiva el industrial cambia su manera de ser empresario y de enfrentar los problemas. Ya no es él aislado quien debe afrontar todos los aspectos de la vida de la empresa. Para cada problema pueden existir formas de solución colectiva. Esta forma de ver la empresa, es decir una función productiva que se puede realizar con el apoyo logístico otorgado por varios centros externos que le ayudan a expandirse, a producir mejor, a administrar con más eficiencia, a comprar materia prima o vender sus productos en forma apropiada, a conseguir crédito, etc., es el cambio necesario e indispensable en la mentalidad del industrial pequeño y la condición necesaria para mejorar la productividad de la empresa.

Si esto se logra y realmente se generaliza esta mentalidad y este método, en un país o en una región dada, se crea una dinámica en las múltiples pequeñas unidades porque ven una manera concreta de salir adelante por el esfuerzo propio de los industriales, con el apoyo y respaldo del estado.

Las instituciones a cargo del programa deben adecuarse por lo tanto a servir como instrumentos para generar esta nueva mentalidad y especialmente para responder con personal técnico o ayuda financiera a las acciones colectivas que los industriales decidan emprender.

Las formas jurídicas que puede adoptar la organización de los pequeños industriales es diversa y depende de la realidad de cada país. La más generalizada de las experiencias organizativas son las asociaciones gremiales o cámaras industriales. Ellas son la base de toda la red organizacional. Por ejemplo, en una región dada se estructura una asociación gremial de industriales. Ella puede, en una línea de acción representar los intereses de los pequeños empresarios en los organismos estatales o regionales de planificación de fomento, de asistencia, etc., pero al mismo tiempo sirve a sus asociados en aspectos jurídicos, contables, informativos, etc., o puede organizar en su interior a grupos de industriales de producciones iguales o afines, para realizar en forma común diversas tareas necesarias para sus empresas.

El tiempo necesario para esta etapa dependerá de los recursos con que se cuenten. Pero algunas experiencias muestran que es posible sea realizada en un plazo de 1 año a 2 años como máximo.

### 1.2.2 Segunda etapa

Esta etapa podría caracterizarse por dos elementos fundamentales. El primero es la determinación y precisión de políticas desagregadas y diferenciadas por rama o subrama, como resultado de las investigaciones y estudios emprendidos anteriormente.

La primera etapa se ha llevado a cabo sin diferenciar las acciones o asistencias por rama o subrama. No existía información ni estudios apropiados, ciertamente no pueden perseguirse los mismos fines, ni realizarse

las mismas políticas para las diferentes ramas o subramas. Se fomentarán más unas, será necesario reconvertir otras o en algunos casos no será conveniente apoyar algunas producciones.

Esta determinación de objetivos y políticas para diversas producciones es un esfuerzo que estará condicionado por la política industrial global que un país se haya fijado. Pero puede suceder, que muchas actuales políticas globales, sea necesario modificar a la luz de estos nuevos estudios realizados sobre la pequeña industria, hasta ahora poco conocida su realidad y sus potencialidades.

Con la determinación de los objetivos diferentes que se van a perseguir en las diversas producciones es posible ordenar los instrumentos y recursos con que se cuentan en forma discriminada. Algunas empresas, por ejemplo, recibirán crédito para nuevas inversiones y así poder ampliarse, otras sólo recibirán capital de trabajo. Unas recibirán asistencia administrativa y tecnológica individual, otras sólo cursos o seminarios, etc. Es decir, se ordenarán y distribuirán los recursos en función de prioridades determinadas en las nuevas políticas.

El segundo aspecto que caracteriza esta segunda etapa de un programa de asistencia a la pequeña industria, surge del hecho de que, al contar con instituciones desfiladas, con mentalidad y experiencia organizativa, con políticas claras desagregadas, es posible abordar los grandes proyectos organizacionales de la pequeña industria en diferentes campos.

Sin querer ser exhaustivo estos campos podrían ser lo siguientes:

- Sistema de ahorro, crédito y garantía
- Centrales de abastecimiento y comercialización
- Programa de desarrollo regional y parques industriales
- Bolsas de subcontratación
- Servicios de asistencia tecnológica y control de calidad
- Organizaciones para fomento de la exportación
- Sistemas de previsión y servicios asistenciales
- Ferias y exposiciones
- Sistema de apoyo a la reconversión y a la fusión de empresas

Todo este conjunto de organizacional debiera ser creado con el apoyo técnico y financiero del estado pero bajo la responsabilidad de gestión y de los propios industriales.

Con este complejo de servicios prestados al industrial, más aquellos que le entrega la institución estatal y aquellos que le puede prestar la asociación gremial, la empresa pequeña comienza a tener el suficiente apoyo para resolver los problemas centrales de su funcionamiento.

Pero todas estas diferentes acciones deben ser adecuadas a la realidad de cada país, y en cada uno de ellos seguramente será posible establecer prioridades, formas operacionales distintas.

### 1.2.3 Someva descripción de algunas acciones colectivas

#### a) Sistema de crédito y garantía para la pequeña empresa

No es posible describir un solo método que ayude a resolver el problema de la distribución del crédito a los pequeños industriales y artesanos. Existen múltiples experiencias al respecto.

Por ejemplo, en la mayoría de los países desarrollados occidentales se ha debido estructurar instituciones bancarias, métodos administrativos o instituciones complementarias de garantía y crédito que sirvan para resolver graves dificultades de funcionamiento tradicional del mercado de capitales.

En estos países, las fuentes de financiamiento que para otros tamaños industriales son normales, no responden a las necesidades y situaciones en que se desenvuelve la industria pequeña. Los bancos privados o públicos, el inversionista privado o extranjero, los proveedores y por supuesto los llamados "prestamistas" no están al alcance de los pequeños industriales.

Estos generan numerosas operaciones de crédito de bajo monto, lo que eleva el costo de operación unitaria para el banco privado o estatal. El empresario pequeño carece de relaciones de información y normalmente sus cuentas corrientes o no existen o registran saldos y movimientos bajos. Las garantías reales que ofrecen son pequeñas para las exigencias del mercado de capitales, o por lo menos los banqueros creen correr más riesgos en estas operaciones.

Estas razones entre otras hacen necesario corregir estas situaciones. Para ello es necesario establecer un mecanismo especializado fácil y ágil en la distribución. Hay múltiples formas, desde bancos especializados, líneas de créditos impuesta por los Bancos Centrales con especiales incentivos para los bancos comerciales en materia de redescuento o encaje, hasta cooperativas de crédito especializadas con aporte del estado y de los pequeños industriales. En Chile, por ejemplo existen las dos últimas opciones en forma conjunta y paralela con resultados bastante satisfactorios.

En materia de garantías también es indispensable determinar formas de apoyo al pequeño empresario. Existen experiencias como la del Seguro del Crédito, hasta múltiples formas de caución mutua, entre otras, cooperativas de garantía con capital del estado y de los interesados.

En cada país debe buscarse la forma más apropiada a las características del sistema financiero. Lo que aquí se desea es sólo mostrar la existencia de alternativas diversas, que es posible implantar en diferentes situaciones.

#### b) Servicios de abastecimiento y comercialización

Para realizar en forma más eficiente, barata y oportuna la adquisición de materias primas, repuestos, etc., la agrupación de industriales de un mismo rubro productivo puede ser una de las mejores soluciones.

Existen variadas experiencias que, usando la metodología general de la "acción colectiva" pueden tener diversas maneras de implementarse.

Por ejemplo, un pequeño número de industriales (7 u 8), que demandan insumos y materias primas iguales o similares, contratan entre todos una persona que se especializa en esta función, y que está permanentemente dedicado a conseguir los elementos que el industrial necesita para su labor productiva.

Existen otras experiencias más institucionalizadas que, por ejemplo, a través del sistema cooperativo o de otras formas jurídicas, organizan para toda una región una central de abastecimiento de los productos esenciales para un amplio grupo de empresas.

Idénticas experiencias pueden realizarse en el campo de la comercialización. El estudio y diseño de presentación de productos, estudios de mercado, diseño de embaques y embalajes, campañas de ventas, salones de exposición y ventas, etc., pueden emprenderse bajo diversos tipos de agrupación o asociación entre empresas similares a las descritas para el caso del abastecimiento.

El inicio de acciones colectivas para la colocación de productos normalmente comienza, si es un pequeño grupo de industriales, contratando vendedores que para un industrial aislado no se justificaría. Se elaboran catálogos o muestras de los diversos productos y se inicia la promoción. Es también conocido el sistema de la creación conjunta de un local de venta directa y en detalle al consumidor. También hay casos en que un grupo de industriales contrata con las instituciones de abastecimiento del

estado, la producción de un determinado bien que el estado normalmente demanda en grandes cantidades en forma esporádica y que sólo los pequeños industriales organizados pueden producir.

Como se observa, también en el campo de la comercialización y abastecimiento la organización puede ser extremadamente útil para resolver los problemas o desventajas que la pequeña empresa aislada presenta.

c) El desarrollo regional y el establecimiento de parques industriales

Ya subrayamos en el capítulo anterior la importancia que podría representar la pequeña industria en la realización de planes de desarrollo de regiones más atrasadas, ya sea responsabilizando a las empresas pequeñas de esta tarea o complementando la acción dinámica que genera la localización de grandes empresas en esas zonas.

Para que un plan de desarrollo regional tenga éxito es necesario crear condiciones para que las pequeñas empresas puedan instalarse y desarrollarse en forma racional y eficiente. Es indispensable por ejemplo establecer las condiciones financieras y económicas que atraerán la creación de nuevas empresas o la expansión de las existentes. Es necesario también estructurar las formas en que se va a entrenar la mano de obra; es necesario determinar las instituciones que proveerán asistencia técnica, capacitación empresarial, etc. Se deberá, en otros casos crear las condiciones físicas (carreteras, redes eléctricas, ferrocarriles, agua, etc.) que facilitarían el establecimiento de empresas sin mayores desembolsos.

Se está desarrollando en muchos países (India, Dinamarca, Inglaterra, Venezuela, Chile, etc.) la concepción que, uno de los sistemas para la creación de estos polos de desarrollo industrial, es el establecimiento de "parques industriales". Ello significa, que para que el esfuerzo de un país sea realmente creador y significativo para la región que se desea desarrollar, es necesario definir y posibilitar a un conjunto de empresas los requerimientos antes enunciados. La noción de "parque industrial" no es sólo un concepto que define la determinación de un espacio físico en donde se instalarán las empresas existentes en la región o las nuevas que se van a crear. Implica esta noción, más bien, el establecimiento y la programación coherente de determinadas políticas, de cuáles empresas se desea impulsar y desarrollar y del conjunto de elementos y servicios comunes que van a requerir, como también de las interrelaciones que aquéllas pueden lograr en la función productiva.

El desarrollo regional irá surgiendo como resultado del esfuerzo mancomunado por parte de las agencias estatales o privadas encargadas del fomento industrial de las regiones y de la acción conjunta de los empresarios que van a ampliar o crear las industrias para la zona.

La concepción del desarrollo o creación de polos o complejos industriales a través de una acción colectiva organizada y programada, pareciera ser uno de los métodos más eficientes para lograr el mejor y más racional aprovechamiento de los recursos de una zona y al mismo tiempo abre la posibilidad de maximizar la productividad de las empresas al tener estas una infraestructura común, servicios comunes y al establecer múltiples relaciones de subcontratación o complementación entre las empresas.

d) Bolsas de subcontratación

En general, se puede decir que una de las características del desarrollo industrial moderno está en la multiplicidad de interrelaciones que se establecen entre las diferentes empresas para la producción de un bien final. Es difícil encontrar un producto industrial que no sea el resultado de la confluencia de un conjunto de partes y piezas.

En esta complejidad de la estructura industrial, la función que puede cumplir la pequeña industria es enorme. Existen en la práctica múltiples razones por las cuales se requieren tanto subcontratistas como subcontratantes.

Para este último tipo de empresas hay razones de índole diferente por las que necesita de la subcontratación. En primer término la capacidad y volumen de la empresa. Si una empresa terminal quisiera producir todo en su interior y ser autosuficiente, tanto la inversión requerida, el excedente de capacidad instalada que podría generarse, el control de pequeños procesos, etc., llevaría a un gigantismo industrial difícil muchas veces de programar y de administrar y con posibles entorpecimientos de las líneas de producción, etc.

En segundo término otra razón y ventaja para la empresa terminal de subcontratar es la especialización. Esta, posibilita la obtención de calidad adecuada, reducción del número de operaciones y flexibilidad productiva dependiendo de los movimientos de la demanda.

Una tercera razón es el costo mínimo de operación. El deseo de lograr un producto a un menor costo requiere, entre otras acciones, realizar economías en cada una de las etapas de producción. Al existir especialización, menores inversiones y como se decía mayor flexibilidad productiva podría producirse disminución del costo unitario.

Para la empresa subcontratista pueden existir cuatro razones o ventajas en la subcontratación. En primer término aumento de sus ventas. En segundo lugar, mejor aprovechamiento de sus instalaciones, equipos, personal, etc., lo que se traduciría en menor costo de producción.

Una tercera razón es que el subcontratista puede definir y realizar sus inversiones con un margen de seguridad y fundamento más estable. Y por último, la empresa al subcontratar puede lograr introducirse en un espiral de modernización que puede generar la empresa terminal, puesto que el subcontratista posiblemente deberá estar respondiendo con nuevos productos, nuevas técnicas, deberá especializar personal, adquirir nuevos equipos, transformar su organización y métodos de administración y gestión, etc.

Para la empresa terminal surgen algunos problemas si ésta decide iniciar la subcontratación. Deberá, por lo menos, tener información sobre si existe un subcontratista especializado en la producción del bien o servicio que necesita. Si así sucede, debe tener una vía para encontrarlo, debe poder saber en forma rápida y expedita si tiene capacidad de trabajo, si los equipos son aptos para producir el bien con las especificaciones, volumen, calidad y tiempo de entrega que el contratista requiere, etc.

De aquí entonces la necesidad de lo que se denomina "bolsa de subcontratación". Ella es en la práctica un centro de información que establece las relaciones entre subcontratista y subcontratante. Lo fundamental de este centro reside en la información detallada y al día sobre el porque de maquinarias de una región determinada, sus especificaciones técnicas, conocimiento permanente de la capacidad productiva, de las facilidades o servicios que puede prestar la empresa subcontratista.

La bolsa de subcontratación sólo conecta e informa a los empresarios que desean establecer este tipo de relación inter-empresa. Ella no se inmiscuye en la relación comercial, cumplimiento de contratos, fijación de precios, etc. Esto es materia de la relación directa entre las empresas.

En general, en la gran mayoría de las ramas es posible constituir este tipo de organizaciones. Pero donde aparece más necesario su establecimiento es en las ramas metal mecánicas, en donde la subcontratación se da en forma generalizada.

La forma de constitución y de operación de una bolsa es simple y no implica grandes inversiones, ni numeroso personal. Sólo al comienzo, cuando se encuentran las diferentes industrias para estructurar el fichero con las especificaciones, empresa por empresa y máquina por máquina, se requiere un trabajo que es largo y tedioso, pero se simplifica si se solicita en forma clara y precisa la cooperación de los industriales organizados en la bolsa. Existen numerosas técnicas para el manejo de información

que no es del caso reseñar aquí. En la actualidad en los países desarrollados se están usando computadoras para este trabajo que por supuesto hacen más rápido el procesamiento de los datos, cuando las empresas lo requieran.

Es importante que a la constitución de la bolsa concurren empresas subcontratantes y subcontratistas y la decisión de su creación y su financiamiento sea en forma conjunta. De esta manera surge como un servicio que se dan ambos tipos de empresas.

El personal que una bolsa requiere para su funcionamiento no es más de un especialista en la rama de que se trate, y personal administrativo.

Para los institutos dedicados al fomento y asistencia de la industria, la bolsa de subcontratación es un excelente complemento. Ella le proporcionará la información sobre el exceso o carencia de capacidad instalada, las necesidades de asistencia técnica en determinadas empresas, las necesidades financieras de las empresas, etc.

#### e) Servicios de laboratorios y talleres

Una empresa pequeña para su buen funcionamiento, para aumentar la productividad y mejorar la calidad, requiere de asistencia en muchos aspectos tecnológico que inciden directamente en el proceso productivo.

Si por ejemplo un industrial desea perfeccionar la fabricación de un producto o estudiar e introducir uno nuevo, puede necesitar asistencia en el diseño o en la construcción y ensayo del prototipo. Puede también requerir servicios de calibración periódica de su equipo o análisis y mediciones de la materia prima y componentes que use. Por último, posiblemente será necesario hacer control de calidad del producto terminado.

Todo este conjunto de demandas de la industria pequeña no pueden ser satisfechas por cada empresa individualmente considerada. La creación de una infraestructura central de laboratorios y talleres que ofrezcan estos servicios básicos es indispensable.

Estos laboratorios y talleres especializados puede ciertamente servir a empresas pequeñas y medianas y también a grandes empresas. Pero la pequeña y mediana es la que con más urgencia y prioridad requiere de estos servicios puesto que en la actualidad es la más desprovista.

En Chile existe una interesante experiencia en este campo, realizada por el servicio de Cooperación Técnica con el apoyo de Naciones Unidas (Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo y la OIT). En ese país se estableció un centro tecnológico especializado para la pequeña y mediana industria sobre todo orientada a prestar servicios en algunos procesos básicos y sólo en algunas ramas industriales donde la pequeña industria es significativa y puede hacer un importante aporte al desarrollo industrial.

Este centro cuenta con las siguientes unidades:

Laboratorio de: - Cueros

- Maderas
- Arenas de fundición
- Metalografía
- Metales
- Micrología
- Química analítica

Talleres de: - Fundición

- Maderas
- Mecánica
- Electroquímica

El objetivo central de estos laboratorios y talleres es el ayudar a incentivar a la innovación tecnológica entre los empresarios pequeños, fomentando el diseño industrial, el desarrollo de nuevos productos, asistiendo a las empresas en el proceso productivo, e introduciendo el control de calidad.

Después de los tres años de actividad de este centro cuyas actividades se han complementado con cursos de capacitación gerencial, con servicios de demostración en las empresas, etc., se puede afirmar que la innovación tecnológica es una de las mayores potencialidades existentes entre los industriales pequeños, pero requirieron para ello de los servicios antes señalados.

### 1) Organización para el fomento de la exportación

El método de acciones colectivas se puede también utilizar para que la pequeña industria logre salir con sus productos a mercados externos. Es extremadamente difícil para el industrial aislado tener la información sobre posibles mercados, sobre los niveles de precio, realizar todos los trámites de exportación, viajar a colocar sus productos, etc. Una de las posibilidades que pueden abrirse a los pequeños industriales para entrar en la nueva competencia subregional es la de fomentar la organización de empresas cooperativas exportadoras. Esta ha sido la manera como los pequeños industriales europeos o japoneses por ejemplo han realizado la promoción de las exportaciones de sus productos. En base a esta experiencia la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de 1964, aprobó un conjunto de recomendaciones sobre "Fomento de las exportaciones de productos de las industrias pequeñas de los países en vías de desarrollo".<sup>1/</sup>

En este planteamiento se recomienda que la labor fundamental y prioritaria para realizar una política de aumento de las exportaciones en las pequeñas industrias, sea ante todo realizar programas encaminados a

---

<sup>1/</sup> "Fomento de las exportaciones de productos de las industrias pequeñas de los países en vías de desarrollo", Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, volumen IV. Comercio Manufacturas. Ginebra, 23 de mayo - 16 de junio de 1964, Editorial Sudamericana. Publicado en colaboración con Naciones Unidas 1965. (Naciones Unidas E/COM/46/141, volumen V).

mejorar la administración, modernizar o adecuar el equipo y las instalaciones, aumentar la productividad, reducir el costo de los productos, mejorar el diseño y la calidad, etc.

A partir de esta realidad la conferencia de Naciones Unidas insta a los países en vías de desarrollo a adoptar medidas para la creación de cooperativas y asociaciones de pequeñas industrias exportadoras. De esta manera sería posible lograr las ventajas y los servicios de las economías de escala y el poder de negociación con que cuentan las grandes empresas.

Los gobiernos debieran establecer medidas para incentivar las exportaciones a través de la concesión de incentivos fiscales y financieros junto o a través de la supresión de restricciones y obstáculos o simplificación de procedimientos y reglamentos administrativos.

En algunos países se concede especial preferencia a las industrias exportadoras en la asignación de materias primas y se les otorgan prioridades o subsidios en el transporte, etc.

En general se puede decir que los países del Pacto Andino, salvo pocas excepciones no han tomado medidas para ir preparando sus estructuras productivas en el estrato industrial pequeño a la tarea exportadora. Parece ello indispensable si se desea que en la nueva competencia subregional participen las numerosas pequeñas empresas.

## 2. Acciones subregionales en el campo de la pequeña industria

En el Acuerdo de Cartagena (artículo 32) se establecen algunos objetivos de la programación industrial que representan el marco dentro del cual la subregión debe orientar sus políticas y acciones en este campo. Estos objetivos entre otros son los siguientes:

- a) Mayor expansión, especialización y diversificación de la producción industrial
- b) Máximo aprovechamiento de los recursos disponibles en el área
- c) Mejoramiento de la productividad y utilización eficaz de los factores productivos
- d) Aprovechamiento de economías de escala
- e) Distribución equitativa de beneficios

La pequeña industria podría colaborar eficazmente al cumplimiento de estos objetivos puesto que es en la actualidad una realidad económica y social de importancia en los países del Pacto Andino. Ella tiene muchas potencialidades que se encuentran limitadas por causas de diversa índole.

El texto del Acuerdo subregional prevé la necesidad de adecuar, modificar o asistir la actual estructura industrial de los países de tal modo de liberar todas las capacidades existentes en la subregión, en vista a crear en forma expedita el nuevo mercado ampliado y ayudar eficazmente al desarrollo de los países.

En el artículo 36 del Acuerdo se afirma que, "para las industrias existentes en la subregión cuyos productos no sean incorporados en Programas sectoriales de desarrollo industrial, la Comisión a propuesta de la Junta promoverá los programas encaminados a racionalizar la producción de las mercaderías con base a los criterios señalados en el Art. 32 en los casos en que a su juicio ello sea posible y conveniente para los objetivos del acuerdo".

Para mayor precisión, se establece en el Acuerdo que estos "programas de racionalización" deberán tener en cuenta los factores siguientes:

- a) "La capacidad instalada de las plantas existentes;
- b) las necesidades de asistencia financiera y técnica para la instalación, ampliación, modernización o conversión de plantas industriales;
- c) los requerimientos de capacitación de la mano de obra;
- d) las posibilidades de convenios de especialización horizontal entre empresas de una misma rama industrial y
- e) las perspectivas de establecimientos de sistemas conjuntos de comercialización, de investigación tecnológica o de otras formas de cooperación entre empresas afines. "

Como se puede observar, en el texto del Acuerdo Subregional antes citado, los países desearon estipular su voluntad de que la Junta del Acuerdo pueda promover programas que sirvan para que la estructura industrial existente, logre participar en la mejor forma posible en la tarea del desarrollo integrado.

Los problemas financieros, técnicos, los requerimientos de capacitación, las posibilidades de especialización horizontal o subcontratación, las dificultades de comercialización y cooperación entre empresas, son justamente los problemas que los países solicitaron a la Junta se tuvieran en cuenta cuando se elaboran los programas de racionalización.

Como se ha visto en este capítulo y en anteriores los mayores obstáculos y las posibles acciones a emprender en el campo de la pequeña industria coinciden exactamente con los factores prioritarios que los países señalaron en el Acuerdo Andino para elaborar programas de racionalización.

Teniendo en cuenta esta realidad se propone aquí la necesidad de elaborar lo que podría llamarse un "Programa de Racionalización Andino para la Pequeña Industria".

## 2.1 Objetivos de un "Programa de Racionalización Andino para la Pequeña Industria"

Los objetivos fundamentales que debiera perseguir este programa debieran ser los siguientes:

### 2.1.1 Bases mínimas comunes de acción

La Junta del Acuerdo de Cartagena conciente de las dificultades y posibilidades que este enorme estrato industrial tiene, podría proponer a los países un conjunto de orientaciones centrales para la puesta en marcha de un programa de asistencia y fomento de la pequeña industria subregional. Esta puesta en marcha podría iniciarse adecuando la estructura nacional según la realidad de cada país, pero tomando como marco de referencia el nuevo ámbito económico nacido de la integración andina, lo que implica tener presente las dificultades que pueden surgir con la nascente nueva competencia y al mismo tiempo el aporte que la pequeña industria puede llegar a realizar al cumplimiento de los objetivos de la estrategia industrial subregional.

### 2.1.2 Creación de un pequeño equipo para coordinar y asesorar a los países y a la Junta

La Junta del Pacto Andino podría solicitar, si los países así lo consideran, la asistencia técnica de alguna agencia especializada de Naciones Unidas para que ella constituya en Lima un pequeño equipo de 3 o 4 personas que se dediquen exclusivamente y en coordinación con la Junta a investigar, informar, capacitar y asesorar a los países en el campo de la pequeña industria.

A este respecto es necesario recordar que, ya en las conclusiones del seminario organizado por la CEPAL en Quito en el año 1966 para estudiar los problemas y posibilidades de la pequeña industria en América Latina, se estipulaba que era muy conveniente constituir un mecanismo

permanente que permitiera el coordinar e intercambiar las experiencias de los diferentes países junto con realizar labores de investigación, asistencia técnica y formación de personal.<sup>1/</sup>

Crear un organismo latinoamericano de desarrollo de la pequeña industria, no parece necesario para los países del Pacto Andino, por lo menos en esta etapa. Un equipo pequeño de trabajo, ágil y con experiencia podría ser una solución menos costosa y más apropiada para cooperar con los países y con la Junta del Acuerdo.

### 2. 1. 3 Asesorar a los países en la implementación de la orientación central

En acuerdo con los países, el programa de racionalización debería orientarse a ayudar a adecuar las orientaciones globales a la realidad de cada país, comenzando por la realización de una investigación más profunda y desagregada sobre la situación de la pequeña industria en los diversos sectores. Al mismo tiempo se debería asesorar en la elaboración que los países hagan de políticas sectoriales, en las políticas de asistencia financiera, técnica, de comercialización, etc.

Esta asistencia va a hacer posible un intercambio de experiencias entre los 6 países de los métodos de ayuda y sistemas de fomento que en cada país se implantan, como también puede servir de canal informativo sobre las experiencias de otros países del mundo.

---

<sup>1/</sup> La pequeña industria en América Latina, ONUDI 1970, p. 33

#### 2. 1. 4 Asesoría a la Junta del Acuerdo

El programa debería estipular la manera de mantener informada a la Junta sobre la realidad industrial, sobre la marcha del proceso de integración entre las pequeñas industrias de cada país, sobre las posibilidades que se pueden abrir en este campo.

Proponer nuevos programas de racionalización para producciones específicas, según los nuevos conocimientos que se adquirieran de la situación del estrato industrial pequeño en los diversos países, debiera ser preocupación del grupo central de asistencia.

#### 2. 1. 5 Información sobre la marcha del proceso de integración entre los pequeños industriales

Debiera ser también objeto del programa de racionalización y función permanente del grupo de expertos, el entregar a los países material especializado para los pequeños industriales sobre la marcha del proceso de integración, difundir sus objetivos, explicar sus mecanismos, las posibilidades que se abren y el papel que la pequeña industria podría realizar.

Esta es una tarea que aparece indispensable emprender en los países, ayudando a estos a difundir el contenido del acuerdo y entregar en forma permanente información especializada para los pequeños y medianos industriales. El desconocimiento del Acuerdo y de la marcha del proceso de integración es enorme y la carencia de material informativo adecuado es una realidad.

#### 2. 1. 6 Información comercial

Entre las dificultades mayores para la participación de la pequeña industria en el nuevo mercado ampliado es el acceso a la información comercial.

Podría ser uno de los objetivos del programa de racionalización que proponemos, el establecer un sistema de información en este campo entre las diversas organizaciones gremiales o de comercialización de los pequeños industriales. Esta información debiera fluir en forma rápida y expedita, y contener aspectos de mercado, volumen de la demanda potencial, precios, calidad requerida, etc.

#### 2. 1. 7 Asistencia en la elaboración de proyectos nacionales para obtención de financiamiento o asistencia técnica internacional

Los países podrán requerir, para apoyar o aumentar sus recursos disponibles para la pequeña industria, el estudio y elaboración de proyectos, o solicitudes de financiamiento por parte del sistema financiero internacional o solicitudes de asistencia técnica por parte de agencias especializadas de Naciones Unidas.

Este programa de racionalización y equipo central de trabajo debiera servir a los países en esta materia.

#### 2. 1. 8 Estudio de otros problemas o acciones subregionales surgidas a petición de los países

A medida que los planes nacionales se implementen, que se cuente con mayor información y que aumenten la participación de la pequeña industria en el proceso de integración, posiblemente surgirán ideas o requerimientos a nivel subregional por parte de los países y que será necesario estudiar y analizar.

En la armonización de políticas, en la planificación industrial, en los programas de liberación, etc. puede ser necesario tener información especializada sobre la pequeña industria para prever efectos o para precisar las orientaciones y acuerdos que se adopten.