



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org



05877



United Nations Industrial Development Organization

Distr. LIMITADA

ID/WG.159/2

1 noviembre 1973

Original: ESPAÑOL

Reunión y viaje de estudios sobre la función de la
pequeña industria en la descentralización industrial
de los países de América Latina

México, 10-19 diciembre 1973

LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA:
BASE INDISPENSABLE PARA EL DESARROLLO INTEGRAL^{1/}

per

Edward J. Wygard

Consultor

^{1/} Las opiniones que el autor expresa en este documento no reflejan necesariamente las de la secretaría de la ONUDI. El presente documento no ha sido revisado por la secretaría de la ONUDI.

We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards, even though the best possible copy was used for preparing the master fiche.

Indice

<u>Capitulo</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. LA IMPORTANCIA DE LA BASE INDUSTRIAL	2
II. EL FORTALECIMIENTO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA	4
A. Los Sintomas de la Debilidad	4
B. El Financiamiento	7
C. La Asistencia Tecnica	10
D. La Promocion	11
III. UN MECANISMO "TIPO" PARA FORTALECER LA PMI	12
A. Financiamiento	15
B. Asistencia Tecnica	17
C. Promocion	18
IV. LA RELACION ENTRE LA PMI Y LA DESCENTRALIZACION	19
V. RESUMEN	23

INTRODUCCION

El propósito de este trabajo es ofrecer un marco para la discusión de los problemas de la pequeña y mediana industria (PMI) en América Latina con algunas consideraciones sobre el papel de la PMI en la descentralización.

Con este fin se presentan y elaboran cuatro tesis:

- I. Que una vez alcanzado un cierto nivel de industrialización, el ímpetu continuado del desarrollo industrial requiere de una base ancha de eficientes empresas pequeñas y medianas.
- II. Que considerando que la PMI es ineficiente y débil en la mayoría de los países de América Latina, precisa un programa para fortalecerla y adelantar la integración industrial.
- III. Que un programa de esta naturaleza es eficaz únicamente cuando es capaz de aportar a la pequeña empresa tres elementos clave: el Financiamiento, la Asistencia Técnica y la Promoción.
- IV. Que el uso de la PMI como instrumento de la descentralización industrial requiere de fuertes incentivos y está en función de la descentralización de industrias mayores y otras actividades económicas; y que además, es posible inducir la descentralización de la PMI sin un programa coherente para su fortalecimiento.

Las ideas y observaciones aquí expuestas son un intento de interpretación de la experiencia de muchos países. En aquellos que han tenido más éxito en la integración industrial se discierne una trama común que corre a través de las políticas para el fortalecimiento de la PMI; en este documento se discute y esboza esta trama. Las conclusiones son necesariamente tentativas y podrían no corresponder a la experiencia de otras personas o países, habrán, sin embargo, cumplido con su propósito si suscitan una discusión fructífera.

1. LA IMPORTANCIA DE LA BASE INDUSTRIAL

La mayor parte de las naciones de América Latina se encuentra en la faja media del amplio espectro que se extiende entre los países de economía primitiva-tradicional y los altamente industrializados. Asimismo, e independientemente de la ideología que inspira a sus gobiernos, todas esas naciones aspiran a una mayor industrialización.

La tesis de este trabajo que el proceso de industrialización una vez alcanzado un cierto nivel medio, se entorpece a menos que se fortalezca a la pequeña y mediana industria que casi siempre representa el segmento preponderante del sector industrial.

Los grandes complejos industriales por sí solos no pueden difundir en el país los efectos/deseados (mayor productividad, mejor distribución de ingreso y muchos otros), si no se apoyan en un estrato de eficientes empresas pequeñas y medianas. Muchos de los problemas de la industria latinoamericana son causados por la ausencia de una red eficiente de PMI que abastezcan, elaboren, reparen, subcontraten y, en general, provean una multitud de servicios que son antieconómicos cuando los surten las propias

empresas grandes. En otras palabras: la industrialización avanzada, cuyos efectos penetren a las raíces de la sociedad, requiere de una moderna PMI.

La palabra clave es "moderna". La pequeña industria tradicional con técnicas anticuadas es un freno para el desarrollo. La vasta mayoría de las industrias pequeñas y medianas de América Latina es ineficiente; su productividad es inferior a la mitad de la que demuestran las industrias grandes. De hecho, la PMI es uno de los principales recursos nacionales subutilizados. Es necesario promover un proceso de modernización durante el cual algunas empresas se convertirán en eficientes, otras desaparecerán y algunas más crecerán hasta salirse del segmento de la PMI.

Las industrias modernas no son necesariamente las más mecanizadas; son aquellas cuyas técnicas de promoción y gerencia son las más apropiadas considerando su medio ambiente económico y social. No es este el lugar para exponer los conocidos argumentos en favor y en contra de la intensidad en mano de obra o de la intensidad en capital. Basta observar que en el mundo real, el buen empresario (del que hable Schumpeter), de hecho encuentra la óptima combinación de los factores de producción. La cuestión es cómo generar el mayor número de buenos empresarios y cómo crear las condiciones para que la mencionada combinación sea óptima, no sólo desde el punto de vista del empresario, sino también desde el nacional.

La PMI en Latinoamérica (con variantes según las definiciones de cada país) genera entre 40 y 60% del producto industrial y emplea no menos de la mitad y frecuentemente una proporción mucho mayor de la fuerza laboral industrial. Su productividad representa una fracción de la productividad de la industria mayor; esto quiere decir que ésta última se encuentra sin una

base sólida en la comunidad, que su crecimiento está frenado y que se intensifica en lugar de atenuarse el clásico dualismo de las economías. De ahí la importancia de un programa coherente para el fortalecimiento de la PMI, lo que equivale al fortalecimiento de la base industrial.

En los países altamente industrializados, la PMI está íntimamente integrada con la industria grande.^{1/} El proceso de integración se fue desarrollando a través de muchos años y aún así, tuvo que ser acelerado con medidas especiales (véase, por ejemplo, la creación de la Small Business Administration en los Estados Unidos). La América Latina tiene menos tiempo y por tanto mayor urgencia de iniciar el proceso.

II. EL FORTALECIMIENTO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA

A. LOS SINTOMAS DE LA DEBILIDAD

Independientemente de las definiciones de la PMI en los diferentes países latinoamericanos, puede afirmarse que no menos del 70 al 90% de todas las empresas industriales (sin contar los establecimientos artesanales) caen dentro de la categoría de "pequeñas y medianas". Las actividades artesanales son tan diferentes en su naturaleza y forma de operación que los programas en su apoyo no deben confundirse con los de la PMI. El planteamiento de los primeros es principalmente sociológico; el de los últimos, técnico-económico. Estadísticamente los establecimientos con menos de 10 trabajadores frecuentemente son considerados como artesanales. Una distinción más válida se basa en la actividad principal de dueño o gerente del

^{1/} Se ha estimado que la Regie Renault en Francia tiene no menos de 20,000 proveedores, en su mayoría PMIs; en los Estados Unidos, la Ford Motor Co., tiene aproximadamente 20,000 y la General Electric 42,000 proveedores.

establecimientos: cuando la mayor parte de su tiempo está dedicada a la producción, es artesano; cuando la dedica mayormente a los asuntos administrativos o supervisión de otros, es pequeño industrial.

Aún eliminando al artesanado, la PMI ocupa más de la mitad de la fuerza laboral industrial, pero genera una proporción bastante menor del producto industrial; en otras palabras, su productividad es considerablemente inferior a la de la industria mayor. Cuando una parte tan importante del aparato productivo trabaja por debajo de su capacidad, es preciso tomar medidas vigorosas para remediar la situación.

En términos generales, la PMI sufre de los siguientes síntomas de debilidad (todos ellos interrelacionados):

- Mentalidad tradicional con resistencia a la modernización y/o expansión
- Falta de financiamiento adecuado
- Administración frecuentemente deficiente
- Procedimientos contables inadecuados
- Bajas economías de escala combinadas con recelo hacia la colaboración con otras empresas
- Falta de conocimiento de técnicas de comercialización (tanto en el mercado doméstico como en el de exportación)
- Desconfianza o falta de conocimiento de políticas gubernamentales y de los servicios disponibles a la PMI
- Baja productividad

Esta es una situación muy seria. Ningun país con metas ambiciosas de desarrollo puede permitir que más del 50% de sus trabajadores industriales vayan a la rezaga. La única solución es un programa coherente y dinámico

de fortalecimiento a las pequeñas y medianas empresas. Para que sea eficaz un programa de esta índole, debe combinar tres elementos:

- ° El financiamiento en condiciones que reflejen las necesidades y el potencial de las empresas pequeñas y medianas.
- ° La asistencia técnica la cual (con infrecuentes excepciones) debe conjugarse con el financiamiento para obtener resultados satisfactorios.
- La promoción que tiene como propósito hacer conscientes y receptivas a las pequeñas y medianas empresas hacia un programa combinado de financiamiento y asistencia técnica. Asimismo, la promoción debe crear conciencia entre las instituciones financieras acerca de las oportunidades no explotadas y entre las múltiples agencias del gobierno acerca de la importancia nacional de fortalecer el segmento de la PMI.

Vale recordar una vez más que aún en las economías de los países altamente industrializados, la PMI desempeña un papel esencial. La principal diferencia entre la PMI en aquellos países y en los menos avanzados es que en los primeros las pequeñas empresas son modernas e integradas con la estructura industrial, mientras que en los últimos tienden a ser fragmentadas, tradicionales e ineficientes.

Sin embargo, y a pesar del progreso de la PMI en los países industrializados, éstos continúan sus programas de fortalecimiento de los cuales los más exitosos combinan precisamente el financiamiento con asistencia técnica. El financiamiento sin asistencia técnica o la asistencia técnica sin financiamiento, casi siempre resultan ineficaces. En adición, precisa una labor de relaciones públicas para hacer sentir al empresario que el

gobierno le está dando acceso a una serie de servicios útiles y no que únicamente está tratando de controlarlo.

En muchos países existen hoy en día instituciones oficiales o paragu-
bernamentales que prestan servicios a la PMI. Generalmente, sin embargo, son
diferentes las instituciones que proveen créditos y las que suministran asisten-
cia técnica. Más aún, las instituciones respectivas no se dedican exclusivamen-
te a la PMI, sino que tienen otras funciones, ajenas a ese segmento industrial.

La experiencia, empero, demuestra que la institución que provee
o coordina este tipo de servicios debe dedicarse exclusivamente a la PMI.
Si se ocupa igualmente de las industrias grandes, tenderá a descuidar las
empresas más pequeñas. Esto no quiere decir que otras instituciones en el
gobierno o en el sistema bancario no han de trabajar con pequeñas empresas;
sólo que precisa una institución o agencia cuya única función sea la de
fortalecer el segmento de las pequeñas y mediana industrias. Es menester
una institución especializada porque la tarea no es fácil: el tradicional-
ismo, la ineficiencia y la desconfianza son obstáculos formidables; sin embargo
pueden ser y han sido vencidos.

B. EL FINANCIAMIENTO

En muchos países en vías de industrialización, existe una situación
paradójica en cuanto al financiamiento industrial. Por otra parte, el sistema
bancario parece tener liquidez y por otra, la industria pequeña y mediana no
tiene acceso a los recursos financieros. A menudo también las instituciones
del Seguro Social o de Pensiones, acumulan grandes volúmenes de fondos los
cuales en términos generales, no fluyen hacia la industria manufacturera que
es la actividad más productiva de la economía. Allá donde existen organis-
mos especializados para proveer crédito a la PMI, la proporción de empresas

beneficiadas es muy pequeña en relación a su número total. Cuáles son las causas de esta situación?

Las principales razones de la renuencia de las instituciones financieras en cuanto al financiamiento de pequeñas empresas parecen ser las siguientes:

- Se favorece a las empresas mayores porque los préstamos son mayores, la administración más fácil y los riesgos menores.
- Los préstamos a las pequeñas empresas presentan problemas especiales de evaluación seguimiento y supervisión debido principalmente a la falta de información y a la administración deficiente.
- La evaluación de un crédito pequeño para una empresa pequeña es por lo menos tan onerosa como la evaluación de un crédito grande para una empresa grande; por lo tanto, la primera resulta más costosa en relación al monto del préstamo.
- Las empresas grandes están mejor situadas en cuanto al otorgamiento de las garantías y colaterales necesarias.

A pesar de las dificultades y actitudes mencionadas, existen en casi todos los países latinoamericanos mecanismos para el financiamiento de la PMI. Si estos mecanismos son menos eficaces de lo que pudieran ser, esto se debe a que:

- El financiamiento no está combinado con asistencia técnica
- Las instituciones crediticias cargan con todo el riesgo (con cuando, como es el caso en algunos países, no utilizan sus propios fondos)

• No hay promoción efectiva de los servicios existentes

Esta situación difícil de la PMI no se debe, desde luego, únicamente a las actitudes de las instituciones financieras. Desde el punto de vista del pequeño o mediano empresario, se encuentra generalmente que:

- Existe poco conocimiento de cómo y dónde puede buscar financiamiento
- Hay poca comprensión en cuanto a los requerimientos para obtener el crédito
- Las deficiencias en la administración financiera dificultan la presentación de una correcta solicitud de crédito
- Aun cuando la contabilidad es adecuada, el empresario prefiere no divulgar la información, especialmente tratándose de una institución gubernamental; y, finalmente
- La falta de consciencia de los beneficios potenciales de una asistencia técnica apropiada

Como resultado, las pequeñas y medianas empresas se financian a corto plazo, frecuentemente fuera del sistema bancario y sin seguridad de renovación. Esto lleva consigo un flujo de producción desigual e ineficaz, aún sin tomar en cuenta que una gran parte del tiempo del empresario-gerente está dedicada a la búsqueda de dinero. Además, este tipo de financiamiento desestimula cualquier proyecto de expansión que pudiese requerir fondos durante un período mayor que el corto plazo de financiamiento.

En suma, existe una situación causada tanto por las actitudes de las instituciones financieras como de los empresarios, donde existe por un lado abundancia y, por el otro, una penuria de fondos. Hace falta un mecanismo que hiciera fluir los recursos de un lado a otro.

Se puede afirmar que dos características importantes de tal mecanismo serían: agilizar las evaluaciones de las solicitudes de crédito de las PMI, y la reducción del riesgo que en la actualidad toman las instituciones bancarias.

C. LA ASISTENCIA TÉCNICA

Existen algunas empresas pequeñas y medianas capaces de desarrollarse sanamente contando únicamente con financiamiento adecuado. La mayoría de los pequeños negocios, sin embargo, requiere además de asistencia técnica.

Evidentemente no es posible ni práctico el tratar de proveer asistencia técnica en todos los campos posibles de administración y tecnología. Existen, sin embargo, algunas deficiencias fundamentales en el segmento de las PMI que pueden ser remediadas eficazmente con la ayuda apropiada. La experiencia parece indicar que son tres los aspectos en los que debería concentrarse la asistencia técnica:

- El de la administración financiera y contabilidad;
- El de la ingeniería industrial; y
- El de la comercialización.

En el área de la administración financiera se podría pensar en sistemas simplificados y estandarizados de contabilidad general y de contabilidad de costos; se promovería el uso de tales instrumentos tanto para el mejor manejo de la empresa, como para la obtención de crédito. De manera similar, los conceptos de ingeniería industrial deberían aplicarse en su sentido más práctica, o sea en aquellos aspectos donde una simple acción produce mejoras rápidas y visibles; nos referimos, por ejemplo, a la disposición adecuada del equipo y maquinaria, a los sistemas de mantenimiento, al mejor uso de la

capacidad existente evitando cuellos de botella, a simples sistemas de control de inventario y procedimientos de compra, etc. La asistencia en el área de comercialización tomaría la forma de información acerca de los requerimientos del mercado, acerca de oportunidades de subcontratación, de ayuda en los procedimientos de exportación, etc.

Se ha dicho que la asistencia técnica no puede ser dada sino recibida. Este es el caso particularmente en el ambiente de la pequeña y mediana empresa; los técnicos que proporcionan la asistencia técnica deben tener adiestramiento especial para procurar que el pequeño empresario abra sus puertas y escuche. Siempre habrá algunas pequeñas empresas renuentes a recibir asistencia técnica. Se puede presuponer que si temen el cambio tampoco son clientes apropiados para un programa de fortalecimiento de la PMI.

D. LA PROMOCION

Ni el financiamiento, ni la asistencia técnica podrán fortalecer a la pequeña empresa si ésta no sabe de su existencia. De ahí la importancia, tanto de divulgar la información acerca de los servicios disponibles, como de convencer al empresario de que podrá beneficiarse con esta asistencia; que existe una actitud de buena voluntad para ayudarle.

La experiencia ha demostrado que además de la divulgación por la prensa, televisión y radio, el/instrumento promocional más eficaz es un "programa sistemático de visitas industriales". Este es un programa diseñado en tal forma que cada establecimiento industrial del país de, por ejemplo, más de 10 obreros, es visitado por el personal de la entidad especializada,^{responsable} del desarrollo de la PMI,^{1/} a través de un período de 1 a 3 años. Las

1/ Véase Capítulo III.

visitas son realizadas por pequeños equipos generalmente de dos personas de las cuales una debería estar familiarizada con los aspectos de y la otra con los económicos y financieros. Estos equipos son especialmente adiestrados para llevar adelante un "mini-diagnóstico" que les permite, con base en una visita relativamente corta, identificar las principales características del establecimiento industrial. El propósito de la visita es: 1) ofrecer los diversos servicios gubernamentales al empresario; 2) establecer un diálogo entre el empresario y el gobierno y convencerlo que las puertas de la entidad especializada le están siempre abiertas; 3) descubrir cualesquiera nuevos proyectos en cuya realización la institución u otras agencias del gobierno pudieran ayudar; y, 4) diagnosticar los principales aspectos positivos y negativos de la empresa.

III. UN MECANISMO "TIPO" PARA FORTALECER LA PMI

La PMI es uno de los principales recursos subutilizados en Latinoamérica. Si se admite este hecho y se reconoce el papel indispensable de ese sector en el proceso de industrialización, resulta evidente que hay que dar la más alta precedencia al establecimiento de un programa de apoyo a la pequeña y mediana industria.

El primer paso será el de crear una organización separada dedicada exclusivamente a la PMI. Dada la importancia de la PMI en la economía nacional, esta organización debería ser una entidad autónoma de más alto nivel cuyo director general tendría el rango equivalente a ministro o vicesecretario.

La organización, según la costumbre del país, podría llamarse Comisión o Consejo de la Pequeña y Mediana Empresa. El otorgarle un alto nivel dentro de la jerarquía del gobierno, dará una expresión práctica al interés que éste tiene en el bienestar del principal segmento de la industria nacional.

La Comisión para la Pequeña y Mediana Empresa (COPAME) se preconiza como una institución pequeña y dinámica. En lugar de emprender ella misma todo lo que necesita hacerse para fortalecer la PMI, estimulará a otras entidades idóneas y coordinará estrechamente sus esfuerzos con ellas. La planificación, organización y supervisión del programa de fortalecimiento de la PMI surgirán de la COPAME. Su ejecución, hasta donde sea posible, debe ser encargada a otros organismos competentes.

Así, en lo que se refiere al financiamiento, COPAME utilizará al máximo el sistema bancario existente y cualesquiera fondos designados específicamente para el segmento PMI. La principal responsabilidad de COPAME será la de facilitar la corriente de los fondos disponibles utilizando para ello dos instrumentos:

- La evaluación simplificada, por personal de COPAME, de las solicitudes de crédito reduciendo en esta forma el esfuerzo y el costo que hoy en día recae en los bancos; y
- La aceptación por parte de COPAME de una parte del riesgo reduciendo así la responsabilidad de los bancos y aumentando su incentivo.

Adicionalmente, COPAME supervisará (sin administrarlo) el crédito, reduciendo en esta forma la probabilidad de insolvencia o retreso en los pagos.

En sus actividades de asistencia técnica, COPAME debería utilizar los servicios de los centros de productividad, institutos de investigación u otros organismos (universidades, institutos tecnológicos, etc.) ayudándoles, si fuera necesario, en el adiestramiento de personal especializado.

En lo referente a promoción, COPAME contratará los servicios de divulgación y supervisará el programa sistemático de visitas industriales el cual, en lo posible, lo llevará adelante alguna organización idónea existente.

En esta forma, el programa conjugará el financiamiento, la asistencia técnica y la promoción (tres aspectos, hay que enfatizarlo, de igual importancia) sin concentrar y acaparar todas las funciones en su propia organización. Será responsabilidad de COPAME, sin embargo, catalizar, coordinar y enfocar las acciones mencionadas en el segmento PMI de la economía.

La capacidad de la institución para cumplir con las tareas descritas dependerá de:

- ° La coherencia de su programa
- ° El uso que hagan de sus fondos para contratar y pagar a otros organismos por sus servicios y cooperación
- ° El alto nivel de la institución y la competencia profesional de sus principales funcionarios

La estructura organizativa, el status legal y el presupuesto; las relaciones con otras entidades públicas y privadas; las funciones y pautas para su operación dependerán, desde luego, de la realidad de cada país o país de las instituciones idóneas ya existentes y de las interrelaciones entre ellas. En términos generales, COPAME tendría tres divisiones correspondientes a sus funciones principales, a saber: la División Financiera, la División de Asistencia Técnica y la División de Promoción. Es conveniente establecer un directorio con participación del sector privado.

COPAME será juzgada por la calidad de su personal ejecutivo. El funcionario principal ejecutivo debe ser un hombre de reconocida capacidad y con acceso a los más altos niveles del gobierno. A la vez, debe comprender la importancia y las dificultades de las pequeñas empresas; debe demostrar un espíritu misionario en el desarrollo de su función de fortalecimiento de la base industrial del país. Sus colaboradores deberían reflejar esa misma actitud.

A. FINANCIAMIENTO

COPAME servirá de eslabón entre las empresas necesitadas de crédito (pero incapaces de obtenerlo) y el sistema bancario con disponibilidad de fondos (pero renuente a prestar a la pequeña empresa). COPAME constituirá un pequeño mecanismo especializado de servicio el cual recibirá las solicitudes de crédito; las evaluará y en caso de aprobación, llevará al solicitante a un banco comercial para el financiamiento respectivo. La evaluación y patrocinio de COPAME serán acompañados de una garantía a la institución prestataria, que cubriría un 50% de la pérdida en caso de insolvencia del cliente. Con el informe de evaluación y garantía de COPAME, el banco ya no tiene necesidad de llevar a cabo una costosa evaluación adicional y además se reduce el riesgo en que incurre. Una vez otorgado el préstamo, COPAME se encargará de supervisar la aplicación correcta de los fondos y la operación satisfactoria de la empresa hasta que la totalidad del préstamo esté pagada.

El sistema descrito no solamente acelera el proceso de financiamiento, sino también aumentaría sustancialmente la corriente de fondos públicos y privados actualmente inutilizados, hacia la pequeña empresa. Debido a la naturaleza de la PMI, esta corriente se convierte casi inmediatamente en producción y, por tanto, no causará efectos inflacionarios.

La forma en que se capacite a COPAME para que garantice una parte del préstamo tendrá que ser estudiada cuidadosamente por los abogados, expertos financieros y, tal vez, especialistas en seguros de cada país. En términos generales, es razonable suponer que la pequeña empresa promedio puede proporcionar garantías colaterales satisfactorias que correspondan por lo menos al 50% del préstamo solicitado. Eso deja un riesgo real de 50%, al cual, se propone ser dividido en partes iguales entre COPAME y el banco prestatario.

La garantía de COPAME a la vez podría basarse en un endoso o garantía del gobierno o en un fondo establecido de acuerdo con cálculos actuariales.

Con la garantía y evaluación de COPAME, un banco comercial o cualquier otra institución financiera debería ser dispuesta a realizar el préstamo con la tasa de interés vigente en el país para préstamos industriales. Las encuestas entre los pequeños y medianos industriales parecen indicar que su principal anhelo es el acceso al crédito rápido y eficaz y que no tendrían inconveniente en pagar las tasas normales de interés. Esto no es sorprendente cuando se considera que una gran parte del financiamiento de estas empresas proviene de fuentes no bancarias y con frecuencia lleva intereses del 15 al 24% y aún más altos; de manera que el costo del crédito no es factor determinante para el pequeño empresario.

Por otra parte, existen buenas razones por proveer fondos baratos a las instituciones financieras dispuestas a prestar a la PMI. En primer lugar, un margen más amplio convertirá al banco en promotor del programa; en segundo lugar, la diferencia entre el costo del dinero y la tasa de interés del préstamo debería permitir el pago de una comisión de servicio a COPAME haciéndola, con el tiempo, autosuficiente. Así, por ejemplo, si hubiera fondos asignados para la pequeña y mediana industria disponibles a los bancos al 6% y, si los préstamos a pequeñas empresas se hicieran al 12%, habría un margen del 4% para el banco (bastante atractivo considerando el servicio simplificado implícito en el sistema) y 2% para el mantenimiento de COPAME.

Hay que recordar que los beneficios para los bancos participantes en el programa consisten no solamente en el margen entre el costo del dinero y la tasa de interés del préstamo. Muchas de las pequeñas empresas llegarán a ser clientes, abriendo cuentas corrientes, utilizando financiamiento a corto plazo y abriendo cartas de crédito.

Como una meta a largo plazo y, a medida que los bancos adquieran confianza en el nuevo sistema de evaluación, se podría concebir que los evaluadores salieran de COPAME incorporándose a los bancos prestatarios a la PMI.

B. ASISTENCIA TECNICA

Se ha enfatizado la necesidad de asistencia técnica como coadyuvante indispensable del financiamiento. Asimismo se mencionó que un programa práctico de asistencia técnica debería ser enfocado de tal manera que aliviase las principales deficiencias de la PMI, a saber: el manejo financiero, los aspectos de ingeniería industrial y los de mercadeo.

Idealmente la división de asistencia técnica de COPAME sería una unidad pequeña con personal cabalmente adiestrado en los problemas de la PMI y especializado en los tres campos mencionados de asistencia técnica. El personal debería, desde luego, ser capaz de proporcionar tales servicios, pero su tarea principal será la de diagnosticar la clase de ayuda requerida y, subsecuentemente, organizar los servicios respectivos. De ahí que el trabajo de la división tiene su origen en su participación en las evaluaciones de crédito realizadas por la división financiera, durante las cuales se identifican las necesidades de asistencia técnica.

Los servicios de asistencia técnica en sí, serían mejor contratados con un centro de productividad u otra organización competente pública o privada. Viendo la baja probabilidad de encontrar suficientes especialistas en los campos de administración financiera, ingeniería industrial y mercados capaces y deseosos de trabajar con pequeñas empresas en todo el país, habrá seguramente necesidad de adiestrar a tales expertos en cursos específicamente diseñados tanto dentro del país como en el extranjero. Los aspectos sociológicos y psicológicos de la asistencia técnica formarían una parte importante del adiestramiento.

C. PROMOCION

Los servicios de financiamiento y asistencia técnica a la PMI no pueden ser eficaces a menos que se divulguen. Es necesario informar a las pequeñas y medianas empresas acerca de los servicios de COPAME, de cómo pueden ser aprovechados y cómo funcionan. Para este fin, se pueden utilizar los canales generales de difusión tales como la prensa, la radio y la televisión, así como las campañas por correo. El principal énfasis, sin embargo, debe caer en el contacto directo con el industrial a través de un programa sistemático de visitas industriales (mencionado en el Capítulo II, Sección D.).

En forma similar a las otras funciones de COPAME, la división de promoción sería pequeña y flexible utilizando al máximo los medios de difusión y las instituciones existentes en el país. Por lo tanto, el personal de la división debe conocer y entender el campo de la PMI y, además, tener experiencia en los métodos de promoción y de relaciones públicas; pero en lugar de ejecutar el programa, debería encargarlo total o parcialmente a otras instituciones competentes públicas o privadas.

La divulgación general a través de los medios de publicidad, podría ser diseñada y contratada, previa aprobación de la división, con alguna firma especializada en relaciones públicas. Empero, el programa sistemático de visitas industriales debe ser cuidadosamente planificado, organizado y supervisado por la misma división. La división deberá también analizar los resultados del programa y mantener informada a la administración de COPAME, para que la operación de la entidad esté continuamente orientada y sensitiva a la verdadera situación de la PMI. Hay que recordar que el propósito del programa de visitas no es solamente promover, sino también obtener la retroalimentación apropiada acerca de los problemas y las actitudes vigentes en la PMI. Aun cuando la realización del programa de visitas podría ser encargada a alguna organización fuera de COPAME, en la práctica es preferible que la misma división de promoción, por lo menos en las primeras etapas del programa, la tome a su cargo.

IV. LA RELACION ENTRE LA PMI Y LA DESCENTRALIZACION

La alta concentración de las actividades, principalmente industriales en unas cuantas regiones del país es, quiérase o no, un síntoma del desarrollo económico. Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos, el fenómeno ha llegado a tal grado que exacerba la brecha de por sí muy grande, entre los ingresos de las diferentes regiones además de crear graves problemas económicos y sociales en los grandes centros de producción. De ahí el deseo cada vez más explícito de descentralizar la industria y difundir los efectos de su mayor productividad e ingreso en otras regiones del país.

Cuando se habla de descentralización industrial se entiende ya sea el traslado de industrias existentes de las regiones altamente industrializadas a otras; ya sea el establecimiento de nuevas industrias en regiones que no sean tradicionalmente industrializadas.

Se puede afirmar que el traslado de industrias existentes puede ser inducido (no sin dificultades), en las empresas grandes pero raras veces en la PMI. Una industria grande puede haberse trasladado por una variedad de razones: porque los crecientes desincentivos en los centros metropolitanos (frecuentemente reforzados por la acción del gobierno) hicieron que la nueva ubicación resultara ser más ventajosa; o, porque el gobierno o las autoridades regionales proporcionaron incentivos tan vigorosos que vencieron la atracción de los tradicionales focos de producción. Existe hoy en día todo un arsenal de estos incentivos que va desde la creación de parques industriales y la exención de impuestos, hasta la donación de una parte sustancial de la inversión; se presupone, desde luego, una eficaz divulgación de las ventajas comparativas de la nueva región.

La PMI, sin embargo, una vez establecida en un lugar, demuestra poca movilidad y poca sensibilidad tanto a los desincentivos en su ubicación actual, como a los incentivos para reubicarse. Para empezar, las pequeñas empresas son menos afectadas que las grandes por los problemas resultantes del ambiente en los grandes centros de actividad económica. El aumento en los costos o la disminuida disponibilidad de los factores de producción, la congestión de las metrópolis, la contaminación del aire, todos estos aspectos afectan menos a la pequeña empresa que a la grande; su misma pequeñez y frecuente falta de especialización, le dan mayor flexibilidad.

Más aún, fuera de las reconocidas y posiblemente decrecientes economías externas de los grandes centros, el pequeño empresario encuentra otras, difícilmente cuantificables como, por ejemplo, su arraigo en la localidad, que vencen cualesquiera fuerzas centrífugas.

Más fácil que inducir el traslado es promover el establecimiento de nuevas grandes industrias hacia regiones menos industrializadas. Una vez más, sin embargo, las técnicas respectivas (que son esencialmente las mismas que las que estimulan el traslado) son menos eficaces con la PMI a menos que existan ciertas condiciones favorables. Específicamente, se trata de la existencia de industrias mayores u otras importantes actividades económicas ya establecidas que requieran de productos o servicios cepeces de ser proporcionados económicamente por la PMI. En otras palabras, la PMI tiende a concentrarse alrededor de sus mercados.

Aún en estas condiciones favorables, se requiere de un esfuerzo sistemático para que se establezcan nuevas y modernas pequeñas y medianas empresas. Ante todo, es necesario encontrar a los empresarios; algunas veces éstos ya existen en potencia entre los artesanos o aún en las pequeñas industrias débiles y mal organizadas establecidas en el lugar; en otras ocasiones, los técnicos especializados de las grandes empresas, pueden ser convertidos en empresarios. Con mayor frecuencia, los comerciantes de la región son los mejores candidatos para pequeños industriales si la oportunidad les es presentada como parte de un programa de promoción.

El mayor obstáculo al establecimiento de una nueva pequeña o mediana industria es casi siempre el riesgo involucrado, puesto que el nuevo empresario puede no contar ni con el conocimiento técnico necesario, ni con

experiencia administrativa-industrial. En consecuencia, para alentar la creación de pequeñas empresas, precisa reducir el riesgo, es decir, aplicar vigorosamente un programa para el fortalecimiento de la PMI tal como ha sido descrito en las páginas anteriores.

A veces existen regiones poco industrializadas pero con concentraciones de población aparentemente suficientes como para justificar la operación de diversas PMI; quizás la razón de su escaso desarrollo industrial se deba al poder de las industrias metropolitanas (fenómeno análogo al mundial entre los países más y menos industrializados). En tal situación, la identificación de oportunidades visibles y un programa de apoyo a las PMI (tanto las existentes como las nuevas propuestas), pueden crear condiciones favorables para la atracción de industrias mayores.

Con base en las consideraciones anteriores, la relación entre la descentralización y la PMI puede sintetizarse como sigue:

- ° Las técnicas y los incentivos para la descentralización industrial afectan principalmente a la industria grande y en mucho menor grado a la PMI.
- ° La PMI es consecuencia mas bien que impulsor, de la descentralización de las industrias mayores.
- ° Una vez establecido en una región un complejo industrial de cierta envergadura, es posible emprender un programa de promoción y de apoyo a la PMI, creando en esta forma una base industrial de eficientes subcontratistas, pequeños fabricantes y proveedores de diversos servicios. Esta base, a su vez, es un gran estímulo para la atracción de otras industrias.

• De lo anterior también se deriva que no es eficaz tratar de dispersar, con el propósito de la descentralización, los programas de fortalecimiento de la PMI a través de todas las regiones del país. Es preferible concentrarlos donde ya existan núcleos industriales e importantes grupos de población.

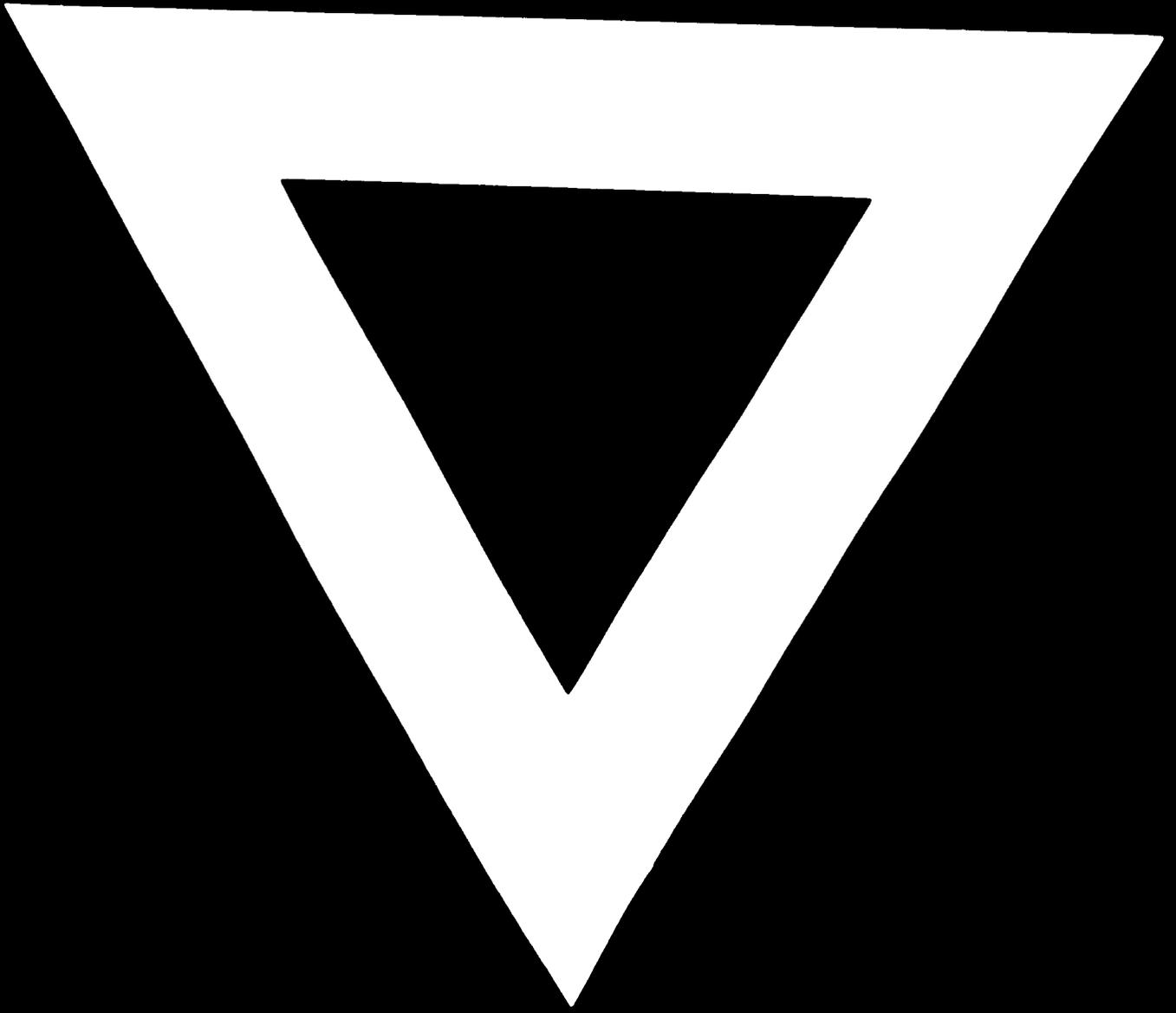
V. RESUMEN

Sin una moderna PMI, el desarrollo industrial carece de una base sólida para su ímpetu continuado. Para lograr una moderna PMI, se requiere de un programa sistemático de fortalecimiento de ese importante segmento de la industria. Los programas más eficaces de apoyo a la PMI son aquellos que reúnen dentro de un sólo sistema los elementos entretejidos de: Financiamiento Adecuado, Asistencia Técnica y Promoción.

El fortalecimiento de la PMI se justifica por la integración de la estructura industrial. La política de descentralización se basa en consideraciones demográficas, sociales, regionales y algunas económicas (v.gr. mejor distribución de ingresos). Las dos políticas persiguen fines diferentes, pero interrelacionados. Su relación principal se puede expresar diciendo que el fortalecimiento de la PMI es un poderoso y a la larga indispensable coadyuvante, pero no un instrumento de la descentralización industrial.

• * *





75.06.06