



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

15176-S

Distr. LIMITADA

UNIDO/PC.137
11 abril 1986

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL DESARROLLO INDUSTRIAL

ESPAÑOL
Original: INGLES

LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS .

ALGUNAS CUESTIONES BASICAS RELATIVAS A SU DESARROLLO*

por

S. Nanjundan
Consultor de la ONUDI

* Las opiniones expresadas en el presente documento son las del autor, y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la ONUDI. Este documento es traducción de un texto que no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría de la ONUDI.

Nota: El presente informe se ha preparado con objeto de que pueda servir de base a la Junta de Desarrollo Industrial en su decisión sobre la posible celebración de una Consulta sobre Pequeñas y Medianas Empresas, incluidas las Cooperativas, en el bienio 1988-1989.

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	3
Papel de la pequeña industria en el crecimiento	3
Diferencias en cuanto al tamaño de las empresas según las ramas industriales	7
Cuestiones básicas a examinar	9
Mandato	9
II. CONDICIONES Y POLITICAS	11
Razones para favorecer a la pequeña industria	11
Definición de la pequeña industria	11
Políticas macroeconómicas	12
Políticas relativas al sector principal	12
Políticas relativas a la pequeña industria	13
Conclusiones: cuestiones a examinar	14
III. INFRAESTRUCTURA Y FACTORES INSTITUCIONALES	15
Necesidades	15
Infraestructura física	15
Financiación industrial	16
Servicios de extensión industrial	16
Desarrollo del espíritu de empresa y capacitación de empresarios	17
Cooperativas industriales	18
Mecanismos de ejecución institucionales eficaces	18
Conclusiones: cuestiones a examinar	20
IV. LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS NACIONALES Y SU ASIGNACION A PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS	21
Introducción	21
Ahorro interior	21
Mercados de capitales y pequeñas industrias	22
Disposiciones financieras limitativas	24
Financiación institucional	24
Mercados crediticios no estructurados	32
Financiación externa	34
Aportaciones de capital de riesgo	35
Innovaciones financieras	35
Conclusiones: puntos a examinar	37

INDICE (cont.)

V. CONTRIBUCION, AL DESARROLLO INTEGRADO, DE LA SUBCONTRATACION NACIONAL E INTERNACIONAL	39
Introducción	39
Definiciones y alcance	39
Factores que influyen en el desarrollo de la subcontratación: ventajas e inconvenientes	41
La experiencia del Japón	43
La experiencia de la India	45
Subcontratación internacional	47
Conclusiones: cuestiones a examinar	50
 Notas	 53

I. INTRODUCCION

Papel de la pequeña industria en el crecimiento

Estudios empíricos ^{1/}, que tratan de países desarrollados y de países en desarrollo y abarcan varios decenios, muestran que el crecimiento económico va acompañado de una evolución del tamaño de las empresas manufactureras que pasa por tres grandes etapas bien definidas. En la fase inicial, la industria casera y artesanal, también denominada sector no estructurado, predomina y representa hasta las tres cuartas partes del empleo manufacturero total. El carácter esencialmente rural y agrícola de la economía conduce a concatenaciones progresivas y regresivas de las actividades de transformación y de aprovisionamiento de insumos, en el marco de empresas rurales y de empresas caseras no agrícolas de tipo semiurbano. El carácter fragmentario de los mercados, la insuficiencia de las infraestructuras, y el escaso nivel tecnológico, militan a favor de las industrias artesanales de gran intensidad de mano de obra. El crecimiento de los ingresos en la primera fase del desarrollo modifica las estructuras de la demanda y estimula el desarrollo de tecnología y de infraestructuras. En una segunda fase, los pequeños talleres y las pequeñas fábricas, ubicados a menudo en centros urbanos y que utilizan tecnología y equipo modernos, van reemplazando poco a poco a las industrias caseras. Con el desarrollo de la infraestructura, de la tecnología, de la urbanización y de la localización, la producción en gran escala tiende finalmente a predominar y a desplazar a la mayoría de las industrias caseras y a una proporción importante de pequeños talleres y de pequeñas fábricas, cuyo desarrollo, el de estos últimos, contribuye de manera apreciable al de la gran industria.

Este cuadro de la evolución del tamaño de las empresas manufactureras es exacto en general, pero convendría señalar los puntos siguientes:

a) En la mayor parte de las economías, coexisten empresas de tamaños diferentes, pues los mercados de la mano de obra, de capitales y de productos son habitualmente imperfectos y el sector manufacturero evoluciona constantemente al mismo tiempo que la tecnología, los medios de transporte y las preferencias y el estilo de vida de los consumidores;

b) El carácter dualista de la mayor parte de las economías en desarrollo hace que las etapas de crecimiento suelen superponerse, con un predominio del sector manufacturero no estructurado en las zonas rurales o en las actividades de subcontratación, mientras que el sector organizado de la gran industria manufacturera toma el relevo en ciertas ramas y sectores industriales;

c) Los cambios estructurales registrados desde 1970 en los países desarrollados con economía de mercado, resultado de las desventajas comparativas en el sector manufacturero tradicional (en comparación con los países recientemente industrializados), la importancia dada a una industrialización de gran intensidad de conocimientos y de mano de obra calificada (frente a una industrialización de gran intensidad de bienes materiales y de energía), la computadorización que aumenta las ventajas de los centros de actividad descentralizados, la importancia dada a la calidad de la vida, etc., han hecho que se detenga la decadencia de las pequeñas empresas y que éstas vuelvan a despertar interés.

Los cuadros siguientes ofrecen cierto número de datos empíricos.

Cuadro 1

Distribución porcentual de la mano de obra manufacturera entre la industria artesanal, la pequeña y mediana industria y la gran industria, para ciertos países y ciertos años

<u>País</u>	<u>Año</u>	<u>Industria artesanal (menos de 3 trabajadores)</u>	<u>Pequeña y mediana industria (5-99 trabajadores)</u>	<u>Gran industria (100 o más trabajadores)</u>
Estados Unidos <u>a/</u>	1967	1,1	22,3	76,6
	1967	1,1	23,9	75,0
Canadá <u>b/</u>	1959	2,5	31,9	65,6
	1955	2,8	30,5	66,7
	1950	2,9	31,2	65,9
	1930	3,7	35,5	60,8
Japón <u>c/</u>	1975	19,1 <u>d/</u>	36,6 <u>e/</u>	44,3
	1955	16,1 <u>d/</u>	37,1 <u>e/</u>	46,8
	1955	20,0 <u>d/</u>	40,2 <u>e/</u>	39,8
Taiwan <u>f/</u>	1971	3,0 <u>g/</u>	33,0	64,0
	1966	4,0 <u>g/</u>	39,0	57,0
	1940	25,3 <u>g/</u>		<-----74,7----->
	1920	60,6 <u>g/</u>		<-----39,4----->
Corea <u>h/</u>	1975	36	17	47
Colombia <u>j/</u>	1978	42,5	28,6	27,6
	1970	53,7	21,7	24,6
	1964	51,4	25,9	23,7
Filipinas <u>k/</u>	1975	66,0 <u>m/</u>	8,0 <u>n/</u>	26,0
	1967	77,8 <u>m/</u>	7,2 <u>n/</u>	15,0
India <u>p/</u>	1973	60 <u>g/</u>	18 <u>r/</u>	22
Indonesia <u>s/</u>	1975	76	12	12
Nigeria <u>t/</u>	1972	59 <u>u/</u>	15 <u>v/</u>	26 <u>v/</u>
Kenia <u>t/</u>	1969	49	10 <u>v/</u>	41 <u>v/</u>
Ghana <u>t/</u>	1970	78	7 <u>v/</u>	15 <u>v/</u>
República Unida de Tanzania <u>t/</u>	1967	55	8 <u>v/</u>	37 <u>v/</u>

a/ Estas cifras se refieren solamente al número de asalariados, y subestiman, por tanto, la participación del empleo en la industria artesanal y en las pequeñas industrias de tamaño más reducido. Fuente: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1967 Census of Manufacturer, Vol. 1, Summary and Subject Statistics, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1971, pág. 24.

b/ Estas cifras, que parecen excluir a los trabajadores no asalariados, se han obtenido de M.C. Urquhart (director de publicación) y K.A.R. Buckley (director adjunto de la publicación), Historical Statistics of Canada, Toronto, Cambridge University Press, 1965, pág. 489.

c/ Small and Medium Enterprise Agency, White Paper on Small and Medium Enterprises, diversas ediciones anuales, citado M. Kaceda, Development of Small and Medium Enterprise and Policy Response in Japan: An Analytical Survey, Banco Mundial, mimeografiado, 1979, pág. 59.

d/ Empresas de 1-9 trabajadores.

e/ Empresas de 10 a 99 trabajadores.

f/ Samuel P.S. Ko, Small Scale Enterprises in Korea and Taiwan, World Bank Staff Working Paper No. 384, Washington, D.C. 1980, pág. 5. Las fuentes originales se citan en dicho documento.

g/ Cifras que no son comparables con las de años anteriores porque la definición a efectos del censo del empleo en el sector manufacturero sólo comprende las personas que hayan trabajado más de tres horas diarias o más de dos días por semana durante la semana del censo.

h/ Samuel P.S. Ko, Small Scale Enterprises, pág. 5. Si se excluyen todos los trabajadores temporeros o jornaleros del empleo en el sector manufacturero, y si se supone que todos pertenecen al sector doméstico (se ignora hasta qué punto esta hipótesis puede ser exagerada), la participación en este sector se reduciría al 16% (loc. cit.).

j/ Cifras extraídas del cuadro 2.25. Para 1978, se utilizan aquí las cifras más bajas de empleo en el sector manufacturero. Como se indica en el capítulo 2, es bastante dudoso que las cifras anuales sean comparables, por lo que las tendencias señaladas aquí no deberían considerarse hechos comprobados.

k/ Cifras obtenidas de Dennis Anderson y Parida Khambata, Small Enterprises and Development Policy in the Philippines: Case Study, World Bank Staff Working Paper, No. 468, Washington D.C., julio de 1981, pág. 9.

m/ Empresas de más de 10 trabajadores.

n/ Empresas de 10 a 99 trabajadores.

p/ Dipak Mazumdar, "A Descriptive Analysis of the Role of Small Scale Enterprises in the Indian Economy", mimeografiado, 1980, pág. 34 y pág. 2.

q/ Empresas de menos de 10 trabajadores.

r/ Empresas de 10 a 99 trabajadores.

s/ T. Otsuki, I. Ohara, R. Iwayama, T. Miki, M. Rondai y A. Rasida, Industrial Development in South East Asian Countries: Small and Medium Industries - Republic of Indonesia, International Development Center of Japan, 1977/78, pág. 3.

t/ John M. Page, Jr., Small Enterprises in African Development: A Survey, World Bank Staff Working Paper No. 363, octubre de 1979, pág. 2.

u/ Empresas de 10 a 49 trabajadores.

v/ Empresas de más de 49 trabajadores.

w/ Empresas de 5 a 49 trabajadores (aproximadamente).

Fuente: Véase la nota 1 c/.

Cuadro 2

Distribución del empleo y de la VAM entre las empresas muy pequeñas y las grandes empresas de determinados países en desarrollo
(En porcentajes)

Región y país (año)	Empleo		VAM	
	Empresas muy pequeñas	Grandes empresas	Empresas muy pequeñas	Grandes empresas
<u>Asia</u>				
Irán, (República Islámica del) (1968)	83	17	44	56
Bangladesh (1976-1977)	87	13	45	55
Indonesia (1974-1975)	87	13	20	80
Filipinas (1969-1971)	70	30	6	94
Sri Lanka (1968)	71	29	33	67
<u>Africa</u>				
Sierra Leona (1974-1975)	96	4	44	56
Egipto (1966-1967)	33	67	16	84
Ghana (1963)	87	13	39	61
Somalia (1974)	50	50	40	60
República Unida de Tanzania (1961-1964)	50-80	50-20	30	70
<u>América Latina</u>				
Honduras (1975)	98	2	59	41
Ecuador (1974)	78	22	17	83

Fuente: Véase la nota 1 d)/.

Cuadro 3

Variaciones de la participación de la VAM atribuible
al sector no estructurado
(En porcentajes)

Pais	Año	Participación de la VAM	Año	Participación de la VAM	Umbral de contabilización de establecimientos del sector no estructurado
Australia	1975	13	1981	3	Menos de 4 trabajadores
Bangladesh	1975	43	1979	18	Menos de 5 trabajadores
Bélgica	1970	16	1980	14	Menos de 5 trabajadores
Etiopía	1971	39	1981	19	Menos de 10 trabajadores
Grecia	1970	33	1977	26	Menos de 10 personas ocupadas
Guatemala	1971	39	1978	29	Menos de 5 personas ocupadas
Honduras	1971	24	1975	20	Menos de 5 personas ocupadas
India	1970	38	1980	37	Menos de 10 trabajadores que utilizan maquinaria eléctrica o menos de 20 que no la utilizan
Italia	1970	19	1980	16	Menos de 20 personas ocupadas
Kenya	1970	22	1978	14	Menos de 50 trabajadores
Mauricio	1970	25	1980	21	Menos de 10 trabajadores
Países Bajos	1970	18	1979	14	Menos de 10 trabajadores
Pakistán	1970	43	1977	50	Menos de 10 trabajadores
Swazilandia	1971	36	1979	31	Menos de 10 trabajadores
Trinidad y Tabago	1974	25	1977	8	Menos de 10 personas ocupadas
República Unida de Tanzania	1970	39	1974	30	Menos de 10 personas ocupadas

Fuente: Véase la nota 1 d)/.

Diferencias en cuanto al tamaño de las empresas según las ramas industriales

Así, pues, las pequeñas y medianas empresas desempeñan un papel de creciente importancia en las primeras etapas del desarrollo, importancia que disminuye en las etapas ulteriores. El paso a la gran empresa manufacturera, a medida que aumentan los ingresos, es resultado del mayor tamaño de los mercados, de las economías de escala, de la evolución de las proporciones de los diversos factores de producción y de una mejora de las infraestructuras, de los transportes y de las comunicaciones. Sin embargo, tales economías tienen una importancia desigual según las industrias. Entre otros factores que favorecen la aparición de grandes industrias, cabe citar las reglamentaciones gubernamentales, las imperfecciones del mercado de los factores de producción y las ventajas jurídicas y políticas. El costo relativo de los diferentes factores de producción influye en las economías de escala o en la definición del tamaño óptimo de las empresas, y explica, por tanto, las variaciones del tamaño de las empresas de un mismo sector industrial según los países.

En los países en desarrollo, las pequeñas empresas ocupan un lugar importante en los sectores de productos alimenticios, de la confección, del cuero, de la madera, del mueble, de productos minerales no metálicos y de productos metálicos. El tamaño medio de las empresas de las diferentes ramas industriales de los países de ingresos elevados y de los países de ingresos medios o bajos da una idea de la relación que existe entre el tamaño de las empresas y el nivel de desarrollo.

Cuadro 4

Tamaño medio de las empresas
(Número de trabajadores)

<u>Rama industrial</u>	<u>Países de ingresos elevados</u>	<u>Países de ingresos medios o bajos</u>
<u>Todas las industrias</u>	<u>51,8</u>	<u>12,7</u>
Manufacturas de tabaco	324,6	108,2
Metales comunes	306,3	80,2
Papel y artículos de pasta de papel	139,9	34,7
Textiles	105,3	103,3
Petróleo	301,4	41,0
Maquinaria eléctrica	131,5	27,2
Productos de caucho	69,0	41,9
Maquinaria no eléctrica	61,5	26,6
Equipo de transporte	142,7	13,8
Manufacturas de minerales no metálicos	42,2	22,0
Imprentas y editoriales	28,3	17,8
Bebidas	31,6	15,3
Productos de cuero	44,0	16,4
Elaboración de alimentos	48,0	27,4
Fabricación de productos metálicos	38,3	15,4
Industrias diversas	37,1	13,4
Prendas de vestir	43,0	13,4
Muebles	55,4	44,3
Madera	16,7	9,4
Alimentos, bebidas y tabaco	55,1	13,5

Fuente: Véase la nota 1 c)/.

Cuestiones básicas a examinar

Las pequeñas industrias son el motor del crecimiento. Permiten la capacitación de empresarios y de gerentes, y, gracias a este aprendizaje, de pequeñas industrias se transforman en grandes industrias. La tasa de natalidad y la tasa de mortalidad de las pequeñas empresas son, una y otra, elevadas: crecen y llegan a ser importantes o fracasan y desaparecen. Un conjunto dinámico de empresas de este tipo puede desempeñar un papel esencial incluso en una economía que haya alcanzado la madurez, tanto en la subcontratación por cuenta de la gran industria como en la satisfacción de necesidades especiales y en la prestación de servicios.

Mediante una planificación indicativa, la asignación de medios financieros, su política industrial, el control del comercio y de la economía, etc., los gobiernos de los países en desarrollo disponen de medios importantes para influir en el crecimiento y en el desarrollo y para estimularlos. Las reglamentaciones y los controles estatales tienden, a menudo sin proponérselo, a favorecer a las grandes empresas mediante la aplicación de sistemas de incentivos, la asignación de contingentes de importación, la concesión de créditos, etc. La escasez de empresarios y gerentes competentes suele favorecer a las grandes empresas que están en condiciones de obtener del extranjero capital y colaboración. Los programas especiales de ayuda a las pequeñas industrias en forma de asistencia en la esfera técnica y financiera, así como en la de la gestión, son costosos y no pueden proporcionar ayuda al sector no estructurado ni a los realmente pequeños artesanos y pequeños empresarios.

El capítulo siguiente analiza las condiciones en que tiene lugar el desarrollo de la pequeña industria y la naturaleza de las medidas capaces de asegurar un crecimiento equilibrado de las pequeñas empresas.

El capítulo III considera los factores que, en materia de infraestructura y de instituciones, pueden favorecer el desarrollo de la pequeña industria, como la cuestión de la promoción del espíritu de empresa y el papel de las cooperativas industriales.

El capítulo IV trata de las importantes cuestiones de la movilización y asignación, a las pequeñas y medianas empresas, de recursos financieros nacionales.

El capítulo V está dedicado a la subcontratación nacional e internacional, así como a su contribución al desarrollo integrado.

Al final de cada capítulo se exponen conclusiones recapitulativas de cierto número de cuestiones que han de ser objeto de examen.

A continuación figura el mandato dado por la ONUDI al redactor del presente informe.

Mandato

1. El consultor deberá elaborar un informe destinado a ayudar a la Secretaría en la preparación de una posible Consulta sobre la Pequeña y Mediana Empresa, incluidas las cooperativas industriales.

2. Se ha decidido que los trabajos preliminares se centren en los tres amplios temas siguientes:

a) Factores que, en el aspecto de la infraestructura y de las instituciones, pueden favorecer el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, incluidas las cooperativas industriales;

b) Movilización y asignación, a las pequeñas y medianas empresas, de recursos financieros nacionales;

c) Subcontratación nacional e internacional y su contribución al desarrollo integral.

3. En lo tocante al tema indicado en el punto 2 a) supra, el consultor deberá dedicar un capítulo de su informe a la descripción sumaria de la red de instituciones y del marco de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Además, prestará especial atención a la identificación de los problemas planteados a las instituciones y a las infraestructuras actualmente destinadas a fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

4. En lo relativo al tema 2 b) supra, el consultor deberá identificar las políticas económicas, financieras y fiscales a que obedecen las actividades de las instituciones nacionales y que determinan la incidencia de dichas actividades en las pequeñas y medianas empresas. En ese capítulo, dedicará especial atención a los desequilibrios entre el sector rural y el sector urbano, así como a los desequilibrios entre las pequeñas y medianas empresas, el sector agrícola y el sector de los servicios.

5. En lo concerniente al tema 2 c) supra, el consultor deberá resumir las posibilidades que ofrece al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas la subcontratación nacional e internacional, e identificar las limitaciones institucionales que militan en contra del empleo de tales arreglos de subcontratación. Asimismo, deberá determinar en qué medida la subcontratación nacional e internacional podría facilitar el desarrollo de una estructura de producción coherente e integrada, y proceder a una primera identificación de las consecuencias que tendría para tales estrategias de desarrollo el empleo generalizado de los arreglos de subcontratación.

II. CONDICIONES Y POLITICAS

Razones para favorecer a la pequeña industria

Las razones concretas para la promoción de la pequeña industria en los países en desarrollo deberán considerarse caso por caso, a fin de crear condiciones propicias y de adoptar políticas apropiadas. Esas razones pueden enumerarse de la siguiente manera:

1. Las pequeñas industrias son el motor del crecimiento.
2. Ellas estimulan el espíritu de empresa local.
3. Ellas movilizan capital que de otro modo la economía no está en condiciones de generar.
4. Permiten economizar recursos de capital muy limitados y utilizar una mano de obra que es, por el contrario, más abundante.
5. Pueden desarrollarse en las zonas rurales y semiurbanas para satisfacer la demanda local.
6. Permiten establecer concatenaciones de efectos sinérgicos con las actividades agrícolas y rurales.
7. Emplean tecnología sencilla.
8. Permiten la explotación económica de recursos humanos y materiales de origen local y una reducción de los gastos de transporte.
9. Favorecen la creación de una clase media de empresarios independientes.
10. Contribuyen a una distribución más equitativa de los ingresos y de la riqueza.

El papel de las pequeñas industrias en el crecimiento y su contribución al desarrollo del empleo y de los ingresos ya se ha señalado en el capítulo introductorio. También se ha indicado que las grandes y las pequeñas empresas tienen, unas y otras, un papel que desempeñar en el marco de una estructura industrial bien equilibrada, papel que varía según los sectores industriales y las diferentes etapas de desarrollo, en función de las economías de escala, del desarrollo de infraestructuras y del costo y de la proporción relativos de los diferentes factores de producción. Es necesario, por ello, empezar por establecer con claridad los límites del sector de la pequeña industria y proceder después a examinar las relaciones existentes entre la política de la pequeña industria y las políticas de la gran industria y del sector macroeconómico.

Definición de la pequeña industria

Una pequeña industria, susceptible de beneficiarse como tal de programas de asistencia del Estado, o de medidas gubernamentales como la exoneración de impuestos, se define en general con relación a cierto volumen máximo de empleo (habitualmente 100 trabajadores) o de capital fijo (por ejemplo, 250.000 dólares). Tal definición tiene por objeto estimular la intensidad de

mano de obra, que se supone es relativamente importante en las pequeñas empresas. Sin embargo, la intensidad de mano de obra no basta siempre por sí sola. Cuando el capital es escaso, cabe desear que su productividad sea lo más elevada posible. Los criterios de eficiencia, los criterios de productividad total de los factores de producción, o los del análisis de la relación entre los costos y beneficios sociales, pueden exigir entonces una desagregación dentro de la industria para examinar las variaciones respectivas de la intensidad de mano de obra y de la intensidad de capital, por una parte, y de la productividad respectiva del capital y de la mano de obra, por otra, según los sectores y los subsectores industriales. Se ha comprobado que la productividad del capital y la productividad total de los factores de producción alcanzan, una y otra, el máximo nivel en la empresas medianas de 50 a 200 trabajadores. Sería, pues, interesante definir la pequeña industria en función de cierto nivel de utilización de capital, a fin de no excluir a las empresas consideradas de mediana dimensión en razón de la mano de obra empleada. Además, las empresas muy pequeñas que cuentan con menos de 10 trabajadores no son las de más intensidad de mano de obra ni las que utilizan de manera óptima los factores de producción, pero sí aseguran, en cambio, la mayor parte del empleo en los países en desarrollo de bajos ingresos y no debieran ser objeto de discriminación.

Políticas macroeconómicas

Las políticas y las medidas relativas a la pequeña industria deberían coordinarse estrechamente con las políticas nacionales de industrialización y las medidas de política económica general destinadas a promover el desarrollo en función de objetivos económicos nacionales. Disposiciones demasiado rígidas y demasiado compartimentadas, que no prevean ninguna posibilidad de pasar de una categoría de tamaño a la categoría superior, son a menudo contraproductivas y se prestan a beneficiar a otras empresas distintas de aquéllas a que estaban destinadas, como, por ejemplo, a la gran industria en lugar de a la pequeña industria.

Las políticas de desarrollo de la agricultura, los recursos naturales, la educación, la capacitación, la financiación, el sector público, etc., influirán en las perspectivas del sector de la pequeña industria. Esas políticas deberán crear condiciones favorables al crecimiento y a la prosperidad de las pequeñas empresas privadas. En lo tocante a la demanda, las medidas normalmente apropiadas para estimular el desarrollo de industrias de gran intensidad de mano de obra son las encaminadas a la promoción de la agricultura, del desarrollo rural, de las exportaciones y de la redistribución del ingreso. Dichas medidas constituyen un gran estímulo para la pequeña industria. Las políticas en favor de la agricultura aumentarán los ingresos rurales (mejorando su distribución) y desarrollarán los mercados locales, proporcionando la gran elasticidad-ingreso de la demanda nuevas posibilidades a las pequeñas empresas.

Políticas relativas al sector principal

Las políticas industriales, especialmente en materia de aranceles, incentivos a la inversión, licencias industriales, asignación de divisas, etc., han tendido a favorecer a la gran industria y a la intensidad de capital, en detrimento de la pequeña industria y de la intensidad de mano de obra. La eliminación de esa parcialidad en materia de política y de reglamentación permitirá, por sí misma, la creación de condiciones favorables

al desarrollo de la pequeña industria. "Puede decirse que la evidente desigualdad que preside la asignación, a los dos tipos de industrias manufactureras, de capitales, divisas y servicios económicos proporcionados por los gobiernos ... protege a las grandes fábricas modernas, no solamente de la competencia extranjera, sino también de la competencia interior de las pequeñas empresas ... Una reducción de la desigualdad de las condiciones de acceso a los factores económicos de producción entre las grandes y las pequeñas unidades económicas haría a estas últimas más competitivas y permitiría incrementar su participación en la producción, aumentando así la proporción entre la mano de obra y el capital empleados por el sector manufacturero en su conjunto" 2/.

Aparte de la eliminación de esas distorsiones, una mejor concepción de las políticas relativas al sector principal haría más eficaces los programas en favor de la pequeña industria. Se trata, a este respecto, de aranceles y de contingentes aduaneros (reducción y uniformidad), de incentivos (que favorezcan el desarrollo del empleo más bien que el de la inversión), de la política financiera (incluida la estructura de los tipos de interés), y de los mercados (supresión de controles).

Políticas relativas a la pequeña industria

Es preciso elaborar políticas y programas teniendo en cuenta la situación y las necesidades de cada país en particular, y basadas en un análisis de las limitaciones con que tropiezan las pequeñas empresas en el aspecto de la oferta y la demanda 3/. Se ha observado que el objetivo no debe ser un simple aumento del empleo, sino un mejoramiento de la productividad total de los factores de producción, es decir, del aprovechamiento de los recursos. En segundo lugar, si bien conviene no limitar la asistencia a la puesta en marcha de pequeñas empresas, el paso de éstas a la categoría de empresas medianas supone un aumento de su eficiencia. En tercer lugar, la transformación de industrias tradicionales en pequeñas industrias modernas, es decir, el paso a la etapa de la mediana empresa, exige un mayor espíritu de empresa y mejores cualidades de gestión para eliminar la ineficiencia X y mejorar continuamente la productividad. En cuarto lugar, es preciso ocuparse de las imperfecciones del mercado de capitales y de mejorar el acceso a éste de las pequeñas empresas, a fin de que puedan competir en pie de igualdad con las empresas grandes. En quinto lugar, las relaciones que la subcontratación crea entre las pequeñas y las grandes empresas favorecen la integración y una mayor eficiencia.

A la luz de las experiencias nacionales, cabe formular tres observaciones adicionales. En primer lugar, una política y un programa bien concebidos deberían ser a la vez globales y selectivos, y abordar simultáneamente diferentes problemas, pero de modo que no se ayude indistintamente a cualquier empresa pequeña y de ningún modo a las que tienen menos necesidad de asistencia o con las que dicha asistencia se malgastaría. En segundo lugar, las medidas positivas orientadas al desarrollo determinan una mayor eficiencia que las medidas protectoras y restrictivas que compartimentan los mercados, reducen la competencia tanto para las pequeñas como para las grandes empresas, e impiden el crecimiento y las exportaciones. En tercer lugar, los servicios financieros y los servicios de extensión deben concebirse de tal modo que puedan llegar a las empresas que necesiten ayuda y la merezcan por intermedio de redes descentralizadas constituidas preferentemente por pequeñas empresas, en forma de cooperativas y de asociaciones industriales o de organizaciones locales financieramente autónomas que se ocupen, por ejemplo, del desarrollo rural.

Conclusiones: cuestiones a examinar

1. El papel de las pequeñas empresas en el desarrollo debería definirse cuidadosamente en función de las necesidades de cada país y de los objetivos de su política económica.

2. Las políticas relativas a la pequeña industria deberían coordinarse con las políticas del sector principal y con las políticas macroeconómicas en el marco de una estrategia unificada que constituya un conjunto global de medidas de desarrollo, a fin de promover un desarrollo sano, equilibrado e integrado.

3. Las políticas macroeconómicas en materia de agricultura, desarrollo rural, educación, capacitación, recursos naturales, transportes, e industrialización en general, deberían contribuir a crear las condiciones propicias al crecimiento de la pequeña industria asegurándole una parte equitativa de los factores de producción.

4. La eficiencia de las políticas relativas al sector principal contribuye a la eficiencia de la pequeña industria. Las pequeñas empresas deberían poder beneficiarse de manera equitativa, y del mismo modo que las grandes empresas, de las posibilidades de financiación, de los incentivos y de otras formas de asistencia.

5. Las políticas relativas a la pequeña industria deberían, en sí, favorecer el aumento de la productividad total de los factores de producción, eliminar las ineficiencias X, mejorar el espíritu de empresa y la gestión, ser constructivas y orientarse al desarrollo, utilizar mecanismos de ejecución descentralizados y asegurar el crecimiento de la economía.

III. INFRAESTRUCTURA Y FACTORES INSTITUCIONALES

Necesidades

Las necesidades de las pequeñas y medianas empresas en materia de infraestructura pueden ser, en general, de orden material e institucional. La infraestructura material se refiere a los locales industriales y a los servicios públicos (agua, gas, electricidad, etc.) correspondientes. La infraestructura institucional responde a la necesidad de compensar las vicisitudes del mercado o la insuficiencia de los insumos o factores de producción y de corregir, o eliminar, las deficiencias de esas empresas en materia de explotación. Se refieren éstas a lo siguiente: financiación, servicios de extensión y de consultoría, suministro de equipo y de materiales, servicios técnicos de ensayo y de control de la calidad, talleres de herramientas, reparación y mantenimiento, capacitación de empresarios y de gerentes, promoción del mercado y comercialización.

Infraestructura física 4/

Las industrias caseras y las industrias artesanales, por definición, no necesitan edificios industriales. La provisión de edificios fabriles tiene que ver, por una parte, con el aspecto de la transformación y mejora de empresas tradicionales para hacer de ellas empresas modernas, y por otra, con la creación, principalmente en zonas urbanas y semiurbanas, de nuevas empresas por antiguos operarios de fábricas, jóvenes técnicos o nuevos diplomados, funcionarios jubilados, etc. Los medios proporcionados por las autoridades locales o gubernamentales pueden comprender desde terrenos en zonas industriales hasta edificios normalizados en parques industriales o instalaciones construidas, con arreglos a las especificaciones del usuario, para responder a determinadas necesidades. La fórmula de los parques industriales está inspirada en la experiencia del Reino Unido y de los Estados Unidos tras la depresión para estimular el desarrollo general y local y redespigar las industrias situadas en las zonas urbanas superpobladas. En el caso de nuevas empresas, el parque industrial desempeña el papel de "vivero" o de "incubadora" donde les son facilitados, durante un breve período, los medios de puesta en marcha necesarios hasta que pueden desarrollarse y adquirir por sí mismas sus propias instalaciones. También se han creado parques de ciencia y tecnología como medio de atraer empresas en torno a una universidad o a un instituto de investigación. La idea básica del parque industrial es que dicha reagrupación permite a las empresas beneficiarse de economías de escala en materia de construcción y en el costo de los servicios públicos (agua, gas, electricidad, etc.), así como establecer entre ellas una red de intercambios.

La experiencia no demuestra que los resultados obtenidos hayan estado a la altura de los gastos efectuados, ni que los objetivos de desarrollo de la pequeña industria hayan podido alcanzarse. En los emplazamientos urbanos, el éxito lo han tenido las pequeñas empresas relativamente más importantes. En las zonas semiurbanas y rurales, la tasa de ocupación ha aumentado muy lentamente y los cobertizos fabriles han sido utilizados como almacenes o, indirectamente, por grandes empresas. Los bajos alquileres o los largos plazos de reembolso han favorecido a las actividades de gran intensidad de capital. La reagrupación no ha promovido mucho las relaciones comerciales ni la integración entre los ocupantes del parque industrial.

Durante el último decenio, se ha confiado esencialmente a promotores privados o a asociaciones cooperativas de pequeñas empresas la creación de parques industriales para responder a determinadas necesidades. En las zonas rurales, es preferible remitirse para ello a los organismos locales encargados del desarrollo rural.

Financiación industrial

Las cuestiones relativas a la financiación de la pequeña industria se explican en el capítulo siguiente. Baste decir aquí que la institucionalización del financiamiento de las pequeñas y medianas empresas exige que:

- a) Se tengan en cuenta los costos y los riesgos correspondientes, pues la concesión de subvenciones aumenta la intensidad de capital y beneficia a las empresas relativamente más importantes;
- b) El desarrollo de los bancos comerciales se inserte en el marco de una acción de instituciones financieras públicas (bancos de desarrollo);
- c) Los servicios de concesión de créditos y los servicios de extensión se aseguren simultáneamente;
- d) La movilización y la asignación de recursos vayan a la par, especialmente en las zonas rurales.

Servicios de extensión industrial

Se entiende por extensión industrial un conjunto de servicios tales como los siguientes: información económica e información sobre los mercados, identificación de oportunidades, directrices relativas al establecimiento y a la explotación de empresas, asistencia en materia de gestión y asistencia técnica, solución de problemas técnicos y asistencia en el aspecto de la comercialización. Dichos servicios son asegurados por diversas instituciones, tales como departamentos gubernamentales para el desarrollo de la pequeña industria, instituciones semiautónomas encargadas de prestar servicios a la pequeña industria, departamentos de servicios de extensión de bancos de desarrollo, parques industriales o instituciones de perfeccionamiento de métodos y de capacitación en materia de gestión. El quid de la cuestión está en identificar y en llegar a los beneficiarios, es decir, a los gerentes y a los trabajadores de las empresas. A menudo, se logra aumentar la productividad del capital combinando, por medio de bancos de desarrollo o de una cooperación entre las instituciones financieras y los organismos de desarrollo, la concesión de préstamos con asistencia técnica previa y posterior a tales préstamos. La experiencia demuestra asimismo que los servicios proporcionados gratuitamente por los gobiernos resultan ineficaces, pues no existe una selección de beneficiarios y la calidad de la asistencia no siempre puede garantizarse. Es preferible prestar tales servicios al precio de costo o subvencionarlos en parte. Otra lección de la experiencia se refiere a la eficacia de las organizaciones de autoayuda. La agrupación de beneficiarios en una asociación o en una cooperativa permite mejorar los contactos con los organismos de extensión, así como la difusión de "know-how" dentro del grupo. Esta fórmula consistente en proporcionar asistencia a un grupo es especialmente interesante en el caso de emplazamientos dispersos y de zonas rurales.

Desarrollo del espíritu de empresa y capacitación de empresarios

A continuación se examinarán simultáneamente el desarrollo del espíritu de empresa, de la capacidad de gestión y de los servicios de consultores, pues estas cuestiones están estrechamente relacionadas entre sí.

En los países en desarrollo, se observa en general cierta elasticidad de la respuesta del espíritu de empresa al crecimiento del mercado. Los creadores de pequeñas empresas son de muy diversas procedencias: artesanos, comerciantes, operarios de fábricas, agricultores, ingenieros, funcionarios, etc. Sin embargo, la experiencia demuestra que el "proceso de aprendizaje" no basta, de por sí, para aumentar la eficiencia de las pequeñas empresas y permitirles pasar a la categoría de empresa mediana. El empresario, a falta de formación o de posibilidades de evolución complementarias, acaba por encontrarse con un cierto "techo de competencia".

Aparte de las medidas encaminadas a combatir los efectos inducidos de las imperfecciones de los mercados de insumos, de los incentivos y de las macropolíticas que dificultan el crecimiento de las pequeñas empresas (capítulo II), es necesario realizar un esfuerzo sistemático de identificación, capacitación y perfeccionamiento de empresarios, con objeto de aumentar su competencia en materia de gestión y de que puedan utilizar eficazmente los servicios de consultores a medida que sus empresas se desarrollan para convertirse en empresas medianas. Se han ideado métodos con objeto de identificar a los empresarios, motivarlos y proporcionarles las técnicas necesarias para dirigir con éxito una empresa. Los programas de capacitación de empresarios se complementan con servicios de consultores, a petición de los interesados, en materia de financiación y de dirección normal de la explotación. De este modo, se eleva el nivel de la gestión y se eliminan las ineficiencias X.

Los programas de capacitación de empresarios pueden ser realizados por bancos del desarrollo, centros de capacitación de gerentes, escuelas de ingenieros, instituciones al servicio de la pequeña industria e instituciones cooperativas de capacitación. Es esencial una estrecha colaboración entre los organismos financieros y los organismos de servicios de extensión. En una perspectiva a largo plazo, se podrá elevar el nivel de los empresarios y de los gerentes introduciendo programas apropiados en el sistema educacional y de capacitación del país, a fin de poder distinguir entre los diplomados de las escuelas de agricultura, comerciales, de preparación para los negocios, y de ingenieros- a quienes destaquen por sus aptitudes empresariales y orientarlos hacia la gestión.

La capacitación de empresarios y de trabajadores en la esfera de la técnica y de la gestión podrá organizarse en forma de enseñanza a tiempo parcial, de cursos nocturnos y de programas de uno o dos días de duración, organizados por centros nacionales de productividad, departamentos de servicios de extensión de escuelas de ingenieros, institutos de tecnología o institutos de investigación y desarrollo.

En la India, los servicios de consultoría técnica para las pequeñas industrias han sido organizados por instituciones financieras, es decir, por los bancos de desarrollo. Los servicios que prestan comprenden: acopio de ideas de proyectos e identificación de empresarios, preparación de estudios de viabilidad, asesoramiento sobre opciones tecnológicas, elaboración de informes

de proyectos y asistencia para la ejecución y explotación de proyectos. El buen funcionamiento de estos servicios de consultoría técnica está garantizado por la necesidad que tienen las propias instituciones financieras de una evaluación técnica de las propuestas de proyectos. Tales servicios de consultoría podrían llegar a funcionar de una manera autónoma obteniendo los recursos necesarios de la remuneración de sus prestaciones, complementada con algunas subvenciones ocasionales del Estado o de instituciones financieras.

Cooperativas industriales 5/

El sistema cooperativo constituye una opción institucional interesante para organizar la autoayuda y la ayuda a las pequeñas empresas, sobre todo en las zonas rurales. En el capítulo siguiente se cita el ejemplo de financiación en el Japón de pequeñas empresas por asociaciones y sociedades cooperativas. En algunos países en desarrollo, las cooperativas han obtenido buenos resultados en sectores tales como la elaboración de productos agrícolas y el artesanado. Sin embargo, las actividades de los organismos cooperativos se refieren generalmente al suministro de insumos y a la comercialización de los productos, más bien que a la producción propiamente dicha. En las zonas rurales, las familias, los clanes o las tribus pueden ser conscientes de las ventajas de la organización cooperativa, que, desde el punto de vista de los gobiernos o de las instituciones financieras, constituye un mecanismo de ejecución eficaz. "El utilizar ampliamente los métodos cooperativos, con sus objetivos de autosuficiencia, permitiría disponer de un mecanismo eficaz y económico de ayuda a la pequeña industria Las cooperativas pueden aumentar la eficiencia y la rentabilidad de la pequeña empresa por las siguientes razones:

- El hecho de ser propietarios supone un mayor incentivo para los trabajadores;
- Pueden obtenerse economías de escala realizando conjuntamente las compras, la producción y la comercialización;
- La coordinación de políticas permite una mejor defensa frente a la competencia, los monopolios comerciales y la acción de los gobiernos;
- La puesta en común de los recursos financieros; y
- Los servicios esenciales (comercialización, gestión financiera, contabilidad, seguros, etc.) se adquieren en común" 5/.

Las cooperativas constituyen, pues, una opción y pueden ser una fórmula más interesante para la industrialización de los países menos adelantados y de las zonas rurales. Los gobiernos podrían favorecerlas, por tanto, proporcionándoles apoyo en materia de financiación, comercialización y capacitación.

Mecanismos de ejecución institucionales eficaces 6/

Es esencial, en las primeras etapas del desarrollo, así como en las zonas atrasadas y en las zonas rurales, que los gobiernos organicen o subvencionen instituciones y servicios de asistencia a las pequeñas empresas. Sin embargo, los mecanismos impuestos desde el exterior y sin vínculos funcionales con las pequeñas empresas se ven a menudo entorpecidos por la rigidez de la reglamentación aplicada, la inercia burocrática y la incapacidad de innovar y

de tomar iniciativas. En esas condiciones, se corre el riesgo de que la asistencia no llegue a los beneficiarios previstos. Es más fácil y menos arriesgado ayudar a las empresas prósperas que estén en condiciones de ponerse en contacto con el representante del organismo de extensión que prestar asistencia a empresas más frágiles.

Para ser viables, las instituciones deben mantener una relación funcional con la pequeña empresa, a fin de que el servicio proporcionado sea realmente eficaz. Por el hecho de conceder préstamos (capítulo IV), una institución financiera puede ofrecer ese tipo de relación. Lo mismo puede hacer una gran empresa mediante operaciones de subcontratación con empresas pequeñas (capítulo V).

Además de las instituciones financieras y de las grandes empresas, existen otros medios de asegurar la eficacia de los mecanismos institucionales. La agrupación de pequeñas empresas en el marco de una asociación o de una sociedad cooperativa permite aprovechar útilmente los servicios del organismo de extensión. Esta fórmula es especialmente útil para la financiación del sector no estructurado o de pequeñas empresas ubicadas en zonas rurales (capítulo IV).

Ejemplos de asociaciones que permiten un funcionamiento eficaz y económico de los mecanismos de ejecución:

- Una escuela de ingenieros, un instituto de tecnología o un instituto de gestión pueden ofrecer servicios de extensión por medio de una red de antiguos alumnos que hayan creado su propia empresa. Tales institutos también pueden estar en relación con asociaciones de pequeñas empresas o de cooperativas.

- Institutos de investigación y desarrollo sectorial en el sector, por ejemplo, alimentario o del cuero, pueden proporcionar servicios de extensión a las pequeñas empresas del subsector correspondiente. Esta fórmula permite la difusión y la utilización de una tecnología adaptada a las pequeñas empresas.

- Grandes empresas que proporcionen insumos o equipo, como, por ejemplo, fabricantes o proveedores de maquinaria, de acero o de fertilizantes, pueden prestar servicios técnicos y de extensión a las pequeñas empresas que adquieran y utilicen dichos insumos y tal equipo.

- Un centro de investigación electrónica o una sociedad de fabricación de computadoras puede proporcionar asistencia a pequeñas empresas montadoras o usuarias de tales computadoras (capítulo V).

- Un instituto de capacitación rural ubicado en una zona rural o semiurbana puede proporcionar servicios de mantenimiento, reparación y asistencia a fábricas de herramientas, etc., situadas en zonas rurales.

- Vinculaciones universidad-industria mediante contactos entre los departamentos de extensión de diferentes facultades y asociaciones industriales. Las innovaciones en materia de mecanismos y servicios deben adaptarse constantemente para que puedan conservar su dinamismo y su eficacia. La fórmula consistente en prestar apoyo a programas de autoayuda tal vez sea la más económica y lo que mejor permitiría llegar a los beneficiarios previstos.

Conclusiones: cuestiones a examinar

1. La provisión de infraestructura física en zonas industriales y en parques industriales va adquiriendo creciente importancia a medida que las pequeñas empresas se desarrollan para convertirse en empresas medianas, es decir, cuando abandonan la llamada etapa de "vivero" o de "incubadora". La experiencia demuestra que la construcción de edificios industriales por promotores privados o por asociaciones cooperativas de pequeñas empresas reguladas por las autoridades locales y municipales es preferible a la provisión por el Estado de instalaciones completas a precios subvencionados.
2. La institucionalización del financiamiento de las pequeñas empresas debería estar dirigida por bancos del Estado, pero también debería estar asegurada por bancos privados, con repartición de costos y riesgos. Por otro lado, los servicios de crédito y de extensión debieran funcionar a la par.
3. Los servicios de extensión industrial pueden ser proporcionados por diversos tipos de instituciones. Sin embargo, la naturaleza del mecanismo institucional dependerá no sólo del tipo de servicio a proporcionar, sino también de las posibilidades que tengan de acceder a este servicio aquellos que lo necesiten.
4. En los países en desarrollo, las vocaciones de empresario han respondido con elasticidad al crecimiento del mercado, pero la competencia y la eficiencia de esos nuevos empresarios debe aumentarse mediante programas de perfeccionamiento. Es preciso igualmente prever una continua provisión de servicios de perfeccionamiento de gerentes y de servicios de consultoría.
5. Las cooperativas industriales pueden constituir un marco institucional válido para el desarrollo de la pequeña industria en las zonas rurales y en los países menos adelantados de Africa. Esas cooperativas necesitan apoyo del Estado en materia de financiación, comercialización y capacitación.
6. Por último, los mecanismos inicialmente establecidos por el Estado deben ceder su puesto a mecanismos institucionales que entrañen vinculaciones operacionales con las pequeñas empresas, con miras a un mayor dinamismo y a un funcionamiento más económico.

IV. LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS NACIONALES Y SU ASIGNACION A PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Introducción

En las economías de mercado y en las economías mixtas, la movilización y la asignación de recursos financieros a los fines del desarrollo de la pequeña industria están ligados, en general, a la estructura financiera y a su evolución, y más concretamente:

1. Al desarrollo de instituciones financieras apropiadas;
2. A la existencia de instrumentos financieros sencillos y cómodos que respondan a las necesidades y a las preferencias de los ahorradores y de los prestamistas;
3. A una estructura de los tipos de interés racional y positiva para asegurar una movilización y una asignación eficaces de los recursos.

El sector financiero desempeña, más que ningún otro, un papel crucial en la creación de empresas autóctonas 7/. Además, los análisis fundados en la experiencia demuestran que "las innovaciones en materia de estructura financiera son tan importantes, si no más, para el proceso de desarrollo que las referentes a la estructura de producción" 8/.

Durante los decenios de 1960 y 1970, el crecimiento y el desarrollo de la economía en una gran parte del mundo en desarrollo han aumentado la monetización, han ampliado el sector bancario y han conducido al establecimiento de instituciones de financiación del desarrollo. La creación de mercados monetarios y de capitales, así como la institucionalización del crédito, han beneficiado a las grandes empresas y a las actividades urbanas, pero no a las pequeñas empresas ni a las actividades rurales. Aunque incluso en los países desarrollados con economía de mercado existen mercados imperfectos, la importancia de estos últimos, así como de los mercados no estructurados, es inversamente proporcional al grado de desarrollo. En la mayor parte de los países en desarrollo, prevalece el dualismo en materia de estructuras, y el papel de los mercados no estructurados es incluso más importante para las pequeñas empresas y para las ubicadas en medios semiurbanos o rurales.

Ahorro interior

En los dos últimos decenios, la inversión en los países en desarrollo ha sido financiada por el ahorro interno y no por las entradas de capitales. La relación ahorro interior-producto interno bruto (PIB) es más elevada en los países en desarrollo que en los países desarrollados (excepción hecha del grupo de países de bajos ingresos). En realidad, durante el decenio de 1960, la contribución de las entradas de recursos fue muy pequeña, salvo en los países en desarrollo de elevados ingresos, e incluso fue negativa en los países de bajos ingresos. El cuadro que figura más adelante contiene datos relativos a los países industrializados con economía de mercado, al conjunto de países en desarrollo y a los tres grupos de países clasificados por separado según sus ingresos (elevados, medios y bajos), tales datos corresponden a los años 1960, 1970 y 1980.

Si bien el nivel de ingresos y su tasa de crecimiento estimulan la demanda de ahorros que, a su vez, contribuyen al aumento de las inversiones y del producto nacional, la aportación de ahorros depende sin embargo en gran medida del desarrollo de la estructura financiera, es decir, de instituciones, de instrumentos financieros y de los tipos de interés. El ahorro interior ha sido realizado en gran parte por los hogares y por empresas individuales. Por su parte, el ahorro del sector público, ha constituido menos del 25% del ahorro total. Los ingresos públicos han contribuido a movilizar ingresos interiores, representando la relación recursos corrientes-PIB alrededor del 15% en muchos países en desarrollo.

Mercados de capitales y pequeñas industrias 9/

Las encuestas realizadas o patrocinadas en los últimos años por el Banco Mundial han permitido obtener considerable información sobre la situación de los mercados de capitales al servicio de las pequeñas empresas 10/. A base de esa información, podrían sacarse algunas conclusiones generales. En primer lugar, la gran mayoría de las pequeñas empresas depende casi por completo, para su puesta en marcha, de ahorros personales; lo más frecuente es que se trate de sus propios ahorros y de fondos tomados a préstamo a sus amigos y parientes. En segundo lugar, el crédito institucional, que es sobre todo proporcionado por los bancos comerciales, entra en juego para responder a las necesidades de capital circulante de las sociedades cuando éstas aumentan de dimensión o comienzan a obtener beneficios. Pero, incluso en ese caso, los créditos de proveedores o los créditos comerciales desempeñan un papel de igual importancia. En tercer lugar, salvo en Africa, los prestamistas y otros mercados de créditos no institucionales contribuyen de manera importante a la expansión de la empresa. En este sentido, los beneficios no distribuidos desempeñan, también en Africa, un papel importante.

En cuarto lugar, la financiación institucional, las instituciones crediticias especializadas, así como los sistemas de garantía del crédito, desempeñan un papel cada vez más importante en lo relativo a las más grandes de las pequeñas empresas, es decir, las empresas de mediana dimensión. La marcada preferencia de las instituciones financieras por las empresas más grandes de esta categoría refleja una tendencia natural a prestar allí donde los costos son menos elevados y los riesgos son menores.

La inversión y su financiación, 1960, 1970 y 1980
(En porcentajes de los precios constantes de 1975)

	<u>Inversión/PIB</u>	<u>Ahorro interior/PIB</u>	<u>Entradas de recursos/PIB</u>
<u>Economías de mercado desarrolladas</u>			
1960	21,76	21,49	-0,26
1970	24,63	23,39	-1,25
1980	22,07	22,80	0,73
<u>Países en desarrollo (total)</u>			
1960	17,29	21,40	4,11
1970	19,19	27,84	8,85
1980	25,47	24,00	-1,48
<u>Países en desarrollo (de ingresos elevados) - PIB por habitante superior a 1.320 dólares de los EE.UU. en 1975</u>			
1960	18,82	30,84	12,02
1970	18,98	37,90	18,92
1980	26,81	26,58	-0,24
<u>Países en desarrollo (de ingresos medios) - PIB por habitante entre 600 y 1.320 dólares de los EE.UU. en 1978</u>			
1960	15,31	15,31	-0,00
1970	19,54	20,82	1,29
1980	25,35	24,13	-1,22
<u>Países en desarrollo (de bajos ingresos) - PIB por habitante inferior a 600 dólares de los EE.UU. en 1978</u>			
1960	16,62	13,48	-3,14
1970	19,27	16,41	-2,87
1980	23,06	19,07	-3,99

Fuente: Base de datos de la ONUDI: Dependencia de Estadística y de Encuestas.
Inversión = Formación de capital bruto.
Ahorro interior = Producto Interior Bruto menos gastos de consumo final.
Entradas de recursos = Exportaciones menos importaciones.

Finalmente, la India, país dotado del mecanismo institucional interconectado más completo para la financiación de la pequeña empresa, ha conseguido un fuerte aumento de préstamos de bancos comerciales practicando para ello una política sistemática de asignación de créditos. Más del 50% de esos préstamos han ido a parar probablemente al grupo superior del sector, es decir, a las medianas empresas. En la India, los mercados no estructurados del crédito también desempeñan un papel importante en la financiación de las pequeñas empresas, y en particular de las empresas rurales.

De ello se sigue que, en los países en desarrollo, las pequeñas industrias tienen en general poco acceso a los recursos del sector financiero estructurado. Los costos de transacción de préstamos a las pequeñas empresas son, en efecto, muy elevados, pues se sitúan entre el 6 y el 20% según los países. Teniendo en cuenta los gastos y los márgenes de beneficio, los bancos no podrían prestar a las pequeñas empresas a menos del 16 al 30%. Tales porcentajes no constituyen un incentivo para solicitar préstamos, pues la tasa media de rendimiento de las pequeñas empresas suele ser muy inferior a dichos porcentajes 11/.

Disposiciones financieras limitativas

Para estimular la financiación de las pequeñas industrias, las autoridades de los países en desarrollo tienen como política mantener los tipos institucionales de interés a niveles inferiores a los que exige el equilibrio del mercado. Esos tipos apenas estimulan a los bancos a conceder préstamos, salvo a sociedades muy grandes que estén en condiciones de proporcionar garantías y cuando los costos de transacción no impidan obtener beneficios. Esos tipos de interés tampoco incitan a los ahorradores a efectuar depósitos, disminuyendo con ello el nivel de ahorro. En conjunto, esas limitaciones financieras han entrañado una disminución de las actividades de intermediación financiera y una reducción del rendimiento de las inversiones. Basándose en un análisis de la experiencia de Turquía entre 1950 y 1977, Maxwell Fry 12/ ha calculado que una disminución del 1% del tipo real de interés devengado por los depósitos entraña una reducción de ahorro de 0,274% y un aumento de 0,249% del coeficiente marginal de capital, y tiene por efecto combinado una baja de medio punto porcentual del crecimiento económico previsto.

Fry define las disposiciones financieras limitativas como una distorsión general de los precios financieros, comprendidos los tipos de interés y los tipos de cambio de divisas, que reduce las tasas reales de crecimiento y la importancia real del sistema financiero con relación a los órdenes de magnitud no financieros. El papel de la intermediación financiera consiste en aumentar los rendimientos reales del ahorro para los ahorradores y, al mismo tiempo, hacerlo menos honeroso en términos reales para los inversores, teniendo en cuenta la preferencia por la liquidez, reduciendo el riesgo mediante la diversificación, realizando economías de escala con ocasión de préstamos, aumentando la eficiencia operacional y disminuyendo los costos de la información, tanto para los ahorradores como para los inversionistas, gracias a una especialización y a una división de trabajo.

Financiación institucional

Los países en desarrollo, en sus políticas y medidas para la promoción de la pequeña y mediana empresa, han tratado de ofrecer una financiación institucional estableciendo a tal efecto los sistemas especiales de préstamos, generalmente en condiciones muy favorables. Tales sistemas se han combinado

con la prestación de servicios de asesoramiento, de consultoría en materia económica, de capacitación y de extensión.

Muchos gobiernos han adoptado medidas de importancia decisiva para estimular a las instituciones crediticias a conceder créditos a la pequeña industria en condiciones más liberales. La refinanciación de préstamos por el Banco Central es la solución más corrientemente utilizada para ofrecer préstamos subvencionados a la pequeña industria. Los fondos son proporcionados por conducto de una "ventanilla especial de la pequeña empresa", y el Banco Central refinancia todos los préstamos concedidos a la pequeña empresa a un tipo de interés muy bajo, destinado a compensar al banco prestamista por los mayores riesgos que haya corrido y los mayores gastos que haya efectuado.

El sistema de garantía de créditos es otra forma frecuente de apoyo a los bancos comerciales por parte de los poderes públicos para cubrir los riesgos que entraña el crédito a las pequeñas empresas. De ese modo, se estimula a los bancos comerciales a liberalizar las condiciones de crédito a las pequeñas empresas y a hacer extensivas sus operaciones a un mayor número de pequeños prestatarios, pues han recibido de los poderes públicos la seguridad de que los riesgos adicionales que asuman por dichos préstamos están cubiertos.

La concesión de créditos en condiciones liberales no constituye en sí una forma satisfactoria de asistencia a la pequeña industria de los países en desarrollo. Varios de esos países recurren al crédito supervisado, el más frecuente para la adquisición de maquinaria a plazos. El organismo de promoción de la pequeña industria adopta las disposiciones necesarias para que el material sea suministrado en régimen de alquiler con opción a venta, y ayuda al empresario a modernizar los procesos de producción con objeto de aumentar la rentabilidad de la explotación. A menudo, el empresario está en condiciones de abonar las cantidades correspondientes a cada plazo, en pago del equipo adquirido gracias a los ingresos suplementarios que ese nuevo equipo le procura. Esta forma de crédito supervisado permite asegurar que los fondos puestos a disposición de un pequeño empresario se utilicen para el fin previsto. El crédito supervisado también puede adoptar la forma de asistencia para la adquisición de materias primas, la construcción de edificios industriales y la venta de productos acabados.

Además de los planes de financiación directa, los poderes públicos, los organismos de promoción de la pequeña industria y las grandes industrias han adoptado otras medidas para aligerar la carga financiera que pesa sobre la pequeña industria. Entre las más usuales, cabe citar, por ejemplo, las siguientes:

- Creación de infraestructuras y establecimiento de zonas industriales con objeto de alquilar talleres para las pequeñas industrias;
- Establecimiento de servicios comunes, tales como centros de mantenimiento, talleres centrales de herramientas, centros de capacitación, etc.;
- Asistencia estatal a la comercialización de productos de la pequeña industria en forma de, por ejemplo, sistemas de precios preferenciales y de compras reservadas exclusivamente, o en parte, a la pequeña industria;

- Asistencia estatal para la importación a granel, por corporaciones públicas, de materias primas esenciales, y distribución de las mismas en pequeñas cantidades para evitar a la pequeña industria los problemas que plantea la constitución de existencias y, en particular, la importación de materias primas en pequeñas cantidades;

- Establecimiento de industrias auxiliares por empresas del sector público y grandes empresas del sector privado, lo que permite a la pequeña industria disponer de medios de financiación, pues tiene la garantía de un pronto pago al estar asegurada la compra de su producción. Además, las pequeñas empresas ya no tienen que efectuar costosas inversiones en materias primas y componentes, equipo de ensayo, capacitación, etc.

En muchos países de Asia y de América Latina, y en algunos países africanos, se han creado fondos especiales para préstamos a las pequeñas industrias por intermedio de instituciones de financiación del desarrollo, fondos de garantía de créditos, operaciones de cofinanciación entre estos últimos, bancos comerciales y pequeñas empresas, etc. A continuación figuran algunos ejemplos.

India 12/. Desde la nacionalización de 14 grandes bancos privados en 1969, en el programa de préstamos de bancos de la India se ha concedido un estatuto prioritario al sector de la pequeña industria. Los préstamos bancarios pendientes efectuados a 50.850 pequeñas empresas, y que por entonces ascendían a 2.510 millones de rupias, alcanzaron en 1980 los 27.500 millones de rupias, correspondientes a 800.000 pequeñas empresas; a fines de marzo de 1984, el total bruto de préstamos bancarios pendientes concedidos a la totalidad de dicho sector superaba los 54.120 millones de rupias. Este crecimiento fenomenal del número de pequeñas empresas se ha debido principalmente al impulso dado a la pequeña industria por los poderes públicos mediante la aplicación, entre otras, de las siguientes medidas: 1) reserva de un mayor número de productos industriales a proporcionar exclusivamente por pequeñas empresas y no por empresas medianas o grandes; 2) reserva de cierto número de productos a suministrar exclusivamente por la pequeña industria a organizaciones estatales y paraestatales; 3) fijación de un precio preferencial para ciertos artículos producidos por el sector de la pequeña industria con destino al Estado; 4) concesión, a las pequeñas empresas, de créditos y de recursos financieros en condiciones favorables; y 5) prestación de asistencia a la pequeña industria, en lo tocante a la comercialización y al suministro de materias primas escasas, por conducto de corporaciones públicas para el desarrollo de la pequeña industria.

Si bien los bancos comerciales, nacionales y de otra índole, son estimulados, en virtud del sistema de garantía del crédito y de los objetivos que les son fijados por el programa de prioridades, a prestar a las pequeñas empresas asistencia en forma de créditos en condiciones liberales, las corporaciones públicas de financiación han sido inducidas a conceder a esas empresas condiciones de financiación liberales gracias a la refinanciación efectuada, a tipos de interés muy favorables, por el Banco Indio de Desarrollo Industrial (BIDI). Desde su creación en 1964, el BIDI refinancia los préstamos de las corporaciones públicas de financiación y de bancos a fin de que puedan ayudar a la pequeña industria en condiciones ventajosas, pero el volumen de tal refinanciación ha aumentado considerablemente durante la segunda mitad del decenio de 1970, como puede verse en el cuadro que figura más adelante. La parte de la ayuda proporcionada por el BIDI al sector de la

pequeña empresa en forma de refinanciación ha aumentado igualmente en el período considerado. El número de pequeñas empresas que se benefician de tal refinanciación también ha aumentado durante el mismo período, sobre todo en la segunda mitad del decenio de 1970. Conviene señalar, sin embargo, que, de un total de 596.000 empresas registradas a fines de marzo de 1983, 121.000 se beneficiaban de una refinanciación. Es evidente, por tanto, que la cobertura y las ventajas de la refinanciación por el BIDI siguen estando desigualmente repartidas. El número de empresas que se benefician de la refinanciación ha de considerarse, además, en relación con el número total de pequeñas empresas que tienen cuenta de préstamo en bancos comerciales (800.000, aproximadamente, en 1980). Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que, de lo contrario, un 25% por lo menos de empresas registradas no estarían funcionando, que la refinanciación está asegurada en forma selectiva -más en las zonas atrasadas que en las grandes ciudades- y que no todas las empresas pueden beneficiarse de ella. Además, existen razones para creer que los Estados relativamente desarrollados siguieron recibiendo gran parte de la ayuda proporcionada por el BIDI en forma de refinanciación; en realidad, de las cifras relativas a la asistencia proporcionada por el BIDI de 1979-1980 a 1982-1983 se desprende que una tercera parte, aproximadamente, de la refinanciación concedida correspondió a los tres Estados industrialmente avanzados de Maharashtra, Gujarat y Tamil Nadu. Durante ese período, las 18 corporaciones públicas de financiación representaron la principal institución financiera del Estado que respondió a las necesidades de préstamos a plazo fijo de las pequeñas empresas. Los bancos comerciales también vienen concediendo, desde luego, un número creciente de préstamos a plazo fijo. El total pendiente de préstamos a plazo fijo concedidos a las pequeñas industrias por los bancos comerciales alcanzó los 5.542 millones de rupias a fines de junio de 1981, mientras que el total bruto pendiente de créditos concedidos al sector de la pequeña industria por 50 bancos (que representa el 95% aproximadamente del crédito bancario bruto), se elevó a 54.120 millones de rupias a fines de marzo de 1984 y a 34.060 millones de rupias a fines de junio de 1981. La asistencia proporcionada por las corporaciones públicas de financiación a la pequeña industria durante los años 1980-1981 y 1983-1984 fue, respectivamente, de 1.533,9, 2.107,1, 2.911,0 y 3.161,2 millones de rupias, habiendo alcanzado los desembolsos acumulados la cifra de 16.096,5 millones de rupias a fines de marzo de 1984. Aunque esas cifras sean impresionantes, la parte correspondiente a la pequeña industria no superó el 9,5, el 10,2, el 12,3 y el 11,0%, de 1980-1981 a 1983-1984, respectivamente, de la asistencia financiera global concedida por el conjunto de instituciones financieras del país. La parte acumulada, correspondiente a la pequeña industria, de la asistencia financiera total prestada por el conjunto de instituciones financieras hasta marzo de 1984 sólo fue del 10,71%.

Indonesia 13/ puede considerarse el país en que las pequeñas y medianas empresas (PME) se benefician del mayor número de programas de créditos, que, en su mayor parte, dependen del Proyecto de Orientación y Desarrollo de la Pequeña Industria (BIPIK), establecido por el Ministerio de Industria. Este proyecto se funda en un enfoque integrado del desarrollo de la pequeña empresa, y la asistencia, especialmente financiera, sólo es uno de los aspectos de un programa de conjunto encaminado a crear condiciones favorables a la pequeña industria, a proporcionar servicios de apoyo, a modernizar el equipo y a perfeccionar la formación profesional. En materia financiera, por ejemplo, un "Grupo de Cooperación Bancaria de la Pequeña Industria" y varios bancos estatales se encargan de identificar grupos de PME que precisen asistencia financiera y de ayudarles a obtener préstamos. El Bapak Angkat

(Programa del padre adoptivo) cuenta con el apoyo de los poderes públicos. Dignos de mención son asimismo los esfuerzos destinados a reunir a grupos de PME en agrupaciones de productores de bienes análogos o en minizonas industriales.

Asistencia, autorizada por el BIDI, al sector de la
pequeña industria 1964-1965/1983-1984

Ejercicios (acaban en junio)	Total de la asistencia a la pequeña industria mediante refinación y redescuento de efectos (millones de rupias)	Asistencia global al BIDI (millones de rupias)	Porcentaje de la asistencia total del BIDI correspondiente a la pequeña industria	Número de pequeñas empresas industriales que se han beneficiado de asistencia	Promedio, por empresa, de la asistencia proporcionada en forma de refinanciación a la pequeña industria (en rupias)
1964-65 a 1969-70	94	2 989	3,2	1 012	92 885
1970-71 a 1975-76	2 204	11 503	19,2	19 042	115 744
1976-77 a 1981-82	20 390	63 000	32,4	225 492	90 424
1982-83 y 1983-84	15 517	46 403	33,4	121 645	127 559
Total	38 205	123 892	30,8	367 191	104 046

(Cifras compiladas a base del cuadro 3.3 del informe anual del BIDI, 1983-1984).

En cuanto a los programas financieros, los más importantes son, con mucho, el KIK (Pequeño crédito a la inversión) y el KMKP (Créditos para capital de explotación). Los créditos que pueden ser proporcionados en condiciones liberales en el marco de un programa de préstamos del Banco Mundial se conceden a través de una red nacional constituida por más de 1.000 filiales de cinco grandes bancos. En 1982, los préstamos individuales concedidos en virtud de esos dos programas se limitaron a 10 millones de rupias, con un crédito suplementario de 15 millones de rupias. Los tipos de interés sobre los préstamos del 10,5% (KIK) y del 12% (KMKP) anuales dejaban de todos modos un margen holgado a los bancos participantes, pues el tipo de redescuento del Banco de Indonesia era del 3 al 4% anual para una cifra de hasta el 80% del crédito concedido.

La información disponible difícilmente permite apreciar el éxito de los programas KIK y KMKP. El informe anual correspondiente a 1983-1984 del Banco de Indonesia muestra que el número de solicitantes de préstamos KIK/KMKP aumenta en forma casi exponencial, pasando de 387.000 en 1978 a 743.000 en 1980, y posteriormente a 1,47 millones en 1982 y a 1,85 millones en 1984. Esta progresión pone de manifiesto el aumento de la solicitud de créditos por parte de las pequeñas empresas. Sin embargo, como no se indica el número de solicitudes atendidas, es imposible decir si el número de préstamos efectivamente aprobados aumentó en las mismas proporciones.

En Filipinas 14/, la principal fuente de financiación de las PME es el Fondo de Garantía de Préstamos a la Industria (FGPI). Creado en 1952 en virtud de un acuerdo entre los Gobiernos de Filipinas y de los Estados Unidos, el FGPI se reorientó en 1973 hacia la financiación de la pequeña industria, mediante fondos proporcionados por el BIRF y por el Organismo para el Desarrollo Internacional, de los Estados Unidos. En 1983, el FGPI contribuyó a la financiación del 57,5% del total de préstamos aprobados para las PME. De ese total, más del 60% se desembolsó por conducto de cuatro programas de ayuda financiera: el FGPI/Banco Central, el Programa de préstamos a las PME del Banco de Desarrollo de Filipinas (DBP-SMILE), el Fondo de Garantía de la Industria y el Programa de modernización de la industria orientada a las exportaciones.

Los programas del sector privado son financiados en general por las instituciones de depósitos y mediante el redescuento del Banco Central. Los programas más conocidos son los correspondientes a Venture Capital Corporations (VCCs), Ventures in Industry and Business Enterprises Inc. (VIBES), Philippine Business for Social Progress (PBSP) y Philguarantee.

El número de incumplimientos del reembolso parece haber aumentado en los últimos años, lo que resulta comprensible si se tiene en cuenta la situación económica del país. Así, pues, el programa DBP-SMILE fue suspendido en 1983 a causa del elevado montante de los atrasos no liquidados; problemas análogos obligaron a Philguarantee a bloquear los haberes de empresas prestatarias, lo que entrañó una disminución del número de proyectos asistidos en virtud de la casi totalidad de los programas de crédito, exceptuados principalmente los préstamos del FGPI, cuyo montante total llegó a duplicarse entre 1983 y 1984. Pese al aumento de los problemas de reembolso, los programas de asistencia financiera son considerados, en general, satisfactorios y capaces de atender las necesidades de las PME.

Liberia 14/. La Organización para la Financiación de la Pequeña Empresa (SEFO) fue creada en 1980, en forma de sociedad de responsabilidad limitada, por el Banco Liberiano de Desarrollo e Inversión (LBDI), la Liberian Finance and Trust Corporation (LFTC), la Partnership for Productivity (PEP) y la Netherlands Finance Company for Developing Countries (FMO). Más tarde, el Agricultural and Co-operative Development Bank (ACDB) y el National Housing and Savings Bank (NHSB) decidieron participar en la SEFO. La PEP y la National Investment Commission (NIC) proporcionan asistencia técnica. Todas esas instituciones están representadas en la Junta Directiva de la SEFO.

La SEFO concede préstamos a corto, a medio y a largo plazo. Esta Organización proyecta ampliar sus actividades al arriendo de activos fijos y de bienes muebles, al capital de riesgo (capital social), a la participación y a la concesión de garantías. La SEFO, que tiene su sede en Monrovia, tiene una filial en la provincia de Nimba.

La SEFO está funcionando plenamente desde fines de 1982. Al 30 de junio de 1983, se habían aprobado 37 proyectos (10 a largo plazo y 27 a corto plazo) por un total de 330.000 dólares liberianos.

Japón 15/. La experiencia del Japón es, entre la de los países industrializados, la que mejor se aplica a los países en desarrollo. El sector de sociedades no financieras economiza alrededor del 21% de su ingreso disponible, un 60% del mismo en forma de haberes financieros netos, en su mayor parte depósitos en bancos. Esta estructura se ha desarrollado gracias a las instituciones financieras y a las políticas aplicadas, y en particular a las filiales de bancos (una por cada 10.000 habitantes), a las sociedades y cooperativas de crédito, a la Caja Postal de Ahorros, a un tipo de interés real positivo aunque poco elevado (3%), a las medidas de estímulo al ahorro y a la seguridad ofrecida por el sistema bancario mediante compañías de seguros y de controles de dicho sistema.

Como puede verse en el cuadro que figura más adelante, en 1984 los préstamos a las pequeñas empresas fueron proporcionados por bancos en un 52,6%, por las asociaciones cooperativas en un 36,4% y por instituciones financieras especializadas en un 11%.

Si bien la mayor parte de los recursos financieros la proporcionan los bancos comerciales, éstos tienden sin embargo a atender las necesidades de las pequeñas empresas situadas en el sector superior de su categoría. Además, los créditos bancarios concedidos a las pequeñas empresas varían de vez en cuando según la institución financiera de que se trate. Por ello, las instituciones de financiación de pequeñas empresas desempeñan un papel importante y sus actividades son complementadas por las instituciones públicas de financiación especializadas.

Las cajas mutuas de ahorro y de crédito son asociaciones que ofrecen una fórmula combinada de ahorro y de pequeños préstamos reembolsables a plazos y especialmente adaptada a las necesidades de las pequeñas empresas. Tales cajas reciben depósitos, conceden préstamos individuales hasta ciertos límites y están obligadas legalmente a mantener un determinado coeficiente de liquidez (y de depósito), y su jurisdicción territorial es limitada.

Las asociaciones de crédito son cooperativas financieras sin fines de lucro y con un campo de acción local; tales asociaciones conceden préstamos a sus miembros, pero pueden recibir depósitos de otras personas. Sus miembros son propietarios de pequeñas empresas, tienen asimismo la obligación legal de mantener un coeficiente de liquidez y de depósito, y los tipos de interés, así como el montante de los préstamos que conceden, han de ajustarse a ciertos límites.

Total de préstamos pendientes y descuentos concedidos, por instituciones financieras, a pequeñas empresas

Tipo de instituciones	Número de instituciones	Total de préstamos pendientes y descuentos		Porcentaje de préstamos a las pequeñas empresas
		Fines de marzo de 1984	(%)	Fines de marzo de 1984 (%)
		(miles de millones de yen)	(%)	(%)
<u>Todos los bancos</u>	<u>86</u>	<u>82 294</u>	<u>52,6</u>	<u>45,2</u>
Bancos urbanos	13	36 844	23,5	43,7
Bancos locales	63	31 851	20,3	64,9
Otros (bancos fiduciarios, bancos de crédito a largo plazo)	10	8 858	5,7	28,9
<u>Cuentas fiduciarias</u>	<u>(10)</u>	<u>4 741</u>	<u>3,0</u>	<u>26,5</u>
Instituciones financieras para las pequeñas empresas	995	57 004	36,4	100,0
Cajas mutuas de ahorro y crédito	71	23 119	14,8	100,0
Asociaciones de crédito	456	25 175	16,1	100,0
Cooperativas de crédito	468	8 710	5,6	100,0
Instituciones financieras públicas para las pequeñas empresas	4	17 252	11,0	100,0
National Finance Corporation	1	4 535	2,9	100,0
Small Business Finance Corp.	1	5 182	3,3	100,0
The Shoko Chukin Bank	1	6 785	4,3	100,0
Environmental Sanitation Business Finance Corporation	1	750	0,4	100,0
Total	1 085	156 550	100,0	61,1

Fuente: Banco del Japón, "Economic Statistics Monthly".

Los servicios de cooperativas de crédito están reservados a sus miembros, existen restricciones que limitan el empleo de sus excedentes y se les dan directrices en cuanto al equilibrio a mantener entre sus recursos y sus préstamos, por una parte, y los depósitos y su capital social, por otra.

El Banco Central de Cooperativas Industriales y Comerciales (Shoko Chikin Bank) se encarga de facilitar la financiación de asociaciones de pequeñas industrias. Sus fondos son proporcionados por un sistema de ayuda mutua, y sus operaciones de depósito y de préstamo están reservadas a las organizaciones miembros que participan en su capital. El Estado aporta un 50% del capital. El Banco está autorizado a emitir obligaciones, que constituyen su principal fuente de fondos.

La Corporación para la Financiación de Pequeñas Empresas pertenece en su totalidad al Estado; dicha Corporación proporciona créditos a largo plazo para la promoción de pequeñas empresas cuyo capital no supere la cifra de 100 millones de yen y que no tengan más de 300 trabajadores.

La Corporación Financiera Nacional persigue los mismos objetivos que la Corporación para la Financiación de Pequeñas Empresas, pero concede préstamos a largo plazo a empresas de menor envergadura, es decir, cuyo capital no supera los 10 millones de yen y que normalmente no tienen más de 100 trabajadores.

El sistema de garantía de créditos de las Asociaciones de Garantía del Crédito, y el Sistema de Seguro de Crédito de la Corporación de Seguro de Crédito a las Pequeñas Empresas (SBCIC) conceden créditos suplementarios a las pequeñas empresas. El primero, que reagrupa a unas 50 asociaciones locales de garantía de créditos, garantiza las obligaciones de las pequeñas empresas que obtienen créditos de instituciones financieras. El segundo asegura las garantías ofrecidas por el sistema anterior. Los fondos en posesión de las asociaciones les son facilitados por las autoridades locales, y los fondos de la SBCIC por los poderes públicos. La SBCIC también concede préstamos a asociaciones de garantía de créditos.

Mercados crediticios no estructurados 16/

Como ya se ha indicado, son los mercados de capitales no estructurados, y no los mercados estructurados, los que proporcionan los recursos financieros esenciales a las pequeñas empresas, lo que es cierto sobre todo en el caso de los países de menor desarrollo relativo, de las pequeñas empresas pertenecientes al sector inferior de su categoría, y de todas las zonas rurales. La continua importancia de los mercados no estructurados pese a la importancia cada vez mayor de la monetización y de la comercialización en los sectores de subsistencia de los países en desarrollo, obedece a las políticas financieras restrictivas y represivas aplicadas, a la ausencia de medidas y de instrumentos innovadores que permitan integrar los mercados estructurados y no estructurados, y asimismo, con frecuencia, a los menores gastos de transacción cobrados por ciertos intermediarios del mercado crediticio no estructurado.

La característica esencial de los mercados no estructurados es que son supervisados y regulados de una manera mucho menos rigurosa que los mercados financieros estructurados. Los intermediarios que operan en esos mercados son: amigos, parientes, grupos tradicionales de ayuda mutua, intermediarios, propietarios y prestamistas profesionales.

En la India, los intermediarios, los prestamistas y los prestatarios que operan en los mercados crediticios no estructurados constituyen un sistema bien desarrollado: los banqueros autóctonos reciben depósitos y hacen préstamos; los financieros comerciales se dedican sobre todo a operaciones de préstamo; agentes o corredores financieros sirven de intermediarios a los financieros comerciales; están, por último, los agentes de descuento de efectos comerciales. Según estimaciones, los mercados no estructurados cubren del 10 al 30% de las necesidades de capital de los pequeños empresarios. Los tipos de interés son entre un 2 y un 4% superiores a los de los bancos, pero las empresas muy pequeñas pueden llegar a pagar cifras superiores en hasta un 10% a los tipos bancarios normales. De ello se sigue que es la disponibilidad del crédito, y no su costo, la que determina la demanda y la oferta de fondos. Los gastos de transacción y el porcentaje de incumplimientos de pago son, en general, inferiores a los de los bancos comerciales. Ciertos sectores del mercado no estructurado están sometidos a restricciones legales que el Gobierno indio procura ir introduciendo, gradualmente, en los procedimientos de concesión de licencias.

En Africa, los mercados no estructurados están constituidos principalmente por círculos de amigos y parientes, y a veces por negociantes e intermediarios. En muchos países, las ROSCA (sociedades de ahorro y de concesión de créditos por rotación) desempeñan un papel de primer orden en la economía rural. Una ROSCA es un grupo en el que los miembros hacen periódicamente una aportación, y en el que el producto obtenido beneficia sucesivamente a cada uno de los miembros. Las relaciones personales desempeñan un papel preponderante en la creación y en el funcionamiento de estos grupos, que a menudo tienen por base el pueblo o la etnia. Entre los prestamistas y los prestatarios reina, por tanto, una gran confianza, y la presión social reduce o elimina los riesgos de incumplimiento. Las ROSCA son eminentemente flexibles y adaptables, y desempeñan las tres funciones tradicionales: adquisición de bienes de consumo, seguros e inversiones, de las cuales las dos primeras son las más importantes. Las ROSCA existen en muchos países africanos y son conocidas por diferentes nombres. Denominadas tontinas en el Camerún, desempeñan una cuádruple actividad: a) la de tontina pura y simple (puesta en común del ahorro); b) de ayuda mutua (contribución de cada miembro); c) de ahorro (función de caja de ahorros); y d) de crédito (concesión de préstamos).

Los mercados crediticios no estructurados sirven en general de complemento a los mercados estructurados. Como quiera que pueden a la vez movilizar y asignar los ahorros recibidos, operan en pequeña escala y permiten un contacto directo entre el prestatario y el prestamista. Los mercados crediticios no estructurados han de estar estrechamente integrados en la estructura del mercado de capitales, a fin de responder, de una manera eficaz y eficiente, a las necesidades del mercado rural y de las pequeñas empresas.

Como ya se ha indicado, las medidas financieras limitativas han llevado -pese al crecimiento de la financiación institucional- a financiar a los grandes prestatarios y a limitar la movilización de depósitos. Los mercados crediticios no estructurados han atendido una gran parte de las necesidades de las pequeñas empresas tanto en medios urbanos como rurales, pues están en condiciones de evaluar los riesgos y de hacerse reembolsar, y sus gastos de transacción de préstamos son menos elevados. De todos modos, existe una gran demanda de créditos de pequeños prestatarios aún no satisfecha. La refinanciación de los mercados crediticios no estructurados por parte de las

instituciones públicas de financiación tendría por efecto no sólo aumentar la eficiencia de la financiación institucional mediante el incremento de los tipos de interés sobre los depósitos y de las subvenciones a los pequeños prestatarios (siendo el objetivo, en este caso, la población rural pobre), sino también ayudar a responder a la demanda no satisfecha. Es así como el sector estructurado ha refinanciado a los banqueros autóctonos de la India y a los prestamistas sobre empeños de Filipinas y de Malasia. Otros ejemplos que cabría citar son la concesión de créditos comerciales o el recurso a negociantes en insumos o en productos para efectuar préstamos a pequeños agricultores y a pequeñas empresas establecidas en medios rurales. Este tipo de integración permite sacar partido de los menores gastos de transacción que se cargan en los mercados crediticios no estructurados, así como contactos más estrechos que posibilitan a ese tipo de mercado "ampliar" y "profundizar" el mercado financiero.

financiación externa

En general, las pequeñas y medianas empresas (PME) no reciben fondos del exterior para financiar sus proyectos, pero sí se benefician de asistencia indirecta mediante préstamos concedidos por organismos financieros internacionales (como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo) y por organismos bilaterales (créditos de la USAID, fondos alemanes o británicos) a bancos nacionales de desarrollo, utilizándose los fondos para préstamos a pequeñas empresas. Este tipo de préstamo contribuye a enjugar el déficit de divisas a nivel nacional, permitiendo al mismo tiempo a las instituciones financieras cubrir las necesidades de importación de materiales y de equipo de las PME. Llegado el caso, esos préstamos también pueden reservarse para los sectores desfavorecidos, como por ejemplo, las miniempresas o las empresas rurales. Esas aportaciones de fondos externos van acompañadas de asesoramiento técnico, así como de asesoramiento sobre políticas a seguir en lo tocante a la repartición de créditos, la evaluación de proyectos, el estudio del expediente de préstamos, el control de préstamos una vez concedidos, la estructura de los tipos de interés y, finalmente, la organización y el funcionamiento de los servicios de extensión. Es cierto que esos préstamos refuerzan y complementan los mecanismos oficiales de financiación y permiten desarrollarlos para hacer frente a las necesidades de las PME, pero requieren, desde luego, estructuras y políticas financieras nacionales satisfactorias. Correctamente integradas en las estructuras nacionales, esas aportaciones exteriores pueden contribuir y contribuyen útilmente a la modernización y a la valorización de las pequeñas empresas, así como a la ampliación de sus objetivos. Corren el riesgo, sin embargo, de aumentar la intensidad de capital sin mejorar la productividad del mismo.

Las remesas de fondos por trabajadores emigrantes de países en desarrollo a sus familias y a sus amigos, y los ahorros que repatrian, constituyen una de las fuentes importantes de movilización de capital externo para las PME. No se ha prestado suficiente atención al aprovechamiento de esos ahorros modestos para responder a las necesidades de las pequeñas empresas. Las citadas remesas de dinero se han utilizado sobre todo para la adquisición de artículos de consumo de lujo, de terrenos y de edificios agrícolas, y no como capital para la puesta en marcha de empresas o como capital de explotación de las mismas. La India ha estimulado las inversiones de nacionales no residentes ofreciendo a tal fin atractivos tipos de interés sobre depósitos, exenciones de impuestos y moratorias fiscales. Por su parte, Turquía ofrece, a sus nacionales que regresan al país, incentivos a la inversión en pequeñas empresas.

En general, la eficiencia y la eficacia de las estructuras y de las políticas nacionales de financiación influyen en el movimiento de recursos financieros externos, así como en su utilización en condiciones rentables. Por otro lado, las políticas y los procedimientos prudentes pueden hacer posible que las aportaciones de capital extranjero generen y aumenten la inversión de recursos nacionales. Conviene tener en cuenta, sin embargo, que la financiación externa influye poco en el establecimiento y en las actividades de las PME.

Aportaciones de capital de riesgo

Algunos países en desarrollo han tratado de asegurar la financiación de pequeñas industrias mediante capital de riesgo en el marco de programas de desarrollo del espíritu empresarial o de introducción de nueva tecnología (por ejemplo, en electrónica o en informática). En los Estados Unidos, los inversionistas institucionales obtienen capital de riesgo de particulares, cooperativas, compañías de seguro, fondos de pensiones, dotaciones, etc., aparte de la financiación de nuevas empresas por compañías de préstamos a la pequeña empresa. En Filipinas, las compañías de capital de riesgo (empresas que financian operaciones arriesgadas pero rentables) financian pequeñas empresas antes de que reúnan los requisitos necesarios para beneficiarse de la garantía de los poderes públicos. En general, se trata de empresas que, una vez racionalizadas tienen posibilidades de desarrollarse y que mantienen concatenaciones (regresivas y progresivas) con otras empresas, incluidas las de gran dimensión. La inversión en capital social entraña una participación en los riesgos y la prestación de servicios de asesoramiento en las esferas de la técnica y de la gestión. En la India, el creador de una empresa de orientación técnica recibe un "paquete" de asistencia financiera, previa capacitación y selección, pero ha de ser propietario de por lo menos el 10% del capital social. La concesión de tal asistencia va precedida de un programa de desarrollo y de capacitación empresarial. En la práctica, las fórmulas de este tipo ayudan a modernizar y a valorizar pequeñas empresas potencialmente capaces de diversificarse y desarrollarse. No es seguro, sin embargo, que tales fórmulas sean las más indicadas para la transferencia de tecnología. Por un lado, vincular la investigación y el desarrollo a la creación de PME requiere a menudo donaciones puras y simples para determinar la viabilidad de una nueva tecnología o de un nuevo proceso. Por otro lado, la transferencia de tecnología entre empresas o entre industrias podría efectuarse en el marco de la subcontratación o del establecimiento de relaciones del tipo empresa matriz-empresa auxiliar.

Innovaciones financieras

Es preciso que los países en desarrollo introduzcan, en sus instrumentos financieros o de crédito, innovaciones que tengan en cuenta factores socioculturales propios de cada uno de ellos, a fin de reducir el costo de las transacciones y los riesgos que corren tanto los prestatarios como los prestamistas. El efecto de reducción de riesgos de la innovación debería ser mayor que el efecto de aumento de los costos que dicha innovación entraña. Los mercados no estructurados desempeñan un papel importante en la determinación de las transacciones financieras posibles y en la introducción de innovaciones. Según la experiencia del Japón, de la India y de otros países en desarrollo de ingresos medios, las innovaciones siguientes han contribuido con éxito a reducir el costo global de las transacciones y los riesgos inherentes a la financiación:

1. La aportación de garantías disminuye el riesgo sin aumentar el costo de las transacciones. Puede tratarse de la garantía personal dada por una persona o una empresa que goza de la confianza del prestatario y del prestamista, de garantías mutuas ofrecidas por los bancos mutualistas del crédito y del ahorro, de arreglos de cooperativa de crédito concertados entre grupos relativamente homogéneos, o incluso de sistemas de garantía de créditos que se beneficien del apoyo de fondos públicos o de fondos comunes creados a tal fin.

2. Una variante objetiva y nueva de las garantías personales consiste en ofrecer una garantía colateral o prendaria constituida por bienes inmuebles o activos financieros. Tal garantía colateral permite renovar o refinanciar el crédito a corto plazo; por ejemplo, contra la garantía de materias primas o de bienes en curso de fabricación. El grado de conocimiento y de confianza mutuos del prestamista y del prestatario disminuye los riesgos y los costos.

3. Otra innovación consiste en conceder un préstamo en función del activo o de los bienes que permite crear. Para reducir el riesgo de pérdidas de capital, el montante del préstamo debe ser inferior al valor de mercado de los bienes o activos. Este tipo de innovación que asocia garantía prendaria con capital social comprende especialmente los préstamos reembolsables escalonadamente, a medio o a largo plazo, para la compra de equipo, edificios y otro activo fijo.

4. El arrendamiento financiero permite a las pequeñas empresas, a los trabajadores a destajo, a las unidades auxiliares de producción, o a los subcontratistas, alquilar equipo (o adquirirlo a plazos) en lugar de comprarlo al contado a los fabricantes o a los vendedores de máquinas. Esta fórmula reducirá la importancia de las necesidades de préstamos a medio o a largo plazo de las pequeñas y medianas empresas.

5. Los bancos de desarrollo o los bancos comerciales pueden conceder préstamos a negociantes o agentes del mercado no estructurado en lugar de prestar directamente a las pequeñas empresas, a fin de ampliar el mercado crediticio y aprovechar los mecanismos del mercado no estructurado. Tales arreglos permiten disminuir los gastos de administración y los riesgos. Análogamente, pueden establecerse vínculos con asociaciones/bancos/cooperativas de crédito, bancos rurales y prestamistas, mediante la refinanciación de sus préstamos a las pequeñas y medianas empresas.

Al igual que en el caso de la asignación de recursos, el establecimiento por los poderes públicos de medidas innovadoras de carácter institucional y de política general podría permitir la movilización de ahorros, sobre todo en las zonas rurales, y contribuir con ello a aumentar la eficiencia y la eficacia de los canales crediticios no estructurados. A continuación se indican algunas de las soluciones posibles:

1. Desarrollo de las actividades bancarias y habilitación de instrumentos de ahorro, como, por ejemplo, depósitos de ahorro y depósitos a plazo fijo, en zonas rurales. En muchos países, las cajas postales de ahorro desempeñan un papel de capital importancia.

2. La combinación de programas de movilización del ahorro con la expansión del crédito colectivo a base de garantías colectivas, junto con la organización de servicios de extensión en materia de tecnología y el suministro de insumos y la comercialización, beneficiará a la población de zonas rurales empleada en la agricultura o en otros sectores.

3. Los ahorros rurales pueden ser recogidos asimismo por los bancos móviles, mediante servicios domiciliarios (puerta a puerta), la aceptación de depósitos muy pequeños y confiando a una institución de ahorro y préstamo la actuación en una zona delimitada.

4. El ahorro rural se ha visto estimulado por la obligación de adherirse a fondos de previsión y de pensiones y de suscribir una póliza de seguros (comprendido el seguro colectivo).

Conclusiones: puntos a examinar

1. En los últimos 30 años, el crecimiento económico de los países en desarrollo se ha venido financiando sobre todo mediante el ahorro interno, que ha representado entre un 80 y un 90% de la inversión bruta. El ahorro del sector de los hogares ha constituido entre el 50 y el 60% del ahorro interno.

2. La intermediación financiera, gracias a la institucionalización del crédito y a la expansión de los mercados monetarios y de capitales, ha beneficiado a las grandes empresas de zonas urbanas y de países en desarrollo de ingresos medios y elevados.

3. Las necesidades esenciales de capital y de créditos de las pequeñas empresas se han cubierto mediante el ahorro de dichas empresas, los préstamos de amigos y de parientes, los créditos comerciales y las transacciones en los mercados no estructurados. El crédito institucional ha beneficiado sobre todo a las PME, de zonas urbanas, pertenecientes al grupo superior de su categoría.

4. Las medidas financieras restrictivas -contención de los tipos de interés, racionamiento/planificación/asignación de créditos, segmentación de los mercados crediticios, planes especiales de créditos, etc.- han tendido a reducir el volumen de ahorro y de préstamos (o a limitar su aumento en la medida de lo posible), pues las instituciones financieras no tienen interés en prestar a tipos reglamentados (a pequeñas y medianas empresas), y el tipo de interés del ahorro no es suficientemente atractivo para los ahorradores.

5. La innovación en materia financiera es necesaria tanto para movilizar el ahorro como para destinarlo a las pequeñas empresas y a las zonas rurales. Ciertas innovaciones reducen los riesgos de los prestamistas y los costos de transacción de los préstamos, especialmente las garantías personales, las garantías colectivas, los fondos de garantía de créditos, la garantía colateral o prendaria vinculada a la creación de bienes y activos, y la integración de los mercados estructurados y no estructurados.

Se ha experimentado con éxito la fórmula del pago fraccionado de préstamos concedidos a entidades colectivas y a grupos, y su reembolso mediante la domiciliación del producto de las ventas. Los préstamos deberían concederse teniendo en cuenta la viabilidad y la rentabilidad del proyecto y no las garantías colaterales que ofrezca. El poder contar con la expansión de los mecanismos de seguro, tanto para los depósitos como para los préstamos, refuerza la solidez del proyecto en el plano financiero. Independientemente de los mecanismos de seguro, ciertas innovaciones que estimulan la movilización del ahorro, como, por ejemplo, el aumento de las filiales bancarias, la mayor disponibilidad de instrumentos sencillos de ahorro (por ejemplo, depósitos de ahorro y depósitos a plazo fijo), la recogida de depósitos muy pequeños, las asociaciones cooperativas y colectivas de ahorro y préstamo, etc.

6. Los mercados no estructurados, que tienen por efecto ampliar el mercado del ahorro y de los préstamos y de aportar al sector de la pequeña industria y al sector rural los fondos necesarios que no pueden obtenerse por conductos institucionales, podrán utilizarse mejor si se establecen vínculos con el sector estructurado. Tales vínculos podrán crearse a) refinanciando al sector no estructurado mediante el sector estructurado; b) procurando que el sector estructurado entre en competencia dotándole de medios y mejorando su eficiencia; c) mejorando el funcionamiento de las instituciones financieras no estructuradas mediante la adopción de reglamentaciones; y d) estimulando la conversión de instituciones financieras no estructuradas en instituciones estructuradas. Una estructura financiera integrada debería reunir en un conjunto continuo las instituciones y mercados puramente oficiales y las instituciones y mercados puramente no estructurados, en lugar de crear un sistema dualista que separe lo estructurado de lo no estructurado.

7. Se ha comprobado que el combinar la concesión de créditos con el establecimiento de servicios de extensión resulta más eficaz para el desarrollo de las pequeñas empresas, sobre todo en la zonas rurales, que aplicar tipos de interés subvencionados.

8. En las zonas rurales, la movilización del ahorro, la inversión y los servicios de extensión pueden combinarse proporcionando asistencia colectiva a grupos homogéneos, sin exigir garantía colateral para los préstamos. En algunos casos, los ahorros realizados en una localidad o en una región pueden utilizarse dentro de esa misma localidad o región, estableciendo vínculos entre los mercados estructurado y no estructurado y combinando el crédito con la asistencia técnica.

9. En lo tocante a la política de los tipos de interés, los tipos de interés considerablemente inferiores a los tipos de equilibrio del mercado entrañan una disminución del ahorro y de los préstamos, pero un tipo del mercado libremente establecido podría resultar demasiado elevado y desaminar a los prestatarios que presenten poco riesgo, lo que iría en contra del objetivo previsto, es decir, la eficiente distribución de recursos entre la pequeña y la gran industria. Una política pragmática ^{9/} sería la de aplicar tipos de interés teniendo en cuenta el costo estimado de los préstamos a pequeñas empresas que presenten poco riesgo, el costo de selección y de control, y el costo de los servicios de extensión que corran por cuenta del programa de financiación (por los poderes públicos) durante un período inicial y hasta que la institución financiera haya adquirido experiencia suficiente. Las pérdidas podrían cubrirse mediante sistemas de seguro y de garantía de créditos.

10. Los servicios de asesoramiento y de extensión son un complemento necesario de los programas de financiación, sobre todo para las pequeñas empresas y las zonas rurales. El costo de tales servicios puede ser compensado a la larga por la mayor eficiencia marginal del capital prestado y por la reducción del costo marginal del capital para el prestatario.

V. CONTRIBUCION, AL DESARROLLO INTEGRADO, DE LA SUBCONTRATACION NACIONAL E INTERNACIONAL

Introducción

A medida que un país se industrializa, las vinculaciones entre las empresas aumentan al mismo tiempo que la infraestructura se desarrolla y que las funciones del sistema de producción se especializan. Tales vinculaciones contribuyen no sólo al desarrollo coherente e integrado, sino también a una asignación y utilización rentables, y a menudo eficaces, de los recursos.

Las vinculaciones o interrelaciones entre dos o más empresas pueden clasificarse en tres grandes categorías. En primer lugar, las empresas de naturaleza similar pueden constituir un gremio o asociación para abordar y resolver, conjuntamente, problemas comunes de tecnología, suministros o comercialización. En segundo lugar, dos o más empresas pueden llegar a un acuerdo para repartirse la producción o un mercado con objeto de obtener ventajas oligopolísticas. En tercer lugar, puede establecerse una relación, en la misma cadena de producción, entre dos empresas o entre una y varias empresas, a fin de que algunas piezas, componentes o submontajes sean incorporados al producto final, o montados en éste, por una u otras. A ese último tipo de relación entre una empresa y su proveedor o su cliente se hace referencia a continuación. Se trata de la relación entre un contratista y un subcontratista, o entre una empresa principal y una empresa auxiliar, o bien entre una empresa de montajes y una empresa proveedora de materiales.

Definiciones y alcance

La definición más completa del término "subcontratación" la dio la ONUDI en su publicación "La modernización de las economías a través de la subcontratación", aparecida en 1974. "Existe una relación de subcontratación cuando una empresa (denominada contratista) hace a otra empresa (denominada subcontratista) pedidos de producción de piezas, componentes, subconjuntos o conjuntos destinados a integrarse en un producto que venderá el contratista. Estos pedidos del contratista pueden comprender la elaboración, transformación o acabado de materiales o piezas por el subcontratista" 17/.

Conviene señalar que esta definición puede interpretarse de modo que incluya la posibilidad de subcontratar la fabricación de productos acabados a comercializar como tales por la empresa principal sin que sea necesario ningún montaje previo. Por otro lado, no existe subcontratación cuando la empresa principal compra artículos de almacén u obtiene servicios de tipo corriente tales como transporte, energía eléctrica, teléfono, intervención o censura de cuentas, investigación, diseño y mantenimiento.

Existe subcontratación internacional, y no subcontratación nacional, cuando la empresa principal y el subcontratista están radicados en dos países diferentes. Sin embargo, "la empresa principal, que puede ser una filial de una sociedad multinacional o de una sociedad bajo control extranjero" 18/, es considerada, a veces, en razón de su origen extranjero y aun cuando esté radicada en el mismo país que el subcontratista, como subcontratista internacional, sobre todo si tal relación supone un aporte de expertos o de divisas para el país del subcontratista.

Una de las particularidades de la subcontratación es que pone en relación a empresas de tamaño diferente y, a menudo, de distinto poder negociador. La subcontratación se refiere a un aspecto específico de la organización de la producción industrial caracterizada por la coexistencia de pequeñas y grandes empresas (de un alto grado de especialización), con una cooperación oficiosa con respecto a las decisiones en materia de producción y, a veces también, de inversiones 19/. La empresa matriz puede ejercer un considerable control de sus subcontratistas mediante las vinculaciones existentes entre los aspectos técnicos, financieros, de los insumos y de los mercados.

Las publicaciones sobre este tema distinguen varias formas o tipos de subcontratación. La clasificación adoptada por la ONUDI 17/ distingue:

- a) subcontratación por insuficiencia de capacidad, cuando, por ser insuficiente la capacidad de producción de la empresa principal, ésta hace subcontratar en general un porcentaje de su producción total;
- b) subcontratación especializada, cuando el subcontratista fabrica y suministra, con cierta regularidad, piezas o componentes especiales;
- c) subcontratación marginal, cuando el contratista subcontrata trabajos cuya importancia o frecuencia no justificaría que él mismo los ejecutase; y
- d) subcontratación por razones de economía, cuando los costos de producción de los elementos objeto de subcontratación son muy inferiores en las empresas subcontratistas, debido al menor costo de la mano de obra, a los menores gastos generales, a los menores impuestos, etc.

Cabe hacer una distinción entre la subcontratación industrial y la subcontratación comercial. La primera entraña la fabricación, la transformación o el montaje por ambas partes; la segunda, solamente la comercialización y la distribución por el contratista o por la empresa principal. Parece ser que la mayor parte de la subcontratación internacional es de carácter comercial.

También procede distinguir entre la subcontratación en materia de compras, la subcontratación en materia de suministros y la subcontratación de determinadas tareas 20/. La subcontratación en materia de compras es análoga a la subcontratación especializada, en la que las piezas y los componentes especiales se adquieren a los subcontratistas. La subcontratación en materia de suministros se refiere a las piezas y componentes que pueden ser utilizados en diversos productos finales de la industria automovilística, eléctrica y electrónica, y que se suministran a varios clientes. Algunos analistas 19/ la consideran como un caso de compras clásicas y no de subcontratación propiamente dicha. En el caso de la subcontratación de determinadas tareas, la empresa subcontratada y la empresa compradora desarrollan y producen conjuntamente, a base de la investigación y el desarrollo efectuados, piezas, componentes y productos finales nuevos.

Nagaraj 19/ distingue cuatro tipos de subcontratación. La subcontratación de componentes es similar a la subcontratación especializada, concentrándose la empresa matriz en una limitada gama de elementos de gran intensidad de tecnología que integran el producto final, en el montaje, en los servicios posventa y en la investigación y el desarrollo. Este tipo de subcontratación es frecuente en la industria de transformación de metales y de fabricación de maquinaria. Otro tipo de subcontratación es aquella en que se subcontrata todo un proceso o actividad. Esta fórmula, denominada subcontratación de actividades, se utiliza en la industria de textiles de algodón, donde grandes empresas producen hilados, que son tejidos por otras empresas equipadas de telares mecánicos, tejidos que a su vez son estampados

por otras empresas especializadas. Un tercer tipo de subcontratación es el de la subcontratación de montajes, en que los productos finales son montados por subcontratistas (pequeñas empresas y empresas domésticas) mediante operaciones que exigen mucha mano de obra y gran habilidad. Esta subcontratación es corriente en la industria electrónica, en que la producción de componentes, tales como microplaquetas, condensadores, transistores, tubos de imagen, etc. y comprende operaciones que requieren tecnología avanzada y gran intensidad de capital y que son efectuadas por grandes empresas especializadas, mientras que el montaje de productos finales es realizado por pequeñas empresas. El cuarto tipo de subcontratación considerado por Nagaraj es la subcontratación de productos, en que el producto es fabricado íntegramente por el subcontratista, ocupándose la empresa matriz únicamente de su comercialización. Este tipo de subcontratación, que puede asimilarse a la subcontratación comercial, es corriente en los siguientes sectores: prendas de vestir, calzado, artículos de cuero, pequeños motores, transformadores, aparatos eléctricos, etc.

Por lo que se refiere a la subcontratación internacional, ésta puede revestir igualmente cuatro formas distintas 18/. La subcontratación transfronteriza tiene lugar entre dos empresas establecidas en países distintos. Se denomina "comercial" cuando el producto acabado lo fabrica el subcontratista y es exportado al contratista. Se denomina "industrial" cuando las piezas y los componentes son exportados por el subcontratista y montados y acabados por la empresa principal. La subcontratación industrial dentro de fronteras nacionales tiene lugar entre una filial de una empresa multinacional y una empresa local radicada en la misma ciudad. Existe subcontratación comercial dentro de fronteras nacionales cuando el subcontratista realiza el producto final. También puede haber subcontratación entre una empresa matriz y una filial establecidas en países distintos o entre dos filiales de empresas multinacionales diferentes radicadas en el mismo país. Las relaciones entre una empresa multinacional y su filial pueden revestir la forma de fabricación extraterritorial ("off-shore"), lo que en rigor no puede denominarse subcontratación internacional. A juicio de algunos, las ventajas que de ello se derivan para un país en desarrollo sólo aumentan sensiblemente cuando la relación tiene lugar entre una empresa multinacional y una empresa perteneciente a nacionales del país de que se trate 21/ 22/.

Factores que influyen en el desarrollo de la subcontratación: ventajas e inconvenientes

Los tipos de subcontratación anteriormente descritos pueden combinarse y revestir formas diferentes según la industria considerada, el país y la fase de desarrollo alcanzada por éste. El crecimiento y el desarrollo crean toda una serie de relaciones interempresariales de las que la subcontratación sólo es un aspecto. En el sector manufacturero, la subcontratación descansa esencialmente, por una parte, en el principio de la división del trabajo y de la especialización, y, por otra, en el hecho de que los costos de la mano de obra y los gastos generales suelen ser menos elevados en las pequeñas empresas. Cuando las empresas principales han de elegir entre "fabricar o comprar", tienen en cuenta para ello los costos relativos de producción en sus fábricas y en el exterior. Huelga decir que esas decisiones están en función de la posibilidad de recurrir a pequeños proveedores, de la fiabilidad de éstos, de su competencia técnica, de consideraciones determinantes en lo relativo a la calidad, etc. De ello se sigue que el grado y la fase de industrialización, la organización del sector industrial y el marco institucional influyen considerablemente en la decisión, por parte de la

empresa principal, de fabricar o comprar. La estructura y el sistema institucionales integrados bien desarrollados existentes en los países industrializados con economía de mercado y las economías mixtas son propicios al establecimiento y al desarrollo de la subcontratación y de otras formas de relaciones. Sin embargo, en la época actual, en los países desarrollados -sobre todo en los Estados Unidos y el Japón- la acción de los poderes públicos ha contribuido en gran medida a estimular y a reforzar las relaciones mutuas. En los Estados Unidos, las políticas de lucha contra los monopolios y cárteles, así como los incentivos a la pequeña empresa mediante operaciones concertadas para satisfacer las necesidades de la defensa y de la Administración 23/, han estimulado el desarrollo de la subcontratación, abstracción hecha del juego de la competencia y del mecanismo del mercado conducente a la adaptación del tamaño de las empresas manufactureras a las características de la producción y de la demanda.

En el Japón, la política de los poderes públicos y la urbanización industrial han favorecido la coexistencia y la cooperación de empresas gigantes con miles de pequeñas empresas, a fin de aprovechar al máximo las ventajas comparativas. En la India, una política bien meditada de los poderes públicos tras el acceso del país a la independencia, ha creado un marco que permite adoptar medidas institucionales y proporcionar incentivos capaces de estimular la subcontratación.

Es bien sabido que la división del trabajo está limitada por la dimensión del mercado. Cuando la producción sobrepasa cierta escala, el recurrir a las empresas especializadas permite beneficiarse de una disminución de los costos medios. Además, el desarrollo de la producción discontinua permite aumentar la especialización. Otro factor es la localización o concentración espacial de las fábricas, que hace que la subcontratación resulte rentable a causa de la reducción de las inversiones de capital y de los gastos de transporte. Merece la pena señalar, por ejemplo, que "en toda industria, el tamaño medio de las fábricas tiende a ser mayor en las regiones atrasadas que en las regiones adelantadas. Cualquiera que sea la región, las fábricas antiguas tienden a ser más grandes que las fábricas más modernas" 19/. Así, la economía en su conjunto puede beneficiarse de una red de relaciones de subcontratación mediante el estímulo de las inversiones, la difusión de tecnología y de "know how", la utilización racional del capital y de la mano de obra y el crecimiento equilibrado de las pequeñas y de las grandes empresas.

En cuanto a las pequeñas empresas, éstas reciben de las grandes empresas contratistas (y a veces de instituciones públicas establecidas por el Gobierno o conjuntamente por los poderes públicos y la industria) información, asistencia técnica y transferencias de tecnología que les permiten planificar la inversión y la producción; un flujo de pedidos y un mercado asegurado; y asistencia en materia financiera, de gestión y de servicios de extensión.

La subcontratación tiene ventajas tanto para las pequeñas empresas como para las grandes empresas y la economía, pero también presenta inconvenientes. El establecimiento de relaciones interdependientes o de vinculación entraña de manera inevitable una reducción de la competencia, a menos que la existencia de un gran número de proveedores y de compradores (subcontratistas y contratistas) asegure un mercado en el que se ejerza la competencia en el sentido clásico o neoclásico del término. Así ocurre en las economías de mercado desarrolladas. Además, las grandes empresas de los países en desarrollo se exponen al riesgo o a los inconvenientes del

"aprendizaje" de las pequeñas empresas hasta que tienen lugar comunicaciones eficaces, se realizan transferencias de tecnología y la calidad de la producción subcontratada es asegurada en condiciones de rentabilidad.

No es menos cierto que es generalmente el pequeño proveedor, económicamente menos fuerte que la gran empresa contratista, quien corre el riesgo de ser exprimido o explotado. La empresa matriz puede echar sobre el subcontratista todo el peso de las fluctuaciones del mercado retrasando el pago, negándose a efectuar las entregas o aplazando la inspección de las mercancías entregadas. Podrían imponerse al subcontratista condiciones y precios onerosos, si bien las medidas de protección adoptadas por los poderes públicos tienen por objeto precisamente impedir tales abusos, e, incluso en tiempos de recesión, grandes empresas pueden considerar a menudo menos costoso mantener una actividad de subcontratación que asumir costos más elevados manteniendo en sus propias fábricas una mano de obra mejor pagada. Esto último vale sobre todo para los países que tengan un excedente de mano de obra o cuyo mercado laboral sea poco flexible.

La experiencia del Japón

La subcontratación ha desempeñado y sigue desempeñando un papel crucial en la economía japonesa. En este país, en que el empleo es vitalicio y la antigüedad está institucionalizada, el mercado laboral carece, por ese mismo hecho, de elasticidad. Las grandes empresas palian este inconveniente recurriendo a la subcontratación. Estas empresas proporcionan asistencia financiera y materias primas a pequeñas empresas, a cambio de un suministro seguro de piezas, componentes y productos manufacturados. La existencia de una mano de obra suficiente, y a la vez poco costosa y calificada, permite sustituir capital y confiar parte de la producción a empresas externas.

En el Japón, las dos terceras partes de las pequeñas y medianas empresas del sector manufacturero son shitauke kigyō, es decir, subcontratistas. El número total de estas empresas se estima en 46.500 23/, el 80% de ellas en la industria textil y de la confección y en las industrias de fabricación de maquinaria 24/. Existe una dependencia mutua entre las empresas matriz y los subcontratistas. La empresa matriz transfiere tecnología a las empresas subcontratistas mediante la entrega de materiales y de maquinaria y proporcionando capacitación. También ocurre que trabajadores calificados de la empresa matriz se establecen como subcontratistas. La empresa matriz depende considerablemente del nivel tecnológico de los subcontratistas para la calidad de sus propios productos, su funcionamiento y su eficiencia. La forma en que este sistema se ha desarrollado ha sido descrita como sigue por K. Ito 24/:

"Los sistemas de producción en régimen de subcontratación se desarrollaron durante el período de fuerte crecimiento económico iniciado en la segunda mitad del decenio de 1950. La reñida competencia entre las grandes empresas matrices ha entrañado un constante mejoramiento de las normas tecnológicas, así como el control de la producción y de la calidad por las empresas subcontratistas a las que las empresas matrices han proporcionado asimismo las directivas y la ayuda material necesarias. Esta tendencia general diferencia al sistema japonés de subcontratación de los sistemas de otros países. Las principales transferencias de tecnología de las grandes empresas matrices a los subcontratistas del Japón se han referido a lo siguiente: 1) modernización de instalaciones y de maquinaria; directivas

referentes a los controles de la producción y de la calidad; 2) ayuda en materia de créditos para las instalaciones; transferencia de tecnología mediante el "leasing" (arrendamiento con opción de compra) de instalaciones y maquinaria; 3) transferencia de tecnología mediante la capacitación de personal y el envío de técnicos en calidad de instructores."

El Sr. Ito describe asimismo las características del sistema de subcontratación en la industria mecánica:

1. Los subcontratistas se dividen en fabricantes de piezas, montadores de piezas, especialistas de ciertos procesos, etc., y los grados y tipos de especialización son superiores a los de otros países desarrollados.

2. Las empresas subcontratistas se clasifican en diferentes niveles: primero, segundo, tercero, cuarto, etc.

3. El sistema de subcontratación, lejos de ser estático, evoluciona en función de las estrategias de la empresa matriz, que unas veces prefiere encargar pedidos al exterior en lugar de a sus fábricas e inversamente, y otras veces cambia de subcontratistas.

4. Al principio, las empresas matrices recurrieron a la subcontratación para poder economizar en las inversiones iniciales, aprovecharse de los bajos niveles salariales y atenuar las fluctuaciones del sector industrial. Sin embargo, estas consideraciones han perdido importancia y, en la actualidad, las empresas matrices prefieren recurrir a las técnicas y al equipo especializados de los subcontratistas para compensar así su insuficiente capacidad de producción."

El sistema japonés es único en sí, pero no hay duda de que, incluso en su caso, la vulnerabilidad de los subcontratistas es mayor que la de las empresas contratistas. Por ejemplo, para compensar la fuerte revalorización del yen, se ha invitado a los subcontratistas a que reduzcan aproximadamente en un 20% sus costos de producción ²³/ . Para evitar que los contratistas recurran a prácticas condenables, el Ministerio Japonés de Comercio Internacional e Industria (MITI) y la Comisión de Prácticas Comerciales Justas publicaron el 19 de noviembre de 1985 una nota sin precedentes dirigida a los contratistas, advirtiéndoles "que no difieran los pagos a los subcontratistas y que no les obliguen a reducir sus precios en forma poco razonable, ni que les devuelvan las piezas ya fabricadas con arreglo a un pedido". Independientemente de esta reglamentación de las condiciones de las transacciones encaminadas a impedir la explotación de los subcontratistas, el Gobierno fija la parte de los mercados públicos a reservar a las pequeñas empresas y prohíbe a las grandes empresas operar en muchos campos de actividad de la pequeña empresa. La posibilidad de obtener fácilmente recursos financieros económicos es lo que más ha estimulado a la pequeña empresa. En 1982, se facilitaron a las pequeñas empresas 1,8 billones de yen, es decir, el 56,4% del importe total de los préstamos concedidos por instituciones financieras públicas.

Las empresas Shitauke están asistidas por las asociaciones de promoción de empresas de subcontratación financiadas por los poderes públicos que operan en cada prefectura. La Corporación Pública Metropolitana para la Promoción de las Pequeñas y Medianas Empresas tiene 16 oficinas en Tokio y da empleo a 30 personas, que buscan socios convenientes para unos 15.300 subcontratistas. Dicha corporación establece contactos entre grandes empresas y subcontratistas Shitauke, procura asegurar así un flujo satisfactorio de pedidos y publica un

diario que indica las especializaciones de los subcontratistas, proporciona asesoramiento fiscal y jurídico y analiza la evolución general de la actividad económica.

Los subcontratistas se esfuerzan continuamente por reducir sus costos, prestando para ello la máxima atención a los aspectos tecnológicos y de la gestión. En lo tocante a la tecnología, se van imponiendo la utilización de las máquinas de control numérico y las aplicaciones informáticas. En materia de gestión, cada vez se utiliza más el sistema global Kanban de control de calidad y de control permanente de existencias.

Aunque la tasa de desaparición de las pequeñas empresas japonesas (20.000 por año) sea dos veces más elevada que en los Estados Unidos, las pequeñas empresas de subcontratación conservan su dinamismo y su vitalidad adaptándose y transformándose incesantemente. Según una encuesta del Shokochukin Bank (Banco Cooperativo Central de Comercio e Industria) el 25% de las empresas Shitauke no desean aumentar su dependencia de una gran empresa contratista, sino transformarse en fabricantes especializados independientes; el 49% de ellas se dotaron de maquinaria mecatrónica constituida, en un 36% por máquinas de control numérico, y en un 15% por robots industriales. Gracias a esta constante evolución, es de esperar que en el Japón el sistema de subcontratación no pierda terreno, sino al contrario.

La experiencia de la India

En este país, desde mediados del decenio de 1960, las pequeñas empresas, y en particular, las empresas auxiliares, se han desarrollado considerablemente. Los poderes públicos, mediante políticas positivas y de protección, han estimulado deliberadamente la expansión de las pequeñas empresas y el desarrollo de relaciones de subcontratación conocidas en la India con el nombre de "auxiliarización" 25/. Aparte de los servicios proporcionados por la red de instituciones en materia de asistencia técnica y de extensión, las pequeñas empresas se benefician, en el aspecto fiscal, de tasas diferenciales en materia de impuestos indirectos (al consumo) y de exoneraciones, y, en el aspecto financiero, de préstamos a bajos tipos de interés, factores, ambos, que han podido contribuir de manera especial al progreso de la subcontratación. Las ventajas fiscales y los menores gastos generales y de mano de obra de que se benefician las pequeñas empresas hacen que los productos de éstas resulten relativamente baratos y que las grandes empresas prefieran adquirirlos en lugar de fabricarlos ellas mismas. Las facilidades de crédito ofrecidas a las pequeñas empresas permiten a las unidades auxiliares conceder créditos a las empresas matrices aceptando pagos diferidos. La expansión de las pequeñas empresas subcontratistas se ha estimulado asimismo mediante la política consistente en reservarles la fabricación de un gran número de artículos (más de 800), lo que hace que este tipo de subcontratación, resulte, a la vez, posible y rentable.

Las empresas auxiliares se benefician en particular tanto de ventajas directas (financiación institucional, suministro de maquinaria en régimen de arrendamiento con opción de compra y suministro de materias primas) como de ventajas indirectas (facilitación de cobertizos industriales en zonas industriales, servicios comunes y de extensión, instalaciones de ensayo e información sobre los mercados); en tal caso, se han ampliado los criterios de elegibilidad para incluir empresas con una inversión de 4,5 millones de rupias en capital fijo (en comparación con 3,5 millones de rupias para otras empresas pequeñas). Además, las empresas del sector público tienen por consigna

determinar las piezas y componentes que pueden ser objeto de subcontratación, así como los subcontratistas apropiados a quienes puedan hacer los pedidos correspondientes. Por su parte, las grandes empresas del sector privado han desempeñado igualmente un papel activo en la promoción de la subcontratación por conducto de sus asociaciones y de bolsas de subcontratación establecidas por los poderes públicos en el marco de servicios de extensión industrial.

Si bien las políticas y las medidas de los poderes públicos se han encaminado en la India a estimular y a promover el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, incluidas las industrias auxiliares, parece que el establecimiento, a mediados del decenio de 1960, de un sector viable y dinámico de la pequeña industria se vio acompañado, de una manera natural y espontánea, de un desarrollo considerable de relaciones de subcontratación durante los 15 años siguientes. El análisis comparativo de los resultados obtenidos por los sectores de la pequeña y de la gran empresa 26/ muestra que, en el conjunto del sector de la pequeña empresa, "la rentabilidad y la eficiencia del capital son muy superiores a las del sector de la gran empresa", debido a que, "por una parte, su mano de obra percibe salarios más bajos y resulta más explotable, y a que, por otra parte, goza de ventajas fiscales". A causa del desarrollo de las relaciones de subcontratación entre grandes y pequeñas empresas de la industria mecánica, "una proporción muy considerable (más de las cuatro quintas partes) de la producción de las industrias de transformación de metales sirve de insumo para la producción industrial". "Una mayoría de empresas (del sector de la pequeña empresa) suministra directamente sus productos -que, invariablemente, son productos intermedios- a las unidades de producción del sector privado, público y de la pequeña empresa". Los menores gastos generales y de mano de obra de las pequeñas empresas, y la reducción del empleo en las grandes sociedades, parecen haber contribuido al crecimiento de la subcontratación.

Los datos existentes sobre la importancia de la subcontratación en la India son fragmentarios. El número de pequeñas empresas, que en 1950 era de 60.000, superó el millón en 1983. En los diez años transcurridos entre 1973 y 1983, el valor de la producción se quintuplicó, el empleo se duplicó y el valor de las exportaciones se multiplicó por seis 25/. Las compras a las empresas auxiliares efectuadas por empresas del sector público aumentaron en un 350% durante el quinquenio 1975-1980 19/. Según las estimaciones 25/, las posibilidades de "auxiliarización" se sitúan entre el 60 y el 90% en las industrias del transporte, el 50 y el 75% en las industrias de comunicaciones y el 20 y el 40% en las industrias de maquinaria industrial y de máquinas-herramientas.

El ejemplo de la India pone de manifiesto las ventajas que ofrece la subcontratación en un país con economía dualista, caracterizada por un excedente de mano de obra y una insuficiencia de capital. Las condiciones del mercado no son las mismas para las grandes empresas que para las empresas pequeñas. Las grandes empresas tienen más posibilidades de acceso a los medios de financiación y tienden a asociar una gran intensidad de capital y de tecnología a una elevada productividad de la mano de obra. Las pequeñas empresas pueden recurrir a una mano de obra más barata y beneficiarse de un menor costo de la mano de obra. La subcontratación permite a las pequeñas empresas desarrollarse y adquirir competencia en los aspectos técnicos y de la gestión. Se da el caso de que pequeñas empresas llegan a convertirse en empresas medianas, a menudo fabricando independientemente productos para el mercado.

Existen en la India crecientes posibilidades de subcontratación en las industrias de gran intensidad de tecnología y de pericia -por ejemplo, en la electrónica y la informática- debido a que la expansión ininterrumpida del sector de la pequeña industria, tanto en número como en volumen, es estimulada por los poderes públicos con motivo de las revisiones periódicas, en sentido favorable, de la definición de las pequeñas empresas y de las pequeñas empresas auxiliares. El sistema actual, que confía a las grandes empresas matrices la evolución del mercado y el desarrollo de productos, y les impone obligaciones estrictas en materia de compras, tal vez no sea adecuado para el desarrollo de la "auxiliarización". Las pequeñas empresas deberán adaptarse forzosamente, en materia de tecnología, a las rápidas innovaciones que están teniendo lugar, y mantenerse al corriente del desarrollo del mercado y de los productos.

Subcontratación internacional

La subcontratación internacional en sentido estricto implica una relación contractual entre el proveedor independiente de un determinado país y el comprador radicado en el extranjero. Permite a las empresas de países en desarrollo evolucionar y crecer, gracias a las transferencias de tecnología efectuadas por la empresa matriz compradora, y exportar sus productos al extranjero. La subcontratación internacional responde, las más de las veces, a consideraciones de ventajas comparativas por parte del comprador del país desarrollado, y puede verse influida, tan sólo en muy escasa medida, por la acción del Gobierno de un país en desarrollo, a menos que se mantenga en ese país un clima favorable a ese tipo de subcontratación.

Las relaciones que pueden establecerse en un país en desarrollo entre empresas extranjeras y empresas nacionales son, evidentemente, muy diversas, pues puede tratarse de una empresa extranjera (o multinacional) o su filial (implantada incluso en una zona franca industrial) o de una empresa nacional del sector público o del sector privado (como por ejemplo una pequeña o una mediana empresa). Sin embargo, no todas estas relaciones bastan para constituir una subcontratación internacional.

Durante los dos últimos decenios, uno de los elementos que ha conocido el crecimiento más rápido en el aumento de las exportaciones de manufacturas procedentes de países en desarrollo -en particular de los llamados países recientemente industrializados- ha sido el montaje extraterritorial ("off-shore") de componentes exportados a países en desarrollo por países industrializados, conforme a las disposiciones arancelarias especiales vigentes en estos últimos, que eximen de derechos ad valorem a los componentes exportados por dichos países desarrollados. Tales actividades se concentran en los países de América Latina vecinos de los Estados Unidos de América, en los países de Africa septentrional y mediterráneos vecinos de la CEE y en los países del Lejano Oriente próximos al Japón, aunque Singapur, Hong Kong, la República de Corea y la provincia china de Taiwan exportan incluso a los mercados de Estados Unidos. A continuación figuran algunos datos relativos a esas exportaciones a los Estados Unidos:

Exportaciones a los Estados Unidos correspondientes a las
partidas 806.30 y 807.00 del arancel aduanero de dicho
país, en porcentajes de las exportaciones totales
de productos manufacturados

<u>País</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>
Barbados	42,5	40,4	62,0
Brasil	1,2	3,7 (1976)	1,7
Colombia	0,5	6,8	2,6
República Dominicana	2,6	16,8	152,0
El Salvador	0,6	32,9 (1976)	35,0
Haití	63,3	177,8	181,0 (1978)
Hong Kong	6,4	2,8 (1976)	3,1
Indonesia	n.d.*	4,3 (1976)	10,0
Corea	4,4	3,1	2,2
Malasia	0,6	25,5	34,0
México	60,5	115,6	139,0
Filipinas	9,0	17,7	35,0
Singapur	7,6	10,2 (1976)	8,8
Tailandia	n.d.*	2,4 (1976)	5,3

Fuente: Véase la nota 22/ al final del presente documento.

* = No se dispone de datos.

El valor total de tales importaciones por los Estados Unidos ascendió a 541,5 millones de dólares en 1970 y a 2.245,9 millones de dólares en 1975, siendo el valor fiscal, respectivamente, de 245,9 millones de dólares en 1970 y de 1.202,9 millones de dólares en 1975 18/. Los principales artículos importados, y su participación en porcentajes en el valor total de las importaciones, son los siguientes:

Semiconductores	23,6%
Televisores	19,1%
Componentes electrónicos	10,2%
Textiles	8,6%
Máquinas de oficina	8,3%
Juguetes y muñecas	5,9%

Fuente: Véase la nota 18/ al final del presente documento.

En Marruecos 18/, la subcontratación internacional se efectúa sobre todo con grandes empresas francesas. Aunque en el caso de la industria del neumático y de la industria química las operaciones las realizan filiales de multinacionales (no existe la subcontratación), son las pequeñas y medianas empresas del sector privado las que actúan como subcontratistas en el caso de las industrias mecánica, eléctrica y electrónica, de las industrias textiles y del cuero y de las industrias agroalimentarias. En Túnez 18/, las medidas de promoción de la subcontratación internacional han sido adoptadas por

intermedio del sector industrial público, de la banca de desarrollo y de la bolsa tunecina de subcontratación creada a tal fin (Bourse Tunisienne de Sous-Traitance). Las relaciones se han mantenido con Francia, Italia, la República Federal de Alemania y el Benelux. La mayoría de los contratos se refieren a artículos de confección, pero también tienen que ver con las industrias del metal, mecánicas y eléctricas.

Las empresas multinacionales predominan en la industria del automóvil. Tales empresas crean fábricas filiales o conciertan arreglos de colaboración, o bien se introducen en la fabricación de componentes en los países en desarrollo 27/. La adquisición de piezas y de componentes es sobre todo una transacción comercial que a veces reviste la forma de subcontratación comercial. Las empresas multinacionales implantadas en los países en desarrollo han creado concatenaciones regresivas con las grandes y pequeñas empresas 21/.

Las actividades de montaje en el extranjero se han concentrado en dos sectores: las prendas de vestir y la electrónica 22/. En ambos casos, los ratios valor-peso son elevados y, por tanto, los gastos de transporte son bajos. Estos dos tipos de actividad entrañan operaciones fraccionadas y separables en el tiempo y en el espacio, pero el ciclo vital de los artículos es corto, pues la moda y las tecnologías cambian frecuentemente. Mientras que en el sector de la confección de prendas de vestir la subcontratación tiene lugar entre empresas independientes, en el sector electrónico las operaciones son realizadas principalmente por filiales de multinacionales. En el segundo caso (el electrónico), "los efectos tecnológicos secundarios que inicialmente cabía esperar de la promoción de la fabricación extraterritorial ("off-shore") por parte de empresas internacionales, han sido en general limitados y han surtido poco efecto en la expansión de la industria electrónica nacional. Es la gran industria, y no la pequeña, la que se ha beneficiado de las transferencias de tecnología efectuadas en el marco de las empresas conjuntas" 20/.

Las operaciones de montaje en el extranjero, tanto si entrañan o no subcontratación internacional, parecen tener una estabilidad a la que no afectan las recesiones. En realidad, "parece ser que, en períodos de disminución de la actividad económica, los productores reducen sus operaciones de elevado costo en los Estados Unidos en favor de la producción en el extranjero, y esta tendencia no se invierte durante la ulterior recuperación económica" 22/. Además, el valor añadido del montaje no ha dejado de aumentar.

El montaje en el extranjero (subcontratación internacional comprendida) es una fuente esencial de empleo, ingresos y divisas para los pequeños países de la cuenca del Caribe, como, por ejemplo, Barbados y Haití, y para Singapur y Hong Kong. También es importante para México, la República de Corea y la provincia china de Taiwan.

El montaje en el extranjero por filiales (sin acuerdos de subcontratación con empresas públicas) no tiene efectos de concatenación y no está integrado en las actividades de producción del país huésped. Los incentivos fiscales y aduaneros, ofrecidos por ejemplo en las zonas francas industriales, prohíben las expediciones a los mercados locales e impiden con ello el aporte de insumos a la producción nacional. En los países de Asia oriental, se ha registrado sin embargo una sustitución progresiva de los materiales importados por insumos de fabricación nacional, principalmente en la industria textil y de la confección.

La subcontratación internacional tiene la ventaja de que permite al contratista reducir sus costos y le confiere una mayor flexibilidad de acción. También tiene por efecto disminuir los riesgos inherentes a la inversión directa, así como las pérdidas, al aumentar la dependencia de los subcontratistas respecto de los países en que están radicados los contratistas 18/. No son, sin embargo, las medidas adoptadas por los países en desarrollo las que han desempeñado un papel impulsor, sino las ventajas que cabe esperar del redespliegue de etapas de producción que ya no son competitivas en los países industrializados 22/.

Es posible aumentar considerablemente las vinculaciones económicas en materia de montaje integrándolas en mayor grado en las economías nacionales mediante políticas y medidas deliberadas de los poderes públicos en favor del desarrollo. "La subcontratación, y no las actividades de las empresas implantadas en los Estados Unidos (multinacionales), que predomina actualmente en el extranjero facilita la transferencia de tecnología y proporciona a las empresas nacionales la oportunidad de aumentar su competencia y sus conocimientos especializados gracias a la experiencia práctica que adquiere" 22/.

Teniendo en cuenta que las pequeñas empresas, por razón de su tamaño, su estructura y su gestión, están sometidas a grandes limitaciones en los aspectos financiero, técnico y de la información, los poderes públicos podrían promover el establecimiento de concatenaciones o vinculaciones económicas recurriendo sobre todo a los medios siguientes 17/: ventajas fiscales, incentivos y asistencia a la pequeña industria; establecimiento de zonas industriales, funcionales (por ejemplo, en electrónica) o auxiliares (por ejemplo, vinculadas a una gran empresa); sistemas para poner a pequeños subcontratistas en contacto con compradores (bolsas de subcontratación, por ejemplo); programas de capacitación, programas de transferencia de tecnología y programas de reserva en materia de producción. En lo tocante a la subcontratación internacional, la estabilidad de las pequeñas empresas, su infraestructura y su adecuada localización son de especial importancia, así como el suministro de información a los compradores y a los subcontratistas, el suministro de materiales, los métodos de control de calidad, los estudios del mercado y la estabilidad en las condiciones contractuales. En la India, el Organismo para el Desarrollo del Comercio sirve de intermediario entre los compradores radicados en el extranjero y las pequeñas empresas situadas en el país.

Conclusiones: cuestiones a examinar

1. La subcontratación entraña la existencia, entre los contratistas y las empresas asociadas -grandes y pequeñas-, vinculaciones que posibilitan la concertación de contratos a largo plazo, el intercambio de información sobre los productos, la negociación de precios, la compartición o la difusión de tecnologías, y otras formas de asistencia. El desarrollo de tales vinculaciones en los países en desarrollo permite integrar la producción y establecer una estructura industrial autónoma. Por otro lado, el crecimiento industrial, y en particular el de las industrias mecánicas y de metal, es propicio al desarrollo de tales vinculaciones. Las relaciones de subcontratación son beneficiosas para la economía, pues entrañan una reducción de los costos de producción y una mejor asignación del capital, de la mano de obra y de otros recursos, lo que contribuye a mejorar el comportamiento de la economía.

2. Las industrias que se caracterizan por actividades especializadas y separables en el tiempo y en el espacio, como las industrias textil y de la confección, del metal, mecánicas y electrónica, se prestan a las relaciones de subcontratación, contrariamente a las industrias químicas y de procesos metalúrgicos. Las posibilidades de subcontratación aumentan a medida que la estructura industrial se diferencia y se jerarquiza. Aunque esas posibilidades sean más numerosas en los países en desarrollo de ingresos medios y de ingresos elevados, podría realizarse una promoción inicial en los países de menor desarrollo relativo mediante el estímulo a las pequeñas industrias mecánicas y el desarrollo de sus dispositivos institucionales y de vinculación.

3. Esas vinculaciones son de diversos tipos y podrían establecerlas las propias industrias o sus asociaciones, las asociaciones o cooperativas de pequeñas empresas, los servicios públicos de extensión, los bancos de desarrollo especializados en las actividades de la pequeña industria, las bolsas de subcontratación, etc. El Gobierno tiene un papel importante que desempeñar, y debe procurar que las políticas fiscales, financieras y de concesión de licencias creen un clima favorable al establecimiento de vinculaciones. Las vinculaciones en materia de información facilitan el intercambio de datos sobre la demanda, las inversiones futuras, la situación del mercado, etc., y son las cámaras y las asociaciones de comercio o las instituciones públicas autónomas las que están en mejores condiciones de asegurarlas. Las vinculaciones en los aspectos técnicos y de la transferencia de tecnologías relacionadas con la asistencia en materia de innovación y de diseño de productos, "know-how" de procesos, costos de producción, control de calidad, ensayos, capacitación, herramental, etc., son organizadas bien sea directamente por la gran empresa contratista o bien por un servicio público de extensión industrial. Las vinculaciones en materia financiera se refieren a la concesión de préstamos y a la negociación de precios y de condiciones contractuales. Conviene que los poderes públicos adopten medidas reglamentarias y de asistencia para impedir a las grandes empresas contratistas explotar el escaso poder inicial de negociación de las pequeñas empresas. Un servicio de extensión industrial o la gran empresa contratista, o bien una asociación de pequeñas industrias, podrían asimismo proporcionar asistencia en materia de gestión centrada en los aspectos de la contabilidad, la computadorización, los procedimientos de control y la compra de materiales.

4. El desarrollo de la subcontratación internacional ha revestido principalmente la forma de actividades de montaje extraterritoriales ("off-shore") organizadas por empresas multinacionales o por grandes empresas extranjeras en los países en desarrollo que disponen de una infraestructura adecuada, de mano de obra calificada y cuyos costos de producción son menos elevados. La subcontratación internacional es especialmente beneficiosa para los países en desarrollo cuando las empresas nacionales participan como subcontratistas y de ese modo van reduciendo progresivamente la dependencia de su país de las importaciones de piezas y componentes. Los hechos demuestran que la subcontratación internacional tiene un carácter permanente, aun cuando las industrias participantes pueden cambiar de un momento a otro en función de las variaciones de los costos comparativos de la mano de obra y del capital, así como de los cambios tecnológicos. Existen posibilidades considerables en las industrias electrónicas, que, por naturaleza, difieren de las tradicionales industrias textil y de la confección, por cuanto es el montaje, y no la fabricación de componentes, lo que requiere una gran intensidad de mano de obra y de pericia. El desarrollo de la subcontratación internacional

requiere, en las fases iniciales, un clima económico apropiado generador de estabilidad y de confianza en el país en desarrollo considerado, así como la aplicación de políticas de promoción.

5. Teniendo en cuenta la jerarquización y la diferenciación de las estructuras industriales de los países en desarrollo con ingresos medios y con ingresos elevados, así como el nivel de especialización y de competencia alcanzado por ese país, la subcontratación internacional podría ser un medio de promover la cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo 28/, con el consiguiente estímulo al desarrollo industrial en el contexto contemporáneo de crecimiento lento que caracteriza la cooperación Norte-Sur.

Notas

1/ (a) Small Industry in Developing Countries: Some Issues por Dennis Anderson, World Bank Staff Working Papers no.518, 1982.

(b) Small Manufacturing Enterprises: A Comparative Study of India and Other Countries by Little, Mazumdar y Page, Banco Mundial, enero de 1985.

(c) Small and Medium Industries: Issues and Perspectives por Cortes, Berry y Ishaq, Banco Mundial, SSE/LA No.2, febrero de 1985.

(d) La industria en el decenio de 1980: Cambio estructural e interdependencia, ID/331, ONUDI, 1985.

2/ H. Myint quoted in Anderson - Small Industry in Developing Countries, Banco Mundial, 1982.

3/ Small Enterprise Development: Economic Issues from African Experience por Page y Steel, Banco Mundial, 1984.

4/ The Effectiveness of Industrial Estates in Developing Countries, ONUDI, 1978.

5/ Policies and Measures to Promote Industrial Co-operatives in Africa, ONUDI/IS.561, 1985.

6/ Viable Institutional Delivery Mechanisms for Industrial Development: An Implementation Perspective por M.D. Ingle, ONUDI, ID/WG.280/12, 1979.

7/ McKinnon, R.I. - Money and Capital in Economic Development, Brookings, 1973.

8/ Bhatt and Merriman - Resource Mobilisation in Developing Countries, World Development, 1978.

9/ Anderson - Small Industry in Developing Countries: Some Issues, Banco Mundial, 1982.

Anderson and Khambata - Financing Small-scale Industry and Agriculture in Developing Countries, Banco Mundial, 1982.

10/ Bhatt - Interest Rate, Transaction Costs and Financial Innovations, Banco Mundial, 1978.

11/ Maxwell Fry - Saving, Investment Growth and the Cost of Financial Repression, World Development, 1979.

12/ Patwardhen, V.S. - Financial Assistance to Small-scale Industry Sector; An Appraisal, Paper prepared for World Bank - Institute of Economic Growth Conference, marzo, 1985.

13/ James - Financial and Marketing Aspects of Small and Medium Business Improvement in ASEAN, ESCAP, INT/APSID/19, 1985.

14/ De Jong - Financing Small-scale Industry in Developing Countries, in Small-scale Industry Production in Developing Countries, KVB, Paises Bajos, 1985.

15/ Bhatt and Merriman - (see (2) above).
Vepa, R.K. - Small Industries in Japan, Vora, Bombay, 1967.

16/ Timberg and Aiyar - Informal Credit Markets in India, Banco Mundial, 1980
Bhatt - 8/ and 10/ above;
Chandavarkar - Impact of Monetisation and Commercialisation of the Subsistence Sector on Savings and Credit in Rural Areas, in Savings for Development, Naciones Unidas, 1981.

17/ Subcontracting for Modernizing Economies, Naciones Unidas, 1974.

18/ International Subcontracting, OCDE, Paris, 1980.

19/ Subcontracting in Indian Manufacturing Industries by R. Nagaraj, Economic and Political Weekly, India, annual number 1984.

20/ Small-scale Electronics Industry as Subcontractor in Asia and the Pacific Region, UNIDO/IS.549, 7 de agosto de 1985.

21/ Transnational Corporation Linkages in Developing Countries - The Case of Backward Linkages in Subcontracting, Naciones Unidas, 1981.

22/ The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade por Grunwald y Flamm, Brookings, 1985.

23/ Japan Survey: Subcontracting, Far Eastern Economic Review, 19 de diciembre 1985.

24/ Market Development and Technological Transfer in Small and Medium-sized Firms in Japan by K. Ito, Eleventh International Small Business Congress, 1984.

25/ Mechanisms for Small-scale Industry Development: Ancillarization - Development of Feeder Industries, UNIDO/IS.551, 9 de agosto de 1985.

26/ Some Aspects of Small-scale Industries in India by R. Nagaraj, Economic and Political Weekly, India, Vol.XX, No.41 and No.42, 1985.

27/ International Industrial Restructuring and the International Division of Labour in the Automotive Industry, UNIDO/IS.472, 30 de agosto de 1984.

28/ International Subcontracting: An Approach to Economic and Technical Co-operation Among Developing Countries, UNIDO/WG.308/3, 19 de septiembre de 1979.