

PD-RAZ-290
100-54691

Francisco A. Leguizamón
John C. Ickis
Francisco J. Gómez

**EL
EXTENSIONISTA
EMPRESARIAL
UN VINCULO PARA
EL DESARROLLO**



EDITORIAL UNIVERSITARIA CENTROAMERICANA

Primera Edición
EDUCA, Centroamérica, 1987

INCAE agradece al BID
(Banco Interamericano de Desarrollo)
el financiamiento otorgado para la
publicación de este libro, la cual se
realizó bajo el convenio
BID - INCAE ATN/TF 2201 - RE

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de ley

Edición: Alfredo Aguilar

338.642

L-521e

Leguizamón, Francisco.

El Extensionista empresarial: un
vínculo para el desarrollo/ Francisco
Leguizamón; John C. Ickis; Francisco J.
Gómez. --1. ed. -- San José, C.R.: EDU-
CA. 1987.
P. 346

ISBN 9977-30-107-7

1. Empresas - América Central. 2. Indus-
tria mediana. 3. Pequeña industria. I. Ic-
kis, John C. II. Gómez, Francisco J. III.
Título.

© EDITORIAL UNIVERSITARIA CENTROAMERICANA
EDUCA

Organismo de la Confederación Universitaria Centroamericana CSUCA, in-
tegrada por: Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad de El
Salvador, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Universidad Nacio-
nal Autónoma de Nicaragua, Universidad Nacional de Costa Rica, Universi-
dad de Costa Rica, Universidad Nacional de Panamá.

Apartado 64, 2060 Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

***A nuestras esposas,
Beatriz de Leguizamón, Norma de Ickis
y Tatiana de Gómez, cuyo apoyo moral
facilitó y estimuló nuestros esfuerzos
para escribir este libro.***

AGRADECIMIENTOS

Este libro se basa en las investigaciones y hallazgos de la tesis doctoral que presenté al Instituto de Estudios Superiores de la Empresa, IESE, de la Universidad de Navarra en Barcelona, España, en octubre de 1986, titulada "Estrategia para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial en Centroamérica: El Extensionista Empresarial como Vínculo Crítico entre las Instituciones de Apoyo y los Empresarios". Aprovecho la oportunidad de renovar mis agradecimientos a los profesores Miguel Angel Gallo, Barto Amat Roig, Patrick Miller y Juan C. Vásquez Doderó, miembros del Comité de Tesis.

La labor subsiguiente de preparación del libro, aunque aliviada por el documento que le sirvió de base, sólo ha sido posible gracias a la coautoría de John C. Ickis y Francisco Javier Gómez. El Dr. Ickis, Director Académico de INCAE y también miembro de mi Comité de Tesis, no solamente proveyó consejo, motivación y ayuda permanente durante el proceso investigativo, sino que además revisó meticulosamente los borradores del primer documento y se responsabilizó por la versión final de los primeros tres capítulos. Además el estudio del comportamiento estratégico de la pequeña empresa, del que nos ocupamos en el capítulo cuatro, surgió de los diálogos entre el equipo de trabajo del programa y el Dr. Ickis, que se remontan a la segunda mitad del año 1983.

El Cap. Gómez, miembro de la facultad de INCAE y autor de varios de los casos sobre la pequeña empresa, tomó a su cargo la versión final de los últimos capítulos. Desarrolló el capítulo sobre el extensionista empresarial, tema en el cual él mismo había trabajado intensamente durante el proceso de entrenamiento, y en el posterior seguimiento de las experiencias de campo de los entrenados.

Como se menciona en forma reiterada en el texto del libro, el proceso investigativo a través del cual se prepararon los diagnósticos de país, se escribieron los casos de estudio, los ejercicios y las notas técnicas, requirió del entusiasmo, interés y dedicación de los miembros de la Facultad Investigativa del INCAE que formaron parte del programa de Pequeña y Mediana Empresa. Todos ellos participaron en el trabajo de campo, la preparación de documentos o la docencia en los programas de entrenamiento. Dedicaron a estas actividades, además de los autores, los investigadores María Eugenia Arias, Ligia Chinchilla, José Alberto Exprúa, Eduardo Gómez, Joaquín Mancia, Roberto Mendoza, Clara Polanco, Gerardo Peralta y Jeannette Rooseess. Las evaluaciones de progreso de la investigación de campo fueron los instrumentos a través de los cuales se recibieron recomendaciones del Dr. Silvio De Franco y otros miembros de la Facultad del INCAE. Las orientaciones recibidas estimularon la autocrítica y aportaron nuevas ideas que facilitaron el progreso del Programa como un todo. Quiero agradecer la colaboración del lic. Leonel Rodríguez, por las labores relacionadas con el largo proceso de edición y publicación de este libro.

El Banco Interamericano de Desarrollo proporcionó los recursos financieros para la investigación de campo y preparación del material didáctico utilizado en los programas de entrenamiento, así como para la preparación de este libro. La Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de' Gobierno de Estados Unidos financió la formación de empresarios extensionistas entre líderes comunitarios guatemaltecos a través del programa de

Becas para la Paz en Centroamérica. El Fondo Nicaragüense de Inversiones (FNI) del Gobierno de Nicaragua financió la formación de extensionistas empresariales mediante becas a instituciones públicas y privadas en ese país. El apoyo de estas instituciones fue decisivo para la realización de la investigación y para la ejecución de los programas piloto de entrenamiento.

Una colaboración no menos valiosa, fue la prestada por unos 130 ejecutivos, directores de programas y funcionarios de instituciones públicas y privadas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y por los más de 150 empresarios entrevistados, que nos dedicaron su tiempo para facilitarnos un conocimiento más preciso de la trayectoria de sus instituciones, programas y empresas. A todos ellos quisiera expresar mi profundo agradecimiento.

Francisco A. Leguizamón
Montefresco, Nicaragua
Abril de 1987

PROLOGO

Este libro recoge los conceptos desarrollados y las experiencias prácticas vividas entre 1983 y 1986 por miembros de la Facultad de INCAE que integraron el equipo de trabajo responsable de su Programa de Pequeña y Mediana Empresa (PYME). El alcance del libro refleja las tres áreas prioritarias del Instituto en la década de los '80 que responden a necesidades del área centroamericana: el logro de una mayor competitividad, tanto de empresas pequeñas como grandes; la formulación de políticas nacionales para estimular la productividad; y la conducción de los procesos de cambio a nivel de la comunidad para asegurar la participación en los beneficios del desarrollo.

La preocupación de INCAE con la pequeña empresa y su papel en el desarrollo de la región data de los años '70, cuando distintas investigaciones revelaron el impacto que estas unidades económicas tienen en el empleo de sectores de la población menos favorecidos. Se emprendieron varios proyectos de capacitación y asistencia con fundaciones de desarrollo y federaciones de cooperativas de pequeños productores en esa época, pero no fue hasta 1982 que se organizó un programa especial para enfrentar el desafío del desarrollo de la pequeña y mediana empresa, con el apoyo valioso del Banco Interamericano de Desarrollo.

La labor del equipo de PYME se concentró primero en la preparación de diagnósticos y en el desarrollo de

material didáctico, especialmente los estudios de caso que han enriquecido nuestros programas educativos. Estos materiales eran muy prácticos, e incluían guías para pequeños empresarios en áreas tales como finanzas, mercadeo y formulación de estrategias empresariales. Fueron utilizados en seminarios y talleres con los empresarios y además con funcionarios de las instituciones de apoyo, con la idea de que esos funcionarios sirvieran de multiplicadores en la capacitación gerencial. Considero que este programa no sólo cumplió sus objetivos sino que logró varios resultados no anticipados. El más significativo era la formación en varios países de asociaciones de "extensionistas empresariales" quienes, en contraste con funcionarios tradicionales, prestan asistencia a pequeñas empresas mediante metodologías participativas en la identificación y resolución de problemas.

El libro comienza con una visión global de la situación de la pequeña y mediana empresa en Centroamérica, con descripciones precisas del marco institucional en cada país. Luego se examinan los programas de apoyo a la PYME y a la vez se presentan casos reales de empresarios que han perseguido distintas estrategias frente a gobiernos y políticas a veces hostiles. Finalmente los autores hacen un recuento de dos experiencias concretas, mediante las cuales se ejecutaron sendos programas de formación de extensionistas empresariales primero con funcionarios de instituciones de apoyo públicas y privadas de Nicaragua, y segundo con los mismos empresarios en Guatemala. El diseño, ejecución y análisis de los resultados iniciales de estas experiencias muestra la posibilidad de desarrollar equipos humanos de apoyo a la PYME aún en ambientes restrictivos, y proporciona indicios esperanzadores para la utilización del modelo de extensionistas empresariales a otros países de la región.

En resumen, cabe afirmar, que este libro contiene un estudio serio y novedoso sobre la PYME centroamericana y sugiere un modelo concreto de acción para for-

talecer la capacidad de las instituciones que prestan servicio a la pequeña y mediana empresa local. Los resultados de la investigación de campo y la trayectoria de los programas de entrenamiento que se presentan a lo largo de los seis capítulos de este libro, forman parte de las prioridades del INCAE, que desde la Rectoría del Instituto me he comprometido a apoyar.

Marc Lindenberg
Rector, INCAE

Capítulo 1

La pequeña y mediana empresa en Centroamérica

- 1.1 Introducción
- 1.2 Definición
- 1.3 Importancia de la PYME
- 1.4 Factores en el desarrollo de la PYME
- 1.5 Los factores y las respuestas:
La situación centroamericana
- 1.6 Estrategia para el desarrollo
- 1.7 Hipótesis
- 1.8 Metodología

1.1 Introducción

Este libro versa sobre los esfuerzos de gobiernos y agencias privadas para acelerar el desarrollo de los centenares de pequeñas y medianas empresas industriales en los países centroamericanos. Este sector, que en adelante se llamará "PYME", había sido virtualmente abandonado por los tomadores de decisiones en la región hasta finales de la década de los '70. No obstante durante los últimos años se han observado evidencias de un nacimiento y creciente interés. Para reafirmar esta aseveración basta decir que sólo en 1983 ocurrieron los siguientes eventos:

- La formación de una comisión interinstitucional de la pequeña industria en Costa Rica;
- La organización de programas para el fomento de la pequeña empresa en organizaciones voluntarias como La Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y social (FUSADES) y la Fundación Salvadoreña de la Vivienda Mínima (FUNDASAL) en El Salvador;
- La formación de la Fundación de Asistencia para la Pequeña Empresa (FAPE) en Guatemala; y
- El arranque de un programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), que

se ejecutaría en los cinco países centroamericanos en los tres años subsecuentes.

Por qué tanta atención a la PYME? Es innegable que este sector tiene gran importancia económica y social, por razones que analizaremos en este capítulo: su aporte a la economía, su capacidad de generar empleo sin grandes inversiones de capital, las oportunidades que crea tanto para la mujer, como para el hombre, etc. Sin embargo, estas ventajas siempre han existido, por lo cual es relevante formularnos nuevamente la pregunta: por qué tanto interés en la PYME ahora?

Parte de la respuesta está en el desencadenamiento de los sucesos en Centroamérica y en el fenómeno que se conoce generalmente como "la crisis", con importantes dimensiones económicas, sociales y políticas. En lo económico, la región sufre la depresión más grande desde los años 30. Los precios mundiales para las principales exportaciones de la región —café, azúcar, algodón, carne de res y banano— se han deprimido con pocas excepciones, mientras la productividad ha caído frente a mayores niveles de violencia e incertidumbre política. Por primera vez en medio siglo, las economías de los países centroamericanos no han generado una tasa de crecimiento igual al crecimiento poblacional, produciendo así una disminución en el ingreso per cápita.

No obstante, los indicadores macroeconómicos no revelan el impacto de la crisis en los grupos de menores ingresos en la sociedad. El desempleo y la inflación han empeorado trágicamente la situación del trabajador urbano en casi todos los países de la región, mientras los bajos precios para los productos básicos han perjudicado al pequeño agricultor, borrando los esfuerzos de algunos gobiernos por mejorar su situación mediante la reforma agraria. En este contexto, hay una disminución de la calidad de vida y una falta de confianza en el futuro, compartido entre amplios sectores de los pueblos centroamericanos.

Lo anterior, qué tiene que ver con las pequeñas y medianas empresas? Es precisamente a estas unidades productivas que los gobiernos y organismos internacionales han incluido entre sus planes, como un sector que puede contribuir a la estabilidad económica y social en un mar de turbulencia. Los conflictos políticos de la región han provocado la fuga de capitales y el estancamiento de la inversión privada, tanto de las compañías multinacionales como de los grandes empresarios nacionales. Son los dueños de pequeñas y medianas empresas quienes, como según uno de ellos expresó, "no tenemos la opción de Miami", por consiguiente tendrán que llenar la brecha con productos, puestos de trabajo y pagos al fisco. Y si pueden exportar a terceros mercados, mejor todavía.

No obstante el nivel de atención que los gobiernos están prestando y los recursos que los organismos internacionales están invirtiendo en el desarrollo de la PYME, existe entre los empresarios una insatisfacción generalizada con estos esfuerzos. Nuestras investigaciones en cinco países, realizadas como parte del convenio entre el INCAE y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), revelan que los empresarios están frustrados, desmotivados y en algunos casos resignados a cerrar sus negocios. Pero al mismo tiempo, los talleres de trabajo que hemos efectuado con estos mismos empresarios han estimulado la búsqueda y aprovechamiento de oportunidades. Algunos empresarios, deseosos de compartir las pautas de su éxito con otros, se han convertido en una especie de misionero o "extensionista".

Este libro emerge como parte de nuestro deseo de documentar y analizar este proceso de conversión del extensionista empresarial en el contexto centroamericano de los años 80. El objetivo principal del libro es evaluar este "modelo", como una opción estratégica para los gobiernos e instituciones empeñadas en los esfuerzos de desarrollar la pequeña y mediana empresa industrial.

Iniciamos con la descripción y análisis de la PYME en Centroamérica en 1986, su importancia y los factores

claves que inciden en su desarrollo, como las condiciones económicas y sociales, políticas gubernamentales y programas de apoyo. A continuación, con base en la literatura sobre el desarrollo de la pequeña empresa en el tercer mundo, se examinan dos estrategias genéricas o "modelos"; luego tres alternativas relacionadas con la oferta de servicios; y finalmente tres distintos tipos de relaciones entre el empresario y la agencia de apoyo.

El análisis de esta literatura, más la información sobre el sector de la PYME en el entorno centroamericano, nos permite plantear la hipótesis básica del libro: *que la estrategia para el desarrollo de la PYME será más eficaz cuando reúne ciertas características, que serán especificadas en el Capítulo 1 y estudiadas más detenidamente en los capítulos siguientes.*

El Capítulo 2 describe las estrategias hacia la PYME en los cinco países centroamericanos, tal y como están enunciadas en sus planes respectivos de desarrollo en los cuales se reflejan sus prioridades en la asignación de recursos, así como también están plasmados en su legislación. En el mismo capítulo se describen las instituciones públicas y privadas que integran la estructura responsable para la implementación de la estrategia en cada país. El análisis de esta información nos permite identificar un "conjunto estratégico" en cada país, que tiende a ser más o menos favorable al desarrollo de la PYME.

En el capítulo 3 se examina la forma en que los empresarios se mueven dentro de uno de los conjuntos estratégicos nacionales más restrictivos, como es el de Nicaragua. En este capítulo se presentan varios casos que ilustran distintas estrategias a nivel de empresa, para relacionarse o no con organismos gubernamentales. El propósito es conocer las destrezas y capacidades de los empresarios y entender sus perspectivas sobre sus propios problemas y necesidades.

En el Capítulo 4 regresamos al nivel de las instituciones de apoyo, pero ahora con el propósito de analizar la forma de relación entre empresarios y agentes en pro-

gramas seleccionados. Esto nos permite ver otra perspectiva sobre los problemas y necesidades del desarrollo de la PYME, que resulta ser muy distinto. Cómo se puede lograr mayor congruencia entre las dos visiones? No es cosa sencilla, porque las causas de la incongruencia entre las perspectivas del empresario y el agente de apoyo están arraigadas en la naturaleza misma de los programas, las características de las instituciones que los llevan a cabo, y –en último término– en el conjunto estratégico del país. Lo que se necesita es un cambio radical de enfoque, un cambio que se plantea en el Capítulo 5: el “extensionista empresarial.” En este capítulo se analizan dos experiencias distintas con la formación de extensionistas y se presentan algunas conclusiones preliminares.

1.2 Definición

La definición de lo que se entiende por pequeña y mediana empresa industrial, varía según los objetivos e intereses de quienes la formulan y según la fase de desarrollo del medio particular en que se deben aplicar. Por ejemplo, en un estudio citado por Philip Neck, realizado sobre pequeñas empresas, se encontraron más de 50 definiciones en 75 países diferentes.¹ En algunos casos, estas definiciones se basan en el monto del capital, volumen de ventas o el número de empleados. Otras definiciones están elaboradas sobre indicadores tales como la cobertura del mercado, o el consumo de energía utilizada en la producción. El grado de especialización gerencial suele ser otra consideración utilizada para definir pequeña (y mediana) empresa.²

-
1. Philip A. Neck, *Desarrollo de Pequeñas Empresas: Políticas y Programas*. (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1978), p. 10.
 2. Robert W. Hunt, *The Evaluations of Small Enterprises Programs and Projects: Issues in Business and Community Development AID Evaluation Special Study No. 13*. (Illinois State University: June 1983)

En el caso centroamericano, las definiciones utilizadas son las que aparecen en el cuadro 1-1. Los criterios adoptados en una definición suelen depender del sector económico que los proponga. Así, los financieros hablan frecuentemente de niveles máximos de activo fijo o activo neto; la administración del trabajo adopta como referencia el número total de personas empleadas; los comerciantes podrían indicar un límite máximo de volumen de ventas; el sector terciario puede aplicar el número total de clientes; los industriales preferirían considerar los niveles máximos de energía requerida para la producción.³

Cuadro 1-1

CENTROAMERICA: Definiciones de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial

PAIS- INSTITUCION	No. Empleados	VALOR ACTIVOS * (Miles de \$C.A.)	ORIGEN DE MATERIA PRIMA	OTRO CRITERIO
EL SALVADOR				
Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE) (1)	3 o más	120 o menos	--	
Federación Nacional de la Pequeña Empresa Salvadoreña (FENAPES)(1)	3 - 49 (2)			
HONDURAS				
Ley No. 681 (3)	--	200 o menos	--	Predominio de la maquinaria liviana y herramientas sencillas sobre la operación manual de tipo artesanal.
Fondo Nacional de Desarrollo Industrial (FONDEI) (4)	--	150 o menos	--	
Dirección General de Economía y Comercio (5)	5-99			
Consejo Superior de Planificación Económica(6)	5-49			

(Continúa en página siguiente)

3. Neck, *op. cit.*, p. 10.

(Viene de página anterior)

PAIS- INSTITUCION	No. Empleados	VALOR ACTIVOS * (Miles de \$C.A.)	ORIGEN DE MATERIA PRIMA	OTRO CRITERIO
NICARAGUA				
Ministerio de Industria(7)	Menos de 40	30 o menos	50% de origen nacional y/o de C.A.	Duono participa en tareas tecnicas y/o Administrativas.
Camara de Industrias de Nicaragua (CADIN)	6-49	--	--	--
Banco de Credito Popular	--	250 o menos	--	--
COSTA RICA				
Ministerio de Industrias, Energia y Minas	Menos de 20	30 o menos (8)	--	Tecnologia simple. Equipo no automático.
Banco Central de Cost. Ric	--	30 o menos	--	--
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	30 o menos	--	50% nacional y/o de C.A.	Tecnologia simple. Equipo mecánico
GUATEMALA (9)				
Instituto Tecnico de Capacitacion	5-19	50 o menos	--	--
Secretaria de Planificacion Economica	Menos de 49	--	--	--

* Se excluye valor de terrenos y edificaciones

- (1) Tomado de "Diagnostico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en El Salvador" INCAE, dic. 1984, pag. 24.
- (2) Incluido el dueño, ejecutivos y trabajadores no remunerados.
- (3) Ley de Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial y Artesanía, oct. 1978. Aquí se establece diferencia entre la pequeña empresa (menos de \$C.A. 25,609) y la mediana (más de \$C.A. 25,000 y \$C.A. 200,000 o menos).
- (4) Tomado de Fondo Nacional de Desarrollo Industrial (FONDEI) Formulario de Solicitud de Préstamos vigente en sept. 84. Se diferencia entre muy pequeña industria (activos hasta \$C.A. 50,000), pequeña industria (\$C.A. 50,000 a 257 A 150,000) y mediana (más de \$C.A. 150,000).
- (5) Define pequeña industria (5-19 trabajadores) y mediana (20-99).
- (6) Se diferencia la pequeña industria (5-19 personas) de la mediana (20-49) y la mediana grande (50-99).
- (7) Se establece además el criterio de tipo de organización para efectos de priorizar la acción estatal. En orden de prioridad se encuentran los siguientes tipos de empresa: 1) Colectivos de producción, 2) Cooperativas de producción, 3) Cooperativas de servicio, y 4) Pequeñas empresas no asociadas.
- (8) Propuesta en proceso para aumentar a \$C.A. 50,000.
- (9) Tomado de "Diagnostico de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala", INCAE, Junio 1985.

Para los propósitos de este estudio se consideran como pequeñas y medianas empresas aquellas que tengan entre 5 y 49 empleados, y en las que la gestión de dirección se concentra en manos de no más de dos o tres personas que son igualmente responsables de tomar las

decisiones principales, predomina el uso intensivo de la mano de obra, cuenta con herramientas y máquinas sencillas y la tecnología utilizada es relativamente simple. Esta definición sería la más generalmente aceptada por los gobiernos de los países centroamericanos, y la que cubriría un mayor ámbito de las empresas atendidas por las principales instituciones de apoyo. En adelante, se utilizará la sigla PYME al hacer referencia a la pequeña y mediana empresa industrial.

1.3 Importancia de la PYME

A. APORTE A LA ECONOMÍA

En casi todas las economías, la mayoría de las empresas manufactureras de un país (generalmente del 60 al 80 por ciento en los países industrializados y el 90 por ciento o más en los países en desarrollo) forman parte de la categoría de pequeñas empresas, pudiendo representar más del 50 por ciento del empleo total.⁴ Las pequeñas y medianas empresas industriales, medidas por el valor de su inversión en activos fijos, representaban en 1977, según un estudio de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), cerca del 80 por ciento del número total de las empresas en América Latina; eran predominantes en la mayoría de los sectores industriales y empleaban aproximadamente el 40 por ciento de las personas en la industria. Según el mismo estudio, gran parte del valor agregado de estas empresas correspondía a sueldos y salarios, y la participación de los insumos en el costo de la producción era aproximadamente el 60 por ciento.⁵

4. Neck, *op. cit.*, p. 12

5. ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo), *Financiamiento y Asistencia a la Pequeña y Mediana Empresa: Experiencias en Canadá y América Latina*, p. 16.

La importancia relativa de la PYME en cada uno de los países centroamericanos puede observarse en el cuadro 1-2, que nos presenta la relación del valor agregado del sector al PIB y al sector industrial, la relación del empleo en el sector de la PYME con relación al empleo industrial total, y la relación del valor de los activos del sector de la PYME con el valor de los activos industriales totales.

La participación del sector de la PYME en la economía del istmo centroamericano difiere entre los países que lo forman. Aunque la información disponible no permite una comparación estricta porque los datos se refieren a años diferentes, los datos del cuadro 1-2 revelan que el sector de la PYME contribuye al PIB en una porción que varía entre el 3.2 por ciento en Honduras, hasta 5.7 por ciento en Costa Rica, y que dentro del sector industrial de la economía el valor agregado de la PYME varía desde un 19.6 por ciento en Nicaragua, hasta un 33.7 por ciento en Costa Rica. La contribución al empleo industrial fluctúa entre un 25 por ciento en El Salvador, hasta un 49.9 por ciento en Costa Rica; y el valor de los activos del sector de la PYME en relación con los activos industriales totales varía desde 8.0 por ciento en Nicaragua, hasta un 17.2 por ciento en Honduras.

B. GENERACION DE EMPLEO

El crecimiento poblacional asociado con los escasos recursos de tierra, capital y el limitado comercio internacional, hace que los esfuerzos para la generación de empleo se concentren en actividades y técnicas de producción que sean capaces de generar la mayor cantidad de empleo por unidad de producción. La presunción de que la PYME es un medio eficaz para la generación de empleo, convierte a esta presunción en el argumento de partida para la promoción de este sector.⁶ Entre los efec-

6. Hunt, *op. cit.*, p.6

Cuadro 1-2

CENTROAMERICA: Participación de PYME en la Economía

	Relación Valor Agregado PYME al PIB (%)	Relación Valor Agregado PYME al Valor Agregado Industrial (%)	Relación Empleo PYME al Empleo Industrial (%)	Relación Valor Activos PYME al Valor Activos Industriales Totales (%)
GUATEMALA	3.5(7)	21.7(79)	28.4(7)	N.D.
EL SALVADOR	5.0(3)	25.2(3)	25.0(4)	10.9(3)
HONDURAS	3.2(1)	20.0(1)	29.4(1)	17.2(1)
NICARAGUA	5.5(2)	19.6(2)	36.8(2)	8.0(2)
COSTA RICA	5.7(5)	33.7(5)	46.9(5)	12.5(6)

(1) INCAE. Diagnostico General de la Situación de la PYME en Honduras, con base en "Análisis General de la Pequeña y Mediana Empresa". Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1981 (cifras de 1975)

(2) INCAE. Diagnostico General de la Situación de la PIME en Nicaragua, basado en "Diagnostico del Sub-sector de la Pequeña Industria". Ministerio de Industria, Managua, 1981 (cifras 1981)

(3) INCAE. Diagnostico de la Situación de la PYME en El Salvador, con base en "Censo Industrial de 1979". Dirección General de Estadística y Censos (cifras de 1978)

(4) INCAE. Diagnostico General de la Situación de la PIME en El Salvador, con base en "Encuesta Industrial de 1982". Dirección General de Estadísticas y Censos (datos de 1982)

(5) INCAE. Diagnostico General de la Situación de la PIME en Costa Rica, basado en "Análisis del Sector de la PMI en Costa Rica". Secretaría Ejecutiva de Planificación, Nov. 1980 (cifras de 1980)

(6) ICE. "Evolución de la Industria en Costa Rica durante el Primer Semestre de 1983 y Perspectivas para 1984". No. 63, Agosto 1983

(7) INCAE. "Diagnostico General de la Situación de la PYME en Guatemala" con base en "Censo Industrial de 1977". Dirección General de Estadísticas.

tos más importantes esperados en la promoción de la pequeña empresa, se encuentra la ocupación intensiva de mano de obra.⁷

C. MOTIVACION Y COHESION SOCIAL

Otras consideraciones sociales como la motivación y la cohesión, han sido examinadas para recalcar la importancia de la PYME. Un estudio de la industrialización en áreas subdesarrolladas concluye que:

"Es probable que los trabajadores de la pequeña empresa se sientan más estimulados para perfeccionarse, dando una mayor y más efectiva contribución a la colectividad, que sus homólogos en la gran empresa, (que se ven) afectados por servicios relativamente compartimentados y aislados. El espíritu de equipo y el sentimiento del bien común están más desarrollados en la pequeña empresa que en la grande. Además, la primera ofrece una transición paulatina del sistema tradicional, al estilo de vida industrial, a la vez que garantiza la estabilidad de los grupos que la integran y crea una mayor cohesión mediante el aumento de su bienestar".⁸

D. UTILIZACION EFICIENTE DE CAPITAL

Un argumento que prevalece para favorecer el desarrollo de la PYME es el de que ésta utiliza en forma muy eficiente su capital, especialmente cuando prevalece

7. SIECA (Secretaría Permanente del Trabajo General de Integración Económica Centroamericana). "La Pequeña Empresa en Centroamérica" (Octubre de 1985), p.9.

8. F.J. Moore, "Some aspects of Industrialisation and Cooperative Development in Underdeveloped Areas" en *Indian Economic Review* (Vol. 1. Núm. 4, 1953), pp. 1-21.

cen ciertas condiciones de localización, producción y mercadeo; donde, por ejemplo, las fábricas deban procesar materia prima muy dispersa; los productos tengan un mercado local y su transporte sea muy costoso; el proceso de manufactura sea de etapas separadas; y el trabajo manual y la pericia artesanal son requeridos o bien las operaciones de acabado requieran de pasos relativamente simples."

El cuadro 1-3 nos suministra dos indicadores sobre la eficiencia relativa del empleo de los activos del sector de la PYME para la generación del empleo industrial, y su valor agregado en Centoamérica.

Cuadro 1-3

CENTROAMERICA: Indicadores del uso de los activos de la PYME en la generación de empleo y valor agregado industrial.

PAISES	Proporción del valor del activo para obtener un 1 por ciento del valor agregado		Proporción del valor de los activos para obtener un 1 por ciento del empleo industrial	
	PYME	Resto del sector	PYME	Resto del sector
Guatemala	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
El Salvador	0.43	1.07	0.77	1.07
Honduras	0.86	1.03	0.58	0.85
Nicaragua	0.41	1.14	0.22	1.46
Costa Rica	0.37	1.32	0.27	1.65

FUENTE: Preparado por el autor con base en los datos del cuadro 1-2.

En todos los países, el sector de la PYME consigue una unidad de valor agregado con una menor proporción de activos que el resto del sector industrial. Las cifras son igualmente indicativas de que el sector de la PYME logra una mayor proporción del empleo por cada unidad de activo empleado.

9. Hunt, *op. cit.* p.7

E. OPORTUNIDAD PARA LA MUJER

Aunque existe muy poca información y análisis sobre el impacto que han logrado los programas de desarrollo de la pequeña empresa en Centroamérica, algunas observaciones señalan su importancia en la generación de nuevas posibilidades de ingreso para mujeres en el sector rural mediante la promoción de actividades de artesanía. La asociación denominada Alianza para el Desarrollo Juvenil Comunitario de Guatemala, desarrolla desde 1982 un exitoso programa de exportación de artesanías producidas por mujeres campesinas.¹⁰ Mujeres Aplicadas a la Industria (MAI), una asociación de República Dominicana, reporta igualmente resultados exitosos en su programa de producción y exportación de artesanías locales al mercado de regalos de los Estados Unidos.¹¹ Un estudio realizado en Honduras, encontró que dos tercios de las pequeñas empresas rurales eran manejadas por mujeres; los resultados en otros países indican que un porcentaje menor pero significativo de entre cuarenta y cincuenta por ciento de estas empresas eran administradas por mujeres.¹²

F. DEMOCRATIZACION

Quienes propugnan por el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, han sugerido que la expan-

10. Alianza para el Desarrollo Juvenil Comunitario, "Pequeñas empresas rurales asociadas exportan: una experiencia" (Alajuela Costa Rica: documento presentado en la Primera Conferencia-Taller de Instituciones Privadas de Apoyo a la PYME, Julio de 1985).
11. Mujeres Aplicadas a la Industria. MAI. "La Mujer en la Pequeña Empresa". (Alajuela, Costa Rica: Documento presentado en la Primera Conferencia-Taller Internacional de Instituciones Privadas de Apoyo a la PYME Julio de 1985).
12. C. Liedholm, Lecture to development studies program seminar (Washington, D.C.: Agency for International Development, April 1981. Unpublished material).

sión de este sector contiene un potencial para lograr una mayor democratización. En su forma más simple, el argumento sugiere que un gran número de empresas distribuidas entre toda la sociedad, presumiblemente produciría un gran número de nuevos votantes. Este nuevo grupo progresaría en su comprensión del sistema político y económico y adquiriría recursos suficientes para salvaguardar sus intereses, y podría desarrollar eventualmente una organización para estabilizar y regular las relaciones entre ellos mismos y el gobierno, y también con el resto de la comunidad.¹³ No hay, sin embargo, evidencia clara de que como consecuencia de un aumento en el número de pequeñas y medianas empresas se fortalezca el proceso de democratización.

Entre otras razones mediante las cuales se suele evidenciar la importancia de la PYME se menciona su adaptabilidad, las estrechas relaciones personales con clientes y proveedores y, por lo general, su buen conocimiento del mercado local. En resumen, este sector parece representar en Centroamérica, como en otras áreas del mundo en desarrollo, un recurso valioso para la expansión de la producción, como fuente de empleo y de otros beneficios sociales.

1.4 Factores en el Desarrollo de la PYME

El desarrollo de la PYME puede definirse como un proceso sostenido mediante el cual las empresas que conforman el sector logran objetivos económicos, sociales y políticos, los cuales fueron señalados en la sección anterior: hacer un mayor aporte al PIB; generar nuevos empleos; conseguir una mayor motivación de quienes la integran para el logro de los objetivos de la empresa; lograr una mayor cohesión social tanto dentro de la empresa como a nivel gerencial; conseguir un uso eficiente del capital; proveer nuevas oportunidades de empleo a

13. Hunt, *op. cit.*, p.11

la mujer; contribuir a una mayor democratización en el manejo de los asuntos locales; y alcanzar un crecimiento continuo en el volumen de ventas y producción que le permitan con el tiempo, identificarse con el sector de empresas de mayor tamaño.

Son múltiples las hipótesis sobre los factores que influyen en el desarrollo de la PYME. Un recuento general de estos factores, según distintos autores que han tratado este tema, incluiría los siguientes: (1) condiciones económicas; (2) factores sociales; (3) política pública; (4) capacidad de las instituciones de apoyo al sector; (5) crédito; (6) asistencia técnica; (7) asistencia gerencial; (8) factores motivacionales; (9) la estrategia de la empresa; y (10) los procesos de implementación de los servicios de apoyo.

A. CONDICIONES ECONOMICAS

La hipótesis de que *las economías que crecen rápidamente proveen un fuerte ímpetu para el desarrollo de las empresas en general, y que por lo tanto constituyen el elemento más importante para el desarrollo de la PYME*, ha tomado relevancia a través de los estudios del Banco Mundial, que suministran argumentos muy fuertes para probarla y para sustentar programas de asistencia orientados a propiciar condiciones económicas favorables en una región o país determinado. Estos programas son considerados como indispensables para favorecer al sector de la PYME.¹⁴ En el caso centroamericano, el ambiente económico puede ser descrito como de empobrecimiento, desde los dos últimos años de la década de los 70.

Del cuadro 1-4, en el que se presentan algunos indicadores macroeconómicos sobre la situación en los años 1977, 1979 y 1983, podemos extraer alguna de las carac-

14. World Bank, "New Research: Small Scale Enterprise Development," Research News (January 1980), Ref. No. 671-59-13-14.

Cuadro 1-4
CENTROAMERICA: Indicadores Macroeconómicos

CONCEPTOS	GUATEMALA			EL SALVADOR			HONDURAS			NICARAGUA			COSTA RICA		
	1977	1979	1983	1977	1979	1983	1977	1979	1983	1977	1979	1983	1977	1979	1983
Población (Mill. de habit.) ^{1/}	6.44 ^{5/}	6.73	7.52	4.52	4.66	4.91	3.44	3.56	4.09	2.61	2.69	3.06	2.14	2.21	2.47
Prod. Int. Bruto (Mill. \$ de 1970) ^{1/}	2.893	3.180	3.116	1.480	1.548	1.218	943	1.120	1.130	1.136	790	951	1.612	1.692	1.526
Prod. Int. x habitante (US\$ de 1970) ^{1/}	449	583	512	512	489	364	349	359	318	442	316	333	977	995	834
Inversión Bruta (Mill. de \$ de 1970) ^{1/}	463	471	288	300	260	141	220	249	181	241	53	170	413	476	185
Exportaciones (Mill. \$ de 1970) ^{1/}	576	633	465	308	506	339	255	322	290	302	384	263	497	514	491
Indíces de la relación de precios de intercambio ^{2/}	100.0	81.6	57.1	100.0	67.7	49.9	100.0	90.9	78.6	100.0	81.3	60.0	100.0	90.3	79.4
Deuda Externa total (Mill. US \$) ^{2/}	464 ^{6/}	602	1.944	N.D.	939	1.891	971	1.160	2.017	961	1.136	3.324	1.870	2.233	3.848
Saldo deuda pública externa ^{2/} (Mill.\$)	302	427	1.187	458	N.D.	1.658	538	864	1.736	874	1.131	3.385	812	1.463	3.096
Reservas Monetarias Internacionales Netas (Mill. de \$) ^{2/}	628	663	-212	206	126	94	111	116	-112	29	-151	-199	232	117	-124
Coefficiente tributario ^{2/}	10.2	9.0	6.3	15.3	13.5	11.7	13.7	13.1	12.0	10.4	10.2	23.0	12.5	11.6	16.2
Relación Deficit Fiscal al PIB ^{2/}	1.8	3.7	4.3	(2.1)	1.0	9.6	6.6	6.4	12.5	8.2	7.5	20.1	4.4	8.0	4.8
Relación Consumo Privado al Consumo Total (%) ^{1/}	91.1	90.9	89.6	86.1	86.0	83.2	83.3	84.5	82.7	86.3	76.2	59.6	82.8	82.7	80.4
Relación Inversión Privada a Inversión Total (%) ^{1/}	72.3	69.2	58.7	63.0	62.6	50.9	61.6	62.6	35.8	50.4	55.7	17.5 ^{3/}	63.6	66.2	57.0
Relación Crédito Sector Privado al crédito total (%) ^{1/}	86.8	90.4	59.4	82.0	82.2	57.8	87.1	81.1	60.7	94.1	71.2	60.7	74.5	62.3	64.2

1. Con base en datos de SECEA "Estadísticas Macroeconómicas de Centroamérica" Set. 80 y Junio 84

2. Tomado de Infopress Centroamericana "Centroamérica 1984-1986" Set. 1984

3. Estimado suponiendo no variación en el volumen de la inversión privada de 1983 en relación a 1979

4. Infopress Centroamericana Documento Especial, Guatemala-Mayo 2, 1985, El Salvador-Mayo 9, 1985, Honduras-Agosto 22, 1984, Nicaragua-Agosto 29, 1985, Costa Rica-Junio 20, 1985

5. Banco de Guatemala "Boletín Estadístico Enero-Mayo 1985"

6. Con base en cifras del Banco de Guatemala "Estudio Económico" y Memoria de Labores 1977.

terísticas de ese comportamiento. Todos los países se han caracterizado por una declinación del ritmo de la economía con la disminución del PIB per cápita y de la inversión bruta total, así como de la inversión privada; una disminución del valor de las exportaciones; el deterioro de los términos de intercambio; el aumento de la deuda externa, tanto pública como privada; el aumento del déficit fiscal con relación al PIB.

Un estudio realizado por la Federación de la Empresa Privada de Centroamérica ¹⁵, enfatizó otras características de la situación económica regional: el cierre de las fuentes externas de financiamiento y endurecimiento de las condiciones de pago exigidas por los abastecedores externos; la fuga de capitales estimada entre los mil y dos mil millones de dólares entre 1979 y 1980; la reducción de los flujos de capitales oficiales y baja en las reservas internacionales y el creciente papel del estado en la economía, caracterizado por un auge de la inversión pública en relación con la inversión privada en todo el área.¹⁶ Estos problemas económicos han incidido directamente sobre los niveles de desempleo abierto en los países centroamericanos entre 1970 y 1983, como se puede apreciar en el Cuadro 1-5.

B. FACTORES SOCIALES

El argumento central de quienes proponen los factores sociales como elementos claves en el desenvolvimiento de la PYME, pueden ser expresados así: *instituciones, agrupaciones sociales y personas con intereses y*

-
15. Federación de la Empresa Privada en Centroamérica, FEDEPRICA, "Estudio del Sector Privado en Centroamérica y Panamá" (Noviembre de 1981).
 16. Ver Forest D. Colburn and Francisco Leguizamón, "Deteriorating Public and Private Sector Relation in Central America: The Demise of Small and Medium-sized Enterprises", *Journal of Public Affairs* (to be published).

*objetivos comunes, pueden promover el crecimiento de las empresas y proteger los intereses de los empresarios más pobres y más vulnerables, mediante el suministro de crédito, información, seguros que cubran diverso tipo de riesgos, así como poder colectivo para influir las decisiones tanto en el sector público como en el privado. Estos grupos pueden ser también muy útiles en promover la elegibilidad de proyectos, sirviendo como garantías colectivos de créditos otorgados para la realización de estos proyectos.*¹⁷

Cuadro 1-5

CENTROAMERICA: Desempleo Abierto (Porcentajes)

PAISES	1970	1980	1983
Guatemala	3.5*	2.2	8.0
El Salvador	13.0	16.2	30.0
Honduras	8.5	10.7	21.2
Nicaragua	18.0	18.3	17.5
Costa Rica	5.0	5.9	9.0

* 1973

FUENTE: Intorpress Centroamericana. Centroamerica 1984-1986. Orígenes, alcances y perspectivas en los países de la región. Septiembre de 1984, p.6

De acuerdo con esta hipótesis, el desarrollo de la actividad empresarial puede ser explicado en algunas oportunidades por las condiciones sociales de un país o región.

Los factores sociales parecen tener una especial influencia, especialmente cuando el nivel de ingreso de

17. J. Ashe "Assisting the Smallest Scale Economic Activities of the Urban Poor." Cambridge, Mass.: Action Internacional/AITEC, 1980. Debe notarse que las conclusiones del Sr. Ashe se referían principalmente al sector informal, que está fuera del alcance de este libro.

los grupos marginados es marcadamente inferior al promedio de la sociedad. Esta condición se convierte en un serio obstáculo que puede dificultar los esfuerzos de los empresarios para adquirir financiamiento para desarrollar mercados. Puede, igualmente, impedir la acción colectiva de las pequeñas empresas para unirse, actuar en forma colectiva y para influir en la política pública.

Como se puede apreciar en el Cuadro 1-6, las características demográficas y sociales de la población centroamericana varían mucho de un país a otro. En 1984 El Salvador tenía una tasa de mortalidad infantil de 86 por mil, mientras la tasa en Costa Rica en el mismo año era de 18.9 por mil. El ingreso anual promedio del 20% más pobre en 1980 era \$46 en El Salvador y \$176 en Costa Rica. El porcentaje de alfabetismo variaba de 56.6% a 87.9% en Nicaragua y 89.8% en Costa Rica. Estas distintas condiciones podrían influir en la capacidad de las poblaciones a agruparse en actividades económicas.

En resumen, se puede afirmar que en Centroamérica la crisis económica de los últimos cinco años, ha estado acompañada de una situación social precaria, a la cual sería necesario agregarle el clima de incertidumbre con relación al futuro de la región ocasionada por los conflictos bélicos en las fronteras sur y norte de Nicaragua, que afectan tanto a Costa Rica como a Honduras, y las dificultades del gobierno de El Salvador para el control de la guerrilla interna. Estas condiciones adversas estarían limitando las oportunidades de desarrollo de la PYME local.

C. POLITICA PUBLICA

En su forma más simple, la hipótesis sobre la influencia de la política pública en el desarrollo de la PYME puede expresarse así: *En la medida en que la política pública exprese y provea incentivos explícita-*

Cuadro 1-6

CENTROAMERICA: Características Demográficas y Sociales de la población (1984)

	GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	COSTA RICA
Extensión (kms. cuadrados) (1)	108.889	20.935	112.088	139.000	50,900
Población total (Mill. de habitantes) 1985 (1)	8.4	5.6	4.4	3.2	2.5
Población urbana (% del total) 1985 (1)	40.9	46.9	43.9	57.9	49.2
Densidad de población (habit./km. ²)	77.4	267.5	39.2	23.0	49.1
Porcentaje de alfabetismo 1981/1982*	56.6*	71.0*	59.5*	87.9	89.8
Esperanza de vida al nacer (años) 1982(2)	59.0	53.4	59.9	62.0	72.5
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos) 1982/1983 (3)	64.1	86.0	87.0	75.2	18.9
Número habitantes/médico 1980 (3)	8,600	3,040	3,120	1,300	1,470
Ingreso per cápita 1980 (US\$ 1970) (4)	419.0	465.3	303.8	410.9	683.8
Ingreso anual promedio 20% más pobre 1980 (US\$ 1970) (4)	111.0	46.5	80.7	61.9	176.7
Ingreso anual promedio 20% más rico 1980 (US\$ 1970)(4)	1,133.6	1,535.5	796.3	1,199.8	1,165.2

(1) SIECA "Series Estadísticas Seleccionadas de Centroamérica" No. 19-Diciembre 1984.

(2) BID - Progreso Económico y Social en América Latina. Washington. Informe de 1984.

(3) BIRF "Informe sobre el Desarrollo Mundial" 1983.

(4) INFORPRESS Centroamericana "Centroamérica 1984-1986"

mente orientados a la PYME, en esa medida se producirá el desarrollo de ese sector. ¹⁸

La ejecución de los primeros proyectos del Banco Mundial mostró que el éxito en la utilización del financiamiento para crear pequeñas empresas viables, estaba restringido por el grado en que el ambiente de políticas permitía y fomentaba este mejoramiento. Cada vez parece más evidente que las empresas pequeñas que funcionan en un ambiente político hostil, encuentran dificultades para competir con éxito y hacer frente a un marco gubernamental burocrático, incluso si éste proporciona financiamiento subvencionado en combinación con otras formas de asistencia.¹⁹

En general, las políticas públicas que afectan el desarrollo de la PYME, son las referidas a incentivos fiscales, facilitación de los procesos de comercialización, construcción de infraestructura, financiamiento en condiciones favorables, como tasas de interés blando y plazos largos, o aquellas orientadas a proporcionar asistencia y capacitación a estas empresas.²⁰

Todos los países centroamericanos han promulgado leyes que buscan apoyar el desarrollo de la PYME. En el cuadro 1-7 se presenta en forma esquemática, el contenido de las principales leyes de fomento a la PYME emitidas (o en proyecto) en la región Centroamericana. Esta legislación es relativamente nueva, con excepción de Guatemala que en 1971 promulgó una ley de fomento para la pequeña empresa que creaba un fondo de garantía y un sistema de crédito orientados a beneficiar trabajadores, artesanos, profesionales y pequeños empresarios. Las legislaciones subsiguientes en Costa Rica

18. Hunt, *op. cit.*, p.15.

19. J. Levitsky. "Cuestiones de Políticas Relativas a los programas de asistencia para el Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa: Examen de la experiencia del Banco Mundial con referencia especial a América Latina" (Washington, D.C., Abril 1985).

20. Las políticas comúnmente ejecutadas por instituciones de apoyo, se analizan en Hunt, *op. cit.*, pp. 21-22.

Cuadro 1-7

CENTROAMERICA: Principales Leyes de Apoyo a la PYME

PAIS/TITULO	FECHA DE EMISION	CONTENIDO
<p>GUATEMALA Decreto 12-71-Ley de Fomento para la pequeña empresa"</p> <p>Decreto 24-79-Ley de Fomento para la descentralización industrial</p> <p>Proyecto de Ley de Fomento a la Pequeña Industria de Guatemala.</p>	<p>2/1971</p> <p>1979</p>	<p>Creación de un fondo de garantía de Q500.000 para resarcir hasta el 85% de las pérdidas por créditos otorgados conforme a esta ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Créditos para capital de trabajo y compra de equipo hasta por Q3.000 con plazo máximo de 5 años y garantía prendaria o fiduciaria. - Exención 60-100% derechos de importación de maquinaria y equipo. - Exención del 60-100% de derechos de importación de materias primas y envases. - Exención del 90-100% del impuesto sobre la renta durante 10 años. (El monto de la exención aumenta para los departamentos más alejados). - Exención del 100% de los derechos arancelarios sobre importación de maquinaria-equipos-repuestos-materia prima-productos semielaborados-envases.

(Continúa en página siguiente)

(Viene de pagina anterior)

PAIS/TITULO	FECHA DE EMISION	CONTENIDO
EL SALVADOR Anteproyecto de ley de protección y fomento para el desarrollo de la empresa en pequeño (1)		-Exención de pago como contribución patronal en las cotizaciones al Fondo Social de la Vivienda (FSV) Incorporación al régimen de Seguro Social Obligatorio a la persona natural del propietario. Obligatoriedad del Estado de prestar capacitación y asistencia técnica a las pequeñas empresas a través del CENAP y otras instituciones publicas, a un costo subsidiado; así como acceso a financiamiento para esos rubros. Representación con voz y veto de las organizaciones de pequeños empresarios en los organismos estatales vinculados directa o indirectamente al sector.
HONDURAS Decreto No. 681 Ley de Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial y la Artesanía.	10/1978	Exoneración del 50 al 100% en derechos de aduana; impuestos de producción y consumo, consulares e impuestos sobre la renta hasta por 5 años (2) Prestación de asistencia técnica a través de organismos especializados, coordinado por la Secretaría de Economía. Creación de la Comisión de incentivos fiscales al desarrollo de la pequeña y mediana empresa y la artesanía integrada por representantes del sector y de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Economía y Recursos Naturales.

(Viene de página anterior)

PAIS/TITULO	FECHA DE EMISION	CONTENIDO															
<p>NICARAGUA Decreto No. 382 Ley Provisional para el estímulo, rehabilitación y protección de la pequeña producción industrial y artesanal.</p> <p>Decreto No.775 Creación del Comité Inter-institucional para la Pequeña Industria y Artesanía (CIPIA) (3)</p>	1980	<p>- Exención de derechos aduaneros e impuestos patrimoniales en función del tipo de propiedad de las empresas:</p> <table border="1" data-bbox="814 425 1434 643"> <thead> <tr> <th data-bbox="814 472 1088 498">Forma de Propiedad</th> <th data-bbox="1155 425 1261 498">Derechos Aduana y Otros</th> <th data-bbox="1307 425 1434 498">Impuestos sobre Patrimonio</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="814 503 1088 529">Colectivo de Producción</td> <td data-bbox="1206 513 1261 529">100%</td> <td data-bbox="1374 513 1434 529">100%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="814 534 1088 581">Cooperativas de producción</td> <td data-bbox="1214 544 1261 560">75%</td> <td data-bbox="1382 544 1434 560">80%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="814 586 1088 612">Cooperativas de servicios</td> <td data-bbox="1214 596 1261 612">50%</td> <td data-bbox="1399 596 1434 612">60</td> </tr> <tr> <td data-bbox="814 617 1088 643">Empresa individual</td> <td data-bbox="1214 627 1261 643">20%</td> <td data-bbox="1382 627 1434 643">40%</td> </tr> </tbody> </table> <p>- Coordinación de las acciones que las instituciones estatales realizan en función del desarrollo de la pequeña empresa.</p> <p>- Formula una política nacional de apoyo a la pequeña empresa y artesanía.</p>	Forma de Propiedad	Derechos Aduana y Otros	Impuestos sobre Patrimonio	Colectivo de Producción	100%	100%	Cooperativas de producción	75%	80%	Cooperativas de servicios	50%	60	Empresa individual	20%	40%
Forma de Propiedad	Derechos Aduana y Otros	Impuestos sobre Patrimonio															
Colectivo de Producción	100%	100%															
Cooperativas de producción	75%	80%															
Cooperativas de servicios	50%	60															
Empresa individual	20%	40%															

(Continúa en página siguiente)

(viene de página anterior)

PAIS/TITULO	FECHA DE EMISION	CONTENIDO
COSTA RICA Decreto 6495-MEIC-H.P.	11/1976	- Exoneración del 100% de los impuestos por importaciones de maquinaria y materias primas, por valor de hasta ₡25.000.
Decreto 14487 MIEM H.PLAN	4/1983	- Modifica el anterior, incrementando el valor de importaciones libres de impuestos a ₡260.000.
Decreto Ejecutivo 14310 MLEM-P-11	2/1983	- Creación de la "Comisión Interinstitucional de Pequeña Industria" (CIPI) y la "Comisión Institucional de Artesanía" (CIAN) como consejeros asesores del Presidente de la República y del Ministerio de Industrias, Energía y Minas (MIEM) en materia de desarrollo de la pequeña industria y artesanía, respectivamente.

- (1) La voluntad de legislar en beneficio de la pequeña empresa quedó patentado en 1983, con la modificación del artículo 156 de la Constitución que especifica la necesidad de una ley de apoyo a este sector. Sin embargo, a diciembre de 1984 dicha ley no se había concretizado, estando en etapa de anteproyecto.
- (2) El grado de cobertura de las exenciones se establece como una función del origen de las materias primas, envases y productos semielaborados; se definen tres grupos:

Grupo I - 50% origen nacional o regional

Grupo II - 30% origen nacional o regional

Grupo III - Las demás pequeñas industrias

- (3) La CIPIA fue integrado por representantes de quince instituciones del sector público, su funcionamiento no ha podido regularizarse, por lo que la cobertura en la aplicación de la ley ha sido bastante limitada manteniéndose el alto grado de dispersión en los esfuerzos del Estado por apoyar a la pequeña industria.

(1976), Honduras (1978) y Nicaragua (1980) utilizaron como instrumento de promoción de la PYME, la exoneración de entre el 20 y el 100% de los impuestos por importaciones de maquinaria y materia prima.

La ley de fomento a la PYME de Honduras, incorpora la prestación de asistencia técnica y junto con la de Nicaragua y Costa Rica, la creación de comités o comisiones interinstitucionales, con miras a coordinar las acciones orientadas al desarrollo del sector o para estudiar y recomendar los incentivos para promover ese desarrollo. El anteproyecto de ley de protección y fomento de la empresa en pequeña escala de El Salvador incorpora tres elementos adicionales: la obligatoriedad del Estado de prestar capacitación y asistencia técnica en forma subsidiada; representaciones de las organizaciones de pequeños empresarios en los organismos estatales vinculados al sector; e incorporación al régimen de seguro social obligatorio al propietario como persona natural.

No siempre la intención de la ley se ha convertido en un apoyo efectivo. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua, la dificultad de acceso a dólares para importación por parte de las empresas en general y de las pequeñas empresas en particular, hace prácticamente inaccesible el incentivo de exención de derechos aduaneros sobre las importaciones, especialmente a las empresas individuales. De otra parte, políticas como la exención de los derechos de importación por conceptos de equipo, tienden a fomentar la intensidad de capital, promoviendo así el crecimiento de empresas más grandes. Esta tendencia puede acentuarse cuando la moneda del país está sobrevalorada o los tipos de interés están subvencionados.²¹

La legislación establecida para mejorar las condiciones de la fuerza laboral, que incluye pagos de seguridad social, licencia por enfermedad, vacaciones y salarios mínimos, si se cumple, puede imponer cargas aprecia-

21. J. Levitsky, *op. cit.*, p.2.

bles en las empresas pequeñas y medianas que consideran costoso satisfacer los requisitos de esta legislación,²² Costa Rica y Nicaragua tipifican claramente esta situación en Centoamérica. En otros casos, la misma legislación de fomento impone restricciones directas al desarrollo de la PYME: en Nicaragua, por ejemplo, el decreto ley 382 denominado "Ley Provisional para el Estimulo, Rehabilitación y Protección de la Pequeña Producción Industrial y Artesanal", restringe los beneficios a las pequeñas empresas individuales, en beneficio de los sistemas colectivos y cooperativos de producción.²³ Un tercer tipo de situación se da cuando la legislación es muy reciente y sus resultados no han tenido la oportunidad de ser evaluados, como el decreto ejecutivo 14310 de febrero de 1983 de Costa Rica, que crea la Comisión Interinstitucional de Pequeña Industria (CIPÍ), integrado por representantes de 15 instituciones, cuyo funcionamiento no había podido regularizarse aún dos años más tarde. Igual suerte ha tenido el Comité Interinstitucional para la Pequeña Industria (CIPÍ) de Nicaragua, creado en agosto de 1981, y que en diciembre de 1985, tampoco operaba regularmente.

En resumen, se puede afirmar que aunque en todos los países centroamericanos, la política pública reflejada a través de la legislación vigente, considera importante el fomento y desarrollo de la empresa pequeña y mediana, tal legislación es aún incipiente; hace énfasis en incentivos de carácter fiscal que no necesariamente fortalecen al sector de la PYME; incluye en varios casos instrumentos de estudio y coordinación, como los comités interinstitucionales, cuyo funcionamiento se ha dificultado; y como en el caso de Nicaragua, impone restricciones al propio fomento de las empresas de este sector.

22. *Ibid.*, p.2.

23. INCAE. "Diagnóstico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Nicaragua" (San José, 1984), p. 25.

D. CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE APOYO AL SECTOR

La capacidad de las instituciones de apoyo está generalmente relacionada con el grado de interés del gobierno con el sector de la pequeña empresa. En efecto, es a través de las instituciones de apoyo que los gobiernos materializan las políticas de apoyo al sector, en forma de: impuestos equitativos, crédito, asistencia técnica y gerencial, información y cualquier otro tipo de incentivo o medio para facilitar su supervivencia y crecimiento. Otro aspecto de las instituciones de apoyo que afecta la ejecutoria de la PYME, es la forma en que estas instituciones de apoyo, públicas o privadas, son participantes activas y complementarias entre sí en los esfuerzos o proyectos de fortalecimiento del sector. El asunto puede expresarse en los siguientes términos: En los proyectos de fortalecimiento a la PYME, suelen estar involucradas muchas instituciones. Algunas de ellas son muy poderosas y están bien organizadas. Otras poseen en menor grado estas características. Estas instituciones suelen incluir organismos privados o públicos, cooperativas de diversa clase, asociaciones gremiales, así como el propio grupo blanco de los esfuerzos de fortalecimiento. Aunque todas estas instituciones y grupos pretendieran un objetivo común, cada una enfrenta en el ambiente de su trabajo algunas variables que están bajo su control directo, y otras que escapan a ese control. Esto hace que en los casos en que para una institución o grupo, las variables que no estén bajo su control sean muchas, su propia participación en el proyecto de fortalecimiento resulte poco significativo.

Así, pues, *el éxito de las actividades de desarrollo de la PYME puede depender de la capacidad de las instituciones involucradas, de controlar una mayor cantidad de las variables que intervienen.* Otra forma de presentar este punto sería: Un indicador del éxito de un proyecto de desarrollo de la PYME puede ser el número y la efectividad de las tareas que pueden ser asumidas

directamente por los beneficiarios del proyecto a través de las instituciones mediadoras, sin que tales actividades generen un conflicto significativo entre ellas.²⁴

El principal objetivo en este caso, consiste en que las instituciones privadas y públicas relacionadas con un proyecto de fortalecimiento a la PYME, logren establecer relaciones que maximicen las oportunidades de control e influencia de todos los organismos participantes y que, simultáneamente, provean la información pertinente para que los mismos participantes comprendan sus límites de acción. El argumento que propondrían los teóricos del desarrollo institucional es el de que los programas de apoyo a la PYME que son exitosos, son aquéllos en los cuales ha surgido previamente un patrón de relaciones, como el sugerido, entre las instituciones participantes.²⁵

Desarrollar este tipo de relaciones es una tarea compleja y requiere ante todo de una clara definición de las relaciones de poder de las instituciones participantes en un determinado proyecto. En la mayoría de los casos, esta definición debe estar acompañada de un autoanálisis de las instituciones participantes para revisar sus objetivos y el grado de compatibilidad de éstos. En la fase final, surge un proceso continuo de relaciones, en el cual el énfasis de las instituciones consiste en organizar a los beneficiarios, reduciéndose los esfuerzos por establecer centros de poder, y más bien buscando la coordinación.²⁶

En el cuadro 1-8 se presenta un perfil de las principales instituciones públicas y privadas de apoyo a la PYME en cada uno de los países centroamericanos. Conforme lo muestra ese cuadro, todos los países cuentan

24. Hunt, *op cit.*, p.20.

25. *Ibid.*, p.20

26. M.D. Ingle, y D.A. Rondinelli, "Assessing the viability of small industry support organization", *Modern Government National Development*, (versión preliminar, sin fecha).

Cuadro 1-8

CENTROAMERICA: Instituciones de Apoyo a la PYME y Area de Actividad

PAIS- INSTITUCION	FINANCIAMIENTO	ASISTENCIA TECNICA	CAPACITACION	ORGANIZACION GREMIAL	OTRO
GUATEMALA Corporacion Financiera Nacional (CORFINA) (1)	Al sector industrial, minero y turístico para capital de trabajo y activos fijos.	En aspectos de establecimiento, organización y operación.	-	-	Estudios para identificar oportunidades de inversión.
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) (2)	-	Variada: Desde sistemas de costos hasta estudios de factibilidad.	Carrera corta en administración de PYMES	-	Elaboración de perfiles y estudios para ser evaluados por CORFINA en la concesión de crédito.
Fundacion de Asistencia para la Pequeña Empresa (FAPE) (3)	Orientado a personas que no tienen acceso a otras instituciones.	Visita mensual para supervisar el progreso del negocio.	Instrucción básica en Contabilidad.	-	-
Hogar y Desarrollo (HODE) (4)	A microempresarios individuales; a empresas comunitarias.	Técnica administrativa para crear hábito de planificación y control.	En la elaboración de estados financieros. En diversas áreas de producción.	-	Vivienda mínima. Desarrollo comunal. Desarrollo empresarial del sector informal.
Alianza para el Desarrollo Juvenil (ALIANZA) (5)	-	Facilitación de los procesos de comercialización y tecnología apropiada.	-	Formar y reforzar organizaciones representativas a nivel de comunidad y municipio.	Recuperación de salud y nutrición. Desarrollo comunitario. Promoción femenina. Empresas rurales.

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

PAIS- INSTITUCION	FINANCIAMIENTO	ASISTENCIA TECNICA	CAPACITACION	ORGANIZACION GREMIAL	OTRO
Fundación del Centavo (6)	A pequeños empresarios	Técnica y administrativa a pequeñas unidades productivas del sector informal.	A grupos pequeños agricultores	-	Desarrollo habitacional.
EL SALVADOR Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (7)	Para el pequeño y microempresario.	En la transferencia de tecnología.	-	-	Estudios Económicos
Federación Nacional de la Pequeña Empresa Salvadoreña (FENAPES)	-	-	Gestión de becas a Org. Internac. para asociados.	Representación gremial.	Estudios para regulación de la industria y el comercio.
Empresarios Juveniles (8)	-	-	Desarrollo empresarial y gerencial	-	-
Centro-Nacional de Productividad (9) CENAP)	-	Asesoría a empresas en adecuación tecnológica.	Cursos para mandos medios y niveles gerenciales.	-	Investigación Tecnológica.
Federación de Cajas de Crédito, S.C. de R.L. (FEDECREDITO)	Principalmente a pequeños comerciales e industriales	-	-	-	-
Federación de Asociaciones de Ahorro y Crédito de El Salvador de Responsabilidad Limitada (10) (FEDECACF)	Especialmente a cooperativas para financiamiento de micro y peq. empresas (Bco. 2' piso).	En el futuro: asistencia en formulación y evaluación de proyectos, y financiamiento de preinversión.	-	-	-
Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE) (11)	Empresas con activos menores de C.A. \$120.000	-	-	-	-

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

PAIS- INSTITUCION	FINANCIAMIENTO	ASISTENCIA TECNICA	CAPACITACION	ORGANIZACION GREMIAL	OTRO
Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños (SCIS) (12)	-	-	-	Fundación de cooperativas	Estudios para reglamentación del comercio y la industria. Proyecto de ley de fomento a la PYME.
HONDURAS					
Asociación Nacional de Mediana y Pequeña Industria (ANMPI) (13)	Manejo de fondo de préstamos FOGAPIN	-	-	Defensa del gremio.	Colaboración en la preparación de leyes de fomento.
Asociación Nacional de Industriales. (ANDI) (14)	-	En el área jurídica y económica.	-	Representación del gremio.	Coordinación de instituciones de apoyo.
Instituto para el Desarrollo Hondureño (I.D.H.) (15)	Pequeños empresarios urbanos y rurales.	Elaboración de proyectos, orientación administrativa.	Charlas sobre administración y contabilidad.	-	-
Fondo Nacional de Desarrollo Industrial (FONDEI) (16)	Banco de 2º. piso.	-	-	-	-
Centro de Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa Industrial y Artesanal (CDI) (17)	Empresas que no califican para crédito bancario.	Contabilidad, mercadeo, control de calidad.	-	-	Inversiones directas en PYME.
Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP)(18)	-	-	Asesoría formativa. Cursos y seminarios a nivel de gerencia en áreas funcionales.	-	-

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

PAIS- INSTITUCION	FINANCIAMIENTO	ASISTENCIA TECNICA	CAPACITACION	ORGANIZACION GREMIAL	OTRO
Consejo Asesor para el Desarrollo de Recursos Humanos de Honduras (CADERH)	-	-	Investigación sobre necesidades de capacitación.	-	-
NICARAGUA Cámara de Industrias de Nicaragua (CADIN) (19)	-	Básicamente a cooperativas en el área de tecnología de alimentos.	-	Representación gremial	Elaboración de estudios económicos.
Cámara de Comercio de Nicaragua (20)	-	En contabilidad, legislación tributaria y legislación laboral.	-	Representación gremial.	-
Instituto de Promoción Humana (INPRHU) (21)	Pequeña empresa cooperativas y empresas auto-gestionarias.	Contabilidad, mercadeo y organización.	Capacitación de promotores agrícolas.	Promoción de cooperativas.	-
Fundación Nicaraguense de Desarrollo (FUNDE) (22)	A cooperativas de producción y de ahorro y crédito.	A cooperativas agrícolas	Contabilidad, finanzas y organización cooperativa.	Promoción de cooperativas.	Estudios sobre el sector informal.
Fondo Nicaraguense de Inversiones (FNI) (23)	Banco de 2 piso.	-	-	-	-
Banco Nacional de Desarrollo (BND)	Principalmente en el sector agropecuario.	-	-	-	-
Banco de Crédito Popular (BCP)	Básicamente sector informal y cooperativas.	Mercadeo, producción y contabilidad.	-	-	-
Ministerio de Industrias (MIND) (24)	-	-	-	Promoción de colectivos de producción	Estudios sectoriales, abastecimiento, materias primas.

(Viene de página anterior)

PAIS- INSTITUCION	FINANCIAMIENTO	ASISTENCIA TECNICA	CAPACITACION	ORGANIZACION GREMIAL	OTRO
COSTA RICA Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) (25)	Estudios de factibili- dad. Donaciones a grupos de apoyo a PYME.	Mejoramiento tec- nológico.	Financiamiento para capacitación en áreas funciona- les a medianas empresas.	Fortalecimiento de las organiza- ciones volunta- rias.	Estudios de Diag- nósticos. Promo- ción de imagen de C.R. en el exte- rior.
Camara Nacional de Artesa- nia y Pequeña Industria de Costa Rica (CANAPI) (26)	-	Mercadeo interno.	Obtención de re- cursos financieros para capacitar so- cios.	Creación de coo- perativas.	Organización de ferias artesanales.
Cooperativa de Pequeños Indus- triales, Artesanos y Artis- tas, R.L. (COOPEPINARA) (27)	Ahorro y crédito.	Mercadeo exte- rior. Asistencia para créditos grandes.	-	Cooperativismo.	Organización de ferias artesanales. Suministro de ma- terias primas.
Asociación Nacional Pro- Desarrollo de la Artesanía (ANDA) (28)	-	A cooperativas en control de calidad y precios.	Cursos de capaci- tación técnica para aprendices.	-	Comercialización directa (salas de venta).
Asociación De Ayuda al Pe- queño Trabajador y Empre- sario (ADAPTE) (29)	A micro-empresas	Contabilidad Ad- ministración.	Seminarios sobre administración y legislación.	-	-
Fundación Costarricense de Desarrollo (FUCODES) (30)	Pequeña Industria. Agropecuaria Artesa- nia.	Para mejoras en producción.	Gestión Gerencial a través del INA.	Desarrollo de membresía.	-
Dirección General de Asis- tencia Técnica a la Pequeña Industria y Artesanía. (DGATPIA) (31)	-	Documentación técnica para obte- ner financiamien- to. Coordinación institucional.	-	-	Elaboración de es- tudios de factibili- dad de pequeños negocios.

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

PAIS- INSTITUCION	FINANCIAMIENTO	ASISTENCIA TECNICA	CAPACITACION	ORGANIZACION GREMIAL	OTRO
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) (32)	-	Consultoria de acuerdo a capacidad.	Cursos para capacitar en oficinas. Cursos a nivel gerencial en áreas funcionales.	-	Investigación en tecnología apropiada.

- (1) CORFINA. Es una entidad descentralizada, autónoma, creada en 1972, con el objeto de promover el desarrollo industrial, minero y turístico de Guatemala.
- (2) INTECAP. Es una entidad descentralizada técnica, sin ánimo de lucro, creada en 1972, como instrumento para el desarrollo de los recursos humanos mediante la capacitación.
- (3) FAPE. Es una organización privada, voluntaria, sin fines de lucro y apolítica, creada en noviembre de 1984, con el objeto de facilitar crédito y asistencia al pequeño empresario en la definición de planes para crear una nueva empresa o aumentar la producción de una empresa existente.
- (4) HODE. Es una institución privada, sin fines de lucro, creada en setiembre de 1972, con el objeto de promover el desarrollo de núcleos urbanos y rurales usando programas de vivienda mínima como medio para iniciar un proceso de desarrollo.
- (5) ALIANZA. Institución privada, sin fines de lucro, apolítica y laica, creada en diciembre de 1983 para formar y reforzar organizaciones representativas y autosostenibles a nivel de comunidad y municipio.
- (6) FUNDACION DEL CENTAVO. Institución privada, sin fines de lucro, apolítica y laica, creada en 1962, con el propósito de canalizar recursos financieros, técnicos y administrativos para propiciar el desarrollo integral de la comunidad.
- (7) FUSADES. Fue creada en abril de 1983 como una asociación de empresarios y profesionales.
- (8) Empresarios Juveniles. Fundación sin ánimo de lucro, fundada en 1976 con el objetivo de desarrollar capacidades empresariales y gerenciales en la juventud salvadoreña. En 1984 se crearon un total de 45 empresas. Proyecta en 1985 ofrecer programas de juegos gerenciales computarizados, y cursos teóricos de negocios y computación.
- (9) CENAP. es una institución autónoma del Ministerio de Economía, que tiene como objetivo principal el aumento de la productividad industrial mediante la asistencia técnica a la pequeña y mediana empresa. Durante 1983 se realizaron asesorías en 54 empresas, y se impartieron 32 cursos.
- (10) FEDECACES fue fundada en 1966 y aglutina actualmente 43 cooperativas. Estas atienden a pequeños y microempresarios.
- (11) FIGAPE es la institución del sector público dedicada a satisfacer las necesidades de financiamiento de la PYMEI y fue creada en 1973.
- (12) SCIS. Creada en junio de 1944, con el objeto de apoyar el desarrollo de pequeños y medianos comercios e industriales salvadoreños.
- (13) ANMPE. Creada en 1979 como expansión de la Asociación Nacional de Pequeños Industriales, venía funcionando desde 1971. Su principal logro ha sido el conseguir del Banco Central la creación en 1972 del Fondo de Garantía de la Pequeña Industria (FOGAPIN).
- (14) ANDI. Entidad de la iniciativa privada, sin fines de lucro y creada en 1958 con el fin de organizar a los sectores industriales de Honduras. A partir de 1985 coordina un sistema de asistencia técnica a pequeñas empresas a nivel nacional, como parte de un programa de desarrollo de PYMEI en el que participan además AID y el Gobierno hondureño.
- (15) IDH. Institución privada, sin fines de lucro, fundada en 1972.
- (16) FONDEL. Creado en 1978, opera dentro de la estructura organizativa del Banco Central; como banco de segundo piso, induce a los intermediarios a colocar fondos en PYMEI a través de garantizarles márgenes más altos en las operaciones con este sector.
- (17) CDI. Creado en 1978, y adscrito al Ministerio de Economía.

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

- (18) INFOP. Institución autónoma del Estado, fundada en 1972. A partir de 1979 creó programas especiales para PYMEI; en la actualidad está buscando acercamiento con FONDEL y CDI, con el fin de dar asistencia integral a PYMEI, (financiamiento, asistencia técnica y capacitación).
- (19) CADIN. Se creó en 1957 como una asociación privada dedicada a fomentar la industrialización del país. Organizo su departamento especial dedicado a la pequeña industria en 1981, con el apoyo de AID.
- (20) Cámara de Comercio de Nicaragua. Inicio sus actividades en 1927 como una Confederación de Cámaras de los diferentes departamentos del país.
- (21) INPRHU. Institución privada sin fines de lucro, organizada en 1966, orientada a la promoción del desarrollo.
- (22) FUNDE. Asociación civil sin fines de lucro, organizada en 1966, orienta sus esfuerzos al desarrollo cooperativo.
- (23) FNI. Dependencia del Banco Central, creada en 1983 como resultado de la fusión de la Financiera de Preinversión (FINAPRI) y el Fondo Especial de Desarrollo (FED).
- (24) MIND. La Dirección de Pequeña Industria comenzó a operar en 1980.
- (25) CINDE. Asociación privada sin fines de lucro, constituida a fines de 1982, con el fin de canalizar los fondos provenientes de la iniciativa de la Cuenca del Caribe del Gobierno de U.S.A.
- (26) CANAPI. Creada en 1963 como organización privada, sin fines de lucro, y declarada de utilidad pública por el Gobierno.
- (27) COOPEFINARA. Organizada por CANAPI en 1972, y separada de dicha institución en 1976.
- (28) ANIDA. Institución no lucrativa, fundada en 1972.
- (29) ADAPTE. Fundada a finales de 1982 como asociación civil sin fines de lucro.
- (30) FUCODES. Fundación sin fines de lucro creada por empresarios en 1973, y declarada de utilidad pública en 1976.
- (31) DGATPIA. Dependencia del Ministerio de Industria, Energía y Minas (MIEM), creada en 1976.
- (32) INA. Institución autónoma del Estado, creada en 1965, con el fin de desarrollar la capacitación a escala nacional de los trabajadores del país.

con un conjunto de instituciones de apoyo al desarrollo de la PYME, tanto en el sector público como en el privado. Algunas de estas instituciones se especializan en un solo servicio, otras prestan servicios múltiples en una mezcla variada. Estas características parecen ofrecer una oportunidad para el fomento de la PYME en la región y la de cada país en particular.

Tal propósito se ve, sin embargo, obstaculizado por problemas de orden interno o externo a estas instituciones. En el cuadro 1-9 se presenta una reseña de los principales problemas que afrontan algunas de estas instituciones. La magnitud de éstos varía desde debilidades internas superables en el corto plazo con la inversión de recursos modestos, como en el caso del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), para hacer más pertinente su material didáctico, hasta obstáculos no controlables ni de solución previsible en el corto plazo, como el antagonismo entre las instituciones del sector público y privado de Nicaragua, o el impacto de la guerra en este país en las funciones y logros de las instituciones de apoyo, y el mismo fenómeno -aunque en grado menos dramático- causado por la guerrilla en El Salvador.

E. CREDITO

Una hipótesis ampliamente difundida entre los organismos internacionales de apoyo, gobierno, instituciones locales de fomento y los propios empresarios, es que: *a mayor cantidad de crédito disponible y otorgado, mayor será el desarrollo producido en el sector de la PYME.* El tema del crédito es uno de los que se encuentra con mayor abundancia en estudios, reuniones, simposios, seminarios y programas para el desarrollo de la PYME.

Cuadro 1-9

CENTROAMERICA: Principales Debilidades y Obstáculos a la Gestión de las Instituciones de Apoyo a la PYME

	Debilidades Internas	Obstaculos Externos
<p>GUATEMALA CORFINA</p> <p>MECAP</p> <p>ALIANZA</p> <p>FUNDACION DEL CENTAVO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta capacidad operativa para conseguir desembolsos de los organismos financiadores internacionales(1) • Enfoque muy teorico en los programas de capacitación(3) --- • Dificultad de acceso a las fuentes de financiamiento.(6) 	<ul style="list-style-type: none"> • Perdida de imagen • Alta tasa de morosidad en créditos a empresas grandes.(2) • Nivel educativo muy bajo de los usuarios.(4) • Desconfianza y resistencia al cambio de los beneficiarios(5) ---
<p>EL SALVADOR</p> <p>CENAP</p> <p>PEGAPE</p>	<ul style="list-style-type: none"> --- • Divulgación insuficiente no permite comprensión por parte del usuario de los servicios ofrecidos.(8) • Subutilización de la capacidad de colocaciones.(10) • Falta de un lenguaje común entre los funcionarios y los empresarios.(14) 	<p>En general, celos institucionales y popularización política que dificulta esfuerzos donde se requiere cooperación.(7)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disminución de la subvención estatal.(9) • Morosidad de los prestatarios.(11) • Eliminación de la subvención estatal y disminución de recursos externos.(12) • Imagen de burocratismo.(13)

(Continúa en página siguiente)

(Viene de pagina anterior)

	Debilidades Internas	Obstáculos Externos
		En general, consecuencia del desgaste económico y social causado por la guerrilla interna.(15)
HONDURAS ANMPI	<ul style="list-style-type: none"> Falta examen previo a la consecución de créditos (FOGAPIN).(16) 	<ul style="list-style-type: none"> Creencia de que los fondos son regalados.(16a) Falta capacidad administrativa de los miembros de la asociación.(17) Falta credibilidad en la capacidad de la organización.(18)
ANDI	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad incipiente para coordinar el conjunto de instituciones.(19) 	<ul style="list-style-type: none"> Imagen de que ANDI trabaja en forma preferencial para las empresas industriales grandes.(19a)
IDIH	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica débil por saturación de trabajo de supervisores-promotores.(20) 	<ul style="list-style-type: none"> Poca receptividad por parte de los beneficiarios.(21) Empresas grandes se fraccionan para recibir beneficios.(22)
FONDEI	---	<ul style="list-style-type: none"> Dependencia de recursos externos en un 91%.(23)
CDI	---	<ul style="list-style-type: none"> Alta morosidad.(24)
IMFOP	<ul style="list-style-type: none"> Subutilización del personal de asesoría por incumplimiento de metas de número de cursos y seminarios.(25) Deficiencia promocional. Desmotivación de asesores. Falta de supervisión.(28) 	<ul style="list-style-type: none"> Indiferencia de pequeños empresarios a la oferta de servicios de la institución.(26) Imagen deteriorada de la institución.(27)

(Continúa en pagina siguiente)

(Viene de página anterior)

	Debilidades Internas	Obstáculos Externos
<p>NICARAGUA CALIN</p> <p>CAMARA DE COMERCIO</p>	<p>Disminución de su capacidad operativa.(29)</p> <p>Dificultades operativas para la defensa de los intereses de sus asociados.(31)</p> <ul style="list-style-type: none"> • En general: poca capacidad instalada frente a las necesidades crecientes del sector. • Pérdida de énfasis en las empresas individuales por parte de las instituciones publicas. • Disminución de la motivación por parte de los funcionarios de las instituciones.(33) 	<p>Antagonismo con el sector gubernamental.(30)</p> <p>Restricciones gubernamentales al desenvolvimiento de las actividades en este sector.(32)</p> <p>En general: Impacto de la guerra de desgaste sufrida por el país en sus fronteras con Honduras y Costa Rica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posiciones antagónicas entre las instituciones gubernamentales y los representantes del sector privado.(33)
<p>COSTA RICA CADIN</p> <p>ANDA</p> <p>ADAPTE</p>	<p>Falta de desarrollo institucional para constituirse en fuerte presión de apoyo a la PYME.(34)</p> <p>Recursos financieros limitados.(36)</p> <p>Recursos financieros escasos.(37)</p>	<p>General. Falta de promulgación de una ley de fomento a la PYME.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dificultades en la coordinación entre las instituciones de apoyo. • Falta de incorporación de la PYME en los planes nacionales de desarrollo.(35) <p>---</p> <p>---</p>

(Viene de página anterior)

	Debilidades Internas	Obstáculos Externos
FUCODES	Falta de recursos humanos para afrontar la promoción, capacitación, supervisión y análisis de proyectos.(38)	---
INA	<ul style="list-style-type: none"> • Material didáctico muy general y preceptivo. • Orientación funcional al obrero más que al empresario.(39) 	---

- (1) INCAE "Diagnostico General de La Situación de La Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala" Jun. 1985. p.47
- (2) INCAE Op. cit. p.481
- (3) (4) INCAE Op. cit. p.55
- (5) INCAE Op. cit. p.78
- (6) INCAE Op. cit. p.88
- (7) Observación hecha por el autor en seminario sobre "Estrategia para el desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa en El Salvador" con asistencia de 71 participantes de los cuales 34 eran ejecutivos, y funcionarios de asistencia en instituciones de apoyo a la PYME. Marzo/84
- (8) (9) INCAE "Diagnostico General de La Situación de La Pequeña y Mediana Empresa en El Salvador. Dic. 1984. p.69
- (10) INCAE Op. cit. p.86
- (11) INCAE Op. cit. p.87
- (12) INCAE Op. cit. p.83
- (13) INCAE Op. cit. p.88
- (14) INCAE Op. cit. p.69
- (15) INCAE Op. cit. p.87
- (16) INCAE "Diagnostico General de La Situación de La Pequeña y Mediana Empresa en Honduras". Nov. 1984 p.65
- (17) INCAE Op. cit. p.66
- (18) INCAE Op. cit. p.66
- (19) Observación del autor en el taller de trabajo de instituciones Hondureñas de apoyo a la PYME, en el que participaron 24 instituciones locales e internacionales de apoyo a la PYME. Nov. 1985.
- (20) INCAE Op. cit. p.71
- (21) INCAE Op. cit. p.72
- (22) INCAE Op. cit. p.76
- (23) INCAE Op. cit. p.84
- (24) INCAE Op. cit. p.85
- (25) INCAE Op. cit. p.90
- (26) INCAE Op. cit. p.90
- (27) INCAE Op. cit. p.91
- (28) INCAE Op. cit. p.91
- (29) INCAE "Diagnostico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Nicaragua" 1984. p.39
- (30) INCAE Op. cit. p.39
- (31) INCAE Op. cit. p.42
- (32) INCAE Op. cit. p.42
- (33) Observaciones del autor en el primer taller de trabajo de la Asociación Nicaraguense de Extensio-nistas para la Pequeña y Mediana Empresa, ANEPYME. Oct. 1985.
- (34) INCAE "Diagnostico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Costa Rica. Abril 1985. p.52
- (35) INCAE Op. cit. p.62
- (36) INCAE Op. cit. p.73
- (37) INCAE Op. cit. p.77
- (38) INCAE Op. cit. p.83
- (39) INCAE Op. cit. p.107

En el Primer Simposio Latinoamericano y del Caribe sobre pequeña y mediana empresa, realizado en junio de 1977, el presidente de la comisión de pequeños y medianos empresarios de Venezuela categorizó los problemas de la PYME en su país señalando que el más importante de ellos era el del financiamiento.²⁷ En el mismo simposio, el delegado de la Federación y Centro de Comerciantes resaltó el problema del financiamiento, precedido solamente por el de la indefinición de lo que es una PYME.²⁸ La exposición del representante de la Federación Patronal Venezolana de Comerciantes se refirió a la creación de un "nuevo sistema de financiamiento positivo-reivindicativo", mediante un fondo de inversiones que la satisficiera de financiamiento a largo plazo.²⁹ El representante de Costa Rica se refirió al crédito como un excelente instrumento de educación empresarial y como vehículo de acceso a una adecuada asistencia técnica.³⁰ El representante de la Cámara de Industrias de Nicaragua indicó cómo muchos mecanismos de apoyo se quedan en la teoría, porque no hay acceso al financiamiento.³¹

La mayor parte de los esfuerzos para proporcionar financiamiento a la PYME en condiciones favorables, se relacionan con los problemas asociados al proceso de crédito. Uno de ellos se denomina "el síndrome del banquero conservador", que se refiere a la gran importancia que se suele dar a las garantías que se solicitan para asegurar el repago de los préstamos. Dentro de los programas de asistencia, suelen, pues, encontrarse componentes de adiestramiento para la preparación y evalua-

27. Primer Simposio Latino-Americano e Do Caribe de Pequena e Media Empresa (Rio de Janeiro, Brasil, Junio 1977), p.117.

28. *Ibid.*, p.169

29. *Ibid.*, p.250

30. *Ibid.*, p.96

31. *Ibid.*, p.163

ción de proyectos y el control de los saldos insolutos, que amplían la experiencia y el conocimiento de los analistas de crédito con relación a las características del pequeño y mediano empresario.³²

Sobre este tema, el seminario acerca el financiamiento y asistencia a la pequeña y mediana empresa, realizado en Arequipa, Perú, en diciembre de 1977, concluía:

El crédito deberá llegar al beneficiario con oportunidad y en monto suficiente... Para la buena ejecución de una operación financiera resulta absolutamente deseable considerar que el proceso de préstamo se lleve a cabo en el menor tiempo posible... La relación de la entidad financiera con el prestatario no termina con la aprobación del préstamo. Para que el préstamo no presente problemas, es imperativo establecer lo antes posible una relación continua de supervisión y asistencia con el prestatario que se deberá mantener durante la vigencia del crédito.³³

Ocho años más tarde, en el "*II Seminario Centoamericano y del Caribe sobre la promoción de la pequeña empresa*", acerca del sistema de la banca nacional y el sistema internacional de fomento para la pequeña empresa, se propusieron las siguientes conclusiones sobre el rol de la banca de fomento en el financiamiento de la pequeña empresa:

El apoyo de la banca de fomento en el financiamiento a la pequeña empresa es débil.

Los trámites son lentos y engorrosos en los procesos de recepción, análisis, otorgamiento y desembolso

32. Hunt, *op. cit.*, p.16

33. ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo). "Seminario Hispano Andino sobre la Pequeña y Mediana Empresa" (Arequipa, Perú: Diciembre de 1977), p.28.

de los créditos destinados a la pequeña empresa. Los planes de los gobiernos y de las instituciones de apoyo a la pequeña empresa son inadecuados. Falta educación crediticia a los usuarios del crédito. Faltan programas que faciliten el mercadeo y la comercialización.³⁴

Sobre el apoyo del sistema financiero internacional y regional para el desarrollo de programas de fomento de la pequeña empresa y de organismos de cooperación y desarrollo, las conclusiones fueron las siguientes:

La tramitación de financiamiento ante organismos internacionales resulta engorroso y largo.

En algunos casos existe manejo inadecuado de los fondos provenientes de organismos internacionales.

Hay exceso de burocracia en los organismos internacionales para la concesión de créditos.

Los organismos internacionales aplican criterios unilaterales en la preparación de los convenios y contratos.

Falta de integración de los criterios utilizados por parte de los organismos internacionales.

Hay influencia de criterios no financieros ni técnicos en la elegibilidad de los proyectos.

Hay influencia extra-regional en los criterios de selección de proyectos.

Falta apoyo a la consultoría local.

Las recomendaciones sobre el rol de la banca de fomento que se formularon en ese seminario, fueron las siguientes:

34. ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo), "II Seminario Centroamericano y del Caribe sobre promoción de la pequeña empresa". (Tegucigalpa, Honduras: Octubre de 1985), Grupo No. 1, p.2 y siguientes.

Agilizar la fluidez de recursos financieros de la banca de fomento en apoyo de la pequeña empresa. Crear o revitalizar las instituciones específicas orientadas hacia la atención de la pequeña empresa.

Crear o revitalizar los fondos de garantía para la pequeña empresa.

Establecer sistemas adecuados y oportunos de investigación e información en apoyo a la pequeña empresa.

Fortalecer la capacitación en las ramas de asistencia técnica, educación crediticia y apoyo efectivo a la comercialización de la pequeña empresa.

Apoyar la comercialización internacional de productos no tradicionales.

Diseñar procesos administrativos consecuentes con las operaciones de la pequeña empresa.

Aunque existe un amplio consenso entre las instituciones de apoyo sobre la importancia del crédito abundante y oportuno para el desarrollo de la PYME, se da igualmente una ponderación cada vez mayor a otros requerimientos de índole no financiera para conseguir este desarrollo, tales como la creación de capacidad en la selección de proyectos; en la gestión administrativa y contable; en la incorporación de nueva tecnología; y en el mercado de los productos.³⁵

F. ASISTENCIA TECNICA

La hipótesis en cuestión podría plantearse así: *La posibilidad de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas tiende a ser mayor cuando este sector cuenta con un fácil acceso a la información técnica, a la asistencia en problemas de fabricación y a facilidades para la*

35. *Ibid.*, pp. 13-16.

preparación, mantenimiento o sustitución del equipo de producción.

Con base implícita o explícita en esta hipótesis, han surgido en los países centroamericanos, instituciones de apoyo o programas dentro de las instituciones ya existentes, cuyo fin es el de proveer asistencia y capacitación técnica a las empresas. La asistencia a las pequeñas empresas en Centroamérica suele proceder de diversas fuentes, entre las que cabe destacar:

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 1. Centro de perfeccionamiento en materia de gestión y productividad. | El Salvador, Honduras |
| 2. Institutos y colegios técnicos. | Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala. |
| 3. Asociaciones profesionales y gremiales. | El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica. |
| 4. Fundaciones para el desarrollo. | El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala. |
| 5. Servicios universitarios de investigación y desarrollo. | Honduras. |

El primer intento serio de cuantificar la aportación del cambio tecnológico al crecimiento económico, fue la publicación en los años 1956 y 1957 de los trabajos de Abramovitz y Solow, respectivamente, en los que se ponían de manifiesto que algunas de las fuerzas que con-

forman el cambio tecnológico son en gran medida de tipo económico.³⁶

Las discusiones más recientes no cuestionan la importancia de la tecnología; más bien se refieren a las formas que serían más apropiadas para que pequeñas y medianas empresas se abastezcan de éstas. En el caso centroamericano, la forma más usual de procurársela suele ser la recepción y asimilación de la producida en el exterior. Sin embargo, el grado de asimilación de la tecnología adquirida en el exterior puede considerarse como muy escaso. Esto ha dado impulso a otra forma de incorporación de tecnología, a la que se comienza a dar algún tipo de apoyo, que consiste en la producción de tecnología intermedia propia.

Entre las conclusiones del primer Simposio Latinoamericano y del Caribe sobre la Pequeña y Mediana Empresa (SLAMP), los representantes del Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESCO) de España, propusieron las siguientes:

- Es necesario, cualquiera que sea la estructura productiva de un país, la implantación progresiva de una política de fomento a la investigación científica y técnica capaz de asegurar un determinado nivel tecnológico propio.
- Teniendo en cuenta la abundancia de mano de obra en los países en desarrollo, la fuerte incidencia de la PYME en su estructura productiva y el potencial generador de empleo del que disponen estas empresas, tanto las importaciones de tecnología como su propia capacidad para crearla deberían estar orientadas preferentemente hacia las tecnologías, procesos y sistemas que favorezcan la utilización intensiva del factor trabajo.
- Las PYME no están incapacitadas para la investigación por el solo condicionamiento de su tamaño.

36. Primer Simposio..., *op. cit.*, p.35

Sin embargo, para que esta capacidad potencial encuentre su cauce, es preciso establecer, en el contexto de una política nacional de fomento de la investigación y la tecnología, toda una serie de apoyos e instituciones específicas, entre las que destacamos medidas legales para estimular las innovaciones de la PYME, organismos gubernamentales de PYME y centros de investigación industrial que contemplen en su propio terreno las necesidades y los problemas de la PYME.³⁷

El proyecto IV del Research Associates Technology and Development Institute, East-West Centre, de Honolulu, Hawaii, E.U.³⁸ contempla que el propósito del cambio tecnológico consiste en promover el espíritu de innovación y la difusión tecnológica mediante experimentos multidisciplinarios orientados hacia tres objetivos principales:

- (1) Promoción de innovadores locales y lanzamiento de proyectos basados en una mejor definición de las necesidades locales y en la transferencia de tecnología apropiada.
- (2) Aumento de las capacidades del personal local y de los organismos de desarrollo para que ayuden

37. *Ibid.*, p.92

38. Dentro del marco de esfuerzo multinacional que está llevando a cabo el Instituto, se realizan investigaciones, experimentos y programas de enseñanza relacionados con seis factores interdependientes, que de acuerdo con investigaciones previas del propio Instituto, son las que más decididamente influyen en el desarrollo y la expansión de las empresas con miras a la creación de un mayor número de empleos. Estos factores son: (1) El empresario; su perfil; selección y perfeccionamiento; (2) La enseñanza general y el espíritu de empresa; (3) Desarrollo y validación de programas de formación en materia de dirección de empresas destinados a pequeños empresarios; (4) Promoción a nivel local de innovadores y agentes de cambio tecnológico; (5) Expansión empresarial y aumento de empleos; (6) Evaluación y comparación de un país con otro, de programas de desarrollo del espíritu de empresa.

a los empresarios y comunidades locales a: (a) obtener la información e ideas idóneas en el campo técnico; (b) conocer mejor el mercado local y regional; (c) evaluar y, si procede, modificar los productos, procesos y prototipos; (d) realizar análisis de pre-factibilidad y factibilidad; (e) ejecutar los proyectos.

(3) Aceleración del desarrollo y utilización de informaciones sobre sectores industriales... que faciliten el fomento de centros nacionales e internacionales de intercambio sobre tecnologías alternativas y sobre factores que influyen en su utilización y adaptación.³⁹

El programa de asistencia técnica más concreto, en funcionamiento en Centroamérica, es el denominado Programa de Tecnología Rural, (PTR) de Honduras, manejado por el Centro de Desarrollo Industrial (CDI), a través del cual se intenta incorporar mejoras tecnológicas en el procesamiento de frutas y verduras, carne y embutidos; y en la elaboración más tecnificada de productos tradicionales, como los dulces criollos, las tajaditas de plátano y otros. En el área metalmecánica se avanza en la fabricación de tecnologías de bajo costo para uso agrícola e industrial, entre las que se cuenta con arados de diversos tipos, silos metálicos, arietes hidráulicos, picadores de pasto, y rayadores de yuca y de coco, entre otras.⁴⁰

El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) también adelanta, desde 1981, un programa denominado "Leña y Fuentes Alternas de Energía", dentro del cual han generado una serie

39. Richard Morse, "El empresario y la satisfacción de las necesidades de la comunidad", en Neck, *op. cit.*, pp. 59-60

40. "Enfoque del Programa de Tecnologías Rurales (PTR) del Centro de Desarrollo Industrial en el desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa Rural", documento presentado en ALIDE, II Seminario Centroamericano..., *op. cit.*, pp.4-6.

de tecnologías que se encuentran en la fase de difusión, en las que se cuentan estufas de leña doméstica para la distribución masiva; un horno mejorado de calentamiento de agua con energía solar; y un secador solar de bandejas.⁴¹ Otras iniciativas en este campo las están realizando el Ministerio de Recursos Naturales de Honduras con el Organismo de Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE), a través del Proyecto de Mecanización Agrícola (PROMECH), cuyo principal objetivo es el fabricar y facilitar la transferencia de la tecnología de herramientas e implementos agrícolas.⁴² En el caso de Nicaragua, las dificultades crecientes para la adquisición de nuevos equipos y herramientas, o repuestos para los existentes, han forzado la necesidad de la producción local de piezas para los equipos, a la innovación o ajuste de los mismos, para prolongar su vida de servicio, y a la sustitución de materias primas y suministros para el procesamiento del cuero, entre otras cosas.

G. ASISTENCIA GERENCIAL

Otro de los factores que es considerado como un elemento clave del desarrollo de la pequeña y mediana empresa, es el "consejo y asistencia en la planeación, organización, control, seguimiento y aplicación de medidas correctivas en las principales áreas de gerencia".⁴³ Como en las otras hipótesis relacionadas con el logro del desarrollo de la PYME a través del suministro de recursos básicos, se supone: *a una mayor abundancia y calidad de la asistencia gerencial, mayor será la probabi-*

41. "Cambio Tecnológico y Necesidades de Capitalización de la Pequeña Empresa". Documento presentado por el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) en *Ibid.*, pp.4-11.

42. "Experiencias obtenidas por proyectos de mecanización agrícola a través de tecnología apropiada", Documento presentado por el Proyecto de Mecanización Agrícola COSUDE-Honduras, PROMECH, en *Ibid.*, p.8.

43. Neck, *op. cit.*, p 224.

lidad de la pequeña y mediana empresa para lograr su desarrollo.

Los servicios que se suponen forman parte de la asistencia gerencial, incluyen: entrenamiento y consultoría en administración de recursos humanos, administración financiera, administración de la producción, y mercado, tanto para los directores empresarios como para sus colaboradores. Se afirma que cuando esta asistencia es proporcionada por personas bien entrenadas, y puede ser suministrada en forma individual a distintas empresas, esta asistencia gerencial se convierte en un medio para alcanzar mejor posición financiera o de productividad, o ayuda a resolver problemas relativos a la estructura organizacional, o en la identificación de obstáculos y oportunidades para la expansión o la diversificación del mercado.⁴⁴

Entre las múltiples razones que se utilizan como argumentos para proporcionar la asistencia gerencial a la PYME, se pueden citar, entre otras:

- Una dirección frecuentemente unipersonal, permite escasamente dar las respuestas técnicas, comerciales y administrativas que exige la conducción de una empresa, con algún grado de complejidad. En estas empresas pequeñas no se observan pautas objetivas de desempeño, lo que dificulta el trabajo en equipo. Los niveles tácticos no son elevados a niveles de estrategia... (su) sistema de información (es) reducido y trabado por falta de métodos y recursos de procedimiento.⁴⁵
- Dentro de la amplia variedad de dificultades que deben afrontar las pequeñas empresas se encuentra la del manejo operativo de la empresa, y

44. Hunt, *op. cit.*, p.17

45. Primer Simposio..., *op. cit.*, p.156. "Identidad y Productividad en la Pequeña y Mediana Industria" (Junio 1977).

que tiene relación con la aplicación de técnicas de administración de negocios, técnicas financieras y técnicas contables, y en general aquéllas que conllevan optimizar la rentabilidad de la empresa.. además.. de los derivados de la gestión de personal y de distribución del trabajo administrativo. ⁴⁶

- Uno de los puntos débiles fundamentales en el desarrollo de la pequeña empresa es precisamente su dirección... ella está generalmente en manos de una o dos personas, cuyos errores pueden afectar la supervivencia misma de la empresa... Es lógico entonces que se preste más cuidado a la selección, formación y perfeccionamiento del empresario/gerente de dichas empresas.⁴⁷

La asistencia gerencial para la PYME empezó a cobrar importancia en los foros internacionales a partir de 1966, durante la reunión del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, donde se hizo alusión especial a las necesidades de desarrollo gerencial de la pequeña empresa, interés reforzado en 1967 y 1976, año a partir del cual se analizan periódicamente las actividades que en esta esfera realiza el Servicio de Desarrollo Gerencial.⁴⁸

Entre los años 1976 y 1981, la OIT recogió información proveniente de más de cien países sobre los programas de formación en el sector de la pequeña industria. Las conclusiones del examen de estos programas proporcionan una idea bastante completa de la situación de Centroamérica en este campo.

46. Alide, *op. cit.*, p.421

47. OIT, "Desarrollo de la Pequeña Empresa en el Istmo Centroamericano" (Ginebra: 1981), p.63.

48. OIT, "Programas de Desarrollo de la Pequeña Empresa" (Ginebra: 1982), pp. 9-11.

1. La comprobación de tipo gerencial más sorprendente fue que la formación se proporcionaba en muy pocas ocasiones acompañada de otras formas de asistencia técnica y financiera. En los pocos casos en que los aportes institucionales (y políticos) fueron hechos de manera integrada, se obtuvieron resultados en la formación netamente superiores a los logros cuando los aportes se hicieron separadamente...
2. Sólo unos pocos programas de desarrollo de la pequeña empresa se basaron en una estrategia de gestión que identificara los factores prioritarios, prescribiera los niveles y la oportunidad apropiada para las intervenciones, utilizara un sistema de control para medir el impacto y la eficiencia, y contara con objetivos programáticos concretos...
3. La mayoría de los programas se basaron más bien en los recursos que en las necesidades.
4. Se hizo evidente que no se habían llevado a cabo las investigaciones necesarias.
5. Se repitieron las pautas tradicionales de planificación, ejecución y evaluación de los programas, con la sola participación de las "altas esferas", excluyendo a los empresarios de su formulación y puesta en práctica.
6. Se constató el costo anormalmente elevado de los servicios prestados a las pequeñas empresas por concepto de formación y extensión...⁴⁹

El cuadro 1-10 muestra las áreas de contribución más importantes de las organizaciones de formación y

49. OIT, *op. cit.*, pp. 13-14.

perfeccionamiento gerencial al sector de la PYME en Centroamérica. Según Colin B. Guthrie⁵⁰ el programa más avanzado y más novedoso de asistencia gerencial en Centroamérica, era el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica. Este programa se inició en colaboración con CANAPI, realizando una identificación de las principales deficiencias administrativas de las pequeñas industrias costarricenses. A la fase de preparación previa mediante el diagnóstico, le sigue un proceso de sensibilización de los beneficiarios potenciales seleccionados a través del banco de datos computarizados de las empresas de Costa Rica. Como resultado de estas dos primeras etapas, el programa desarrolló una serie de doce cursos dirigidos a la preparación en la administración básica de la empresa, y organización de la producción. Este servicio de capacitación es, a su vez, acompañado de un proceso de consultoría mediante el cual un beneficiario expone ante un grupo de otros ocho o diez empresarios, el problema que más afecta a su empresa. Los demás empresarios lo analizan y ayudan con sus opiniones a ofrecer algún tipo de solución al problema expuesto. Los asesores del INA colaboran ofreciendo indicaciones técnicas u organizando reuniones con expertos de la institución.

En todos los demás casos, el enfoque de asistencia o capacitación, como un medio de primera magnitud para el fortalecimiento de las empresas pequeñas y medianas, ha tenido poco énfasis entre las instituciones centroamericanas de apoyo a este sector.

H. FACTORES MOTIVACIONALES

La posibilidad de que los factores psicológicos sean una determinante clave en la formación y éxito empre-

50. Colin B. Guthrie, experto de la Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Departamento de Entrenamiento, en la rama de Desarrollo Gerencial, entrevistado por el autor en agosto de 1985.

Cuadro 1-10
CENTROAMERICA: Contribución de los organismos de formación y perfeccionamiento gerencial al sector de la PYME*

PAIS/ INSTITUCION	PROGRAMAS	OBJETIVOS	CARACTERIS- TICAS	RELACIONES DE COORDINACION
GUATEMALA INTECAP (Instituto Técnico de Capacitación y Productividad)	Cursos de perfeccionamiento a nivel gerencial.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitar y dar asistencia a pequeñas empresas. 2. Investigar, diseñar y hacer viables modelos empresariales para la creación de nuevas empresas. 3. Coordinar y desarrollar acciones de apoyo con otras entidades. 	Orientada a las áreas de administración, producción, comercialización y finanzas. Metodología expositiva. Cursos cortos (20-30 hrs.) Manuales técnicos, de apoyo. 140 programas por año, con 2800 participantes.	Apoyo a ejecución de proyectos de CORFINA. Apoyo a los programas de INACOP.
EL SALVADOR CENAP (Centro Nacional de Productividad).	Capacitación técnica y administrativa de empresas y trabajadores.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitar a pequeños empresarios. 	Realizado a través de unidades ejecutoras propias o de otras instituciones.	Coordinación con: Ministerio de Trabajo Bachillerato diversificado.

(Continúa en página siguiente)

PAIS/ INSTITUCION	PROGRAMAS	OBJETIVOS	CARACTERIS- TICAS	RELACIONES DE COORDINACION
	Formación de asesores para la pequeña y mediana empresa.	2. Formar mandos medios. 3. Atender el sector de la PYME mediante un programa de asesoría.	(en proceso de formalización).	Universidades. Instituto Tecnológico (como unidades ejecutoras previstas) Comité Técnico de Formación Profesional para un programa de documentación.
HONDURAS IMFOP (Instituto Nacional de Formación Profesional)	Seminarios de Desarrollo Gerencial.	1. Proporcionar apoyo técnico de los centros de INFOP a las pequeñas y medianas empresas. 2. Proporcionar capacitación gerencial.	En proceso de adecuación de material didáctico. Pretende servicios de: <ul style="list-style-type: none"> • Organización de visitas • Demostraciones y explicaciones individualizadas. • Elaboración de respuestas. 	Colaboración con ANMPI mediante consultas. Promesa de colaboración con ANDI.

(Viene de página anterior)

PAIS/ INSTITUCION	PROGRAMAS	OBJETIVOS	CARACTERIS- TICAS	RELACIONES DE COORDINACION
			<ul style="list-style-type: none">• Asesoría en compra de equipo.• Análisis de laboratorio.	
NICARAGUA CADIN (Cámara de Industrias de Nicaragua).	Seminarios de capacitación administrativa.	<ol style="list-style-type: none">1. Proporcionar capacitación gerencial.2. Proporcionar la defensa del sector.	Conferencias, seminarios o cursos de corta duración. Reuniones gerenciales.	
COSTA RICA INA (Instituto Nacional de Aprendizaje)	Programa de capacitación gerencial a la pequeña empresa.	<ol style="list-style-type: none">1. Difundir las técnicas modernas de gestión.2. Erradicar métodos empíricos de administración.3. Contribuir a la promoción económica y social de los costarricenses.	Una etapa previa de diagnóstico sectorial o regional. Una primera etapa de sensibilización y determinación de necesidades. Una etapa de diagnóstico específico de la empresa. Selección de	Coordinación con las Cámaras industriales mediante comites de enlace. Colaboración con las confederaciones sindicales.

(Viene de página anterior)

PAIS/ INSTITUCION	PROGRAMAS	OBJETIVOS	CARACTERIS- TICAS	RELACIONES DE COORDINACION
		<ol style="list-style-type: none"> 4. Promover la producción en serie. 5. Independizar la calidad del producto de la habilidad individual. 6. Reducir los costos de producción. 7. Ensanchar el ámbito del mercado de la empresa. 	<p>participantes y programación de cursos. Capacitación ligada a la consultoría. Asesoría en 4 etapas: (1) Formación teórica. (2) Aplicación supervisada. (3) Aplicación asesorada. (4) Evaluación de resultados</p> <p>Los programas son promovidos a nivel masivo.</p>	

* Preparado por el autor con base en OIT "Desarrollo de la Pequeña Empresa en el Istmo Centroamericano" (Ginebra 1981) paginas 107 a 155

sarial, ha ocupado un lugar importante en la investigación de profesionales del desarrollo y de la administración de empresas. Inclusive, se ha llegado a establecer que *los factores motivacionales pueden ser no solamente elementos decisivos en el éxito empresarial, sino en la tasa de desarrollo general de una nación.*⁵¹

El trabajo de McClelland enfatiza la importancia de los deseos por alcanzar la excelencia, denominado "necesidad de logro". Esta necesidad de logro, según McClelland, propicia acciones innovativas que suponen la asunción de riesgo que, además, estarían relacionados en la obtención de éxitos empresariales. Para los efectos prácticos, el conocimiento de esta relación entre la necesidad de logro y el éxito empresarial, puede facilitar el diseño de programas de asistencia y crédito a grupos de empresarios con una motivación de logro apropiada. El propio McClelland sugirió la posibilidad de desarrollar a bajo costo programas para inculcar en los individuos la motivación de logro.

Durante varios años la Organización para el Desarrollo Industrial (UNIDO), estuvo usando activamente programas de entrenamiento para la motivación de logro en programas de apoyo al desarrollo de pequeñas empresas. El resultado de estos esfuerzos ha sido reportado como positivo y como productor de un excelente retorno sobre la inversión.⁵²

La aceptación de la hipótesis de una gran influencia de los factores psicológicos en el desarrollo empresarial, puede dar origen a programas de entrenamiento motivacional, investigaciones sobre las necesidades gerenciales en empresa de tamaño diferente, en diferentes etapas de desarrollo.⁵³ Pero así como con defensores, este enfoque cuenta con críticos. Estos aceptan que la moti-

51. D.C. McClelland, *The Achieving Society*, (New York: Free Press, 1967).

52. *op. cit.*, p.24.

53. U. Pareek y T.V. Rao, *Developing Entrepreneurship*. (Ahmedabad: India Institute of Management, 1978).

vación empresarial es un factor crítico del desarrollo de las empresas, pero consideran que un énfasis centrado en los motivos profundos de las personas puede ser inefectivo e inapropiado.⁵⁴

Otros autores sugieren que tal enfoque supone una sesgada preferencia por la cultura y el comportamiento occidental. Estos autores ponen de relieve el potencial de sistemas socio-culturales tradicionales, y el rol del empresario para reinterpretar la tradición y para ajustarse a nuevas normas de la economía.⁵⁵

A pesar de sus críticos, este enfoque ha sido adoptado por numerosos técnicos del desarrollo, tanto en países avanzados como en países pobres. En general, la motivación, las preferencias personales y otras características del comportamiento, parecen estar muy relacionadas con el éxito empresarial. En el caso centroamericano, ninguna ha adoptado este enfoque como el principal dentro de su gestión. Sin embargo, algunas como el Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, en Costa Rica, lo incorpora como elemento importante en sus programas de entrenamiento.

I. LA ESTRATEGIA DE LA EMPRESA

Toda empresa que compite en un sector industrial posee una estrategia competitiva, ya sea explícita o implícita.⁵⁶ Así, pues, *la supervivencia, el desarrollo exitoso o el declinamiento o fracaso de una empresa puede ser explicado por una buena o mala combinación de los fines (metas) por los cuales se está esforzando la empresa, y los medios (políticas) con los cuales se está buscando*

54. Hunt, *op. cit.*, p.24

55. M. Singer. "Religion and Social Change in India: The Max Weber Thesis, phase three" *Economic Development and Cultural Change* (July 1966).

56. Michael E. Porter, *Estrategia Competitiva: Técnica para el análisis de sectores industriales y de la competencia*. (México: Compañía Editora Continental, 1982), p.13.

*do llegar a ellos.*⁵⁷ Este enfoque, más que sustituir o competir con los enfoques discutidos anteriormente, comprende una serie de elementos que incluyen los factores examinados anteriormente así:

Contexto en el cual se formula la estrategia	Factores considerados como claves en el desarrollo de la PYME
1. Fuerzas y debilidades de la empresa	Necesidades de recurso. Necesidades de asistencia técnica.
2. Valores personales del empresario propietario.	Motivación empresarial y otros factores psicológicos en el comportamiento del empresario.
3. Oportunidades y riesgos del entorno.	Condiciones económicas. Factores sociales. Política Pública. Capacidad de las instituciones de apoyo.
4. Expectativas sociales de más amplitud.	Factores sociales.

La esencia de la formulación de una estrategia (y por lo tanto la posibilidad de desarrollo o estancamiento) consiste en relacionar a una empresa con su medio ambiente. Aunque el entorno relevante es muy amplio y abarca tanto fuerzas sociales como económicas, el aspecto clave del entorno de la empresa es el sector o sectores industriales en los cuales compete.⁵⁸

57. *Ibid.*, p.17.

58. *Ibid.*, p.23.

No parece existir duda alguna en cuanto a la importancia de la estrategia como factor determinante del éxito de la empresa. Sin embargo, hasta la fecha no se ha realizado ningún trabajo de investigación que explore las características de las estrategias de pequeñas y medianas empresas en el contexto centroamericano. La literatura más general, sigue siendo la referencia más próxima sobre el tema. Algunos de estos trabajos apuntan en forma preceptiva a las condiciones en que se desenvuelve la pequeña empresa en Centroamérica.

Frank F. Gilmore ⁵⁹ sugiere un método sencillo y práctico en seis pasos progresivos para formular o reformular la estrategia, que acompaña con un conjunto de preguntas útiles para guiar la discusión de un grupo que ayudaría en este proceso de formulación. Kotter y Schlesinger ⁶⁰ sugieren cómo un gerente puede mejorar el éxito de su gestión, cuando se requieren estrategias que implican cambios organizacionales. Thiertart, ⁶¹ después de examinar 569 pequeñas empresas en situación declinante, sugiere que en la fase introductoria y de crecimiento de una empresa, la estrategia apropiada parece ser la de "liderazgo", mientras que la estrategia de "nicho de mercado" suele ser la que más se ajusta a la fase de madurez y que, finalmente, ante una situación declinante puede desarrollar una estrategia de encojimiento o contracción. Chakravarthy ⁶² presenta la estrategia como un proceso de adaptación, para el cual el propietario/gerente debe desarrollar habilidades, no

59. Frank F. Gilmore, "La formulación de estrategias en la pequeña empresa". *Biblioteca Harvard de Administración de Empresas* (No.35, 1974).

60. John P. Kotter y Leonard A. Schlesinger. "Choosing Strategies for Change", *Harvard Business Review*. (Marzo-Abril 1979), pp. 106-113.

61. R.A. Thiertart, y R. Vivas. "Success Strategies for Declining Activities".(Universidad de Paris: Documento mimeografiado, Marzo 1982).

62. Balaji S. Chakravarthy. "Adaptation: a promising metaphor for Strategic Management". *Academy of Management Review* (Vol. 7. No. 1, 1982), pp. 35-44.

solamente para el mero mantenimiento de la empresa, sino para ajustarla a nuevas demandas de crecimiento en tamaño o complejidad de las operaciones.

1.5 Los Factores y Las Respuestas: La Situación Centroamericana

Cada uno de estos nueve factores —condiciones económicas y sociales, la política pública, la capacidad de las instituciones de apoyo, crédito, asistencia técnica y gerencia, motivación de los empresarios, y estrategias empresariales— crea oportunidades para el desarrollo de la PYME pero a la vez presenta obstáculos y amenazas. En cada país de Centroamérica existen programas o acciones relacionadas con cada factor, los cuales se resumen en el cuadro 1-11.

Estos programas existen en todos los países, como veremos en los Capítulos 2 y 4, pero el énfasis difiere en la atención que se da a un factor u otros. En la mayoría de los países se da mayor énfasis a programas de crédito, con menor atención a asistencia técnica y con muy pocas o ningunas acciones orientadas a estimular la motivación de los empresarios.

En diciembre 1985, habiendo completado los diagnósticos de los cinco países de la región, el Director del Programa de PYME de INCAE llevó a cabo un ejercicio con los seis miembros de la facultad que habían participado en esa investigación, con el fin de determinar la situación de cada uno de estos factores en cada país. La metodología utilizada fue una adaptación simplificada en tres rondas del método Delphi, en las cuales se precisaron si las condiciones eran favorables (F) o precarias (P), en una escala de 5. Los resultados se presentan en el cuadro 1-12, en el que se observa que en ningún país se dan las condiciones favorables deseadas (F) en ninguno de los factores considerados; que sólo en Costa Rica los factores sociales y las capacidades de las instituciones de apoyo se encuentran en un nivel mayor que sa-

Cuadro 1-11

CENTROAMERICA: Programas y acciones de fomento o correctivas de los problemas de desarrollo de la PYME y formas institucionales que suelen acometer estos programas.

FACTORES DE DESARROLLO DE LA PYME	PROGRAMAS O ACCIONES DE FOMENTO O CORRECTIVAS DE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO DE LA PYME	FORMAS INSTITUCIONALES QUE SUELEN ACOMETER ESTOS PROGRAMAS	COBERTURA EN LA REGION
1. Condiciones Económicas	Identificación y divulgación de oportunidades de inversión para negocios pequeños. Asesoría en la instalación de empresas. Financiamiento de infraestructura básica. Identificación de posibles empresarios administradores.	Corporaciones de fomento de las pequeñas empresas. Complejos industriales. Servicios de promoción industrial. Corporaciones generales de desarrollo. Bancos de fomento.	Todos los países.
2. Condiciones Sociales	Educación básica. Mejora de los servicios de salud, educación. Promoción de empleo.	Ministerios de Educación, Salud, Trabajo. Instituciones públicas y privadas de asistencia social	Todos los países.
3. Política Pública	Legislación de fomento a la PYME que abarque: financiación, formación, acceso a materias primas y tecnologías apropiadas, acceso a mercados. Fortalecimiento institucional. Apropiaciones presupuestales concretas. Motivación empresarial.	Ministerios de Industria, Comercio, Planeación, Economía. Instituciones de fomento de la PYME.	Todos los países.
4. Capacidad de las instituciones de apoyo.	Fortalecimiento institucional. Incremento de los recursos. Cambios en las estrategias y los procedimientos. Alianzas y programas multi-institucionales.	Las instituciones de cualquier índole vinculadas con el sector.	Todos los países.

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

FACTORES DE DESARROLLO DE LA PYME	PROGRAMAS O ACCIONES DE FOMENTO O CORRECTIVAS DE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO DE LA PYME	FORMAS INSTITUCIONALES QUE SUELEN ACOMETER ESTOS PROGRAMAS	COBERTURA EN LA REGION
5. Crédito	Préstamos subvencionados. Fondos de garantía. Planes de compra a plazo. Bancos sectoriales o ventanillas especiales.	Banco de fomento o industriales. Instituciones de inversión y fomento. Instituciones de ahorro y crédito. Cooperativas. Bancos comerciales, abastecedores.	Todos los países. El mayor énfasis.
6. Asistencia Técnica	Asesoría en utilización de materiales, maquinaria. Realización de investigaciones industriales. Acopio y difusión de información. Promoción de las innovaciones locales. Ensayos de inspección de calidad.	Centros de perfeccionamiento en productividad. Asociaciones profesionales y gremiales. Abastecedores y distribuidores. Consultores.	Todos los países. Segundo grado en énfasis.
7. Asistencia Gerencial.	Diagnósticos sobre la situación de la empresa. Asistencia en administración de personal, legislación laboral. Gestión financiera, costos, crédito, presupuestos. Asistencia en comercialización. Asistencia en gestión de producción.	Centros de perfeccionamiento en gestión. Universidades y escuelas de administración. Cámaras de comercio e industriales.	Todos los países.
8. Motivación Empresarial.	Cursos para propietarios de pequeñas empresas. Cursos de orientación y formación de responsables de crédito de instituciones financieras. Preparación de formadores o extensionistas.	Instituciones de formación empresarial, universidades.	Todos los países. El menor énfasis.

Fuente: Preparado por el autor con base en la serie de documentos:
INCAE: "Diagnóstico general..." op. cit.

tisfactorio (S); y que Nicaragua es el país en donde se da el conjunto más precario de características para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa industrial.

1.6 Estrategias para el Desarrollo de la PYME

Es evidente por los hallazgos y argumentos presentados en las secciones anteriores, que la PYME es un sector de vital importancia económica y social en los países centroamericanos, y que los esfuerzos para el desarrollo de este sector han sido insuficientes hasta la fecha. Esta realidad presenta a los tomadores de decisión en los gobiernos centroamericanos una pregunta clave: cuál debe ser la estrategia del desarrollo de la PYME en el futuro? Para examinar algunas opciones de respuesta a esta pregunta, estudiamos las experiencias y conclusiones de varios autores: de Joseph E. Stepanek, quien ha formulado dos "modelos" de estrategias para acelerar el desarrollo de pequeñas empresas; de Philip A. Neck, quien sugiere algunas alternativas relacionadas a la oferta de servicios; y de John C. Ickis, quien en un estudio previo identificó tres tipos de relación entre instituciones de apoyo y beneficiarios.

A. DOS ESTRATEGIAS GENERICAS

La estrategia para acelerar el desarrollo de la pequeña empresa, según Stepanek,⁶³ se puede definir de acuerdo con once elementos, a saber:

- La definición que se ha adoptado en cada país (o institución) para la PYME.

63. Joseph E. Stepanek, "Estrategias para Acelerar el Desarrollo de la Pequeña Industria", en Neck, *op. cit.*, pp. 45-52.

Cuadro-12
CENTROAMERICA: Situación estimada de ocho variables claves para el desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial

VARIABLE \ PAIS	GUATEMALA					EL SALVADOR					HONDURAS					NICARAGUA					COSTA RICA				
	MP	P	S	F	MF	MP	P	S	F	MF	MP	P	S	F	MF	MP	P	S	F	MF	MP	P	S	F	MF
Condiciones Económicas		X					X						X												
Factores Sociales		X					X					X											X		
Política Pública		X						X				X												X	
Capacidad instalada de las Instituciones de apoyo		X						X				X										X			
Credito		X					X					X						X						X	
Asistencia Técnica		X					X					X					X					X			
Asistencia Gerencial	X						X					X					X						X		
Factores Motivacionales		X					X					X					X						X		

MP: Muy precaria; P: precaria; S: satisfactoria; F: Favorable; MF: Muy favorable

* Preparado por el autor utilizando una adaptación simplificada en 3 rondas del metodo Delphi. La prueba fue realizada con un grupo de seis investigadores de la problemática de la PYME en Centroamérica. Diciembre 1985.
 Elaboración: F. Liguizamon.

- Los objetivos que las autoridades centrales en cada país han señalado al sector.
- El grado de atención o prioridad que se le da al sector en cada país.
- El enfoque básico de servicios, con que se atiende al desarrollo de la PYME en cada país.
- El tipo de incentivos que se ofrece para el fomento del sector.
- El tipo (público o privado) y volumen de instituciones que presentan servicios de consultoría.
- El tipo de servicio predominante en las instituciones de apoyo.
- El grado de importancia que se concede en cada caso a la formación gerencial.
- El grado en que es propugnada la autoasistencia entre los propios empresarios.
- La importancia relativa de la planificación del territorio industrial.
- La tendencia a relacionar la PYME con otros sectores industriales (artesanía o gran industria).

Stepanek clasificó las estrategias para acelerar el desarrollo de las PYME en dos modelos. En el Modelo I, las características de la estrategia se asemejan a los enfoques adoptados entre 1960-1978 por países en proceso de desarrollo. En el Modelo II, las características de la estrategia se asemejan a enfoques adoptados también en regiones en proceso de desarrollo, pero que han logrado una industrialización más acelerada.⁶⁴

64. Stepanek se refiere al surgimiento de la nueva estrategia después de que durante 30 años de planificación y administración de programas de industrialización, los resultados logrados no habían sido satisfactorios, en contraste, con ejemplos de industrialización acelerada en regiones menos desarrolladas, en los últimos tiempos. (cerca de 1978), *Ibid.*, p.48.

Cuadro 1-13

MARCO CONCEPTUAL: Características de las estrategias actuales (1950-1978) y futuras (después de 1978) de promoción de la pequeña industria.

Factor	Estrategia Modelo I	Estrategia Modelo II
1. Definición de PYMEI	El tamaño es función del nivel de capital fijo y el número de empleados (*)	Se complementa la noción de capital fijo con el ratio producción/capital fijo (que varía de una industria a otra) con el fin de maximizar su empleo, independientemente del capital fijo requerido por la empresa.
2. Objetivos	Aumentar empleo y producción. El valor industrial agregado oscila entre 20 y 40%.	Aumento del valor industrial agregado de 30 a 50%.
3. Atención	Las autoridades centrales conceden cierta atención al sector.	Las autoridades centrales conceden particular atención al sector.
4. Enfoque Básico	Asistencia financiera sumada a un asesoramiento limitado.	Políticas y medidas tendientes a alentar el crecimiento. Formación intensiva en materia de gestión y dirección para maximizar los resultados de la política de promoción al sector. Servicios de consultoría. Asistencia financiera.
5. Incentivos*	Subvenciones en caso de recursos escasos. financiación de energía eléctrica, etc.	Subvenciones en caso de recursos abundantes (mano de obra no calificada, etc.) Dependencia reducida de incentivos fi-

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

Factor	Estrategia Modelo I	Estrategia Modelo II
6. Servicios de Consultoria	Gran dependencia de incentivos financieros.	nancieros.
7. Servicio predominante de las instituciones	Proporcionados principalmente por funcionarios publicos.	Proporcionados por una gama más amplia de organismos, incluyendo agencias privadas.
8. Formación	Dependencia sobre todo de organismos especializados de financiación a la pequeña industria.	Dependencia de una amplia gama de instituciones que prestan servicios variados (*).
9. Capacidad autoasistencia	Considerada importante	Considerada esencial sobre todo para el jefe de empresa.
10. Planificación del territorio industrial (*)	Propugnada	Propugnada fuertemente a asociaciones, cooperativas, etc.
11. Interacción sectorial	Se concede importancia a zonas industriales como incentivo a la creación de servicios comunes para la pequeña empresa.	Hincapié en una buena planificación del territorio industrial y en el suministro de servicios públicos. (*)
	Tendencia a relacionar la pequeña industria y la artesanía.	Fomento de relaciones estrechas entre la pequeña y la gran industria.

FUENTE: J.E.Stepanek. *op cit.* p.19

Stepanek expresó estos conceptos en: "An entrepreneurial approach to accelerate small industry development in selected Indian Districts", OIT, abril de 1976. En los aspectos marcados con asterisco se han introducido ligeras modificaciones para adaptarlo al caso centroamericano.

Una descripción esquemática de las características de las estrategias de acuerdo con el Modelo I o II, es la que aparece en el cuadro 1-13.

B. LA OFERTA DE SERVICIOS

Para identificar las etapas mediante las cuales son puestos en marcha los programas de desarrollo a la PYME, se utilizó el modelo de programas de desarrollo en dos etapas propuesto por Philip A. Neck. Este autor sugiere, basado en un modelo similar adoptado en la realización de programas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que son tres los factores primarios que intervienen en un programa de desarrollo:

El sujeto beneficiario de los servicios que, en este caso, serían los pequeños y medianos empresarios industriales.

El agente suministrado de los servicios que, en este caso, serían las instituciones de apoyo.

Los servicios concretos presentados por las instituciones, tales como construcción de infraestructura física, legislación, asistencia técnica y gerencial, financiamiento, capacitación y comercialización, entre otros.

Las dos etapas principales en que Philip Neck indica que pueden ser realizados estos programas, son:

Diagnóstico: etapa en la cual se identifican los problemas a tratar. Para el caso de este estudio, en que interesan particularmente las relaciones entre las instituciones y los beneficiarios, se dará especial atención a determinar las coincidencias o discrepancias entre los servicios prestados por las instituciones y las necesidades sentidas por los beneficiarios. Las discrepancias causarán obstáculos a los programas, mientras que las consonancias entre instituciones y empresarios facilita-

rán la realización y eficiencia de los mismos.

Acción correctiva: es la selección y entrega del servicio o servicios requeridos para la solución del problema o problemas identificados en la etapa de diagnóstico. Neck señala tres alternativas relacionadas con la oferta de servicios:

- *Servicios únicos.* Aquellas agencias de apoyo que ofrecen un solo servicio.
- *Varios servicios.* Aquellas agencias que ofrecen más de un servicio, pero en forma aislada.
- *Servicios integrados.* Aquellas agencias que ofrecen una gama de servicios que son estrechamente relacionados entre sí o integrados.

Por la imposibilidad de medir la eficacia relativa entre diferentes servicios, se adoptó el siguiente enfoque para estimar en una primera aproximación la eficiencia de las acciones correctivas: (a) un servicio único será menos efectivo que varios servicios al mismo beneficiario; (b) varios servicios presentados en forma aislada, será menos efectivo que varios servicios prestados en forma tal que éstos estén estrechamente relacionados entre sí y proporcionen una ayuda integral al beneficiario. En el cuadro 1-14 se presenta este modelo en la forma simplificada en que fue utilizado.

C. LA RELACION EMPRESARIO-AGENCIA DE APOYO

En cuanto a la forma de relación entre los organismos de apoyo y los empresarios, se adoptó una clasificación que resaltaba el grado de participación de los beneficiarios, así: ⁶⁵

65. La clasificación utilizada es una versión adaptada de la taxonomía propuesta por John C. Ickis para identificar estrategias de desarrollo, en David C. Korten and Felipe B. Alfonso, eds., *Bureaucracy and the Poor: Closing the gap*, (West Hartford Conn.: Kumarian Press, 1983), pp.16-43.

Cuadro 1-14

MARCO CONCEPTUAL: Modelo en dos etapas de los programas para el desarrollo de la PYME.

FACTORES PRIMARIOS	DIAGNOSTICO DE LA SITUACION	ACCIONES CORRECTIVAS
El sujeto de los programas: El empresario	Determinación de los problemas del empresario. Coincidencia o discrepancia entre las instituciones de apoyo y los beneficiarios.	Programas para proporcionar al empresario un refuerzo de sus capacidades: técnicas, administrativas y empresariales, o su motivación.
El agente suministrador de los servicios: Las instituciones de apoyo.	Determinación de los problemas en las instituciones de apoyo. Coincidencia o discrepancia entre las instituciones de apoyo y los beneficiarios.	Fortalecimiento institucional. Cambio en los servicios y/o en los procesos de puesta en marcha de los programas.
Servicios: Infraestructura. Legislación Asistencia Financiamiento Comercialización	Identificación de los servicios que serán prestados. Coincidencia o discrepancia entre servicios prestados por las instituciones y necesidades sentidas de los beneficiarios.	<ul style="list-style-type: none"> ← SERVICIO UNICO ← VARIOS SERVICIOS ← SERVICIOS INTEGRADOS

- *Entrega de servicios.* El beneficiario es en este caso un sujeto pasivo. La selección del tipo de servicio y los procesos de entrega son diseñados y puestos en marcha por el organismo de apoyo.
- *Repuesta a las demandas.* En este caso el beneficiario es un sujeto activo en la identificación de sus necesidades críticas y en la presentación de demandas o solicitudes de apoyo, a la cual responden los organismos de apoyo.
- *Asistencia participativa.* En esta modalidad de relación, el beneficiario y la institución de apoyo comparten el diagnóstico de los problemas de la empresa y elaboran conjuntamente un programa de aplicación de las acciones correctivas.

1.7 Hipótesis

Basados en lo anterior, formulamos la siguiente hipótesis: *La estrategia para el desarrollo de la PYME será más eficaz cuando:*

- *sus características se asemejan al Modelo II;*
- *ofrece servicios integrados; y*
- *se relaciona con el empresario mediante la asistencia participativa.*

Creemos que este tipo de estrategias reunirán las siguientes características a los niveles políticos, de programa, y de la relación entre el empresario y la agencia de apoyo:

A nivel estratégico:

- El objetivo del programa está claramente definido y no está concentrado exclusivamente en el aumento del empleo o la producción, sino que se centra en la productividad y en el aumento del valor industrial agregado.

- Las autoridades centrales (ministerios, agencias del gobierno, o personeros del sector empresarial) conceden particular atención y prioridad al sector.
- El conjunto de instituciones de apoyo es amplio, y no se depende exclusivamente de organismos financieros especializados en el financiamiento.
- La formación del empresario es considerada como esencial para el éxito del programa.
- La posibilidad de autoasistencia es propugnada fuertemente entre asociaciones gremiales, cooperativas y empresarios individuales.
- Se fomentan las relaciones entre la pequeña y la mediana empresa, con las industrias más grandes.

A nivel de programa:

- El programa no se centra en la asistencia financiera. Incluye políticas y medidas tendientes a alentar el crecimiento; la formación intensiva en materia de dirección para maximizar los resultados de las acciones de fortalecimiento; y servicios de consultoría y asistencia técnica y de gestión.
- El programa tiene una dependencia reducida de incentivos financieros. Los beneficiarios surgen más bien de la utilización de recursos abundantes, como la mano de obra no calificada.
- Los servicios de asesoramiento son proporcionados por una gama amplia de organismos, incluyendo privados.

A nivel de la relación entre el empresario y la agencia de apoyo:

- El diagnóstico de las necesidades de los beneficiarios, la selección y diseño de los programas, así como la ejecución misma de los programas es realizada con la participación activa de los empresarios beneficiarios de los servicios.
- Los diagnósticos sobre las necesidades de los beneficiarios contemplan la perspectiva de éstos.
- Las relaciones directas entre el empresario y el funcionario de la institución de apoyo se realizan primordialmente en la empresa del beneficiario y no en la oficina del funcionario.
- El funcionario de la institución de apoyo cuenta con una formación administrativa básica, está fuertemente motivado hacia el trabajo con empresarios de la pequeña y mediana empresa y cuenta con destrezas para comunicarse con el empresario en una relación de apoyo.

Un resumen de las características de estrategias para el desarrollo de la PYME más y menos eficaces, aparece en el cuadro 1-15.

1.8 Metodología

La información contenida en este libro se basa en investigación, desarrollo de material didáctico y capacitación, obtenidos en el transcurso de tres años de trabajo por un equipo de seis miembros de facultad bajo un convenio entre INCAE y el Banco Interamericano de Desarrollo. En esta sección se describirá el proceso investigativo, sus limitaciones y la importancia de sus resultados.

Cuadro 1-15

Características de estrategias para el Desarrollo de la PYME

Más eficaces	Menos eficaces
A nivel estratégico: Políticas Nacionales	
<p>En la definición del PYME, se complementa la noción de tamaño en función del capital fijo, por la de razón producción/capital fijo, con el fin de maximizar la productividad.</p>	<p>La definición de PYME se hace en función del nivel de capital fijo, o del número de empleados.</p>
<p>El objetivo estratégico de apoyo a la PYME, es el aumento del valor industrial agregado de 30% a 50%</p>	<p>El objetivo estratégico es el de sostener el empleo y restringir el crecimiento del número de pequeñas y medianas empresas.</p>
<p>Las autoridades centrales conceden particular atención al sector.</p>	<p>Las autoridades centrales conceden cierta atención al sector.</p>
<p>El enfoque básico incluye políticas y medidas tendientes a alentar el crecimiento, formación intensiva en materia de gestión y dirección, y servicios de consultoría y asistencia financiera.</p>	<p>El enfoque básico consiste en la prestación de asistencia financiera, sumada a un asesoramiento limitado.</p>
<p>Se da una dependencia reducida de incentivos financieros.</p>	<p>Tiene una gran dependencia de incentivos financieros.</p>
<p>Los servicios de consultoría son proporcionados por una amplia gama de organismos públicos y privados.</p>	<p>Los servicios de consultoría son proporcionados principalmente por funcionarios públicos.</p>
<p>El sistema de apoyo al sector depende de una amplia gama de organismos que prestan servicios variados.</p>	<p>El sistema de apoyo al sector depende sobre todo de organismos especializados en el servicio de financiamiento o de control.</p>
<p>La formación es considerada esencial, sobre todo para el jefe de la empresa.</p>	<p>Se suministra formación de carácter general.</p>
<p>Se propugna fuertemente el desarrollo de la capacidad de autoasistencia de los empresarios.</p>	<p>No se da importancia al desarrollo de la capacidad de autoasistencia.</p>

Más eficaces	Menos eficaces
Se hace hincapié en una buena planificación del territorio industrial y en el suministro de servicios públicos.	No se hace mucho hincapié en la planificación del territorio industrial ni en el suministro de servicios públicos para su funcionamiento.
Se fomentan las relaciones estrechas entre la pequeña industria y la grande.	Se da la tendencia a relacionar la pequeña industria con la artesanía.
A nivel estratégico: relación con el ambiente.	
Coincidencia en cuanto a qué condiciones económicas están impulsando el desarrollo de la PYME y cuáles lo están restringiendo.	Discrepancia en cuanto a qué condiciones económicas están impulsando el desarrollo de la PYME y cuáles lo están restringiendo.
Coincidencia en cuanto a qué condiciones del medio ambiente social están impulsando el desarrollo de la PYME y cuáles lo están restringiendo.	Discrepancia en cuanto a qué condiciones del medio ambiente social están impulsando el desarrollo de la PYME y cuáles lo están restringiendo.
Coincidencia sobre qué elementos de la política pública fomentan la PYME, y cuáles la constriñen.	Discrepancia sobre qué elementos de política pública fomentan la PYME y cuáles la constriñen.
Confianza en la gestión de las instituciones de apoyo para realizar programas de fomento.	Desconfianza en la gestión de las instituciones de apoyo para realizar programas de fomento.
Coincidencia en que el financiamiento es un factor crítico para el fomento de la PYME.	Discrepancia en que el financiamiento es un factor crítico para el fomento de la PYME.
Coincidencia en que la asistencia técnica es un elemento esencial para el desarrollo de la PYME.	Discrepancia en que la asistencia técnica es un elemento esencial para el desarrollo de la PYME.
Coincidencia en que la asistencia gerencial es un elemento clave para el desarrollo de la PYME.	Discrepancia en que la asistencia gerencial es un elemento clave para el desarrollo de la PYME.

Más eficaces	Menos eficaces
Coincidencia en que las motivaciones de los empresarios desempeñan un papel determinante en el desarrollo de la PYME.	Discrepancia en que las motivaciones de los empresarios desempeñan un papel determinante en el desarrollo de la PYME.
Coincidencia en que los pequeños y medianos empresarios desarrollan una estrategia para su empresa que influye fuertemente en su posibilidad de desarrollo.	Discrepancia en que los pequeños y medianos empresarios desarrollan una estrategia para su empresa que influye fuertemente en su posibilidad de desarrollo.
A nivel de programa	
Las instituciones prestan servicios o realizan acciones correctivas en todos y cada uno de los nueve factores claves para el desarrollo de la PYME, reforzando las condiciones impulsoras y eliminando las restrictivas.	Las instituciones prestan servicios o realizan acciones correctivas, en sólo uno, o en muy pocos, de los nueve factores claves para el desarrollo de la PYME, o refuerzan alguna condición restrictiva.
Las instituciones prestan servicios múltiples que se complementan entre sí, para dar un apoyo integral al beneficiario.	Las instituciones prestan servicios aislados que se superponen y duplican esfuerzos de otras instituciones, o que los neutralizan.
Los servicios a los que las instituciones dan énfasis, corresponden a las necesidades sentidas por los empresarios.	Los servicios a los que las instituciones dan énfasis no corresponden a las necesidades sentidas por los empresarios.
A nivel de la forma predominante de relación entre el empresario y la agencia de apoyo.	
El beneficiario y la institución de apoyo comparten el diagnóstico de los problemas de la empresa y trabajan conjuntamente en la identificación, y en la preparación de un programa de aplicación de las acciones correctivas.	El beneficiario es un sujeto pasivo. El diagnóstico de los problemas de la empresa, la identificación de acciones correctivas, así como la selección y proceso de entrega de los servicios son diseñados y puestos en marcha por las instituciones de apoyo.

A. EL PROCESO INVESTIGATIVO

El proceso investigativo del estudio se dividió en dos etapas principales: en la primera de ellas, cuyo objetivo era el de identificar en cada uno de los cinco países del istmo centroamericano las características principales de las estrategias y programas de las instituciones de apoyo a la PYME, los principales problemas que afectaban al desarrollo de este sector, el autor principal –auxiliado por un grupo de tres investigadores– entrevistó a directivos y funcionarios de 37 de estas instituciones, examinó los estudios, reportes e informes periódicos sobre estos organismos; realizó una encuesta entre 157 empresarios de los 5 países para conocer su estimación del éxito relativo de sus empresas y de sus habilidades técnicas, administrativas y empresariales; y examinó el testimonio de 40 de ellos sobre la trayectoria de sus empresas. La información así obtenida, sirvió de base para la preparación de sendos diagnósticos generales de la situación de la pequeña y mediana empresa que recogen un perfil básico de la participación de la PYME en la economía del país; la principal legislación de apoyo al sector; un esbozo de la estrategia general de apoyo a la PYME; una descripción de las instituciones de apoyo, sus programas, realizaciones y perspectivas sobre el futuro de los mismos.

En forma complementaria, se prepararon 32 casos de estudio que ilustran distintos aspectos de la problemática encontrada. En la elaboración de los casos se dio un mayor énfasis a Nicaragua, en razón de que en este país se encontró la mayor cantidad de factores obstaculizantes al desarrollo de la PYME, y era el que, por tanto, suministraba una mayor variedad de ejemplos sobre los esfuerzos de supervivencia entre las pequeñas y medianas empresas existentes. La distribución final de casos por país fue la siguiente: Guatemala 5; El Salvador 3; Honduras 4; Nicaragua 15; y Costa Rica 5.

El análisis de la información obtenida en la primera etapa de la investigación permitió identificar las princi-

pales características de los procesos de puesta en marcha o implementación de los programas de fortalecimiento a la pequeña empresa; algunas de estas características facilitaban la marcha del programa (y en consecuencia el desarrollo de la empresa) y otras la impedían.

La poca confianza de los empresarios hacia las instituciones de apoyo (especialmente las gubernamentales) y, de otra parte, el distanciamiento y la creencia generalizada entre los funcionarios de las instituciones de apoyo sobre la incapacidad emprendedora, técnica y administrativa de los empresarios pequeños y medianos, aparecieron como el impedimento de los programas. Con base en esta conclusión se emprendió la segunda etapa de la investigación que consistió en diseñar, poner a prueba, dar seguimiento y examinar los primeros resultados de dos programas de entrenamiento rápido, a un grupo de funcionarios de instituciones públicas y privadas de apoyo a la PYME. El objetivo de este programa era el de verificar si introduciendo cambios en las actitudes, conocimientos y habilidades de los funcionarios que más frecuentemente se relacionan con los pequeños y medianos empresarios, se facilitaba inducir cambios que propiciarán el desarrollo de estos últimos.

La primera prueba de este programa se realizó en Nicaragua con un grupo de 27 personas. El criterio básico que primó en esta relación fue el siguiente: Si es posible conseguir indicios de cambio hacia el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en Nicaragua, donde las condiciones para este desarrollo aparecen como menos propicias, será por lo tanto demostrada la utilidad del programa para conseguir el fortalecimiento de los vínculos entre las instituciones de apoyo y los empresarios y, por ende, hacer más efectivo ese apoyo en otros contextos donde condiciones más propicias al desarrollo faciliten el logro de este objetivo.

Después de la prueba en Nicaragua, se realizaron dos más del mismo programa con grupos de guatemaltecos, hasta completar un número de 60 personas. En esta segunda fase de pruebas, se introdujo una variante de

importancia: los participantes eran pequeños empresarios y no funcionarios. Este cambio serviría para verificar si era posible conseguir los mismos resultados con individuos que no pertenecían a una institución de apoyo con los que sí lo fueran.

En los dos casos, el nicaragüense y el guatemalteco, la fase final del proceso investigativo ha sido la misma: verificar a través de los trabajos de campo preparados por los participantes en el programa, los cambios o principios de cambio conseguidos en el beneficiario, distintos de aquéllos que le corresponden en función de su cargo en la institución de apoyo, o en su tarea como empresario, en el caso guatemalteco.

B. LIMITACIONES DE ESTUDIO

Existe una serie de limitaciones de este estudio, que deben ser tomadas en consideración, por cuanto —en algún grado— afectan la validez y la utilidad de los resultados del mismo.

1. El estudio se concentra en el examen y tratamiento de solamente una de las variables consideradas como claves en el desarrollo de la PYME, a saber: las características de los procesos de puesta en marcha de los programas de apoyo, y especialmente aquéllas que afectan las relaciones entre el empresario beneficiario y el agente de apoyo de las instituciones. En este sentido puede afirmarse que el estudio no examina el impacto de las demás variables enunciadas que también son factores claves y, por lo tanto, afectan los resultados de los esfuerzos de fortalecimiento al sector.
2. El examen más detallado de los casos de estudio sólo se realiza para uno solo de los cinco países investigados, (Nicaragua) y las pruebas de los programas se realizaron solamente en dos países, Nicaragua y Guatemala. Esta limitación se relacionó con la

intención de mantener el estudio dentro de unos límites razonables de complejidad y extensión, bajo la expectativa de que los resultados podrían servir como base para investigaciones posteriores en otros países.

3. El uso de casos de estudio no abarca toda la gama de las situaciones que suelen enfrentar los pequeños y medianos empresarios. Esta opción se adoptó en lugar del uso de encuestas a un número grande de empresas, porque permitía profundizar en el proceso de la relación empresario-agente de apoyo. En efecto, se sacrificó la extensión a la profundidad.
4. No toda la información corresponde en forma exclusiva y estricta al sector de la pequeña y mediana empresa industrial, tal como ésta ha sido definida para los efectos de este estudio (entre 5 y 49 empleados). En cada caso se ha incorporado la información, respetando los datos suministrados por las instituciones fuente, por la imposibilidad de conseguir los datos en forma desagregada que permitiera hacer los ajustes del caso. Esta debilidad permite, por lo tanto, sólo un uso restringido de las comparaciones estadísticas.
5. No se ha medido la disminución de la motivación de los participantes en el entrenamiento, que puede darse con el transcurso del tiempo. Se espera, sin embargo, que el estudio sirva para avanzar en la comprensión de los problemas que dificultan la realización de los programas de apoyo a la pequeña empresa, y en la adopción de cambio que permitan reforzar la habilidad de los funcionarios de las instituciones para relacionarse de una forma más efectiva con su grupo cliente.

C. IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

A pesar de las limitaciones de este estudio señaladas en los párrafos anteriores, su relevancia y utilidad descansa en los siguientes aspectos:

1. Al concentrarse en las características de las relaciones entre institución agente y el empresario beneficiario, atendió un aspecto de la cuestión al cual no se le había dado suficiente importancia, como realmente la requiere, porque es precisamente a través de los mecanismos del suministro del servicio a los beneficiarios donde la transferencia de recursos técnicos, financieros, de conocimientos, tiene lugar. El estudio contribuye a precisar algunos de los problemas existentes en estos mecanismos.
2. Como subproductos, la investigación ha dejado, hasta principios de 1986: (a) una serie de 32 casos principales que pueden ser utilizados en programas de docencia dirigidos a pequeños empresarios, y a funcionarios de instituciones de apoyo; (b) una serie de 5 diagnósticos y sendos documentos de oportunidades de inversión, que pueden utilizarse como puntos de partida para nuevas investigaciones; (c) una serie de 36 trabajos de campo de participantes en el programa de adiestramiento, que mediante seguimiento pueden servir de base para una evaluación de impacto del esfuerzo de estos participantes dentro de la comunidad empresarial; (d) una serie de 59 perfiles de instituciones privadas de apoyo a la pequeña empresa de los 5 países centroamericanos y Panamá, Colombia, Ecuador y República Dominicana que, al igual que los diagnósticos y los perfiles, pueden servir para futuras investigaciones de carácter comparativo sobre el tema; y (e) una serie de 27 presentaciones sobre la trayectoria de programas de igual número de instituciones privadas de apoyo a la pequeña empresa que sirvieron como fuente de intercambio de experiencias entre estas instituciones y que pueden servir un propósito similar en el futuro.
3. Finalmente, el estudio pretende ser de utilidad para estudiantes en la disciplina de la administración de empresas que estén interesadas en familiarizarse con la situación de la pequeña y mediana empresa

en la región. Para tales personas, el programa de formación de "extensionistas empresariales", así como la metodología utilizada, puede servirles de ayuda en sus actividades de asesoría o trabajo en instituciones de apoyo o empresas incluidas dentro del rango de las analizadas.

Capítulo 2

Estrategias y estructuras para el desarrollo de la PYME en Centroamérica

- 2.1 Introducción
- 2.2 Guatemala
- 2.3 El Salvador
- 2.4 Honduras
- 2.5 Costa Rica
- 2.6 Nicaragua

2.1 Introducción

Como se planteó en el Capítulo I, se pueden identificar *dos estrategias genéricas* para el desarrollo de la PYME, que corresponden a los dos modelos de Stepanek. El primero de ellos, donde se ubican la mayoría de los elementos de las estrategias de los países centroamericanos, se caracteriza por su enfoque central, consistente en promover al sector, mediante el otorgamiento de asistencia financiera sumada a un asesoramiento limitado. Por esta razón, la estructura de apoyo a la PYME depende, sobre todo, de organismos de financiamiento. La existencia y funcionamiento de estos organismos son, asimismo, junto con otros, un indicio de que las autoridades del gobierno central del país conceden cierta atención al sector, aunque éste no ocupe una posición privilegiada en las prioridades de estos gobiernos.

El segundo modelo, en el cual se pueden ubicar algunos pocos componentes de las estrategias de los países centroamericanos, se caracteriza porque en ellas las autoridades centrales del gobierno conceden una atención particular al sector a través de múltiples medios como legislación tendiente a aumentar su crecimiento, programas intensivos de formación en materia de gestión y dirección para maximizar los resultados de las políticas de promoción del sector, servicios de consultoría complementaria a los de formación y asistencia financiera.

Para la ejecución de esta estrategia, se cuenta con una amplia gama de organismos públicos y privados, y la dependencia del financiamiento no es de carácter tan exclusivo como en la primera categoría.

Pero dónde se puede ubicar aquellos componentes de las estrategias que no puedan ser enmarcados en el Modelo I ni en el Modelo II? Algunos de estos componentes refuerzan el desarrollo de la PYME, pero otros pueden contrarrestarlo. Por ejemplo, unos servicios de consultoría a la PYME, proporcionados no en forma exclusiva por funcionarios públicos, sino por una amplia gama de instituciones públicas y privadas, como se plantea en el caso salvadoreño, es uno de los elementos que facilita el desarrollo de la PYME. En el otro extremo, los servicios de asistencia concentrados en el suministro de insumo y materias primas, en forma racionada, constituye un elemento restrictivo del desarrollo de la PYME en el caso nicaragüense. Sugerimos que estos componentes se incluyan en una tercera categoría que se llamará "Modelo Propio". La mezcla de modelos define el "conjunto estratégico" en cada país.

La *legislación* es uno de los instrumentos a través de los cuales se formalizan las intenciones de los gobiernos de incentivar el desarrollo del sector de la PYME. Como sucede con la estrategia general, la legislación puede contener elementos que estimulan este desarrollo, y elementos que lo limitan. El decreto 24 de 1979 de Guatemala, mediante el cual se ofrecen estímulos en forma de exoneración de impuestos y asistencia técnica gratuita en la preparación de estudios de factibilidad para la creación de empresas fuera de la capital, es un ejemplo de legislación de apoyo. En Costa Rica, por el contrario, no existe una legislación específica de fomento para la PYME, y en el caso de Nicaragua la legislación de apoyo al sector tiene carácter provisional y favorece a los colectivos de producción de los cuales sólo había 20 en septiembre de 1985.

Las instituciones públicas y privadas de apoyo al sector, constituyen la estructura a través de la cual los

elementos de *la estrategia* son puestos en marcha. Todos los países cuentan con instituciones que canalizan recursos técnicos, financieros y materiales hacia PYME. Algunas de estas instituciones se concentran en un servicio especializado como el Fondo Nacional de Desarrollo Industrial en Honduras, que cuenta con un programa de financiamiento, y otras que prestan servicios múltiples como la Cámara Nacional de Artesanías y Pequeña Industria de Costa Rica, que presta servicios de asistencia financiera, legal y de mercadeo a sus asociados.

Este capítulo describe las características de las estrategias, la legislación y las estructuras para el desarrollo de las instituciones de la PYME en Centroamérica a finales de 1985.

2.2 Guatemala

A. EL CONTEXTO

Guatemala, con una extensión territorial de 108,889 kilómetros cuadrados, es en tamaño el tercer país del istmo, después de Nicaragua y Honduras. El segundo en densidad poblacional, después de El Salvador, y el que cuenta con más alta proporción de población indígena, cerca del 65% sobre el número total de habitantes.

La década de los años 80 comenzó para Guatemala con un visible y progresivo deterioro de su economía, que ha colocado al país en una crisis definida por el Banco de Guatemala como "la más severa después de la de los años 30". El PIB mostró tasa reales de crecimiento inferiores al 1% en 1981, y negativas de 3.5% y 2.6% en 1982 y 1983, respectivamente.¹ Por otro lado, el país ha tenido una marcada inestabilidad política, reflejada en dos golpes militares en menos de dos años. Actualmente

1. INCAE. "Diagnóstico general de la situación de la pequeña y mediana empresa en Guatemala". Francisco Javier Gómez y Jacinto Mena. Junio de 1985, p.9.

tiene un gobierno democrático, pero su continuidad depende de su capacidad en resolver los problemas económicos del país.

B. LA ESTRATEGIA

El marco estratégico para el desarrollo industrial de Guatemala fue preparado por la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) y consignado en el documento "Estrategia de Industrialización de Guatemala en el largo plazo 1979-2000". El nuevo enfoque estratégico busca modificar algunos aspectos del proceso de industrialización que estaba sustentado en el modelo de sustitución de importaciones. Los efectos no deseados y atribuidos a ese modelo, y que se pensaban eliminar con el nuevo, eran la orientación progresiva del aparato productivo a satisfacer necesidades no básicas de la población, con utilización de tecnologías intensivas en capital y materia prima importada; desarticulación de la industria en la ciudad de Guatemala, y por ende el efecto de mayor concentración del ingreso.²

Los nuevos objetivos en la estrategia de industrialización enfatizaron cuatro elementos: desarrollo de agrupaciones industriales interdependientes; descentralización industrial; generación de empleo; racionalización del aparato productivo, de manera que los incrementos en la productividad se sustenten en un uso más racional del factor capital; y uso racional del financiamiento externo al sector, y una política selectiva en cuanto a la inversión extranjera directa.³

En esta estrategia, son consideradas como prioritarias las industrias de alimentos, textiles y prendas de vestir, cuero y calzado, la producción de insumo básico para la construcción, así como las actividades que pro-

2. *Ibid.*, p.39.

3. *Ibid.*, p.38.

vean bienes intermedios y de capital a la agricultura y las ramas mencionadas. Aunque no se descarta el establecimiento de empresas grandes, especialmente destinadas a producir para el mercado centroamericano, el plan considera que las unidades de producción deberán ser medianas y pequeñas, y de tecnologías intermedias y simples.

Igualmente, en términos de la descentralización industrial, el plan señala que ésta es posible únicamente a través de pequeñas y medianas empresas, por sus características de flexibilidad y adecuación a las necesidades y recursos de las regiones con menor grado de desarrollo relativo.⁴

La implementación de la estrategia, tanto para el período 1984-1986, como para el más largo plazo, descansa en cuatro programas básicos: (1) Programa de Fomento de la Industria Mediana y Grande, con dos componentes: asistencia financiera para la reactivación del sector industrial, y ejecución y operación de 31 proyectos industriales promovidos por el sector público; (2) Programa de Fomento de la Pequeña Industria a través del desarrollo de empresas rurales utilizando tecnología apropiada; asistencia crediticia y técnica; puesta en vigencia de una ley de fomento y desarrollo de la pequeña industria, la cual -entre otros aspectos- prevea el otorgamiento de asistencia técnica y crediticia a este estrato productivo; (3) Programa de Fomento de las Exportaciones, orientado al esfuerzo gubernamental hacia la creación y funcionamiento de los mecanismos de estímulo, facilidades e incentivos a la producción industrial, y a la investigación de mercados seguros para la misma producción; y (4) Programa de Apoyo Institucional y Legal, con el objetivo de lograr una mejor y mayor participación del sector público en el desarrollo industrial del país, a través de la realización de medidas de revisión y corrección de los procedimientos funcionales de las ins-

4. INCAE. "Diagnóstico... Guatemala". *op. cit.*, p.39.

tuciones que en forma directa o indirecta están vinculadas con la actividad productiva industrial.⁵

C. LA LEGISLACION

Aunque la legislación guatemalteca sobre incentivos a la producción se remonta a 1947, sólo hasta febrero de 1971 se emitió la primera ley específica para apoyar a la pequeña empresa, a través del Decreto 12-71, "Ley de fomento para la pequeña empresa", mediante el cual se crea un sistema especial de crédito para la pequeña empresa, y un fondo de garantía, para resarcir a los bancos del sistema financiero, hasta el 85% de las pérdidas ocasionadas por créditos otorgados conforme esa ley. Más tarde, dentro del marco de la estrategia de desarrollo industrial a largo plazo, en 1979 se emitió la ley de fomento para la descentralización industrial (Decreto 24-79), con el objeto de apoyar la descentralización industrial de la ciudad capital, dando prioridad al establecimiento de nuevas empresas industriales que se localizaran fuera del departamento de Guatemala, para lo cual estableció estímulo y facilidades como la exoneración del impuesto sobre la renta, el financiamiento y la asistencia técnica gratuita en la preparación de estudios de prefactibilidad, capacitación de mano de obra, estudios de mercados, y trato preferencial para el uso de instalaciones industriales construidas por el Estado.

Finalmente, en diciembre de 1984, se encontraba en estudio en el Ministerio de Economía, un nuevo proyecto de "Ley de fomento para la pequeña industria". La principal diferencia entre los proyectos y la ley de descentralización, es que en éste se da prioridad a las pequeñas industrias en función del tipo de productos que elabora, más que en la ubicación geográfica. Asimismo, es más específica en cuanto al grado de involucramiento de las entidades públicas.⁶

5. SEGEPLAN "Plan Nacional de Desarrollo 1984-1986", pp. 81-87.

6. INCAE. *op. cit.*, pp.30-37.

D. INSTITUCIONES

Las cuatro principales instituciones que proveen asistencia financiera, técnica y capacitación a la PYME en Guatemala, son: la Corporación Financiera Nacional (CORFINA) y el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) en el sector público, y la Fundación de Asistencia para la Pequeña Empresa (FAPE) y la Fundación del Centavo, en el sector privado.

Corporación Financiera Nacional (CORFINA). Es una entidad descentralizada, autónoma, creada con el objetivo de constituirse en el organismo mediante el cual el Estado promueve el desarrollo industrial, minero y turístico del país a través de la asistencia financiera y demás acciones coadyuvantes, previstas en la ley.⁷ Para el cumplimiento de sus objetivos, CORFINA debe -de acuerdo con su ley orgánica- orientar sus actividades a la movilización de recursos, tanto de capital como técnicos y humanos, hacia la promoción, organización, transformación, racionalización y diversificación de empresas industriales, mineras y turísticas. Las funciones que realiza CORFINA para ejercer su misión son las de: realizar y evaluar estudios que permitan identificar oportunidades de inversión en las actividades industriales, mineras y turísticas; asistir a empresas en forma directa o mediante terceros, en aspectos relacionados con su establecimiento, organización y operación; promover la inversión de capitales y contribuir al establecimiento de un mercado de valores públicos y privados en el país; y proveer asistencia crediticia a empresas industriales, mineras y turísticas.⁸

Los recursos originales de CORFINA provienen de un aporte del Estado por 27 millones de quetzales y 18 millones de quetzales del sector privado, y el uso de fuentes externas en las que se encuentran el Banco Ex-

7. Ley Orgánica de CORFINA, decreto 4672 del tero. de agosto de 1972.

8. INCAE. "Diagnóstico... Guatemala". *op. cit.*, pp.43-44.

terior de España, el Banco Internacional de Desarrollo (BID), y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).

Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP). Es una entidad descentralizada, técnica, no lucrativa, creada mediante decreto del 17 de mayo de 1972, con el fin de constituirse en un organismo técnico especializado del Estado, para el desarrollo de los recursos humanos del país, y el incremento de la productividad laboral, empresarial y nacional.⁹ Dentro de las funciones de INTECAP que se relacionan más directamente con la pequeña y mediana empresa, se encuentran las de: promoverla formación profesional, en forma metódica, sistemática y organizada en todos los niveles jerárquicos; dar asistencia técnica a las empresas para introducir nuevas tecnologías, mejorar métodos de trabajo y lograr una mayor productividad de los recursos.

Las actividades de INTECAP relacionadas con la PYME se inician a raíz del terremoto de 1976 mediante la creación de la División de Pequeña y Mediana Empresa, orientada a mejorar la producción de este tipo de unidades productivas, en las ramas consideradas críticas para la reconstrucción, tales como madera, alimentos, materiales de construcción y textiles.¹⁰

Fundación de Asistencia para la Pequeña Empresa (FAPE). Es una organización privada, voluntaria, sin fines de lucro y apolítica. Se constituyó en noviembre de 1984 como una iniciativa del Instituto para el Desarrollo Internacional Incorporado, con sede en Washington. El objetivo general de FAPE es el de contribuir a mejorar el nivel de vida de personas de escasos recursos y así promover el desarrollo de la economía de Guatemala. Las funciones de FAPE relacionadas con la pequeña empresa, son las de: asistir al pequeño empresario en la defini-

9. INTECAP. "Actividades de INTECAP". Guatemala, 1984.

10. Ver "INTECAP" (Estudio de Caso de INCAE, 1986).

ción de planes para crear una nueva empresa, o aumentar la producción de una empresa existente; proporcionar capacitación, consultoría administrativa y financiera a pequeñas empresas; fomentar el adiestramiento de aprendices; asesorar a pequeños empresarios en la apertura de nuevos mercados, tanto nacionales como extranjeros; y facilitar crédito a personas que no tienen acceso al crédito a mantener en forma sencilla, libros de contabilidad y una visita mensual para supervisar el progreso del negocio.¹¹

Fundación del Centavo (o Fundación Guatemalteca para el Desarrollo). Es una institución patrocinada por la iniciativa privada de Guatemala, sin fines de lucro, apolítica y laica, fundada en 1962, con el propósito de canalizar recursos financieros, técnicos y administrativos, con miras a solucionar los problemas de comunidades rurales tradicionalmente marginadas.¹² Dentro de las actividades de la Fundación del Centavo orientadas a la pequeña empresa, se encuentra un programa mediante el cual se otorgan créditos y asistencias técnicas y administrativas a pequeñas unidades productivas, ubicadas en las comunidades atendidas por la institución.¹³

Alianza para el Desarrollo Juvenil Comunitario (ALIANZA). Es una institución privada, sin fines de lucro, apolítica y laica, fundada a raíz del terremoto de 1976, con los auspicios de SAFE CHILDREN, organismo internacional con sede en Noruega. En diciembre de 1983 adquirió personería jurídica, mediante acuerdo gubernamental No. 879. Los objetivos de ALIANZA son los de: (a) mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades rurales y urbanas; (b) proporcionar y/o facilitar el acceso a la asistencia técnica, administrativa y financiera para la realización de proyectos; y

11. INCAE. "Diagnóstico... Guatemala". *op. cit.*, pp.59-60.

12. FUNDACION DEL CENTAVO. "Boletín Informativo No.1", enero 1983.

13. INCAE. "Diagnóstico... Guatemala", *op. cit.*, p.87.

(c) promover y apoyar el proceso de desarrollo autogestionable en las organizaciones locales.

Los recursos de ALIANZA provienen en su totalidad (99%) del organismo REDD BARNA de Noruega. Estos recursos alcanzaron la suma de 907,964 quetzales en 1984. En relación con la pequeña empresa, ALIANZA comenzó a coordinar un esfuerzo de producción y exportación de artesanías, de un grupo de unas 900 mujeres del área rural.¹⁴

E. LOS RESULTADOS

En medio de una crisis económica y de una inestabilidad política, que sólo hasta finales de 1985 parece comenzar a mejorar con la institucionalización de un gobierno civil, la pequeña y mediana empresa guatemalteca ha ido recibiendo una atención paulatinamente creciente por parte de las autoridades del gobierno: por su incorporación en los planes nacionales a mediano y largo plazo, como un instrumento para la industrialización; por los esfuerzos en la preparación de una nueva legislación para el fomento del sector; y, por el propósito de reestructuración, fortalecimiento o reactivación de organismos del gobierno responsables de los programas de apoyo financiero y asistencia al sector. Sin embargo, ninguno de los últimos tres gobiernos ha tenido - por la corta duración de su mandato, por lo abrupto de los cambios y por el grado de prioridad que otros objetivos tienen sobre el desarrollo de la PYME- la oportunidad de adoptar y poner en pleno vigor esta estrategia.

Otros indicios señalan que la legislación que busca propiciar el crédito al sector, no ha alcanzado los resultados esperados. En 1978 los directivos de INTECAP concluyeron que "las instituciones bancarias cerraron sus puertas a este tipo de créditos, pues consideraron demasiado riesgosa esta clase de actividades financieras, de manera que por esta y una serie de factores más,

14. INCAE. "Diagnostico... Guatemala". *op. cit.*, p.76.

la ley de fomento para la pequeña industria no ha llenado su cometido".¹⁵ Una declaración similar podría hacerse para finales de 1985.

Además, los resultados de la aplicación de la ley de Fomento para la Descentralización Industrial (decreto 24-79) han sido muy limitados para la pequeña empresa. De las 63 empresas atendidas en 1984, '85 eran medianas y grandes y solo cinco eran pequeñas.¹⁶

A partir de 1980 el programa de crédito para pequeña y mediana empresa de CORFINA, se ha fortalecido mediante un préstamo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), por US\$6 millones, y una contrapartida local de US\$3.2 millones. Al 30 de junio de 1984 se habían otorgado 928 créditos por un monto de US\$2.2 millones.¹⁷

Desde octubre de 1984 comenzó un proceso de reestructuración administrativa de CORFINA para tratar de resolver el deterioro de la situación financiera de la institución, producto de una morosidad que ascendía al 20% de una cartera de Q.7.3 millones en esa fecha.¹⁸ El otorgamiento de créditos se suspendió indefinidamente hasta que termine el proceso de reestructuración, que en diciembre de 1985 no había concluido. Una vez terminada la reestructuración, se contemplaba que CORFINA canalizaría recursos crediticios y asistencia técnica a la pequeña empresa por un monto de US\$16.8 millones¹⁹ en un plazo de dos años. Sin embargo, esto implicaría un ritmo de desembolso mucho mayor que se logró en el proyecto de AID.

15. INTECAP. "La problemática de la pequeña empresa y sus posibles soluciones". Guatemala 1978.

16. MINISTERIO DE ECONOMIA. "Informe de la Dirección de Política Industrial". Guatemala 1985.

17. INCAE. "Diagnóstico... Guatemala". *op. cit.*, pp.46-47.

18. INCAE. "Diagnóstico... Guatemala". *op. cit.*, p.46.

19. SEGEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo 1984-1986. Plan Sectorial. Sector Industrial. pp. 79-80.

Los resultados en la asistencia técnica a pequeñas empresas por parte del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, (INTECAP) que se habían intensificado en 1981 con la atención a 2,431 pequeñas empresas empleando 14,409 horas técnicas, se han ido modificando en los años sucesivos como aparecen en el cuadro 2-1.

Cuadro 2-1

GUATEMALA: Asistencia Técnica suministrada por el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), 1980-1985

Año	No. de Eventos	No. de Empresas	No. de Horas
1980	424	424	17,141
1981	380	380	14,309
1982	665	875	14,582
1983	148	248	3,854
1984	314	314	12,572
1985	296	501	16,792

FUENTE: INTECAP, División de Pequeña Empresa. Datos obtenidos en entrevista realizada por Roberto Mendoza, Investigador del Instituto, con el Director de División, en enero de 1986.

Desde 1983, cuando el Instituto sufrió problemas presupuestarios, se ha recuperado tanto el volumen de horas técnicas como el número de empresas atendidas. En 1985 varios "eventos" de asistencia técnica fueron por dos o más empresas con problemas.

La capacitación ofrecida por INTECAP ha disminuido después de 1982, como aparece en el cuadro 2-2.

Cuadro 2-2

GUATEMALA: Capacitación suministrada por el Instituto de Capacitación y Productividad (INTECAP) 1980-1985

Año	No. de Eventos	No. de Graduados	Horas Instructor
1980	125	2,408	2,714
1981	144	2,748	4,224
1982	66	3,050	5,335
1983	6	92	3,387
1984	9	150	3,476
1985	10	199	2,853

FUENTE: INTECAP División de Pequeña Empresa. Datos obtenidos en entrevista realizada por Roberto Mendoza, Investigador del Instituto, con el Director de División en enero de 1986.

Ni en CORFINA ni en INTECAP se prevén aumentos sustanciales en el servicio de crédito y asistencia a la pequeña y mediana empresa en los próximos dos años (1986-1988). El nuevo gobierno del demócrata cristiano Vinicio Cerezo puede reforzar algunos elementos de la estrategia para el desarrollo de la PYME guatemalteca, ya que en su programa de trabajo hace referencia a la importancia de este sector, especialmente en la primera de las tres etapas –emergencia-estabilidad-crecimiento– en que intenta desarrollar su gestión de gobierno a partir de 1986.

En el transcurso de la vida institucional de FAPE, desde noviembre de 1984 a febrero de 1985, se habían recibido 100 solicitudes de financiamiento de las cuales 39 habían sido analizadas y sólo 12 aprobadas, por un monto total de Q.20,600. Con su sencilla estructura de un director ejecutivo, una secretaria y un asesor, FAPE

tramitaba durante 1985 siete solicitudes por mes y atendía en su oficina a tres personas por día.²⁰

En el programa de pequeña empresa atendido por la Fundación del Centavo, se financiaron en 1983 un total de nueve pequeñas empresas, por un monto de Q.17,725 quetzales. Entre 1962 y 1983 la Fundación del Centavo había financiado 2,221 proyectos, de los cuales 46 correspondían a pequeñas empresas, como aparece en el cuadro 2-3.

Cuadro 2-3

GUATEMALA: Proyectos financiados por la Fundación del Centavo entre 1962 y 1983

Tipos de proyectos	No. de Proyectos financiados	Monto financiado en Quetzales
Agropecuarios	1,493	5,974,109
Vivienda rural	504	1,361,768
Pequeña empresa	46	97,246
Compra de tierras	43	443,601
Otros	135	176,662
Total	2,221	8,053,386

FUENTE: Fundación del Centavo "Memoria 1983".

En Alianza para el Desarrollo Juvenil Comunitario, además del programa de pequeña industria que en 1984 utilizó el 12% de los recursos de la institución en ese año, no existía ningún otro proyecto o programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa local.

20. INCAE. "Diagnóstico... Guatemala". *op. cit.*, p.62.

En ninguna de las tres instituciones privadas mencionadas previamente, (FAPE, FUNDACION DEL CENTAVO, ALIANZA) se preveían a finales de 1985, aumentos sustanciales de los servicios para la PYME. En FAPE, se esperaba gestionar ante organismos internacionales un incremento de sus recursos en 100 mil quetzales para distribuir entre sus programas a nivel de los departamentos de Guatemala, Chimaltenango y Sacatepéque. La Fundación del Centavo tenía previsto concentrar sus esfuerzos en aquellas actividades donde consideran que han adquirido mayor experiencia, es decir, programas de desarrollo agropecuario, compras de tierras y desarrollo habitacional. ALIANZA tampoco planea un aumento de recursos o esfuerzos para atender al sector de la PYME.

F. RESUMEN: EL CONJUNTO ESTRATEGICO

En el cuadro 2-4 se presenta en forma esquemática el conjunto de las características de la estrategia para el desarrollo de la PYME en Guatemala. De él podemos concluir que predomina el Modelo I, en el cual el enfoque básico se centra en la asistencia financiera a través de CORFINA, acompañada de asistencia técnica y capacitación ofrecida por INTECAP. Los demás aspectos de la estrategia indican que en Guatemala existe un interés expreso por el desarrollo de la PYME, como instrumento para la generación de empleo y aumento del valor agregado. Se conceden a este sector algunos incentivos fiscales. Se han creado y están funcionando algunas instituciones tanto en el sector público como en el sector privado encargadas de servicios de asistencia técnica y financiamiento, y en la selección de los beneficiarios de estas instituciones -especialmente las del sector privado- existe una tendencia a relacionar la pequeña industria con la artesanía, y o con microempresas o empresas del sector informal.

Cuadro 2-4
GUATEMALA: Conjunto estratégico para el desarrollo de la PYME

VARIABLES DE LA ESTRATEGIA	MODELO PROPIO	MODELO I	MODELO II
1. Definición de la PYME		Prima una definición en función de la inversión en activo fijo hasta Q.75.000 y número de empleados. ⁽¹⁾	
2. Objetivos.	Descentralización industrial. Aumento de la productividad. Uso racional de recursos externos. Uso de materia prima local. ⁽²⁾	Generación de empleo. Aumento del valor agregado. ⁽²⁾	
3. Planificación central		Las autoridades centrales conceden atención, mediante asistencia crediticia y técnica al sector, en algunas ramas específicas: alimento, textiles, cuero y calzado. ⁽³⁾	
4. Enfoque básico.		Asistencia financiera a través de CGRFINA, Banco Central, Fondo de Garantías, y asistencia técnica a través de INTECAP y GUATEXPO. ⁽⁴⁾	
5. Incentivos financieros		Incentivos fiscales (periodos: 4-10 años). Crédito subvencionado. Crédito enfocado a cubrir necesidades de capital. ⁽⁵⁾	

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

VARIABLES DE LA ESTRATEGIA	MODELO PROPIO	MODELO I	MODELO II
6. Servicios de consultoría		Servicios de consultoría proporcionados principalmente por INTECAP, y algunos programas de corta trayectoria (1 año o menos) de instituciones privadas. ⁽⁶⁾	
7. Instituciones.		Las principales instituciones son del sector público y proveen principalmente asistencia financiera. ⁽⁷⁾	
8. Formación.		La formación es considerada como importante por todas las instituciones de apoyo. ⁽⁸⁾	
9. Autoasistencia.		La autoasistencia es considerada como una meta en el largo plazo. ⁽⁹⁾	
10. Zonas industriales	Énfasis en la descentralización industrial. ⁽¹⁰⁾		
11. Interacción sectorial		Hay tendencia a relacionar la pequeña industria con la artesanía. ⁽¹¹⁾	

FUENTE: Preparado por el autor con base en INCAE, Francisco J. Gómez y Jacinto Mena. "Diagnóstico - Guatemala. Op. cit.

(1) INCAE. Op. cit., p. 18

(2) INCAE. Op. cit., p. 39

(3) INCAE. Op. cit., p. 39

(4) INCAE. Op. cit., p. 31 y 40

(5) INCAE. Op. cit., p. 37

(6) INCAE. Op. cit., p. 57, 70, 84 y 88.

(7) INCAE. Op. cit., p. 43

(8) INCAE. Op. cit., p. 48, 51, 53, 62, 70, 77, 87

(9) INCAE. Op. cit., p. 44

(10) INC. E. Op. cit., p. 31

(11) INC. E. Op. cit., p. 20, 47, 48.

Dos de las características obedecen más a lo que podría catalogarse como modelo propio: el énfasis en la descentralización industrial (versus el énfasis en parques industriales, caracterizado en el Modelo I), y, objetivos adicionales a la mera generación de empleo y valor agregado (Modelo I), tales como: el aumento de la productividad; el uso racional de los recursos externos; y el uso más intensivo de la materia prima local. No hay ninguna característica de la estrategia que pueda ser clasificada en el Modelo II.

La aplicación de esta estrategia se ha realizado dentro de un contexto de crisis económica e inestabilidad política. El programa básico de financiamiento a través de CORFINA, fue suspendido en 1984, y a finales de 1985, no se anticipaba un regreso a las operaciones normales de CORFINA, en el corto plazo, ni existían planes y recursos para la intencionalización del apoyo financiero, técnico o de capacitación por parte de las instituciones privadas. La implicación es que el nuevo gobierno no solo tendrá que modificar el conjunto estratégico para acelerar el desarrollo de la PYME en Guatemala, sino también tendrá que hacer esfuerzos mayores para reforzar la estructura de instituciones de apoyo.

2.3 El Salvador

A. *EL CONTEXTO*

El Salvador, el país más pequeño de Centroamérica, con una extensión de 21,041 kilómetros cuadrados, cuenta con una población de 5.6 millones en 1985, que lo hace el país más densamente poblado de la región con 267 habitantes por kilómetro cuadrado.

El preámbulo a la década de 1980 lo constituye en El Salvador, un golpe de estado y la institucionalización de una junta revolucionaria de gobierno en octubre de 1979. Los años siguientes están marcados por un recrudecimiento de la guerrilla interna que ha mantenido al

país en una virtual guerra civil que perduraba aun dentro del gobierno civil del demócrata cristiano José Napoleón Duarte, a finales de 1985.

Al entrar en la década de los '80, el sector industrial fue el más afectado por la situación sociopolítica del país. En efecto, después de haber logrado un crecimiento sostenido similar al del resto de la economía entre 1970 y 1977, durante 1978 tuvo un crecimiento de sólo el 3%. En 1980 el sector creció negativamente en 16.9%.²¹

Desde comienzos de 1980, la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), manifestó el temor de que pudiera producirse un verdadero colapso industrial, debido al alza en el valor de los insumos, la disminución de la productividad ocasionada por paros y huelgas, la virtual desaparición del financiamiento de proveedores extranjeros, entre otras causas. Entre julio de 1979 y junio de 1980, se cerraron 40 empresas, se despidieron cerca de 10,000 trabajadores y las ventas alcanzaron sólo un 80% del volumen previsto.²²

B. LA ESTRATEGIA

Los lineamientos generales estratégicos para el desarrollo del sector de la PYME en El Salvador, fueron preparados por un grupo de trabajo multi-institucional, en el que participó el Gobierno Central y, entre otras, las siguientes instituciones: Federación de Cajas de Crédito de El Salvador (FEDECREDITO), Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP), Ministerio de Planificación, Centro Nacional de la Productividad (CENAP), Federación Nacional de Desarrollo (FENADES), Sociedad de Comerciantes e Industriales

21. Naciones Unidas. *Estudio Económico de América Latina 1980*, Santiago de Chile, 1981, pp.269-270.

22. INCAE. José A. Exprua. "Diagnóstico general de la situación de la pequeña empresa en El Salvador". Diciembre 1984, p.9.

Salvadoreños (SCIS), Consejo Nacional de Empresarios Salvadoreños (CONAES), Fondo de Garantía y Financiamiento de la Pequeña Empresa (FIGAPE), y empresarios independientes.

El grupo planteó la importancia del desarrollo de las pequeñas empresas existentes en el país, y la generación de nuevas empresas, para lo cual los esfuerzos debían concentrarse en: (a) contribuir al proceso de descentralización de la producción; (b) contribuir a una mejor utilización de la fuerza de trabajo; (c) mejorar la capacidad de exportación del sector; y (d) desarrollar la capacidad de asistencia técnica y capacitación empresarial de este sector a nivel nacional. Para conseguir estos propósitos se pretendía: desarrollar un sistema nacional de identificación y de capacitación técnica de 50 mil empresarios y obreros cada año; identificar y obtener 5 mil millones de colones para financiar el proyecto; crear una institución avalista de los préstamos concedidos por el sistema, con un capital mínimo de 50 millones de colones; promover la utilización (o creación) de 700 compañías de asistencia técnica, como promotoras y supervisoras de los créditos; utilizar las 300 agencias de los bancos e instituciones financieras existentes, como administradoras de los créditos; formar 400 corporaciones de desarrollo local²³ y conceder cada 6 meses 25 mil créditos de 20 mil colones cada uno. Con este conjunto de instrumentos, se esperaba generar 375 mil nuevos empleos cada seis meses.

El grupo de trabajo propuso implementar la estrategia a partir de un proyecto piloto. Mediante este proyecto se promovería la formación de 40 corporaciones de desarrollo local en 40 núcleos de desarrollo del país,²⁴ y

23. Las corporaciones locales de desarrollo son definidas por el grupo como consorcios de empresas que se forman en cada núcleo, y que se unen para lograr economías de escala para la comercialización, financiamiento y compra de materias primas.

24. El núcleo de desarrollo, (de los cuales ya existían algunos en el año 1981) es una comunidad de unos 12,500 habitantes que realizan activi-

unos 10 centros de acopio y venta en el área metropolitana. Como institución avalista se propuso a FIGAPE. Como institución responsable de la identificación y formación de empresarios se propuso a CENAP, apoyada por las universidades y los institutos a nivel tecnológico. La red nacional de investigación y tecnología apropiada, estaría a cargo de la universidad y los institutos tecnológicos y de bachillerato. Las funciones previstas para las empresas de asistencia técnica (privadas y estatales) eran las de: identificación de empresarios, preparación de perfiles y adaptación de proyectos; autorización de los avales que serían ratificados por FIGAPE; asistencia a la empresa en el establecimiento de sistemas de control de calidad, producción y costos.

Para coordinar todos los elementos implicados en la estrategia, el Consejo Nacional de Fomento Empresarial (CONFE), organizó un comité técnico que se haría responsable de esta función. La infraestructura de apoyo requerida para implementar esta estrategia comenzó a crearse a finales de 1984.²⁵ Un año después el proyecto piloto no se había desarrollado en forma suficiente a nivel nacional.

C. LA LEGISLACION

La declaración de la importancia de la pequeña empresa en la vida económica del país, quedó incorporada en la Constitución Política de El Salvador, a partir del 10 de octubre de 1983, con la modificación del artículo 146 de la Constitución anterior (113 de la nueva) en el cual se manifiesta que "el comercio, la industria y los servicios en pequeño, son patrimonio de los salvadoreños por nacimiento, y de los centroamericanos naturales. Su pro-

dades productivas y de desarrollo integral, en un ambiente de libertad pero con microplanificación.

25. INCAE. "Diagnóstico... El Salvador" *op. cit.*, pp.48-52

tección, fomento y desarrollo serán objeto de una ley especial".²⁶

Durante el gobierno de Napoleón Duarte, se comenzó a preparar en las oficinas de la Presidencia de la República, un proyecto de ley de protección y fomento para el desarrollo de la pequeña empresa, con beneficios como: régimen de seguro social obligatorio, acceso a crédito para vivienda, capacitación y asistencia técnica a precios subsidiados. En la preparación de esta propuesta se discutieron e incorporaron algunas adiciones y modificaciones propuestas por la Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños (SCIS).²⁷

Otras piezas legislativas relacionadas con el fomento de la pequeña industria, son la ley de incentivos fiscales, como la exención de impuestos sobre activos y utilidades netas, así como sobre las importaciones de maquinaria, equipo y materia prima, productos semimanufacturados, envases y combustibles utilizados estrictamente en el proceso industrial, y la ley de incentivos a la exportación que otorga exención de impuesto a aduaneros para industrias que elaboran productos destinados a la exportación. En cuanto a la primera, un estudio de FIGAPE sobre el fortalecimiento a este sector, afirma que, aun cuando los beneficios respectivos están teóricamente disponibles a la pequeña industria, en la práctica, pocas -si es que algunas- se han acogido a dicha ley. Esto se debe a que se establecen muy pocas industrias pequeñas "nuevas" en el sentido de la ley, y que los requisitos para la elegibilidad son demasiado

26. INCAE. "Diagnóstico... El Salvador". *op. cit.*, p.38.

27. En el proceso de revisión y actualización de la legislación, también participó la Federación Nacional de Pequeña Empresa Salvadoreña, FENAPES. Las sugerencias de FENAPES están en el documento de trabajo sobre políticas, instrucciones y programas de la OIT. OIT "Programa de desarrollo Gerencial. Desarrollo de la Pequeña Empresa Centroamericana", 1981. Un resumen de la ley de protección y fomento para el desarrollo de la empresa en pequeño, junto con las modificaciones propuesta por el sector de la pequeña empresa, puede verse en: INCAE. José A. Exprúa. "Diagnóstico... El Salvador". *op. cit.*, pp.41-47.

complejos para ser fácilmente llenados por un empresario con un nuevo proyecto pequeño o con modestos planes de expansión.²⁸

Sobre la ley de incentivos a la exportación de productos no tradicionales, un estudio de la USAID local afirma que el entusiasmo entre todos los pequeños y medianos hombres de negocio salvadoreños, es digno de mención. Sin embargo, no hay ninguna transacción más complicada e incierta para este grupo, que la exportación.²⁹

En resumen, la evidencia conocida señala que el acceso a los beneficios de la legislación no ha sido fácil, debido a que los procedimientos son demasiado engorrosos. Sin embargo, ha existido una voluntad expresa de legislación a favor de este sector.

D. LAS INSTITUCIONES

Las siete principales instituciones que proveen asistencia financiera, técnica y/o capacitación a la PYME en El Salvador, son: FUSADES, FENAPES, SCIS y Empresarios Juveniles, en el sector privado; y CENAP, FEDACACES, FIGAPE, en el sector público.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Es una institución privada, creada en abril de 1983, con el objeto de realizar toda clase de actividades que tiendan a fomentar la seguridad y el bienestar económico, social, intelectual y físico de los habitantes de El Salvador, bajo los lineamientos de un sistema de libertades económicas e individuales.³⁰

28. FIGAPE. Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa. "Un programa para el fortalecimiento de la pequeña industria salvadoreña". Arthur D. Little, 1980.

29. USAID. United States Agency for International Development. "Review of export and investment legislation of El Salvador". Stephen Lande and John Greenwald. El Salvador, diciembre 1983.

30. INCAE. "Diagnóstico... El Salvador". *op. cit.*, p.54.

Las funciones que realiza FUSADES para el cumplimiento de sus objetivos, en cuanto se relacionan con la PYME, son las de promover asistencia técnica y financiera a la micro y pequeña empresa; facilitar la formación de grupos solidarios³¹ para la financiación de nuevas empresas; facilitar el acceso al crédito formal³² para la micro y pequeña empresa; y crear conciencia entre los empresarios, de su importancia en el desarrollo económico, como miembros del sector privado.³³

Federación Nacional de Pequeña Empresa (FENAPES). Fue fundada en enero de 1971, por un grupo de comerciantes e industriales salvadoreños, con el objeto de estudiar todas las cuestiones que afectan las actividades de sus afiliados, y promover las medidas que tiendan al desarrollo de éstos.³⁴ Para cumplir con este objetivo, las funciones de FENAPES son las de realizar estudios sobre cuestiones que afectan a sus asociados, y promover la coordinación con organismos estatales y privados en acciones o programas relacionados con los afiliados.

Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños (SCIS). Fue creada en junio de 1944, con el objetivo de apoyar las actividades de los pequeños y medianos empresarios salvadoreños. Las actividades de la SCIS se han concentrado en las siete ciudades del país donde se encuentra el mayor movimiento industrial y comercial del mismo. Las principales funciones de la SCIS para alcanzar sus objetivos, son las de participar en las discusiones sobre proyectos de leyes reguladoras del sector y

31. Grupos solidarios. Grupo de personas que se obligan en conjunto por la deuda contraída por uno cualquiera de sus miembros.

32. Crédito formal. El concedido por instituciones legalmente establecidas con este propósito. En contraposición con el crédito concedido por particulares, generalmente con intereses de usura.

33. INCAE. "Diagnóstico... El Salvador". *op. cit.*, p.56.

34. FENAPES. "Estatutos de FENAPES", artículo 5to., San Salvador, 1971.

promover la institucionalización de mecanismos de apoyo al sector.³⁵

Empresarios Juveniles. Empresarios Juveniles es una fundación privada sin ánimo de lucro, creada en 1976, con el objetivo de desarrollar el espíritu empresarial entre jóvenes salvadoreños entre 15 y 18 años de edad, que se encuentren (preferiblemente) terminando su bachillerato. Para cumplir su cometido, Empresarios Juveniles promueven la formación de pequeñas empresas entre grupos de adolescentes al inicio de su año académico y asesoran a las empresas así formadas en las áreas de producción, ventas, contabilidad y finanzas durante el período de su operación que es de un año.³⁶

Centro Nacional de Productividad (CENAP). Es una institución autónoma del Ministerio de Economía, que tiene como objetivo principal el fomento de la producción y productividad industrial de El Salvador, mediante la asistencia técnica a la pequeña y mediana empresa. Para el cumplimiento de sus objetivos, el CENAP realiza las siguientes funciones: prestar asesoría integral³⁷ a la pequeña empresa; ofrecer servicios de información, investigación y adecuación tecnológica;³⁸ realizar even-

35. INCAE. "Diagnóstico... El Salvador". *op. cit.*, p.61.

36. Las empresas que se fundan al comienzo del año académico, son liquidadas al finalizar este. INCAE. "Diagnóstico... El Salvador". *op. cit.*, p.63.

37. Asesoría industrial. Consiste en un programa que se desarrolla en un proceso con cuatro actividades: (1) charla informativa sobre el programa, para inscribir al beneficiario y concretar una visita inicial a la empresa; (2) visita inicial para conocer la empresa y al empresario-gerente de parte del asesor; (3) asesoría intensiva, con la participación activa del empresario, mediante dos visitas semanales del asesor durante tres meses; (4) seguimiento posterior para evaluar los resultados de los planes acordados en la etapa anterior, mediante una visita mensual del asesor durante tres meses.

38. El objetivo del Servicio de Información, Investigación y Adecuación Tecnológica (SIAT) es el de colaborar en la solución de los problemas tecnológicos de la pequeña y mediana industria, proporcionándoles la información técnica requerida para la modernización, ampliación o creación de nuevas industrias.

tos de capacitación gerencial y de mandos medios.³⁹

Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE). Es una institución del sector público dedicado a satisfacer las necesidades de financiamiento de pequeños y medianos empresarios. Creado en 1970, ha tenido dos modificaciones, la última en 1979, debido al inicio de la escalada guerrillera en El Salvador, mediante la cual el Gobierno le amplió las actividades desde fomento para incluir dentro de éstas al transporte colectivo de pasajeros. La función de FIGAPE para cumplir con su objetivo, es la de canalizar financiamiento a cualquier empresa con activos iguales o inferiores a 120 mil dólares.⁴⁰

Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES). Fundada en junio de 1966, FEDECACES aglutina a 43 cooperativas diseminadas en todo el país, que atiende a micro y pequeños empresarios. Funciona como un banco de segundo piso cuyas funciones generales son las de fomentar el movimiento cooperativo y las de ahorro y crédito en particular; prestar ayuda técnica y especializada a sus afiliados; colaborar con los programas de desarrollo humano, principalmente en el área rural del país; y apoyar entre sus asociados la realización de proyectos productivos.

E. LOS RESULTADOS

Después de varios años (1978-1982) en que la pequeña y mediana industria salvadoreña mantuvo prácticamente inalterada su participación en la producción bruta industrial (9.8%-9.9%), resistió la caída de la demanda de productos manufacturados y aumentó su par-

39. El servicio de capacitación gerencial y de mandos medios, se presta a través de la Escuela de Mandos Medios y Gerenciales, que forma parte de la estructura organizacional del CENAP.

40. INCAE. "Diagnóstico... El Salvador". *op. cit.*, p.85.

ticipación en la generación de empleo de ese sector de 22.5% a 25%.⁴¹ A partir de 1983 comenzó a ser considerada con más atención por parte de las autoridades del gobierno, y por instituciones del sector privado.

Se comenzaron las discusiones y preparativos con mira a formular una estrategia para el sector que consideraba la desconcentración geográfica de las empresas, la formación de corporaciones de desarrollo, y el apoyo financiero y técnico para el desarrollo de nuevas empresas y el fortalecimiento de las actuales. A finales de 1985, el proyecto piloto que serviría de punto de partida para la implementación de la estrategia no se había desarrollado plenamente, y las instituciones participantes continuaban prestando sus servicios en condiciones similares a las de los años anteriores.

Desde el año 1984, la pequeña y mediana empresa contaba con la intención del poder ejecutivo de legislar a favor de ese sector, pero aún no existía una ley que lo fomentara, regulara o protegiera específicamente. Por diversas razones -entre las que resaltan la complejidad de los procedimientos, la cantidad de requisitos de elegibilidad- ha dificultado a los pequeños y medianos empresarios acogerse a los beneficios que ofrecen las leyes generales de fomento vigente (*Ley de Incentivos Fiscales*; y *Ley de Incentivos a la Exportación*).

Entre las realizaciones de las instituciones de apoyo, se encuentran: la creación de una red de información comercial entre Estados Unidos y los países de la Cuenca del Caribe, por parte de FUSADES; la institucionalización de un reconocimiento anual a los empresarios destacados en las ramas de servicios, comercio, industria y artesanía, denominado "Premio Superación", por parte de SCIS; y la continuación de los programas de capacitación y asesoría, ofrecidos por CENAP, como se describe en el cuadro 2-5.

41. INCAE. "Diagnóstico... El Salvador". *op. cit.*, p.91.

Cuadro 2-5

EL SALVADOR: Principales programas y realizaciones del Centro Nacional de Productividad, CENAP.

Concepto (No. de)	Metas 1983	Realizado 1983	Meta 1984
Asesoría y consultoría a empresas	100	54	89
Enlaces industriales	108	164	216
Búsqueda de información	120	98	-
Consultas técnicas	80	42	120
Asistencia tecnológica	28	23	-
Seminarios modulares para gerentes	14	11	12
Seminarios modulares para mandos medios	10	10	10
Formación en la empresa	8	6	6
Cursos de capacitación	32	15	13

FUENTE: Ministerio de Economía - CENAP. "Plan Operativo Institucional", 1984.

Con excepción del número de enlaces industriales, y de consultas técnicas, todas las demás actividades de CENAP tuvieron para el año 1984 unas metas iguales o inferiores a las del año 1983. Estas metas parecen estar basadas en la ejecutoria real de 1983.

Los créditos otorgados por FIGAPE a la PYME por el sector económico en 1978 y 1982, son los que aparecen en el cuadro 2-6.

En todos los sectores, las colocaciones de FIGAPE, a precios constantes en 1982, sufrieron una fuerte contracción en relación con las de 1978. El estrato de empresas industriales que obtuvieron este financiamiento, se muestra en el cuadro 2-7.

Cuadro 2-6

EL SALVADOR: Crédito otorgado por FIGAPE al sector de la pequeña y mediana empresa en 1978 y 1982.

(Miles de US\$)^{1/}

Sector Económico	1978	1982
Industria	1,261.2	420.4
Comercio	1,449.2	285.6
Servicios	521.1	107.6
TOTAL	3,231.6	813.6

1/ En colones salvadoreños constantes de 1962, convertidos a dólares a una tasa de 2.5 colones por dólar.

FUENTE: FIGAPE, Memorias 1978-1982.

Cuadro 2-7

EL SALVADOR: Relación porcentual de empresas que obtuvieron financiamiento de FIGAPE por tamaño, en 1982

Tamaño de la Industria	Porcentaje que obtuvo financiamiento		Disminución
	1978	1982	
5 - 19 personas	38%	30%	21%
20 - 49 personas	62%	59%	5%
50 o más personas	82%	79%	7%

FUENTE: Con base en Ministerio de Planificación. Encuesta Industrial de 1982.

El grupo que resultó más afectado fue el estrato de empresas con 5 a 19 trabajadores, pero en general, menos proporción de empresas industriales obtuvo financiamiento en 1982 que en 1978 conforme la encuesta del Ministerio de Planificación.

Entre las causales de la disminución del volumen de financiamiento otorgado por FIGAPE se señala la morosidad de los prestatarios, que a mediados de 1983 alcanzó el 40%, o sea aproximadamente 17 millones de colones, de los cuales 7 millones se consideraban irrecuperables. Como consecuencia, hubo una disminución en la disponibilidad de fondos. Por ejemplo, en 1982 FIGAPE, colocó 6.5 millones de colones aproximadamente que correspondió al 45% de la demanda. De acuerdo con la capacidad instalada, FIGAPE hubiera podido colocar una cifra de cerca de 20 millones de colones. Otro factor fue la eliminación de subsidios del gobierno central a partir de 1981. La combinación de estos factores produjo pérdidas para FIGAPE de cerca de dos millones de colones entre 1981 y 1982.⁴²

El comportamiento de las garantías que FIGAPE exigió en 1979 y 1982, se detalla en el cuadro 2-8. En este cuadro se observa que las garantías reales concentraron en los dos períodos comparados, el 90% de los casos. Sólo se operó un aumento del 6% en la aceptación de una garantía prendaria acompañada de garantía solidaria, en sustitución de otro tipo de garantías reales, como la hipotecaria.

Cuadro 2-8

EL SALVADOR: Composición de las garantías recibidas por FIGAPE en 1979 y 1982.

Tipo de garantía	Composición porcentual	
	1979	1982
Solidaria	10	10
Prendaria y solidaria	25	31
Hipotecaria y otras	65	59

FUENTE: FIGAPE. Memorias 1979 y 1982.

42. INCAE. "Diagnóstico... El Salvador". *op. cit.*, pp. 87-88.

Entre los nuevos programas y ajustes a los programas de las instituciones de apoyo al sector de la PYME en El Salvador, para el año 1985 y siguientes, se preveían los siguientes:

- FUSADES desarrollaría un programa de financiamiento y asistencia a micro y pequeña empresa, con el objeto de mejorar su rentabilidad.
- FENAPES formaría comisiones de trabajo para propiciar cambios en las leyes tributarias, y por un mayor financiamiento al sector.
- SCIS crearía una escuela de formación gerencial.
- Empresarios Juveniles incorporaría a su actividad una serie de programas gerenciales por computador, para ejercitar y desarrollar la habilidad de los participantes en sus programas, en la toma de decisiones gerenciales.
- El CENAP buscaría la asistencia financiera y técnica internacional, para la realización de proyectos como: capacitación de normalización, control de calidad y metodología; reforzamiento de la infraestructura de asistencia técnica para la reactivación industrial; adquisición de recursos pedagógicos para capacitación de recursos humanos; y uso y desarrollo de tecnología informativa, entre otros.
- FIGAPE asumiría la coordinación de la nueva estrategia de desarrollo para la pequeña y mediana empresa.⁴³

A finales de 1985, la estructura en su conjunto no estaba operando bajo la coordinación de FIGAPE. Cada institución continuaba trabajando en forma aislada.

43. INCAE. "Diagnóstico... El Salvador". *op. cit.*, pp.54-90.

Cuadro 2-9

EL SALVADOR: Conjunto estratégico para el desarrollo de la PYME

VARIABLES DE LA ESTRATEGIA	MODELO PROPIO	MODELO I	MODELO II
1. Definición de la PYME		Empresas que cuentan con mas de cinco empleados y menos de 50 y o tengan activos totales que no excedan \$500 mil (SU\$200,000).(1)	
2. Objetivos	Descentralización de la producción. Mejor utilización de la fuerza de trabajo. Aumento de la capacidad de exportación. Desarrollo de la capacidad de asistencia técnica y capacitación.(2)	Generar 375 mil empleos nuevos cada seis meses.(2)	
3. Planificación central		"El comercio, la industria y los servicios en pequeño son patrimonio de los salvadoreños. Su protección, fomento y desarrollo serán objeto de una ley especial.(3)	
4. Enfoque básico.		Amplia asistencia financiera en numero y monto de créditos, a través de instituciones publicas, privadas y asociativas, facilitadoras de credito, así como asistencia técnica, capacitación y formación de asociaciones y gremios.(4)	
5. Incentivos financieros		Concesión de crédito abundante (25 mil créditos de \$20 mil cada uno) cada seis meses. Una institución pública: FIGAPE como avalista.(5)	
6. Servicios de consultoría			"Proporcionada por compañías privadas, asociativas y estatales, que también sean promotoras y supervisoras de los créditos. Se espera llegar a contar con 700 de esas compañías.(6)

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

VARIABLES DE LA ESTRATEGIA	MODELO PROPIO	MODELO I	MODELO II
7. Instituciones		Hasta 1983 trabajaron prácticamente solo instituciones especializadas en crédito. A partir de 1984 se han comenzado a incorporar instituciones privadas sin fines de lucro y la banca comercial.	
8. Formación		Los programas de formación son reconocidos como importantes por el Gobierno Central y por instituciones mixtas y privadas como FUSADES, FENAPES, SCIS, FUNDASAL (8).	
9. Autoasistencia		Es prebucrada principalmente por FUNDASAL, que la utiliza como metodología básica. En el sector privado TECHNOSERVE utiliza esta metodología (9).	
10. Zonas Industriales	Descentralización industrial, para generar corporaciones de desarrollo local. En la capital se están creando (1985) centros de acopio y ventas como plan piloto (10).		
11. Interacción sectorial			Se comienza a trabajar (1985) por estudiar las relaciones entre la pequeña y la gran empresa (GOBIERNO, FUSADES, FENAPES, SCIS y la CAMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA (9)).

FUENTE: Preparado por el autor con base en INCAE, José A. Exprúa "Diagnostico... El Salvador". Op. cit.

(1) INCAE. Op. cit., p. 24

(2) INCAE. Op. cit., p. 49

(3) INCAE. Op. cit., p. 38

(4) INCAE. Op. cit., pp. 49 a 52

(5) INCAE. Op. cit., pp. 49 a 55

(6) INCAE. Op. cit., p. 49.

(7) INCAE. Op. cit., p. 4, 49, 54, 64

(8) INCAE. Op. cit., p. 49, 56, 59, 61, 63

(9) Observaciones extraídas de la experiencia en el campo por Joaquín Mancía, investigador del programa BID-INCAE. Dic. 1985

(10) INCAE. Op. cit., 49 y 50

F. RESUMEN. EL CONJUNTO ESTRATEGICO

En el cuadro 2-9 se presenta en forma esquemática el conjunto de las características de la estrategia para el desarrollo de la PYME en El Salvador. De él podemos concluir que a diferencia de Guatemala en que predominaban las características del Modelo I, en El Salvador el enfoque central es una mezcla de los modelos I y II. En efecto, la estrategia contempla no solamente la asistencia financiera sumada a un asesoramiento limitado, sino que incluye políticas y medidas (en proceso de formalización y puesta en ejecución) tendientes a alentar su crecimiento.

Además, la estrategia supone la necesidad de la formación, los servicios de consultoría y asistencia técnica. Las autoridades centrales del Gobierno han empezado a conceder particular atención al sector, y han declarado la necesidad de una legislación especial de fomento y protección a éste, para la realización de esta estrategia se supone la dependencia de una amplia gama de instituciones tanto del sector público como del sector privado. Una vez que la aplicación de la estrategia se encuentre en pleno vigor, se espera que la asistencia técnica sea suministrada por un conjunto de 700 compañías privadas, asociativas y estatales.

La estrategia cuenta, igualmente, con dos componentes que pueden catalogarse como modelo propio: el énfasis en la descentralización industrial para generar corporaciones de desarrollo local; objetivos no convencionales que incluyen el logro de una mayor utilización de la fuerza de trabajo y un aumento de la capacidad de exportación, así como de la capacidad institucional de asistencia técnica y capacitación.

La ejecución de este conjunto estratégico, sin embargo, no se había realizado hacia finales del año 1985, y las realizaciones de las instituciones de apoyo no acusaron en los años precedentes una tendencia a aumentar la cantidad o clase de servicios. El plan operativo del CENAP para 1984 previó, más bien, reducción en las

metas de siete de sus programas en relación con el año 1983.

El crédito otorgado por FIGAPE en 1983 fue, en términos constantes (y corrientes), inferior al concedido en 1978, y la institución atravesaba problemas de morosidad, baja utilización de la capacidad instalada de servicio, y eliminación del subsidio estatal para sus operaciones. El acceso al crédito por parte de las pequeñas empresas, mediante la sustitución de garantías reales por garantías de tipo solidario, tampoco permitió una mejoría entre 1978 y 1983. En síntesis, aunque la estrategia declarada de fomento y apoyo a la PYME refleja un marcado interés por el sector, la ejecución se encuentra en una etapa incipiente, característica del Modelo I. Las expectativas son, sin embargo, las de una leve mejoría en los próximos años mediante la inclusión de nuevos programas dentro de las instituciones actuales, y la puesta en vigor de la estrategia global.

2.4 Honduras

A. *EL CONTEXTO*

Honduras, con una extensión de 112,088 kilómetros cuadrados, es en tamaño el segundo país centroamericano, después de Nicaragua. Es el cuarto en densidad poblacional rural (56.1%) después de Guatemala. El ingreso per cápita, en 1980 que apenas ascendía a US\$303.8, era el más bajo en Centroamérica, y uno de los más bajos en América Latina (únicamente supera a Bolivia y Haití).

Los primeros años de la década de 1980, se caracterizan como un período de retroceso económico e inestabilidad social, atribuibles en parte a la caída de la producción y de los precios en los productos tradicionales de exportación. Durante el período 1980-1982, el sector que sufrió mayormente el impacto de la recesión fue el de la industria manufacturera, cuya situación en 1981 y

1982 arrastraría tasas negativas, por primera vez desde 1970.⁴⁴ En los primeros meses de 1982, 54 empresas habían sido autorizadas por el Gobierno para cerrar sus operaciones, dejando sin empleo a 17,240 obreros. Para enero de 1983, un informe de la Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa indicó que 300 empresas de distintas categorías habían cancelado sus operaciones desde 1982. Las inversiones disminuyeron, y aquéllas que se produjeron consistían en equipos para la producción en pequeñas escala.⁴⁵

Tras varios gobiernos militares, Honduras estuvo gobernada durante los últimos 4 años (1982-1985) por un régimen civil que sería sucedido por otro, igualmente, civil, en los siguientes cuatro años (1986-1989). El manejo de los asuntos públicos se ha caracterizado, sin embargo, por una gran influencia de los militares. Después de sucesivos golpes de estado e intercambio de poder entre militares, el país parece comenzar a cimentar un nuevo tipo de régimen civilista. Honduras ha tenido que convivir durante los últimos seis años (1980-1985) con la presencia de grupos armados de nicaragüenses contrarrevolucionarios, cerca de la frontera con ese país, situación que ha provocado continuas tensiones entre los dos países.

B. LA ESTRATEGIA

Los objetivos generales de la estrategia para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa industrial en Honduras, están consignados en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986. En síntesis, los objetivos previstos para el periodo eran los de: conseguir la estabilidad económica financiera; facilitar el crecimiento del sector, y

44. INCAE. Francisco Javier Gomez. "Diagnóstico general de la situación de la pequeña y mediana empresa en Honduras". Enero, 1985, p.12.

45. INFORPRESS CENTROAMERICANA. Centroamérica 1983. Análisis Económico y Político sobre la Región. Capítulo Honduras p.10.

mejorar la distribución del ingreso y la calidad de vida de los hondureños. El plan desagrega estos objetivos para corto y mediano plazo.

En el corto plazo, el objetivo de estabilidad económica financiera implicaba mejorar la productividad de las pequeñas y medianas industrias y artesanías, mediante el reforzamiento y ejecución de políticas y regulaciones favorables de apoyo en aspectos comerciales crediticios e industriales; y crear nuevos empleos, incentivando las actividades industriales, comerciales y de servicios a nivel de pequeña escala, que requieran el uso intensivo de mano de obra. El objetivo de mejorar la distribución del ingreso y la calidad de vida, implicaba incorporar a la mujer del área rural en actividades de carácter productivo; y aumentar la utilización por parte de los habitantes rurales pobres de productos y tecnologías apropiadas, de bajo costo y diseñados para mejorar la calidad de la vida de los hogares rurales.⁴⁶

Para el mediano plazo, el plan contemplaba la creación de nuevos centros de desarrollo industrial en zonas prioritarias y la integración de los programas de desarrollo de la PYME con los programas sociales de mejoramiento de la comunidad.⁴⁷ El plan señala lineamientos específicos para las diferentes instituciones gubernamentales que tienen responsabilidades de apoyo a la PYME en las áreas de financiamiento, asesoría técnica y capacitación, y enfatiza que el factor determinante para la consecución de los objetivos y metas propuestas para el subsector de pequeña industria y artesanía, es la efectiva coordinación y participación de los organismos responsables de su ejecución, así como los que sirvan de apoyo a los mismos.⁴⁸

46. CONSUPLANE. "Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986". Tegucigalpa. pp. 54-55.

47. *Ibid.*, pp 55-56.

48. *Ibid.*, p.79.

Para el quinquenio 1982-1986, se previó una disponibilidad de casi 100 millones de lempiras (US\$50 millones) para dar financiamiento a la PYME, de los cuales se planeó distribuir el 80% a la mediana empresa y el 20% a la pequeña. De este total, se previó canalizar el 93% a través del Fondo Nacional de Inversiones (FONDEI); el 6% por medio del Centro de Desarrollo Industrial (C.D.I.); y el 1% restante por Fondo de Garantía del Banco Central de Honduras.⁴⁹

El plan consideró las siguientes prioridades de inversión: (1) agroindustrias con énfasis en la producción de alimentos; (2) productos de cuero, especialmente calzado y artículos de talabartería; (3) derivados de los textiles, primordialmente ropa y artículos para el hogar; (4) transformación de madera; (5) materiales de construcción; y (6) la rama metal-mecánica, orientada a la fabricación de implementos y maquinaria agrícola.⁵⁰

C. LA LEGISLACION

El decreto número 681 de octubre de 1978, constituye en Honduras la primera ley de fomento de la pequeña y mediana empresa industrial. Esta ley se originó con la idea de orientar las ventajas del decreto 49 (de julio de 1973) hacia la PYME y actualizar el decreto legislativo 39 de 1965 que regulaba las actividades de la pequeña empresa industrial. Las empresas beneficiarias de esta ley, son las pequeñas y medianas empresas industriales⁵¹ y de artesanías que produzcan, envasen o empaquen materias primas, productos semielaborados y bie-

49. *Ibid.*, p.78.

50. *Ibid.*, p.76.

51. Esta ley define como pequeña, a la empresa industrial cuya inversión en activos fijos, excluyendo terrenos y edificios, sea inferior a 50 mil lempiras (US\$25,000), y como mediana aquella cuya inversión sea mayor de 50 mil lempiras y no exceda de 400 mil.

nes de consumo o de capital. Los beneficios otorgados por la ley lo son en proporción al uso de materia prima nacional o regional, para lo cual las empresas se han clasificado en tres grupos:

- Grupo I - Empresas que utilicen por lo menos el 50% de sus materias primas de origen nacional o regional.
- Grupo II - Empresas que utilicen por lo menos el 30% de sus materias primas de origen nacional o regional.
- Grupo III - Empresas que no reúnan los requisitos señalados para los grupos I y II, o las que solamente armen, envasen, empaquen, mezclen, diluyan o corten productos, independientemente del origen de la materia prima.

En el cuadro 2-10, se presenta el tipo de beneficio otorgado por la ley, de acuerdo con la clasificación de la empresa.

Además de la exoneración de gravámenes, la ley establece: (1) la asistencia técnica y financiera, a través de los organismos especializados, coordinados por la Secretaría de Economía; y (2) la creación de una comisión de incentivos fiscales al desarrollo de la pequeña y mediana empresa industrial y de artesanías, en la cual estarían incluidos representantes de las instituciones privadas y públicas relacionadas con el sector de la PYME.⁵²

52. Estas instituciones incluyen la Asociación Nacional de Mediana y Pequeña Industria (ANMPI), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), y un representante de la Asociación Nacional de Artesanos (ANAR), además de cuatro instituciones públicas: Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Recursos Naturales y Centro Cooperativo Técnico Industrial.

Cuadro 2-10

HONDURAS: Beneficios otorgados por el decreto ley 681, de fomento a la pequeña y mediana empresa industrial, y a la artesanía.

BENEFICIOS	CLASIFICACION DE LA EMPRESA		
	Grupo I	Grupo II	Grupo III
1. Exoneración del 100% de los derechos de aduana, e impuestos de producción o de consumo para la importación de maquinaria y equipo, excepto vehículos	12 años	10 años	5 años
2. Exención del 100% de los derechos de aduana, e impuestos de producción o de consumo para la importación de materias primas, productos semielaborados y envases.	8 años	8 años	-
3. Exención de impuestos sobre la renta, así:			
100%	5 años	4 años	-
50%	5 años	4 años	-
4. Exención del 100% de los derechos de aduana e impuestos de producción y consumo para la importación de combustibles, aceites y lubricantes, excepto gasolina	8 años	6 años	-

FUENTE: Elaborado con base en el decreto 681 de octubre de 1978, artículo 4 al 10.

D. LAS INSTITUCIONES

Las seis principales instituciones que brindan apoyo financiero, técnico y de capacitación al sector de la pequeña y mediana empresa en Honduras, son: La Asociación Nacional de Mediana y Pequeña Industria

(ANMPI), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), el Instituto para el Desarrollo Industrial (FONDEI), el Centro de Desarrollo Industrial (C.D.I.) y el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) en el sector público.

Asociación Nacional de Mediana y Pequeña Industria (ANMPI). Una organización privada, creada en octubre de 1971. Los objetivos de ANMPI son los de representar y defender los intereses de sus asociados; elevar el nivel de productividad; colaborar con los poderes del Estado en todo aquello que tienda a beneficiar el sector.⁵³

La ANMPI agrupaba a comienzos de 1980 unos 800 afiliados, de los cuales el 75% pertenecía a pequeñas y medianas empresas industriales en las ramas de confecciones, calzado y productos de madera.⁵⁴ Además de las funciones ejecutadas por mandato de sus objetivos internos, en el Plan Nacional de Desarrollo, se asignaron funciones a la asociación. El documento menciona que el C.D.I., coordinadamente con la ANMPI, deberá mejorar los servicios de comercialización mediante el establecimiento de nuevos centros de comercialización de productos específicos, así como de abastecimiento de materias primas.⁵⁵ ANMPI, en forma coordinada con el C.I.D. y la Asociación Nacional de Campesinos de Honduras (ANACH), deberá organizar a los pequeños productores rurales y urbanos en pequeñas asociaciones de acuerdo con su rama de actividad específica, para efectos de que comercialicen sus productos a través de los centros de comercialización competentes en su rama de producción. El C.D.I., juntamente con la ANMPI y ANACH, deberá insistir ante el Gobierno Central, en la necesidad existente de apoyar la creación, promoción y

53. ANMPI. Estatutos. 1971.

54. INCAE. "Diagnóstico... Honduras". *op. cit.*, p.63.

55. *Ibid.*, pp 65 y 66.

desarrollo de bolsas de subcontratación para la comercialización de productos.⁵⁶ Además, ANMPI es una asociación candidata para integrar el Sistema de Asistencia Técnica, en un proyecto para apoyo de la PYME que será coordinado por la ANDI.⁵⁷

Asociación Nacional de Industriales (ANDI). Es una entidad privada, sin fines de lucro, de carácter nacional, fundada en noviembre de 1958, cuyos objetivos generales son los de apoyar a la empresa industrial, velar por sus derechos y gestionar la solución de los eventuales obstáculos que se presenten con las demás entidades privadas, gubernamentales, y entidades de carácter internacional de Honduras.⁵⁸ Las funciones derivadas de los objetivos de ANDI, son las de: formular, divulgar y defender los intereses generales del sector industrial; oponerse a las políticas y propaganda que atenten contra los principios e intereses generales del sector privado; procurar utilizar los medios modernos de comunicación para ir logrando la formación de una conciencia industrial en Honduras; colaborar con los poderes públicos en la esfera de su competencia; promover la mayor distribución de acciones de capital entre el público; y mantener vigilancia de la conducta pública de funcionarios administrativos y judiciales en lo que conviene a las disposiciones que afecten al sector industrial privado.⁵⁹

Hasta 1985, ANDI ha concentrado sus esfuerzos en la prestación de servicios a sus afiliados tales como asesoría jurídica y económica; información económica nacional e internacional; asistencia técnica, arbitraje en la solución de conflictos; y la gestión ante organismos internacionales. También ha patrocinado cursos de actualización.

56. *Ibid.*, pp. 67-68.

57. ANDI. Taller de trabajo para la presentación del Sistema de Asistencia Técnica. Tegucigalpa. 8 de noviembre de 1985.

58. INCAE. "Diagnóstico... Honduras". *op. cit.*, p.67.

59. *Ibid.*, pp.67-68.

Instituto para el Desarrollo Hondureño (IDH). Fundado en 1977, IDH es una institución privada, sin fines de lucro, cuyo objetivo primordial era crear nuevas fuentes de trabajo en el área rural y urbana para resolver problemas como desempleo, migración campesina, desnutrición e inestabilidad económica. Se esperaba lograr este objetivo con el fomento de pequeñas empresas a través de acciones de asesoría técnica y de capacitación constante.⁶⁰

Fondo Nacional de Desarrollo Industrial (FONDEI). Es una institución pública creada por resolución del Directorio del Banco Central de Honduras en diciembre de 1978, como institución bancaria de segundo piso, con el fin de canalizar los recursos provenientes de un convenio con el Banco Mundial -BIRF- que captó 30 millones de lempiras (US\$15 millones) y el Gobierno de Honduras que depositó 10 millones de lempiras como contrapartida para montar un sistema destinado a impulsar el desarrollo industrial de Honduras, mediante el apoyo financiero a las empresas.⁶¹

Desde su creación, los objetivos definidos para el Fondo han sido los de: promover el desarrollo industrial mediante el otorgamiento de financiamiento; lograr que los intermediarios financieros, constituidos por los bancos privados del sistema, inviertan en la creación, ampliación y mejoramiento de la capacidad productiva de la pequeña y mediana empresa; inducir el acceso al crédito de la pequeña y mediana empresa e incentivar a los intermediarios financieros para que desarrollen una metodología apropiada en la preparación, evaluación y supervisión de proyectos. Las cuatro actividades económicas a las que el FONDEI ha concedido mayor prioridad para el otorgamiento de crédito, son: agroindustria, industrias manufactureras, proyectos para extraer y

60. *Ibid.*, p.70.

61. "FONDEI, Un banco de segundo piso" (INCAE, 1984) p.1.

procesar productos del mar, y proyectos forestales y de madera.⁶²

Centro de Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa Industrial y la Artesanía (CDI). Es una institución pública creada en noviembre de 1978 en sustitución del Centro Cooperativo Técnico Industrial (CCTI), en razón de que este último no estaba orientado hacia la pequeña y mediana empresa. Se consideró que debía existir un organismo oficial, cuyo objetivo fuese el desarrollo económico y social del país, mediante la prestación de asistencia técnica y financiera a la pequeña y mediana empresa industrial y artesanal, para aumentar el grado de utilización de la capacidad productiva disponible, mejorar la calidad de los productos y perfeccionar la capacidad empresarial.⁶³

Las principales funciones que la ley asigna al CDI son las de: actuar como inversionista por cuenta propia para recibir, negociar o invertir en acciones de pequeñas y medianas empresas industriales y de artesanías; gestionar, promover y contratar asistencia técnica y financiera; desarrollar programas orientados a lograr un adecuado abastecimiento de materias primas y a la comercialización de los productos terminados, tanto en el mercado interno como internacional; y, promover el establecimiento y operación de pequeñas y medianas empresas industriales y artesanales, en todo el país.⁶⁴

Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP). Fue creado en diciembre de 1972 como una institución autónoma, con el objetivo de contribuir al aumento de la productividad nacional y al desarrollo económico y social, mediante el establecimiento de un sistema nacional de formación profesional para todos los sectores de la economía y para todos los niveles de empleo. Sus principales funciones y atribuciones según la

62. *Ibid.*, pp.4-7.

63. C.D.I. "que hacia el CCTI, que hace el C.D.I." p.3.

64. INCAE. "Diagnóstico... Honduras". *op. cit.*, pp. 83-84.

ley, son las de: realizar investigaciones sobre los recursos humanos existentes, determinar la necesidad de su formación profesional, y planificar éstas; organizar y ejecutar programas de formación profesional; prestar asistencia técnica a los empresarios aportantes para la creación, estructuración y funcionamiento de sus propios servicios nacionales de colaboración y empleo. Los recursos financieros del INFOP provienen de aportes equivalentes al 1% de los sueldos y salarios pagados por las empresas con capital en giro superior a las 20 mil lempiras (US\$10 mil), y por las instituciones autónomas del Estado. El resto de las organizaciones del Estado aportan 1/2% de su presupuesto de sueldos y salarios.⁶⁵

Consejo Asesor para el Desarrollo de Recursos Humanos de Honduras (CADERH). Además de las instituciones mencionadas atrás, en 1982 se creó en Honduras el Consejo Asesor para el Desarrollo de Recursos Humanos de Honduras, integrado por representantes de los sectores empresarial, laboral y público, cuyo principal objetivo es el de desarrollar un proceso que sirva para incrementar la calidad y utilidad de la capacitación técnica y gerencial en Honduras.⁶⁶ Las funciones consignadas en el programa de trabajo de CADERH, son las de: servir como enlace y medio de comunicación entre las organizaciones que proporcionan la capacitación y los usuarios; preparar las bases para el desarrollo de un sistema nacional de certificación de oficios; motivar a los usuarios de los servicios de capacitación; colaborar en la comunicación de nuevas técnicas de capacitación.⁶⁷

E. LOS RESULTADOS

El Plan Nacional de Desarrollo de Honduras 1982-1986 contempló objetivos específicos de desarrollo para

65. *Ibid.*, p.89.

66. CADERH. "Programa de Trabajo 1984-1987" p.10.

67. *Ibid.*, pp.11-12.

la pequeña y mediana empresa industrial, que cubrían tanto el corto como el mediano plazo, y asignó responsabilidades entre las instituciones públicas para el cumplimiento de estos objetivos, pero no especificó las formas o mecanismos mediante los cuales se lograrían esos objetivos (excepto en la asignación del crédito disponible).⁶⁸ Como resultado, todas las instituciones continuaron operando como lo venían haciendo tradicionalmente, sin incorporar cambios, o arreglos interinstitucionales como lo suponía el plan. Para fines de 1984, estos propósitos, según percepción de los empresarios, no se habían convertido en medidas o regulaciones concretas.⁶⁹

Durante los primeros 14 meses de vigencia de la ley No. 681 de fomento a la pequeña y mediana empresa y artesanía, sólo 35 empresas se habían acogido a ella, y casi todas pertenecían al estrato de empresa mediana. Ningún artesano se acogió.⁷⁰ Un informe de consultoría preparado 14 meses después de la promulgación de la ley, señala que en los aspectos formales, se pueden notar algunos puntos en los cuales la ley 681 es menos favorable que la ley 49 (sobre la cual se basó):

Los incentivos de la ley son efectivos solamente para las empresas que importan directamente su maquinaria y toda o parte de su materia prima; poco se da el caso para la pequeña empresa, que frecuentemente compra su maquinaria de segunda mano, y la materia prima a mayoristas, aún cuando ésta es importada...

... de igual modo, las exenciones de impuestos sobre la renta son poco atractivas para empresas cuya

68. INCAE. "Diagnóstico... Honduras". *op. cit.*, p.124.

69. *Ibid.*, p.4.

70. ONUDI. "Informe de Consultoría". Proyecto ONUDI SI/MON/79-801. Diciembre 1979. p.62.

rentabilidad es tan estrecha, que son muy escasas las que tienen rentas gravables con tasas altas... por otra parte, los trámites de clasificación son engorrosos y costosos: se necesita una escritura pública, por la cual los honorarios del notario son el 2% sobre el capital, además del costo del papel sellado que suma por lo menos 250 lempiras; el estudio económico es muy costoso (de mil a cinco mil lempiras) y necesita datos que no siempre posee la pequeña empresa... por otra parte, la ley 49 prevé la posibilidad de reinversión de las utilidades, libre de impuesto sobre la renta, lo que no contempla la ley 681... la ley 49 clasifica en la Categoría I, a todas las empresas que producen bienes de capital y materias primas industriales, cualquiera que sea el porcentaje de las importaciones, mientras que la ley 681 clasifica en Grupo II y III a las mismas empresas, según el porcentaje de sus importaciones.⁷¹

Muchos pequeños industriales asociados en ANMPI que se habían movilizado detrás de sus dirigentes para conseguir una ley de fomento, al darse cuenta que ésta favorecía principalmente al estrato superior, sintieron frustración. Algunos echaron la culpa a la Asociación y muchos se distanciaron de la misma. ANMPI vio reducirse el número de sus miembros activos.⁷²

Los esfuerzos de asistencia y capacitación, a finales de 1985, se continuaban realizando en forma individual, por las instituciones que presentaban estos servicios como parte de sus funciones. Para esa época, ANDI había aceptado la responsabilidad de coordinar un sistema de asistencia técnica a nivel nacional. El proyecto persigue los propósitos de crear una fuente de asistencia financiera no bancaria, denominada Financiera Industrial

71. *Ibid.*, pp. 60-62.

72. *Ibid.*, p.62.

y Agropecuaria⁷³, y desarrollar un sistema de asistencia técnica, coordinado por la ANDI. Como coordinador, ANDI tendrá la responsabilidad de seleccionar las instituciones participantes, brindar capacitación a su personal, coordinar y evaluar sus actividades de asistencia relacionadas con el programa y facilitar los enlaces de las instituciones entre sí.⁷⁴

El financiamiento del programa de asistencia técnica, proviene del gobierno que aportará 800 mil lempiras y una donación de la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID, por 1.2 millones de lempiras. Se espera que estos fondos cubran los gastos operativos del programa durante los dos primeros años. Posteriormente, se espera cubrirlos a través de un fondo especial que se constituirá con el 1% de los ingresos que se generen del componente de asistencia financiera.⁷⁵

Los préstamos otorgados por el Instituto de Desarrollo Hondureño, que se nutren de fondos propios, préstamos del Banco Internacional para el Desarrollo (BID), tuvieron la trayectoria que se muestra en el cuadro 2-11. El IDH, en el año 1983, había logrado aumentar en un 5% el número de nuevos proyectos, triplicar el número de proyectos vigentes y reducir a 5.6% el porcentaje de mora. Los préstamos otorgados fueron canalizados hacia la pequeña industria, el comercio y la agricultura, en montos que van de mil a 50 mil lempiras, con intereses del 16% más un 3% para supervisión. Los plazos van desde 3 meses hasta 5 años. La garantía es discrecional del Comité de Crédito y puede ir desde la simple firma del préstamo hasta una garantía hipotecaria.

73. FIA, en 1985, ya había sido constituida, con el financiamiento conjunto de AID, el gobierno hondureño y un grupo de bancos privados.

74. En noviembre de 1985, ANDI realizó un primer taller de trabajo con un grupo de representantes de 27 instituciones que potencialmente podrían participar en el sistema, para hacer una presentación de éste y conocer las necesidades básicas de las instituciones.

75. INCAE. "Diagnóstico... Honduras". *op. cit.*, p.69.

Cuadro 2-11

HONDURAS: Trayectoria de la cartera de préstamos del Instituto de Desarrollo Hondureño, IDH, 1977-1983.

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Total
Número de nuevos proyectos por año	2	10	17	17	20	95	145	306
Número de proyectos vigentes	-	7	7	12	10	46	138	220
Número de proyectos morosos	-	4	7	12	9	35	15	82
Monto del crédito*	13	161	319	119	96	328	401	1,437
Monto recuperado*	13	83	172	53	61	185	43	625
Porcentaje recuperado del crédito	100%	51%	54%	45%	63%	56%	11%	43.5%
Monto de crédito en mora*	-	12	105	91	25	57	23	312
Porcentaje de mora	-	7.3%	33%	76.5%	26.1%	17.3%	5.6%	21.7%

* En miles de Lempiras. (Cifras redondeadas)

FUENTE: IDH. "Informe semestral al BID. Julio-diciembre de 1983" Anexo G.

En el sector público, el Fondo Nacional de Desarrollo Industrial (FONDEI) había otorgado 289 préstamos por 96.5 millones de lempiras entre 1979 y 1983, como se describe en el cuadro 2-12. De acuerdo con miembros de la Junta Directiva de la ANMPI, el hecho de que no se contemple en las regulaciones del FONDEI, el número de empleados para clasificar a las empresas por tamaño, ha influido para que una buena parte de los beneficiarios hayan sido los empresarios grandes, que actuando con cierta habilidad han logrado fraccionar a sus empresas para acogerse a los beneficios del fondo, que están destinados a la pequeña y mediana empresa.⁷⁶

Cuadro 2-12

HONDURAS: Préstamos aprobados por FONDEI entre 1979-1983, clasificados por tamaño de empresa y montos.

(Datos acumulados desde 1979 hasta diciembre 1983)

CONCEPTO	Muy			GRAN TOTAL
	Pequeña ⁽¹⁾	Pequeña ⁽²⁾	Mediana ⁽³⁾	
Número de préstamos	68	93	128	289
% del total	24	32	44	100%
Monto total*	3,781	13,067	79,705	96,553
Monto promedio por préstamo*	55	140	622	334

Montos en miles de lempiras (altas redondas)

(1) Activos fijos netos hasta 100 mil lempiras (excluyendo terrenos y edificios)

(2) Activos fijos netos hasta 300 mil lempiras (excluyendo terrenos y edificios)

(3) Activos fijos netos hasta 400 mil lempiras (excluyendo terrenos y edificios)

76. *Ibid.*, p.76.

Por su parte, el Centro de Desarrollo Industrial (CDI) otorgó entre 1979 y 1984, asistencia por 5.2 millones de lempiras, con recursos provenientes de organismos internacionales como el Banco Mundial (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). En 1982 otorgó 173 préstamos de los cuales 153 orientaron a artesanos y 20 a pequeñas empresas, como se muestra en el cuadro 2-13.

Cuadro 2-13

HONDURAS: Créditos otorgados por el Centro de Desarrollo Industrial, CDI, en 1982, por tamaño de empresa.

Estrato	CREDITOS OTORGADOS			MONTOS	
	Número	Porcentaje	Lempiras	Porcentaje	Promedio
Artisanal	153	88	812,600	48	5,311
Pequeña empresa	20	12	834,500	51	41,725
Mediana empresa			-	-	-
TOTAL	173	100%	1,647,100	100%	9,521

FUENTE: CDI, "Informe de Resultados 1984" p. 7

Del total de préstamos otorgados por el CDI, en noviembre de 1984, un 34% se hallaba en mora. El 61% de los créditos morosos habían sobrepasado los 365 días.⁷⁷

En agosto de 1984 una aspiración de la institución era la de lograr su autonomía financiera, solicitando a la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) una donación por seis millones de lempiras.⁷⁸

77. *Ibid.*, pp.84-85.

78. CDI, "Actividades de la Dirección Ejecutiva de enero 1984 al 16 de agosto de 1984", p.3.

En materia de asistencia técnica, entre enero 1979 y 1984 el CDI atendió un total de 578 empresas en las áreas de contabilidad, comercialización, producción, diseño de maquinaria, control de calidad, diagnóstico empresarial, así como en cursos de capacitación.⁷⁹

El Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) realizó 10,342 cursos sobre diferentes tópicos entre 1973 y 1982, a los cuales asistieron 143,316 participantes, como se detalla en el cuadro 2-14.

Cuadro 2-14

HONDURAS: Capacitación realizada por el Instituto de Formación Profesional, INFOP, entre 1973 y 1982

ANOS	Cursos Realizados	Participantes Aprobados	Horas de clase
1973	26	333	768
1974	287	3,288	17,372
1975	586	7,545	34,732
1976	557	7,075	35,431
1977	846	10,458	66,278
1978	1,197	17,752	85,161
1979	1,405	21,769	129,818
1980	1,813	25,923	170,725
1981	1,845	25,657	178,717
1982	1,780	23,516	159,871
TOTAL	10,342	143,316	878,865

FUENTE: FONDEI "Plan Operativo Anual 1984" Cuadro No. 1

En sus primeros años de actividad(1982-1983), el Consejo Asesor para el Desarrollo de Recursos Humanos

79. CDI. "El Centro de Desarrollo Industrial y su contribución al desarrollo industrial y artesanal". Agosto de 1984. Anexo 2.

estuvo dedicado a sentar las bases para la negociación, estructuración y puesta en marcha de sus proyectos, mediante una serie de reuniones, viajes de observación en otros países, y visitas a las instituciones de capacitación en Honduras.⁸⁰

F. RESUMEN. EL CONJUNTO ESTRATEGICO

En el cuadro 2-15, se presenta en forma esquemática el conjunto de las características de la estrategia para el desarrollo de la PYME en Honduras. De él podemos concluir que, como en el caso de Guatemala pero en menor grado, predomina el Modelo I. La importancia que dan las autoridades de la PYME contemplándola en los planes nacionales de desarrollo, es una característica que a finales de 1985, hace que la estrategia adquiera algunos rasgos del Modelo II.

Dos características de la estrategia pueden identificarse como de modelo propio: el énfasis en la descentralización industrial hacia zonas denominadas prioritarias, localizadas en áreas rurales; y el énfasis en el sector agrícola y la producción de alimentos.

La aplicación de esta estrategia en Honduras se ha realizado dentro de un contexto de retroceso económico, y los primeros años de un gobierno civil tras una trayectoria de sucesivos gobiernos militares, en que la ley de fomento a la PYME ha beneficiado a un pequeño número de empresas. Entre los esfuerzos de las instituciones de apoyo, IDH logró incrementar en casi cinco veces nuevos proyectos en el año 1982, y en una vez y media en el año 1983, en el cual la mora había sido reducida al 5.6%. Otras instituciones como el FONDEI y el CDI también presentaban servicios de crédito, en tanto que una nueva institución, FIA, cumpliría igualmente una función de financiamiento al sector a partir de 1986.

80. INCAE. "Diagnóstico... Honduras" *op. cit.*, p.97.

Cuadro 2-15

HONDURAS: Conjunto estratégico para el desarrollo de la PYME

VARIABLES DE LA ESTRATEGIA	MODELO PROPIO	MODELO I	MODELO II
1. Definición de la PYME		Activos fijos de 1.400 mil Mas de 5 empleados y menos de 100 (1)	
2. Objetivos		Crear nuevos empleos Instalar nuevas empresas, principalmente agroindustriales	Mejorar la productividad
3. Plantación central		Incorporar a la PYME en estrategia de desarrollo industrial con el rol de. Sustitución de importaciones, apoyo al programa de descentralización industrial.	
4. Enfoque básico		Programa de financiamiento para cinco años por 1.100 millones. Mas asistencia técnica coordinada por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) Formación profesional subsidiada.	
5. Incentivos financieros		Exoneración del 100% de los derechos de aduana e impuestos de producción y consumo para la importación de maquinaria y materia prima. Exención del 100% del impuesto sobre la renta por cinco años.	
6. Servicios de consultoría			Servicios de consultoría coordinada por el sector privado a través de ANDI. Otros servicios de consultoría del sector público a través de INEOP. Participan también IDH y CADERH (6)

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

VARIABLES DE LA ESTRATEGIA	MODELO PROPIO	MODELO I	MODELO II
7. Instituciones		Existe una diversidad de instituciones, pero los recursos están concentrados en instituciones especializadas en crédito, FONDECIDI	
8. Formación		La mayor proporción de actividades de formación está concentrada en el Instituto Profesional (INTEP). Ofrece cursos de alta gerencia de hasta 40 horas (8)	
9. Autoasistencia	La asistencia técnica y gerencial es proporcionada por instituciones fuera de la pequeña empresa. La asistencia (a partir de 1986) será proporcionada por un conjunto de instituciones coordinadas por ANDI(9)		
10. Zonas Industriales	Enfasis en la descentralización industrial hacia zonas denominadas prioritarias localizadas en áreas rurales (10)		
11. Interacción sectorial	Enfasis en el sector agrícola y en la producción de alimentos (11)		

FUENTE: Preparado por el autor con base en INCAE, Francisco J. Gómez, "Diagnostico... Honduras", *Op. cit.*

(1) INCAE *Op. cit.*, p. 99

(2) INCAE *Op. cit.*, p. 56-57

(3) INCAE *Op. cit.*, p. 57-58

(4) INCAE *Op. cit.*, pp. 59, 69

(5) INCAE *Op. cit.*, pp. 53 y 89

(6) INCAE *Op. cit.*, pp. 61 a 72

(7) INCAE *Op. cit.*, p. 59.

(8) INCAE *Op. cit.*, p. 95

(9) INCAE *Op. cit.*, p. 69

(10) INCAE *Op. cit.*, p. 69

(11) INCAE *Op. cit.*, 59

Mientras tanto, las principales actividades de capacitación realizadas por el INFOP, entre 1980 y 1982 aumentaron el número de cursos dictados en un 11% como promedio, y las horas dictadas en un 20% aproximadamente, que en conjunto muestra un interés creciente en la formación y en el trabajo institucional coordinado, que empiezan a otorgar a la estrategia característica del Modelo II.

2.5 Costa Rica

A. EL CONTEXTO

Costa Rica, con una extensión territorial de 50,900 kilómetros cuadrados, ocupa el cuarto lugar en extensión en el istmo. Con una población de 2.5 millones de habitantes, es el país menos poblado, aunque es el tercero en densidad después de El Salvador y Guatemala, con 49 habitantes por kilómetro cuadrado, en 1984.

En comparación con los demás países centroamericanos, Costa Rica se identifica por su elevado estándar de vida, con el mayor ingreso per cápita, una esperanza de vida al nacer de 70 años (el más alto de la región) y un índice de alfabetización de adultos de 90%. Costa Rica se caracteriza por una tradición de principios orientados a la iniciativa individual; la ausencia de un ejército y una prolongada estabilidad política y social.⁸¹

Sin embargo, al igual que el resto de países centroamericanos, ha sufrido el impacto de la recesión económica, desde finales de la década de los 70, cuyos efectos en desempleo y bajo uso de la capacidad instalada de las plantas y un deterioro en el poder adquisitivo del salario, han amenazado la tradicional estabilidad social y política que ha caracterizado a ese país.

81. The American University. Area Handbook series. "Costa Rica. A country study. Prefacio".

Costa Rica ha mantenido el progreso social con un mínimo de dificultades por las características de su sociedad, constituida, básicamente, por clase media. Está libre de gastos militares, de manera que en 1979 sólo el 2.6% del presupuesto estatal fue dedicado a la seguridad que es mantenida por la guardia civil, en comparación con Honduras que dedicó el 11.4%.⁸² Por el lado político, la existencia de grupos armados nicaragüenses contrarrevolucionarios, en la frontera de los dos países, ha provocado una mayor polarización de los sectores políticos del país que ha llevado a la nación a una proclama de neutralidad que tiene dificultades para su práctica, debido a las divididas opiniones internas en relación con una política exterior hacia Nicaragua.⁸¹

B. LA ESTRATEGIA

La estrategia para el desarrollo de la pequeña industria y artesanía costarricense, está plasmada en el plan operativo para el sector industrial, prepara lo por el Ministerio de Industria. Este plan está, a su vez, enmarcado en el programa de gobierno 1982-1986, que reconoce como de importancia primaria el papel del sector industrial por su participación en la generación del valor agregado nacional.⁸⁴ En relación con la PYME, el programa 1982-1986 pretendía incorporar a los jóvenes entre 15 y 25 años al desarrollo económico, fortaleciendo las pequeñas y medianas empresas organizadas en cooperativas u otras formas de asociación a base de la juventud del área rural. Además, usando como línea "construir una sociedad de propietarios y no de proletarios", se

82. Banco Mundial, BIKF. *op. cit.*, Cuadro 24.

83. INFORPRESS CENTROAMERICANA. "Análisis Económicos y Políticos sobre la Región. Centroamérica 1983... Costa Rica". p.21.

84. Luis Alberto Monge. "Programa de Gobierno 1982-1986... Política Industrial". p.30.

pretendía que la clase asalariada se organizara en cooperativas o pequeñas y medianas empresas, así como que tuviera acceso a la propiedad de los medios de producción y a la creación de un patrimonio familiar.⁸⁵

El programa global se encontraba dividido en dos etapas: La previa que se denominaba "de emergencia", se orientaría a organizar el sistema estatal por ramas industriales para promover una intensa relación entre éstas y el sector industrial; especializar uno de los bancos del sistema nacional para el financiamiento del sector industrial; fomentar las exportaciones mediante la investigación y promoción en terceros mercados. Además, se esperaba eliminar las trabas burocráticas a la exportación, revisar la estructura de incentivos e impuestos aplicables a la actividad exportadora y asegurar la provisión de insumos para la industria, tanto exportadora como la del mercado local.

Una segunda etapa, que consistía en un programa de mediano plazo, contemplaba el uso racional de los recursos tecnológicos, evitando la sobreimportación, carencia o inadecuada tecnología; la reorientación del sistema educativo nacional para relacionarlo con las necesidades de la industria; la búsqueda de la cooperación técnica externa; el rescate de la capacidad instalada ociosa; la revisión de la estructura impositiva y el arancel del Mercado Común Centroamericano, con el objeto de crear una sana competitividad al aumentar la productividad; y la localización de brechas o nichos en el mercado internacional que manifiesten estacionalidad para colocar allí productos agroindustriales.⁸⁶

El programa considera que por la importancia de la pequeña industria y la artesanía en la generación de empleo, utilización de materia prima nacional y los bajos requerimientos de inversión, era necesario difundir los servicios e instrumentos de apoyo estatal para el sec-

85. INCAE. Eduardo Gómez. "Diagnóstico general de la situación de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica". Abril de 1985. p.10.

86. *Ibid.*, pp.40-41.

tor, promoviendo la instalación de industrias en zonas marginales hasta ese momento (1983).⁸⁷ Con esta modalidad, se pretendía favorecer el empleo regional, evitar la migración del campo a la ciudad y aprovechar más eficientemente la materia prima regional. Utilizaría como instrumento para lograr este propósito, la asignación de recursos financieros, en favor de las zonas alejadas de la capital.⁸⁸

Las acciones propuestas en el plan operativo del sector para llevar a cabo la estrategia, se concentraba en ocho propósitos, a saber: (1) realizar un diagnóstico de las necesidades de crédito y apoyo político de parte de los gobiernos locales; (2) destinar a través del Banco Central un monto adecuado de financiamiento para atender la demanda de crédito a nivel nacional; (3) suministrar servicios de adiestramiento y capacitación administrativa y financiera a pequeñas industrias y artesanos, a través del Instituto Nacional de Aprendizaje, INA; (4) estudiar la viabilidad de un centro de acopio de materia prima para artesanos, y la de establecer ferias artesanales en el exterior; (5) promover un convenio "Programa de Grandes con Pequeñas", para lograr una colaboración entre los subsectores, sobre todo en lo que se refiere a los servicios de subcontratación y adquisición de materias primas para el sector; (6) desarrollar en la Dirección General de Asistencia Técnica a la Pequeña Industria y Artesanía, (DGATPIA), del Ministerio de Industria, un banco de información que permita preparar perfiles industriales para ofrecerlos al sector; (7) mejorar los servicios de asistencia técnica nacional e internacional, principalmente en materia metal-mecánica; y, (8) consolidar los esfuerzos de coordinación inter-institucional de apoyo al sector.⁸⁹

87. Ministerio de Industria. "Plan anual operativo del Sector Industrial. 1984. Programa de Pequeña Industria y Artesanía".p.34.

88. INCAE. "Diagnóstico... Costa Rica". *op. cit.*, p.42.

89. *Ibid.*, pp.42-45.

C. LA LEGISLACION

Los primeros intentos para formalizar el apoyo a la PYME en Costa Rica, están contenidos en el decreto 6495 de noviembre de 1976, mediante el cual se exoneró a la pequeña y mediana industria y artesanía⁹⁰ del pago de impuesto de importación de maquinarias y materias primas. El objetivo central del decreto, era fomentar la creación de industrias pequeñas y artesanales para generar empleo, fortalecer la competitividad de las pequeñas industrias existentes y definir lo que se entendía por artesanía y por pequeña industria, para la aplicación de la ley.⁹¹

En enero de 1979, con la ley 6308, se formalizó un aporte de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y del Banco Central de Costa Rica (BCCR) para un programa de crédito a la pequeña industria y artesanía, en el que AID aportaría US\$2.5 millones y el equivalente de US\$3.3 millones del BCCR. El fondo financiaría la compra de terrenos, instalaciones y mejoras, a 10 años de plazo, con dos de gracia, la adquisición de maquinaria, equipo y herramientas a 8 años de plazo con 2 de gracia, y capital de trabajo a 2 años de plazo con 1 de gracia.

90. El artículo 3ero. del decreto clasifica a la artesanía y a la pequeña industria por separado, pero los beneficios decretados fueron los mismos, y define como artesanía, aquella actividad humana de producción, transformación y reparación de bienes, mediante un proceso en el que la mano de obra constituye el factor predominante. Dado por resultado un producto en que quede impuesto el sello personal, que no corresponda a la producción industrial mecanizada y en serie. Como pequeña industria define, toda unidad productiva que se dedique a la producción de artículos manufacturados que reúnan las siguientes condiciones: a) que ocupe un máximo de 20 trabajadores; b) que su inversión en maquinaria, herramientas y equipo sea no mayor de US\$30 mil (modificado en octubre de 1984 a US\$50 mil); c) que su proceso de producción se realice con tecnología simple, mediante la utilización de herramientas manuales, maquinaria y equipo mecanizado no automáticos, y d) que el propietario sea parte activa en el proceso productivo.

91. INCAE. "Diagnóstico... Costa Rica". *op. cit.*, p.33.

En septiembre de 1978, el gobierno expidió una nueva ley, la 9095, mediante la cual se creó el Comité de Coordinación Interinstitucional de la Pequeña Industria y Artesanía, CIPIA, como consejo asesor del Presidente de la República y el Ministerio de Industria, Energía y Minas, MIEM, en materia de fomento del sector.⁹² Dentro de los objetivos del CIPIA, se encontraban los de: lograr una coordinación operativa entre las distintas instituciones vinculadas a la pequeña industria y artesanía; promover la unificación de criterios y la armonización de los programas formulados por las distintas instituciones; y, seguir políticas y acciones de fomento y ordenamiento del desarrollo del sector. La ley 9095 fue sustituida en febrero de 1983 por el Decreto Ejecutivo 14310, que disolvió el CIPIA y creó la Comisión Institucional de la Pequeña Industria, CIPI, y la Comisión Institucional de Artesanía Nacional, CIAN.⁹³

D. LAS INSTITUCIONES

Las seis principales instituciones que proveen asistencia financiera, técnica o capacitación a la PYME en Costa Rica, son: la Cámara de Industriales de Costa Rica (CADIN), la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), la Cámara Nacional de Artesanía y Pequeña Industria de Costa Rica (CANAPI), la Cooperativa de Pequeños Industriales, Artesanos y Artistas (COOPEPINARA), y la Fundación Costarricense de Desarrollo (FUCODES), todas ellas del sector privado y el Ministerio de Industria, Energía y Minas (MIEM) y el

92. *Ibid.*, p.34.

93. El cambio sustancial se refirió a las instituciones que conformarían las comisiones. La CIPI estaría conformada por un representante de cada uno de los siguientes 7 organismos: Ministerio de Industria (MIEM), Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Banco Central de Costa Rica (BCCR), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), Cámara Nacional de Artesanía y Pequeña Industria (CANAPI) y Cooperativa de Pequeños Industriales, Artesanos y Artistas (COOPEPINARA).

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en el sector público. Este conjunto de instituciones, junto con otras que prestan apoyo directo al sector, conforman la estructura organizacional de fomento a la pequeña empresa más fuerte, comparada con el resto de países centroamericanos.

Cámara de Industrias de Costa Rica (CADIN). Se creó en 1943, como una organización privada sin fines de lucro, por un grupo de industriales como una asociación empresarial, con el objeto de fomentar el desarrollo industrial y proteger los intereses del sector. En 1985, CADIN aglutinaba cerca de 650 asociados. Las actividades de CADIN se orientaban, básicamente, al desarrollo de la empresa grande y mediana. No existe dentro de CADIN una oficina dedicada específicamente a la pequeña empresa, así que cuando alguna pequeña empresa solicita los servicios de CADIN, es remitida a la Cámara Nacional de Pequeños Industriales, CANAPI. Para facilitar el esfuerzo de desarrollo de la PYME, CADIN y CANAPI celebraron un convenio de cooperación en septiembre de 1983, cuyos objetivos eran los de aunar los esfuerzos de ambas en beneficio de la industria privada. Se comprometieron a fomentar la colaboración y coordinación en el logro de sus respectivos objetivos y desarrollar programas y mecanismos de comunicación. Así se esperaba fomentar el apoyo y la colaboración entre la grande, mediana y pequeña empresa.

Las funciones más generales que CADIN ha venido desempeñando, son las de: promover la afiliación; vigilar y hacer cumplir la legislación vigente, así como propugnar por legislaciones adecuadas; proponer y apoyar iniciativas de los industriales; asistir a la industria en todos los campos de su actividad; orientar a sus afiliados en sus diferencias con el Estado; estudiar en forma constante los problemas del sector industrial; e impulsar el progreso económico, social y cultural de las empresas.⁹⁴

94. INCAE. "Diagnóstico... Costa Rica". *op. cit.*, pp.51-52.

Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). Es una asociación privada sin fines de lucro, creada a finales de 1982, para canalizar fondos provenientes del gobierno de los Estados Unidos y fondos propios, para cumplir los objetivos generales de promover el mejoramiento de la capacidad administrativa y tecnológica de las unidades productivas, que les permita aumentar su eficiencia y productividad; y de formar un clima favorable para la actividad empresarial privada que conduzca hacia la atracción de las inversiones, el fomento de la producción y el estímulo de los proyectos de exportación.

En relación con la pequeña empresa, el objetivo de CINDE es el de promover el desarrollo de la PYME, incluyendo la agroindustria, dando preferencia a las actividades que diversifiquen la producción, y el estímulo a los proyectos de exportación. De los cuatro programas manejados por CINDE, el relacionado con la PYME se denomina "Organizaciones Privadas Voluntarias y Similares" (OPV), mediante el cual se canalizan recursos a las pequeñas empresas y a las empresas artesanales, por medio de asociaciones, fundaciones, cooperativas, sindicatos de trabajadores y asociaciones solidarias que suministran crédito o realizan programas de apoyo a pequeños empresarios.⁹⁵

Los recursos de CINDE tienen dos orígenes: una donación de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos por US\$11.5 millones, y recursos propios por US\$3.7 millones. El 62% de estos insumos se destinan a programas de fuerte acento social con organizaciones privadas voluntarias y cooperativas, y el 38% restante a programas de fomento a la producción, las inversiones y las exportaciones. El presupuesto de 1983 fue de US\$5.5 millones.⁹⁶

Cámara Nacional de Artesanía y Pequeña Industria de Costa Rica (CANAPI). Es una organización privada,

95. *Ibid.*, p.56.

96. *Ibid.*, p.54.

sin fines de lucro, creada en 1963 por un grupo de 35 pequeños industriales, con el apoyo de CADIN, con los propósitos de: defender a sus afiliados; tomar iniciativa y participar activamente en el establecimiento de leyes que se relacionen con el pequeño empresario artesanal e industrial; promover el adiestramiento y capacitación entre pequeños artesanos e industriales; estimular la formación de pequeñas empresas industriales y artesanales; propiciar la creación de gremios de actividades comunes; promover y organizar exposiciones, ferias y otras actividades análogas de artesanías y pequeñas industrias, dentro de normas éticas y de dignidad; promover un trato equitativo para sus asociados; y, promover la incorporación del mayor número de pequeños empresarios y artesanos a la Cámara.

Dentro de las funciones generales de CANAPI figuran las de: prestar servicios y medidas de apoyo y asistencia técnica, capacitación, obtención de materias primas, asistencia financiera, legal, laboral y empresarial; ayudar en el mercado interno y externo de productos y servicios del sector; promover las transferencias de tecnología apropiada, en cuanto a diseño, proceso técnico y equipo; colaborar en la organización y funcionamiento de los gremios de actividades afines; propiciar el intercambio de información entre sus asociados, así como entre éstos y la opinión pública, los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, para promover los intereses del sector en cuanto a programas, servicios y beneficios. En 1978, CANAPI contaba con 1900 socios. En 1985 contaba 3,260, de los cuales 560 contribuyen con sus cuotas, que refuerzan la subvención suministrada por el gobierno para su presupuesto operativo por 725 mil colones costarricenses (aproximadamente US\$13.2 mil).⁹⁷

Cooperativa de Pequeños Industriales, Artesanos y Artistas (COOPEPINARA). Es una entidad privada, sin fines de lucro, que surgió dentro y por iniciativa de CA-

97. *Ibid.*, pp.58-60.

NAPI en junio de 1972, y de la cual se separó en 1976. Aglutina a 732 socios inscritos, de los cuales 200 son activos. Las funciones de COOPEPINARA son las de: estimular el ahorro entre sus asociados; otorgar servicios de crédito; promover el bienestar económico y social de sus miembros; fomentar el cooperativismo; suministrar a sus afiliados materia prima, enseres, herramientas; proporcionar ayuda en la comercialización de los productos, y dar asesoría tecnológica por medio de expertos.

Fundación Costarricense para el Desarrollo (FUCODES). Creada en 1973, FUCODES es una institución privada, sin fines de lucro, con el objetivo de desarrollar programas de promoción, asistencia y financiamiento a pequeñas empresas. Las funciones de FUCODES son las de: incorporar a grupos de personas de bajos ingresos a los procesos productivos y sociales del país; promover la organización de grupos de personas que teniendo una necesidad común no pueden organizarse por limitaciones técnicas o socio-económicas; otorgar financiamiento a grupos y organizaciones, en actividades que se dirijan a aumentar la productividad; prestar asesoría en el uso de técnicas que mejoren la administración y aumentar la producción; facilitar la creación de nuevas pequeñas empresas que generen empleo.

Dirección General de Asistencia Técnica a la Pequeña Industria y Artesanía (DGATPIA), del Ministerio de Industria, Energía y Minas (MIEM). Es una institución pública creada en 1976, con el apoyo financiero de AID, con el propósito de ayudar a las pequeñas empresas manufactureras a aumentar su eficiencia, mejorar la calidad de sus productos y aumentar el volumen de producción. Con este apoyo, el gobierno pretende que las pequeñas industrias y artesanías contribuyan al logro de los siguientes objetivos: fortalecer el desarrollo de la industria existente y promover el desarrollo industrial integrado; propiciar el uso de insumos nacionales entre el sector productivo; fomentar el empleo; proporcionar la redistribución del ingreso; incrementar las exportacio-

nes y sustituir importaciones; promover el desarrollo empresarial; y, valorizar las tradiciones culturales y artesanales.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la DGAT-PIA desarrolla las siguientes funciones: identifica y apoya el desarrollo de proyectos para la instalación o ampliación de pequeñas empresas industriales; facilita la adquisición de maquinaria, equipo, herramientas y materias primas requeridas por los pequeños empresarios; apoya al sector en la obtención de crédito bancario; contribuye al mejoramiento de las condiciones productivas, organizativas, de gestión y de comercialización del sector.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Es una institución pública, creada en mayo de 1965, con el objetivo de promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores, en todos los sectores de la economía. Las principales funciones que debe ejecutar el INA para cumplir con su objetivo general, son: organizar y coordinar el sistema nacional de capacitación y formación de todos los sectores de la actividad económica; diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional en todas sus modalidades; prestar asistencia técnica a instituciones y empresas para la creación, estructuración y funcionamiento de servicios de formación profesional; y establecer empresas didácticas y centros de formación-producción, o apoyar la creación y funcionamiento de éstos, en coordinación con otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.

E. LOS RESULTADOS

En medio de una crisis económica que ha afectado a todos los países centroamericanos en la década de los 80, la paz social y la estabilidad política de Costa Rica han permitido ir creando una infraestructura institucional de apoyo al sector industrial, al sector cooperativo,

artesanal y de pequeña industria. Una de las acciones más importante para conseguir la participación conjunta de los organismos de apoyo al sector de pequeña industria y artesanía, fue la creación del CIPIA, que más adelante, por dificultades en operación fue sustituido por el CIPI y el CIAN. La ejecutoria de la CIPIA se puede apreciar en el siguiente comentario, contenido en un informe de ese organismo:

La apatía y los procedimientos de control, que son, generalmente, informales y casuísticos, se manifestaron cuando se les solicitó a las instituciones del CIPIA que presentaran un simple diagrama de barras (sobre sus programas de trabajo). Demoraron varios meses.⁹⁸

El funcionamiento del CIPI, cuyos miembros trabajan ad-honorem, no ha tenido un mejor resultado. Aunque el reglamento establece que la comisión se reuniría una vez al mes, no se realizaron con esa periodicidad; algunos miembros consideraban que no había temas sustanciales que discutir, por lo cual las consideraban como una pérdida de tiempo.⁹⁹

Los resultados de la ley 6308 de 1979 mediante la cual se formalizó un aporte de la AID, para un programa de crédito, se ajustaron a las previsiones con el otorgamiento de 2,450 préstamos, entre 1980 y 1984, de los cuales 1,064 fueron colocados en 1982 y 996 en 1983. Otras acciones relacionadas con la puesta en marcha de la estrategia, han sufrido, sin embargo, tropiezos. La primera etapa del plan de acción, consistente en la identificación de necesidades (a nivel de las cabeceras de provincias consideradas como prioritarias) y la consecución del apoyo de los gobiernos locales no se había realizado

98. Documento interno de CIPIA citado con autorización en INCAE. "Diagnóstico... Costa Rica". *op. cit.*, p.35.

99. *Ibid.*, INCAE. "Diagnóstico... Costa Rica". *op. cit.*, p.37. Con base en entrevistas realizadas por el autor del Diagnóstico.

en marzo de 1985.¹⁰⁰ En julio de 1985, el Banco Central de Costa Rica, no se había pronunciado en favor de aumentar el monto autorizado para otorgamiento de créditos a la pequeña industria y artesanía, provenientes de fondos de ese banco. El flujo de recursos al sector se vio reforzado a partir de noviembre de 1983, canalizado por CINDE, en forma de donaciones, así:¹⁰¹

	Millones de Colones
1. A la Fundación Costarricense de Desarrollo, FUCODES, para fortalecer el fondo rotatorio de préstamos y asistencia técnica.	9.8
2. A la Asociación de Ayuda al Pequeño Trabajador y Empresario, ADAPTE, para el fondo de préstamos de esa asociación.	8.8
3. A la Asociación Nacional Pro-Desarrollo de la Artesanía, ANDA, para capital de trabajo.	1.0
T o t a l	19.6

Por su parte, el Gobierno otorgó subvenciones al sector en el mismo año de 1983, así:¹⁰²

100. *Ibid.*, p.24, con base en la información suministrada por la Directora de la Dirección de Asistencia Técnica a la Pequeña Industria y Artesanía.

101. *Ibid.*, p.57.

102. Con base en información suministrada por MIEM. Oficialía presupuestal. 1983.

	Millones de Colones
1. A la Asociación Nacional Pro-Desarrollo a la Artesanía.	2.3
2. A la Cámara Nacional de Artesanos y Pequeña Industria, CANAPI.	0.6
3. Al mercado de Artesanías.	0.2
4. A COOPEPINARA	0.1
T o t a l	3.2

Las realizaciones de la Dirección General de Asistencia Técnica de la Pequeña Industria y Artesanía del MIEM, se presentan en el cuadro 2-16, en el que se muestra que el año 1983 representó el año de menor actividad, con excepción del número y monto de exoneraciones concedidas.

Las realizaciones del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), en cuanto a los cursos realizados y número de beneficiarios de este programa, se presentan en el cuadro 2-17, en el que se aprecia que en el año 1982 fue en el que logró realizar un mayor número de cursos, con más empresas atendidas y un mayor número de participantes que en años anteriores. La tendencia ha sido la de realizar cursos con un número relativamente pequeño de unas 11 empresas por curso, con no más de dos participantes por empresa. Paralelamente a los cursos destinados al sector de la PYME, el INA ha estado ofreciendo consultoría a las empresas participantes.

Cuadro 2-16

COSTA RICA: Trayectoria de las actividades de la Dirección General de Asistencia Técnica a la Pequeña Industria y Artesanía, del Ministerio de Industria, 1980 - 1984.

Actividades	1980	1981	1982	1983	1984	Total
Estudios de crédito remitidos a los bancos: casos	529	408	533	232	451	2,158
Monto (¢ Millones)	28.5	23.3	34.8	26.3	81.1	194.3
Número asistencias	204	322	436	321	580	1,868
Seguimientos	180	1,156	964	617	739	3,656
Empresas inscritas	1,593	1,024	1,494	772	900	5,883
Estudios de factibilidad	16	7	16	5	n.d.	45
Certificados de Ahorro Tributario	11	6	44	3	6	30
Exoneraciones: casos	322	259	215	383	272	1,468
Monto (¢ Millones)	1.2	1.6	3.0	8.3	8.3	22.4
Número de trabajadores de las empresas	963	535	387	188	536	2,647
Número de pequeñas empresas identificadas	1,593	1,024	1,494	772	n.d.	4,983

FUENTE: INCAE. "Diagnostico. Costa Rica" Op. cit., p. 91, con base en datos de la DGATPIA.

Cuadro 2-17

COSTA RICA: Trayectoria de las actividades del Departamento de Formación –pequeña empresa– del Instituto Nacional de Aprendizaje, INA. 1977 - 1982.

Año	Números de Cursos	Número de Empresas	Número de Participantes	Promedio por Curso	
				Empresas	Participantes
1977	1	23	25	23	25
1978	10	114	135	11.4	13.5
1979	24	333	420	13.9	17.5
1980	28	303	390	10.8	13.9
1981	22	241	345	10.9	15.7
1982	33	376	440	11.4	13.3

FUENTE: INCAE. "Diagnóstico...Costa Rica". Op. cit., p. 106, con base en datos del INA.

Uno de los elementos más significativos en el desarrollo de la PYME en Costa Rica a partir de 1976, es el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo para este sector. La AID consideró que la pequeña empresa necesitaba fondos y una infraestructura organizacional que promoviera los esfuerzos estatales hacia la definición de una política respecto al sector, y que diera apoyo a los empresarios en la consolidación y crecimiento de sus empresas. En 1976 canalizó recursos para la creación de DGATPIA y facilitó fondos al INA para sus programas de capacitación. En 1979 proporcionó fondos para préstamos a través del Fondo de Desarrollo Industrial (FONDEI) del Banco Central de Costa Rica (BCCR). En 1982 ayudó a la creación de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) que, a su vez, canaliza fondos hacia las organizaciones privadas sin fines de lucro para préstamos a la pequeña empresa y artesanía.

Además, propició la creación de un fondo para préstamos a la pequeña industria, el primero por el período 1979-1983 por US\$5.5 millones. El segundo por US\$3.0 millones fue aprobado en enero de 1985. Del monto colocado entre 1979 y 1983, las ramas textil y metalmecánica, predominan como beneficiarias, como puede observarse en el cuadro 2-18.

Entre las características del perfil de los usuarios de estos créditos, resaltan las siguientes: 60% hombres, 40% mujeres; 95% empresas ya existentes, 5% empresas nuevas; 61% no tenían proyectado aumentar el número de personal empleado; 65% tenían tres empleados o menos, el 29 % de 4 a 6, y el 6%, 7 o más empleados; entre los empresarios el 45% habían estudiado la primaria, 27% la secundaria, 27% había ingresado a la universidad y 17% la había terminado; el 72% dependía del ingreso de la pequeña empresa; 10% tenía dos o menos años de experiencia; 31% tenía más de dos años y hasta cinco años de experiencia; 59% más de cinco años de

experiencia; la mora se presentó en el 39% de los casos.¹⁰³

Cuadro 2-18

COSTA RICA: Distribución de los créditos del Programa AID 1979-1983, por ramas industriales.

Rama	Monto (Millones) ¢	Porcentaje
Textiles - ropa	67.0	36
Productos metálicos, maquinaria y equipo	35.5	19
Industria de la madera	31.4	17
Productos alimenticios	27.3	14
Otras industrias	25.6	14
Total	186.8	100

FUENTE: INCAE "Diagnostico... Costa Rica". *Op. cit.*, p. 115, con base en datos del Fondo de Desarrollo Industrial, FODEIN.

F. RESUMEN. EL CONJUNTO ESTRATEGICO

En el cuadro 2-19 se presenta en forma esquemática el conjunto de las características de la estrategia para el desarrollo de la PYME en Costa Rica. De este cuadro podemos concluir que, como en los casos de Guatemala

103. Incae. "Diagnostico... Costa Rica". *op. cit.*, p.115, con base en una encuesta de la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID.

y Honduras –pero en menor grado– predominan las características del Modelo I, en la que el enfoque básico radica en la asistencia crediticia coordinada por el Banco Central e irrigada hacia los usuarios a través del sistema bancario nacionalizado y algunas instituciones privadas, como COOPEPINARA y FUCODES. Esta asistencia financiera está acompañada de capacitación proporcionada a través del Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, mediante cursos cortos en temas administrativos, con énfasis en la preparación de trabajadores, aunque se ha empezado a desarrollar con la asistencia de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, programas de asistencia y formación gerencial.

Otras características del Modelo I en la estrategia de Costa Rica, son la orientación de incentivos financieros hacia la exoneración de impuestos en las importaciones; el otorgamiento de certificados de ahorro tributario para promover las exportaciones; la tendencia generalizada de la legislación, las instituciones y los programas, a asociar la pequeña empresa con la artesanía (aunque también se realizan programas de vinculación entre la pequeña y la grande); y el objetivo básico de que la pequeña y mediana empresa sirva como una fuente de creación de empleo y aprovechamiento de materias primas regionales.

También tiene elementos de un modelo propio. Por ejemplo, la estrategia contempla la formación de industrias en zonas definidas como marginales, aunque la atención de los planes y programas de las instituciones se ha concentrado en las empresas de la capital, San José. Otra característica propia es el énfasis en el desarrollo de grupos cooperativos y autogestionarios.

Dos características de las estrategias pueden clasificarse como modelo II, a saber: (a) además de las instituciones del sistema bancario nacionalizado, instituciones privadas ofrecen programas propios de financiamiento, y (b) prácticamente todas las instituciones privadas ofrecen programas de asistencia técnica y capacitación.

Cuadro 2-19
COSTA RICA: Conjunto estratégico para el desarrollo de la PYME.

VARIABLES DE LA ESTRATEGIA	MODELO PROPIO	MODELO I	MODELO II
1. Definición de la PYME		Basada en número de empleados (menos de 20) y valor de activos fijos inferiores a US\$150 mil (pequeña). ⁽¹⁾	
2. Objetivos	Énfasis en el desarrollo de grupos cooperativos y autogestionarios. ⁽²⁾	Creación de fuentes de trabajo. Aprovechamiento de materia prima de la región. ⁽²⁾	
3. Planificación central	Concentración en las áreas urbanas de la capital. ⁽³⁾		
4. Enfoque básico		Asistencia crediticia coordinada por el Banco Central, con énfasis en cabeceras municipales. Capacitación proporcionada a través de cursos cortos en materia financiera y administrativa. ⁽⁴⁾	
5. Incentivos financieros		Exoneración de impuestos para maquinaria y materia prima. Certificados de ahorro tributario para fomentar exportaciones. Crédito a tasas por debajo de la tasa del sistema bancario. ⁽⁵⁾	
6. Servicios de consultoría			Seis de siete instituciones privadas de apoyo ofrecen pro-

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

VARIABLES DE LA ESTRATEGIA	MODELO PROPIO	MODELO I	MODELO II
			gramas de asistencia técnica y consultoría. ⁽⁶⁾
7. Instituciones			Aparte del crédito que ofrece el sistema bancario nacionalizado, tres de siete instituciones privadas de apoyo ofrecen programas de financiamiento. ⁽⁷⁾
8. Formación		Enfasis en la formación de obreros a través del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). ⁽⁸⁾	
9. Autoasistencia		Propugnada por el INA y DGATPIA. ⁽⁹⁾	
10. Zonas Industriales	La estrategia contempla la promoción de industrias en zonas definidas como marginales. ⁽¹⁰⁾		
11. Interacción sectorial		La legislación y algunas instituciones relacionan la pequeña industria y la artesanía. ⁽¹¹⁾	

Fuente: INCAE - Eduardo Gomez. "Diagnostico general de la situación de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica"

(1) INCAE Op. cit., pp. 20-22

(2) INCAE Op. cit., pp. 42

(3) INCAE Op. cit., pp. 29 y 30

(4) INCAE Op. cit., pp. 40 - 45

(5) INCAE Op. cit., pp. 32 - 40

(6) INCAE Op. cit., pp. 56, 66, 76, 78, 60, 87

(7) INCAE Op. cit., pp. 43, 65, 76, 80

(8) INCAE Op. cit., pp. 97

(9) INCAE Op. cit., pp. 88, 92

(10) INCAE Op. cit., pp. 41

(11) INCAE Op. cit., pp. 33, 58, 63

A través de los distintos organismos se ha prestado, en conjunto, más atención al sector en los cinco primeros años de la década del 80 que en los últimos cinco de la del 70, especialmente por la creación de nuevos organismos que han fortalecido la infraestructura institucional existente y por el apoyo especial que ha recibido Costa Rica de organismos internacionales, especialmente de la AID para apoyar a la PYME. En su conjunto, sin embargo, la estrategia carece de legislación de fomento orientada al desarrollo y fortalecimiento de la pequeña y mediana industria.

Algunas de las expectativas aún no resueltas, se refieren a la coordinación inter-institucional a través de comisiones como el CIP¹ y el CIAN, el fortalecimiento interno de algunas instituciones como CANAPI, y la ampliación de programas de consultoría y formación gerencial, como los realizados por el INA.

2.6 Nicaragua

A. EL CONTEXTO

Nicaragua, con una extensión territorial de 139 mil kilómetros cuadrados, es el mayor país centroamericano. Cuenta con una población de 3.2 millones de habitantes en 1985, que lo hacen el de menor densidad de población en la región, con 23 habitantes por kilómetro cuadrado.

Con un producto interno bruto per cápita de US\$333 en 1983, era el país de más baja producción, después de Honduras, con US\$318. El valor de sus exportaciones era el más pequeño, mientras que su deuda pública externa era la más grande de la región y la inversión privada con relación a la inversión total, la más pequeña.¹⁰⁴

104. El cuadro 1-4 del capítulo primero, presenta otros indicadores económicos, a través de los cuales se puede comparar entre países la situación de la región.

El punto de partida de cualquier análisis sobre Nicaragua debe tomar en consideración la serie de cambios violentos ocurridos en los años 1978 y 1979, cuando el país se vio seriamente afectado por una guerra insurreccional que culminó en julio de 1979 con el derrocamiento del régimen de Somoza y la integración de una junta de gobierno revolucionaria, que llegó a ser dominada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional.

La dedicación de más del 40% del presupuesto nacional a actividades de defensa en las fronteras con Honduras y Costa Rica, ha ocasionado que objetivos de reconstrucción y reactivación de la economía, a niveles previos a 1979, no hayan sido logrados a finales de 1985 y que no se prevea una recuperación a esos niveles en los próximos años. Sólo en el año 1985, la situación bélica dejó un saldo de 4,608 contrarrevolucionarios y 1,143 soldados muertos.

La ya larga depresión económica interna, así como los eventos extraeconómicos ocurridos en el país en los últimos años, han desalentado la inversión privada, la desarticulación de los canales de distribución e, incluso, el cierre de empresas y la salida del país de personal gerencial calificado. Este conjunto de factores sociales y políticos configuran, en el caso de Nicaragua, un marco sin precedentes en la trayectoria del sector industrial.¹⁰⁵

A lo largo de los seis primeros años, (1980-1985) el nuevo gobierno ha ido asumiendo una posición más importante en la actividad productiva, a través de la Corporación Industrial del Pueblo (COIP) que maneja empresas industriales confiscadas al sector privado.

Dentro de este contexto, a finales de 1985 la pequeña y mediana empresa industrial contribuía en un 5.5% al PIB total, y en un 19.6% al PIB industrial, y absorbía el 36.8% del empleo industrial.

105. INCAE. Francisco Leguizamón. "Diagnóstico general de la situación de la pequeña y mediana empresa en Nicaragua". Noviembre de 1984. p.10.

B. LA ESTRATEGIA

Los lineamientos generales para una estrategia en el sector de la pequeña industria en Nicaragua, fueron preparados por el Ministerio de Industria a comienzos de 1983 y distribuidos entre los bancos del Sistema Financiero Nacional, de forma tal que sirvieran como criterios para el otorgamiento de financiamiento a la pequeña industria del país.¹⁰⁶ El documento en cuestión señalaba que la participación de la pequeña industria en la economía nacional, debía concentrarse en los siguientes objetivos: (a) contribuir a la utilización de la fuerza de trabajo; (b) apoyar la integración de los sectores prioritarios esenciales para la reconstrucción del aparato productivo; (c) mejorar el balance de divisas del subsector; y (d) contribuir al proceso de descentralización de la producción.¹⁰⁷

El primer elemento de esta estrategia era impedir el crecimiento cuantitativo del sector y concentrar los esfuerzos en su enriquecimiento cualitativo. Los argumentos presentados por el Ministerio para contener el crecimiento del sector, se expresaban así:

Las ramas y secciones donde la pequeña industria contribuye a la reproducción (utilización) de la fuerza de trabajo está sobredimensionada en cuanto al número de empresas que la integra... por tanto no demandan empleo nuevo numeroso ni inmediato. Por ello la pequeña empresa industrial no representa una alternativa ante el creciente desempleo del sector industrial... (por tanto) el subsector no debe ensancharse, sino ascender en sus niveles de productividad y organización.¹⁰⁸

106. *Ibid.*, p.28.

107. Ministerio de Industria. "Lineamientos para una estrategia de la Pequeña Industria". Mimeografiado. Managua, 1983.

108. *Ibid.*, p.8 y siguientes.

El probable empeoramiento en el abastecimiento de insumos, especialmente, en los importados, era otra razón por la cual el Ministerio pretendía limitar el tamaño del sector de pequeña y mediana empresa.

El segundo elemento de la estrategia contempla privilegios con las distintas acciones de apoyo a las industrias en el siguiente orden de prioridad: (a) productos destinados al consumo final básico de la población (alimentación, vestuario, medicinas, textos educativos); (b) bienes de capital y repuestos para los sectores prioritarios de la economía (agricultura, agroindustria, construcción, transporte); (c) insumos industriales necesarios para la producción de bienes de consumo final básico, y para la fabricación de bienes de capital y repuestos requeridos para los sectores prioritarios; (d) insumos y productos que sean de particular interés en el estado de emergencia, e insumos y productos no básicos, (y básicos cuando la demanda interna esté satisfecha) destinados a la exportación.

Un tercer elemento de la estrategia consiste en dar prioridad a las empresas cuya organización emplee un número no inferior a cinco trabajadores; que haya surgido de la fusión de dos o más unidades pequeñas; o que constituyan formas no privadas de prioridad de los medios de producción. Las formas cooperativas y colectivas de producción serían propiciadas.

Un cuarto elemento de la estrategia consiste en privilegiar a las unidades ubicadas fuera de Managua (la capital) y en profundizar gradualmente el tratamiento regional del subsector, que implica transferir gradualmente las operaciones institucionales —actualmente centralizadas— a las distintas regiones según sus propias particularidades. Un quinto elemento de la estrategia es el de procurar que los procesos de producción en pequeñas empresas se caractericen por la irrelevancia de las economías de escala y por el uso de materias primas nacionales.

Además de los lineamientos generales, el Ministerio preparó objetivos por ramas industriales. Algunos de

estos confirman y refuerzan la estrategia general, por ejemplo:

- *Alimentos*: Estimular la elaboración de productos no perecederos, para apoyar el estado de emergencia.
- *Textiles y Vestuarios*: Privilegiar a través del control del abastecimiento de materias primas, las confecciones de uso masivo: pantalones, camisas, vestidos, cotonas (prenda femenina de uso popular), faldas; y desalentar aquéllas de tipo suntuario.
- *Calzado y otros productos de cuero*: Controlar la producción de cuero y vaqueta para evitar el acopio de pieles en adición a las distribuidas por el sistema de racionamiento, y evitar así el curtiembre clandestino o la reventa de pieles por parte de las cooperativas abastecidas.
- *Muebles y otros productos de madera*: Perfeccionar los mecanismos de abastecimiento de madera aserrada para el subsector e incrementar el control sobre el mismo.
- *Imprentas, editoriales e industrias conexas*: Centralizar la demanda de etiquetas y papelería de oficina, con el fin de reducir las variedades innecesarias.
- *Químicos*: Reducir el número de productores de desinfectantes, implantando mecanismos de control a través del aprovisionamiento de materiales básicos.
- *Productos Metálicos*: Desalentar y reorientar la producción de bienes intermedios o finales que puedan elaborarse a base de madera u otros materiales. (Ej.: puertas, sillas, camas, comedores, ventanas,

marcos, papeleras) a excepción de aquellos productos necesarios para el estado de emergencia como sillas, mesas y otros artículos para hospitales.¹⁰⁹

En síntesis, la puesta en marcha de esta estrategia, se centraba en ocho aspectos fundamentales: (1) evitar la proliferación de pequeñas empresas; (2) agrupar las pequeñas empresas existentes en cooperativas o formas colectivas de producción; (3) aumentar el control del gobierno sobre las operaciones de ese sector a través de la regulación del abastecimiento de las materias primas esenciales; (4) procurar la desconcentración de las empresas, buscando su reubicación en regiones distintas de la capital de la nación; (5) promover el uso de materia prima local en sustitución de la importada; (6) favorecer la elaboración de productos de exportación generadoras de divisas; (7) fomentar la fusión de unidades de producción; y (8) evitar el crecimiento del desempleo.¹¹⁰

C. LA LEGISLACION

El esfuerzo legislativo para el apoyo y fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa se remonta al decreto ley 1171 de abril de 1966, mediante el cual el Congreso de la República autorizaba al Poder Ejecutivo en el ramo de la economía para poner en vigor, mediante decretos, y en forma total o parcial, la eliminación de gravámenes aduaneros a las importaciones destinadas a empresas clasificadas en la ley de protección y estímulo al desarrollo industrial, o el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.

En abril de 1980, el nuevo gobierno emitió el decreto ley 382 denominado "Ley Provisional para el Estímulo, Rehabilitación y Protección de la Pequeña Producción Industrial y Artesanal". En su texto esta ley consi-

109. Ministerio de Industria. *op. cit.*, pp. 8-27.

110. INCAE. "Diagnóstico... Nicaragua" *op. cit.*, p.35.

deró que la pequeña industria y artesanía habían permanecido totalmente marginadas de la economía nacional y que era prioritario para el nuevo gobierno fomentar la organización de la pequeña producción, ya que la pequeña industria tenía una gran capacidad para generar empleo, podía aumentar la generación de divisas, y se abastecía en una porción grande de materia prima nacional. Con base en esas consideraciones, el objetivo central de la ley de estímulo era la de que la pequeña industria pudiera participar más dinámicamente en las metas inmediatas del programa de reactivación económica.

El primer aspecto tratado en el decreto 382, fue la delimitación de los beneficios. Los sujetos de estos estímulos serían: los colectivos de producción industrial o artesanal; las cooperativas de producción industrial y artesanal; las cooperativas de servicio de pequeñas empresas industriales o artesanales, no asociadas. Las definiciones adoptadas en la ley, para estos beneficios, fueron las siguientes:

- (a) *Colectivos de producción industrial o artesanal*: Unidad económica de producción o transformación donde los medios son propiedad del pueblo de Nicaragua, administrada por el Estado, los trabajadores de la empresa y las organizaciones de masa, cuyo excedente económico es destinado, ya sea a la ampliación de la unidad, o a financiar proyectos de bienestar colectivo del pueblo de Nicaragua a través de la comunidad, de las organizaciones populares, o del Estado. El destino de dichos excedentes los establecerá el Ministerio de Industria, previa consulta con los organismos estatales correspondientes, los trabajadores y las organizaciones de masas.

- (b) *Cooperativa de producción industrial o artesanal*: Unidad económica de producción o trans-

formación donde los medios son propiedad colectiva de los trabajadores, administradas por ellos mismos, cuyo excedente económico es destinado, ya sea a la amplificación de la unidad, a su distribución entre los cooperados en función del trabajo realizado, y a financiar proyectos de bienestar colectivo.

- (c) *Cooperativa de servicio de pequeñas empresas industriales y artesanales:* Organización en cooperativas para asegurarse el abastecimiento de materia prima y la comercialización de los productos destinados a unidades de producción o transformación, donde los medios son propiedad de un individuo o individuos, cuyo excedente económico queda una parte en manos de los propietarios de las empresas y otra se destina al fondo de la cooperativa.
- (d) *Pequeña empresa industrial o artesanal no asociada:* Unidad económica de producción o transformación, propiedad de uno o varios individuos que reúnen las condiciones siguientes: que el proceso de producción o transformación se base en tecnologías simples utilizando mayoritariamente herramientas manuales o maquinaria o equipo mecánico, que no dependa de maquinaria automática; que el dueño de la empresa desempeñe tareas administrativas o técnicas en la misma; que utilice mayoritariamente materia prima de origen nacional o centroamericano; que emplee un máximo de 30 trabajadores en el proceso de producción o transformación; y que el activo de la empresa no sea mayor de 300 mil córdobas.
- (e) *Actividad artesanal:* Es la actividad de transformación o producción de bienes, mediante un proceso en el que la intervención personal

constituye un factor predominante, obteniéndose un resultado final individualizado que no corresponde a la producción industrial mecanizada y masiva, en la cual el producto final contenga o refleje las habilidades personales o artísticas del trabajador.¹¹¹

Los beneficios otorgados por el decreto, ley provisional 382, fueron la exención de los derechos aduanales y demás cargas impositivas que gravasen las importaciones de herramientas, equipos, enseres, materia prima y envases de cualquier tipo, destinadas a la producción o transformación; y de los impuestos sobre el patrimonio. Las porciones de distribución de este beneficio son las que se consignan en el cuadro 2-20.

Cuadro 2-20

NICARAGUA: Distribución de los beneficios otorgados por la Ley Provisional 382 de 1980.

Tipo de Organización	Exención de Derechos Aduanales y Otros (%)	Exención de Impuestos sobre patrimonios (%)
Colectivos de producción	100	100
Cooperativas de producción	75	80
Cooperativas de servicio	50	60
Pequeñas empresas no asociadas	20	40

FUENTES: Ley 382 de 1980. La Gaceta, Diario Oficial N° 95, Abril 27 de 1980.

111. Junta de Gobierno. Ley Provisional para el Estimulo, Rehabilitación y Protección de la Pequeña Producción Industrial y Artesanal. Decreto No. 382 del 27 de abril de 1980. La Gaceta, Diario Oficial #95 del 29 de abril de 1980. pp.336-340 de "Decretos-Leyes para Gobierno de un País

Otro beneficio era el de facilitar el acceso al crédito, de los sujetos de los estímulos¹¹² de la ley, mediante la creación de un fondo con recursos internos y externos, que serían canalizados a través del sistema financiero¹¹³ y la reglamentación del abastecimiento de materias primas para la pequeña industria y artesanía, mediante convenios de producción con empresas proveedoras, teniendo en cuenta las siguientes prioridades: (a) colectivos de producción industrial o artesanal; (b) cooperativas de producción industrial o artesanal; (c) cooperativas de servicios; (d) pequeñas empresas industriales o artesanales no asociadas; (e) capacitación técnica y administrativa para trabajadores y pequeños propietarios, a través de programas desarrollados por el Ministerio de Trabajo.¹¹⁴

La Dirección de Pequeñas Industrias y Artesanías del Ministerio fue la oficina encargada de regular, vigilar y controlar la aplicación de la ley. En razón de esta disposición, todas las empresas que deseaban acogerse a los beneficios consignados en el decreto, daban presentar una solicitud acompañada de datos económicos y financieros sobre la empresa.

En agosto de 1981, con base en consideraciones similares a las que sirvieron para la promulgación de la ley 382, se emitió el decreto ley 775, mediante el cual se

a través de una Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional". Primer semestre de 1980, Tomo II. Compilados por Rolando Lacayo y Martha Lacayo de Aráuz. Managua, Nicaragua, 1980.

112. Además del estímulo a la producción originado por la exención de derechos aduaneros y otros, la intención de los legisladores, como se desprende de la observación del cuadro 2-20, era la de impulsar distintas formas de agrupación de los productores, destacando su preferencia por los colectivos de producción.
113. La ley misma no determinó los montos, plazos, tasas de interés y períodos de gracia diferenciales para las distintas categorías de empresas beneficiarias. Se estableció, sin embargo, que previo acuerdo con el Banco Central de Nicaragua y mediante decreto posterior, se precisarían tales detalles.
114. Decreto No. 382 del 27 de abril de 1980 de la JGRN. "La Gaceta", Diario Oficial No. 95 del 29 de abril de 1980.

creó un comité interinstitucional para la pequeña industria y artesanía. Entre los objetivos que pretendía, resaltan los de coordinar las acciones encaminadas al desarrollo de la pequeña producción industrial y de la artesanía; e incrementar y estructurar estas acciones y hacer que las diversas instituciones planificaran el trabajo con el fin de priorizar y apoyar conjuntamente los programas resultantes. El comité creado por esta ley, que se denominó CIPIA, tenía las siguientes funciones: asesorar a las instituciones integrantes en la definición de políticas de financiamiento, capacitación, asistencia técnica, y organización de la pequeña industria y las artesanías; garantizar la coordinación efectiva entre todos los organismos involucrados, delimitando los campos de acción y las funciones de cada una de las ramas de producción; controlar y evaluar la correcta aplicación de los programas; y apoyar la política de desarrollo, a través del incremento de la producción, la productividad y el empleo en las diferentes ramas del sector. Hasta finales de 1985, el CIPIA no contaba con instrumentos para cumplir estas funciones.

El CIPIA fue integrado por los siguientes nueve miembros: el responsable del área de pequeña industria del Ministerio de Planificación; el responsable de la Dirección de Pequeña Industria del Ministerio de Industria; el responsable de la Dirección de Artesanía del Ministerio de Cultura; el responsable general de cooperación del Ministerio de Trabajo; el responsable de la vice-gerencia de servicios técnicos del Banco de Crédito Popular; el responsable de la Dirección de Colectivos de Producción del Ministerio de Bienestar Social; un representante de la Empresa Nicaragüense de Promoción de Exportación, ENIPROEX; un representante de la Central Sandinista de Trabajadores, CST; un representante del Banco Nacional de Desarrollo, BND, compuesta por los responsables de la pequeña empresa rural y urbana.¹¹⁵

115. Junta de Gobierno. Decreto No.775. "La Gaceta", Diario Oficial No. 181 del 23 de agosto de 1981.

El propio CIPIA tenía atribuciones para estudiar y aprobar los planes de desarrollo de la pequeña producción industrial y de la artesanía, conforme las necesidades del país y la capacidad de absorción del mercado interno y externo. Igualmente, este organismo debía impulsar la realización de ferias nacionales y locales de la pequeña industria y artesanía.

D. LAS INSTITUCIONES

Las siete principales instituciones que proveen asistencia financiera, técnica o capacitación a la PYME en Nicaragua son: La Cámara de Industrias de Nicaragua (CADIN), la Fundación Nicaragüense de Desarrollo (FUNLE), y el Instituto de Promoción Humana, (INPRHU), en el sector privado; y el Fondo Nicaragüense de Inversiones, (FNI), el Banco Nacional de Desarrollo (BND), el Banco de Crédito Popular (BCP) y el Ministerio de Industria, en el sector público.

Cámara de Industrias de Nicaragua, (CADIN). Se creó CADIN en julio de 1957, como una asociación privada cuyo objetivo sería el de fomentar la industrialización del país. Desde su fundación han tenido oportunidad de asociarse los empresarios privados sin distinción de tamaño o rama de actividad, entre los que se cuentan la Asociación de Vidrieros, la Asociación de Salineros, la Asociación del Vestuario de Managua, la Asociación de Pequeños Artesanos del Calzado de Masaya (APACAM) y la Asociación de Joyeros, entre otras.

Durante su trayectoria de funcionamiento, parte de los esfuerzos de la organización, estuvieron encaminados al apoyo de pequeños productores. Sin embargo, sólo hasta abril de 1981, con asistencia financiera de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), inició un programa dedicado en forma exclusiva a atender las necesidades de los pequeños industriales del país.

El Departamento de Pequeña Industria creado para ejecutar el programa, se propuso alcanzar los siguientes

objetivos: mejorar y desarrollar el sector mediante la asesoría y la asistencia técnica; crear una corriente de comunicación entre actividades similares para estimular la eficiencia y conocer con mayor exactitud tanto las realizaciones como las debilidades de las empresas; organizar grupos gerenciales para hacer llegar con más intensidad los programas de capacitación técnica; y, fomentar en la pequeña empresa una conciencia sólida sobre la importancia de su papel en la economía. Las actividades de CADIN se han concentrado en las cuatro principales ciudades del país (Managua, León, Granada y Masaya) donde, a su vez, opera la mayor proporción de empresas.

Instituto de Promoción Humana (INPRHU). Es una institución de desarrollo privada, sin fines de lucro, fundada en 1966, con base en lo que fuera el Instituto Social Nicaragüense, en el cual se impartían cursos de capacitación cooperativa y sindical. Su objetivo era prestar servicios de capacitación, divulgación, investigación, asistencia técnica, organización y crédito a pequeñas empresas. El INPRHU busca sus cometidos a través de cuatro programas: el de Desarrollo Rural Integral; un Centro de Capacitación de Técnicos Agrícolas Campesinos; el Programa del Tercer Cine; y el Centro de Investigaciones y Asesoría Socio-económica. Este último da énfasis a estudios para el desarrollo y relaciones internacionales.

Fundación Nicaragüense de Desarrollo, (FUNDE). Es una asociación privada, sin fines de lucro, constituida en 1969 y reorganizada en 1981, orientada a prestar asistencia y crédito a unidades familiares de escasos recursos y a las cooperativas. FUNDE realiza sus actividades a través de varios departamentos: el de Asistencia Técnica Administrativa y Financiera, (ATAF), que proporciona esta asistencia a las cooperativas mediante entrenamiento práctico a los responsables de la administración; el de Asistencia Técnica Agropecuaria (ATA), encargada de ayudar a mejorar la productividad en las cooperativas; el Centro de Entrenamiento Cooperativo

(CECOOP), que realiza cursos de entrenamiento y capacitación cooperativista, y el Departamento de Vivienda que atiende la ejecución de proyectos de vivienda, obras comunales y de infraestructura.

Fondo Nicaragüense de Inversiones, (FNI). Es una institución pública, creada en 1983, como resultado de la fusión de dos entidades: la Financiera de Preinversiones (FINAPRI) y el Fondo Especial de Desarrollo (FED) del Banco Central. Los principales objetivos y funciones del FNI, son los de: canalizar recursos internos y externos, a través del Sistema Financiero Nacional; contribuir a incrementar la diversificación de la producción y las exportaciones a través de asistencia financiera a programas de inversión; y promover el desarrollo de actividades productivas prioritarias.

Banco Nacional de Desarrollo (BND). Al BND, que forma parte del sistema bancario nacionalizado, le corresponde brindar asistencia financiera y técnica a las empresas industriales, comerciales y de servicios del sector agropecuario. Otro banco del Sistema Financiero Nacional al que también le corresponde prestar servicios a parte del sector de pequeña y mediana empresa industrial, es el Banco de Crédito Popular (BCP), cuya función es la de promover, financiar y asistir a artesanos, pequeños comerciantes y asociaciones de producción. Los servicios técnicos del banco a las pequeñas empresas se han orientado al campo contable, para mejorar las posibilidades de control interno y la administración de inventarios.

Ministerio de Industria (MIND). El MIND cuenta con una oficina denominada Dirección de Pequeña Industria, que comenzó a operar en el año de 1980 y cuyo objetivo central es el de servir de fuente de políticas, estrategias, normas y orientaciones para este sector de la economía. En función de este objetivo, la primera labor de esta Dirección consistió en la realización de una

encuesta de la pequeña industria a nivel nacional, la cual abarcó a 2,200 empresas.¹¹⁶

E. LOS RESULTADOS

En 1985, los elementos claves de la estrategia de desarrollo industrial eran los siguientes: (a) la producción de bienes orientada a: las necesidades básicas de la población; la defensa; énfasis en los sectores prioritarios de la economía (agricultura, agroindustria, construcción y transporte); producción de bienes intermedios para esa producción; (b) incremento de la capacidad exportadora, y (c) la progresiva modernización del sector.¹¹⁷

Dentro de este marco general, los objetivos y directrices para el sector continuaron siendo básicamente los mismos. Sin embargo, el Ministerio proponía reforzar algunos aspectos de la estrategia para las principales ramas del sector (alimentos, vestuario, calzado, madera) mediante la gradual especialización de las empresas, el mejoramiento de la calidad, y la mejor articulación con el segmento fabril de cada rama, desalentando la producción en pequeñas empresas cuando las medianas y las grandes pudieran generarla en mejores condiciones de productividad. Otras formas de refuerzo consistían en el estímulo a la producción de líneas complementarias de las fábricas grandes, la fusión de los talleres pequeños, la organización de productores individuales en cooperativas; el control estatal progresivo sobre el abastecimiento de material y la comercialización de la producción, la mayor utilización de los insumos nacionales y el estímulo a la exportación.¹¹⁸

116. INCAE. "Diagnóstico... Nicaragua". *op. cit.*, pp.37-65.

117. Ministerio de Industrias, MIND, "Elementos de Estrategia y de Políticas para la Pequeña Industria". Abril de 1985.

118. *Ibid.*, p.11.

En 1985, el Ministerio aun consideraba que en estas ramas de actividad, la capacidad estaba sobredimensionada en relación con el volumen de materias primas que se les podía suministrar, razón por la cual se debía evitar su crecimiento. El universo al cual el Ministerio aplicaría estos lineamientos, estaría limitado al conjunto de empresas registradas, organizadas y abastecidas por el Estado, que en abril de 1985 ascendía a unas 7,400 que empleaban 22,500 trabajadores, aproximadamente.

De acuerdo con el Ministerio de Industrias:

El objetivo que se persigue es la conformación de un sector industrial que crece fundamentalmente alrededor de la producción fabril; dentro de él, un segmento de pequeña producción, compactado y eficiente, de propiedad predominantemente cooperativa, articulado con el sector fabril en cuanto a utilización de insumos y especialización en la producción. Este segmento de pequeña producción no crecerá. Tenderá a expandirse hacia actividades no tradicionales. Parte de este segmento pasará a integrar la mediana y gran producción.¹¹⁹

Entre los elementos de la estrategia en los cuales se habían logrado avances en su aplicación práctica, estaba el aumento del control estatal a través del suministro de materias primas por parte del Ministerio de Industria, que en 1985 atendía a más de 9,392 empresas. El número de empresas organizadas en cooperativas o colectivos de producción era de 8,000.¹²⁰ El desincentivo a las producciones de bienes considerados como no esenciales, se realizaba mediante el racionamiento o la suspensión del suministro de materia prima, lo cual —a su vez— obligaba a las empresas a adquirir esas materias primas en el mercado abierto a precios superiores a los importa-

119. *Ibid.*, p.13.

120. Con base en MIND. "Evaluación enero-septiembre 1985.

dos y a incorporar en lo posible materia prima e insumos de origen nacional.

La banca, prácticamente imposibilitada para facilitar financiamiento para conseguir materia prima importada en cantidad suficiente, ha colocado a todos los productores no abastecidos por el MIND –con exclusión de su tamaño– ante el reto de reacomodar todos sus sistemas de acopio de materia prima, transformación y mercado. El reajuste adoptado consiste, generalmente, en la disminución de los volúmenes de producción hasta un ritmo tal que permita la supervivencia de la empresa aunque no se logren utilidades.

Pese a que no se cuenta con mecanismos confiables para determinar el grado de desempleo en el corto plazo, podría afirmarse que se ha logrado evitar un crecimiento del número de desocupados. No es, sin embargo, la pequeña y mediana empresa industrial la que ha absorbido estas plazas. Uno de los mecanismos más activos ha sido, tal vez, la incorporación de un número considerable de varones en edad económicamente activa a las diferentes tareas de la defensa nacional. Otro medio ha sido la ampliación de la intervención del Gobierno en múltiples actividades productivas a través de las empresas del Área Propiedad del Pueblo, y del aumento de la cobertura de los distintos organismos públicos, con el consecuente crecimiento en el volumen de empleos.¹²¹

En cuanto a la aplicación de la exoneración de impuestos a las importaciones, consignada en el decreto 382, ha tenido una seria barrera, constituida por la dificultad de los pequeños empresarios para suministrar los datos económicos y financieros de su empresa. Generalmente no cuentan con esa información, o si cuentan con ella, son renuentes a proporcionarla en razón de que suponen que el interés para conocer sus operaciones es más de carácter fiscal (aumento de la carga impositiva) que de apoyo.¹²²

121. *Ibid.*, p.36.

122. *Ibid.*, p.26.

El comité (CIPIA) creado por la ley 775 de 1981, no había tenido, hasta diciembre de 1985, un funcionamiento regular, razón por la cual la extensión en la aplicación de la ley era muy limitada. En los años subsiguientes a su formación, los esfuerzos del CIPIA se concentraron no en el desarrollo y crecimiento de nuevas empresas, sino más bien en la supervivencia de las existentes. A su vez, el logro de esta supervivencia puede asignarse más a los propios empresarios que a una resultante de la aplicación de la legislación vigente.¹²³

Los avances en los esfuerzos institucionales, también han tropezado con serios obstáculos. El Departamento de Pequeña Industria de CADIN no mantiene comunicación con ninguna institución gubernamental, y se considera que más bien sus posiciones son antagónicas en 1985.¹²⁴ Unos años antes, en 1980, la estrategia de CADIN se había concentrado en la solución de los problemas relacionados con la expansión del sindicalismo, dedicando los recursos y la energía institucional para mantener buenas relaciones con el Ministerio de Trabajo.¹²⁵

El Instituto de Promoción Humana (INPRHU) concedió 1.4 millones de córdobas (140 mil dólares a tasa oficial) en crédito en 1982, entre distintas empresas, como aparece en el cuadro 2-21. De estos préstamos, 52% fueron destinados a empresas ubicadas en la capital, Managua. La estrategia declarada de IMPRHU en 1985 fue la de continuar la prestación de servicios al

123. *Ibid.*, p.35.

124. Los directivos de CADIN, entrevistados durante el proceso de recopilación de información para este documento, opinaron que el futuro para el pequeño empresario industrial individual es muy reducido. Consideran que los empresarios que acepten la orientación del gobierno, de asociarse en formas colectivas de producción o cooperativas, tendrán más posibilidades de sobrevivir, que los que no lo hacen, pero no de crecer.

125. Julio Sergio Ramírez. The political rol of the private sector associations in Central America. Thesis. Harvard University. Cambridge, Massachusetts. Septiembre 1985. pp.280-283.

sector "asociado", sin abandonar el apoyo a proyectos individuales y a empresas municipales, estos últimos destinados a dotar a la comunidad de agua potable, energía eléctrica, y puentes, entre otros.

Cuadro 2-21

NICARAGUA: Créditos concedidos por el Instituto de Promoción Humana dentro del programa de rehabilitación socioeconómica en Estelí, Managua y Masaya.

(En Miles de US\$)

BENEFICIARIO	MONTO	PROPORCION
Pequeña Industria Alimentaria	6.38	4
Pequeño comercio	11.52	8
Industria del vestuario	9.18	6
Editores e impresores	40.18	27
Agroindustrias	4.00	5
Industria de la construcción (carpinteros, albañiles)	26.19	18
Artesanías	4.9	3
Empresas municipales	27.35	18
Industria del calzado	5.40	4
Servicios eléctricos, refrigeración y similares	13.25	9
TOTAL	148.35	100

FUENTE: INPRHU. Informe de actividades 1982

Durante el mismo año 1982, FUNDE colocó préstamos entre sus afiliados por un monto de C\$29.9 millones de córdobas, distribuidos como aparece en el cuadro 2-22, en el que se observa que la pequeña empresa industrial recibió solamente un tres por ciento del monto distribuido.

Para realizar el programa de crédito, desde 1980, el presidente de la Fundación, logró asegurar ingresos de diferentes donaciones internacionales como: la Fundación Interamericana (IAF); la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID); la Asociación Alemana para el Desa-

rollo Social y Vivienda (DESWOS); y, Tecnología Apreciada Internacional (ATI).¹²⁶

Cuadro 2-22

NICARAGUA: Créditos concedidos por la Fundación Nicaragüense de Desarrollo, FUNDE, en 1982, de acuerdo con el tipo de cooperativa.

(En Miles de US\$)

TIPO DE COOPERATIVA	MONTO	PROPORCION
Industria y servicios	65.53	3
Comercial	1,058.23	35
Agrícola	1,355.21	45
Ganadera	31.90	1
Vivienda	48.16	16
TOTAL	2,992.53	100

FUENTE: FUNDE, Operaciones 1982

La situación del volumen de préstamos y usuarios del Banco Nacional de Desarrollo (BND) se presenta en el cuadro 2-23, del cual se establece que tanto el número de usuarios como el de préstamos otorgados y el volumen de cartera disminuyeron en 1984, en relación con 1983, con excepción del subsector de pequeñas empresas de servicios.

El Ministerio de Industria logró avanzar en la cobertura del control del abastecimiento de materia prima, en todas las ramas consideradas prioritarias, como se desprende del cuadro 2-24.

126. INCAE. John Ickis, Carlos R. Lagos, et.al. "Fundación Nicaragüense de Desarrollo. Estudio para el desarrollo institucional". Managua. Marzo de 1980, p.10.

Cuadro 2-23

NICARAGUA: Comparación del volumen de usuarios, préstamos y cartera, del Subprograma de Pequeña Empresa Rural, del Banco Nacional de Desarrollo, BND, en 1983* y 1984*.

Tipo de empresa	N° Usuarios		N° Préstamos		Cartera** (Miles US\$)	
	1983	1984	1983	1984	1983	1984
Pequeño comercio	404	227	407	227	1.976.6	1.897.3
Pequeño servicio	159	177	159	170	1.049.2	1.098.4
Pequeña industria	346	266	327	252	2.429.9	2.082.9
TOTAL	909	670	893	639	5,453.7	5,078.6

* A 30 de abril de 1983 y 31 de marzo de 1984.

** Al cambio oficial de C\$10 x 1 US\$.

FUENTE: BND. Subprograma de Pequeña Empresa Rural.

Cuadro 2-24

NICARAGUA: Cobertura en el control de abastecimiento de materia prima y/o insumos por parte del Ministerio de Industrias al sector de la PYME.

Ramas	1980		1982		1984		1985	
	SUBSECTOR REGISTRADO				SUBSECTOR ABASTECIDO POR EL MIND			
	N° Empresas o Talleres	Volumen Empleo	N° Empresas o Talleres	Volumen Empleo	N° Empresas o Talleres	Volumen Empleo	N° Empresas o Talleres	Volumen Empleo
Alimentos	2.273	7.669	4.214	15.753	4.125	12.457	4.565	12.616
Vestuario	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1.677	8.097	1.762	8.298
Cuero y Calzado	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	2.179	6.615	2.192	6.751
Muebles	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	520	2.320	581	2.440
Metalmecánica	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	95	N.D.	161	N.D.
Mat. de Const.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	112	980	131	1.102
TOTAL	7,993	27,084	10,771	43,132	8,708	30,469	9,392	31,207

FUENTE: MIND. "Elementos de estrategia y política para la pequeña industria". Abril de 1985. Los datos de 1980 y 1982 se obtuvieron del Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos, INEC.

Cuadro 2-25

NICARAGUA: Formas de organización de las unidades productivas industriales del sector de la PYME abastecidas por el Ministerio de Industrias, en 1985.

Rama	COOP. DE SERVICIOS		COOP. DE PRODUCC.		COLECTIVOS PRODUCC.		SUB-TOTAL ORGANIZADOS		EMPRESAS INDIVIDUALES		TOTAL	
	N° de Empresas	Empleo	N° de Empresas	Empleo	N° de Empresas	Empleo	N° de Empresas	Empleo	N° de Empresas	Empleo	N° de Empresas	Empleo
Alimentos ¹	3.398	10.486	5	58	3	32	3.406	10.576	1.159	2.040	4.565	12.616
Vestuario	1.658	6.486	70	1.279	8	296	1.736	8.061	26	237	1.762	8.298
Cuero y calzado ¹	2.155	6.098	13	241	4	146	2.172	6.485	20	286	2.192	6.751
Muebles ²	568	2.250	12	172	1	18	581	2.440	--	--	581	2.440
Mat. de construc. ³	99	785	2	14	4	82	105	881	26	221	131	1.102
Metalmecánica	51	ND	1	ND	--	--	52	ND	109	ND	161	ND
TOTAL	7.929	26.105	103	1.764	20	574	8.000	28.443	1.340	2.764	9.392	31.207

FUENTE: MIND. "Evaluación enero-septiembre 1985"

1 - Los datos no incluyen empresas ubicadas en zonas especiales

2 - Incluye únicamente regiones I, II, III, y IV.

3 - Incluye únicamente regiones I, II y III.

El control del abastecimiento y la prioridad asignada a formas colectivas de producción para obtener el suministro de materias primas distribuidas por el Ministerio de Industria, dio como resultado la reorganización de una serie de pequeñas empresas como aparece en el cuadro 2-25.

F. RESUMEN. EL CONJUNTO ESTRATEGICO

En el cuadro 2-26 se presenta en forma esquemática el conjunto de las características de la estrategia para el desarrollo de la PYME en Nicaragua. A diferencia de todos los demás países, en Nicaragua predomina un modelo propio, en seis de los once factores utilizados para describir la estrategia. En efecto, los objetivos centrales de la estrategia que consisten en propiciar formas colectivas de producción, y evitar el crecimiento cuantitativo, son únicos en el contexto centroamericano. Son, igualmente, singulares el énfasis en el control del abastecimiento de materias primas y del apoyo a la organización de formas privadas de producción. En su conjunto, estos factores son más restrictivos que de fomento al desarrollo de la PYME. Esta circunstancia, entre otras, hace de Nicaragua el país centroamericano en que el crecimiento y fortalecimiento de la PYME se enfrenta a mayores obstáculos.

Junto con Guatemala, Nicaragua cuenta con una estrategia en la que ninguna de sus características puede clasificarse como de Modelo II. Además de los seis elementos de carácter propio, los otros cinco corresponden al modelo I, en el que el enfoque básico que coincide con el resto de países, está orientado a la asistencia financiera sumada a un asesoramiento limitado, e incentivos fiscales mediante la exoneración de impuestos de aduana y sobre patrimonio. Nuevos elementos incorporados a la estrategia a partir de 1985, hacen pensar en un fortalecimiento al sector a través de la asistencia técnica y la capacitación, en las ramas consideradas como prioritarias.

Cuadro 2-26
COSTA RICA: Conjunto estratégico para el desarrollo de la PYME.

VARIABLES DE LA ESTRATEGIA	MODELO PROPIO	MODELO I	MODELO II
1. Definición de la PYME		Prima la definición en función del número de empleados (menos de 30) y activos inferiores de US\$250 mil.	
2. Objetivos	Propiciar formas colectivas de producción. Evitar el crecimiento cuantitativo de las empresas. Descentralizar la industria.		
3. Planificación central	Se da atención a la PYME industrial en el Ministerio de Industrias, el cual busca conseguir un mayor control en el abastecimiento de materias primas a este sector.		
4. Enfoque básico		Asistencia financiera (limitada), asesoramiento (limitado), abastecimiento (controlado). Aumento de la producción.	
5. Incentivos financieros		Exención de impuestos aduaneros y sobre patrimonio a colectivos de producción, cooperativas y otras formas asociadas de producción.	

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

VARIABLES DE LA ESTRATEGIA	MODELO PROPIO	MODELO I	MODELO II
6. Servicios de consultoría	Control de insumos y divisas para importación por parte del Estado.		
7. Instituciones		Además de la dependencia del Ministerio de Industrias para el abastecimiento, las instituciones principales pertenecen al sistema bancario nacionalizado.	
8. Formación	Enfasis en la formación por parte de instituciones privadas (FUNDE) (CADIN)		
9. Autoasistencia	No se propugna la autoasistencia. FUNDE trata de promover formas de asistencia que den mayor cobertura.		
10. Zonas Industriales	No se prevé la formación de zonas industriales para pequeños empresarios individuales.		
11. Interacción sectorial		Tendencia a relacionar la pequeña industria y la artesanía.	

Fuente: Con base en INCAE Francisco A. Leguizamón "Diagnóstico general de la situación de la pequeña y mediana empresa en Nicaragua". Managua, noviembre de 1984.

En Centroamérica, pues, predominan las características de las estrategias que han sido adoptadas por los países en proceso de desarrollo para fomentar el desarrollo de la PYME. Este tipo de estrategia, que se ha denominado Modelo I, es el que ha sido más común entre los años 1950 y 1978.

Tres países, El Salvador, Honduras y Costa Rica, cuentan con una estrategia en la cual una o dos características corresponden al Modelo II. En función de su estrategia, serían, consecuentemente, los que están dispuestos a invertir un mayor volumen de recursos humanos, financieros y técnicos para el fomento de la PYME y en los que las autoridades centrales están dispuestas a dar una mayor atención al sector. Aproximadamente, un quinto de las características corresponden a formas autóctonas de enfocar la estrategia, con excepción de Nicaragua, en que más de la mitad de su conjunto estratégico corresponde a un Modelo Propio. Alguno de estos elementos —en el caso de Nicaragua— son restrictivos del crecimiento de la PYME local. Otros elementos de las estrategias particulares de cada país corresponden a una mezcla de modelos.

Si con base en esta primera taxonomía, ordenamos los países de mayor a menor fuerza de su conjunto estratégico para fomentar el desarrollo de la PYME, tendríamos el resultado que se muestra en el Cuadro 2-27.

El conjunto de características a través de las cuales se analizaron los esfuerzos en los países centroamericanos para fomentar el desarrollo de la PYME, sirvieron para clasificar en tres grandes categorías las estrategias de apoyo a la PYME. En la primera de estas categorías en la cual sólo puede ser enmarcada Nicaragua de manera dominante, se agruparon aquellas características de la estrategia local que tendían a ser restrictivas del desarrollo de la PYME. En la segunda categoría se agruparon los esfuerzos moderados de fomento, que corresponden, con ligeras modificaciones, al Modelo I, descrito por J. Stepanek. Todos los países centroamericanos cuentan con un conjunto estratégico en el que por lo

Cuadro 2-27
CENTROAMERICA: Clasificación de los países de mayor a menor fuerza de su conjunto estratégico para el fomento de la PYME I

PAISES	ELEMENTOS DEL CONJUNTO ESTRATEGICO LOCAL		
	Restringidos ⁽¹⁾	Moderados ⁽²⁾	Más Fuertes ⁽³⁾
EL SALVADOR		Definición de PYME Objetivos Incentivos financieros Capacitación gerencial Fomento a la autoasistencia Zonas industriales	Servicios de consultoría Interacción sectorial Atención de autoridades centrales Énfasis básico Estructura institucional
COSTA RICA		Definición de PYME Objetivos Atención de autoridades centrales Enfoque básico Incentivos financieros Capacitación gerencial Fomento a la autoasistencia Zonas industriales Interacción sectorial	Servicios de consultoría Estructura institucional

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

PAISES	ELEMENTOS DEL CONJUNTO ESTRATEGICO LOCAL		
	Restictivos ⁽¹⁾	Moderados ⁽²⁾	Más Fuertes ⁽³⁾
HONDURAS		Definición de PYME Objetivos Enfoque básico Incentivos financieros Capacitación gerencial Estructura institucional Fomento a la autoasistencia Zonas industriales Interacción sectorial	Servicios de consultoría Atención de autoridades centrales.
GUATEMALA		TODOS	
NICARAGUA	Objetivos Atención de autoridades centrales Servicios de consultoría Capacitación gerencial Fomento a la autoasistencia.	Definición de la PYME Enfoque básico Incentivos financieros Estructura institucional Interacción sectorial Zonas industriales	

(1) Restrictivos: Elementos que limitan el crecimiento y desarrollo del sector.

(2) Moderados: Elementos clasificados como de Modelo I, Modelo Propio, o mezcla de Modelo I y Propio.

(3) Mas fuertes: Elementos clasificados como Modelo II, o mezcla de Modelo I y II.

FUENTE: Preparado por el autor, con la información precedente de este capítulo.

menos cinco de once características, corresponden a esta categoría. En el caso de Guatemala, todos los elementos de la estrategia pueden ser enmarcados en ella. En la tercera categoría se agruparon los esfuerzos más grandes de fomento, considerando como tales, los descritos por J. Stepanek, como Modelo II. Sólo tres países del área –El Salvador, Costa Rica y Honduras– cuentan con una estrategia local en la que uno o dos elementos corresponden a esta categoría.

Cómo responden los empresarios frente a estos conjuntos estratégicos para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa? Se examinará esta cuestión en el Capítulo 3, enfocando en el entorno de Nicaragua, que tiene el mayor número de elementos restrictivos. Las lecciones de estos empresarios especialmente en el manejo de la relación con el gobierno, serán instructivas.

Capítulo 3

Los Empresarios y sus estrategias

3.1 Confrontación

Caso: Empresa agropecuaria El Panamá

3.2 Aislamiento

Caso: Natura Soya

3.3 Cooperación

Caso: Industrias El Bosque

3.4 Negociación

Caso: Pizza María

3.5 Respuestas múltiples

Caso: Tencal

3.6 Las relaciones y las estrategias

En este capítulo nos concentraremos en los empresarios, analizando algunas de las estrategias que éstos han adoptado en sus relaciones con el gobierno. Hemos seleccionado el ambiente de Nicaragua, pues consideramos que presenta las características más complejas y difíciles para la sobrevivencia de las empresas, dadas las transformaciones que a partir del triunfo de la Revolución Sandinista, pusieron en poder del Estado los mecanismos de control y distribución de una porción considerable de la riqueza nacional y colocaron al sector privado en una posición antagónica con el Gobierno.

Los principales cambios introducidos por el Gobierno Revolucionario, incluyeron: confiscación de las propiedades del derrocado presidente Somoza, sus familiares y allegados; nacionalización de la Banca y los seguros; nacionalización del comercio exterior de los productos básicos de exportación, que se extendió luego a las importaciones básicas; nacionalización de la minería, los bosques y la pesca; y, nacionalización del comercio interior de los productos básicos de consumo popular.

Combinado con lo anterior, los elementos que enmarcaron el manejo de la economía entre 1980 y 1985 fueron: orientación hacia la agroexportación; dedicación creciente de recursos hacia las actividades de defensa; determinación de una política de fijación de precios; establecimiento de tipos de cambio múltiples; ins-

titucionalización del Servicio Militar Obligatorio; y, racionamiento de los productos de consumo básico, distribuidos a través de canales estatales.

En la ejecución de las políticas de Gobierno y por consiguiente en las relaciones con las empresas, tres ministerios han jugado en Nicaragua un rol predominante: el Ministerio de Industria (MIND), responsable del abastecimiento de materiales e insumos; el Ministerio de Comercio Interior (MICOIN), encargado de controlar los precios al consumidor fijados por el Estado; y, el Ministerio del Trabajo (MITRAB) a cargo de la fijación de salarios y del apoyo a la formación de cooperativas.

Para el logro de sus objetivos, estas tres instituciones del Gobierno establecieron una serie de políticas de cumplimiento obligatorio por parte de las empresas. El racionamiento y abastecimiento físico de materiales e insumos por parte del MIND; la fijación de precios al consumidor para un número creciente de productos y el expendio de parte de MICOIN; y la fijación, por parte del MITRAB de una tabla de salarios a la que debían ceñirse todas las empresas e instituciones que operaban en el territorio nacional, eran las principales políticas que enmarcaban las relaciones entre estas instituciones y los empresarios. En éstas primaban los elementos de registro, inspección física de las instalaciones, control de inventarios y revisión sistemática de planillas de pago, acciones que en conjunto generaban situaciones de clara desconfianza mutua, que en casos extremos producía el rompimiento total de relaciones y, como consecuencia, el aislamiento de los empresarios o el cierre de los negocios. En otro caso, los empresarios cedieron a la presión para su cooperativización o colectivización de acuerdo con los objetivos del Gobierno, y en otros, lograron mantener su condición de empresas de propiedad privada, mediante procesos de negociación con las instituciones.

La respuesta de los empresarios a estos cambios en la situación con un papel más controlador por parte del Estado, puede clasificarse en cuatro estrategias básicas,

que han aplicado o combinado en defensa de sus intereses y por consiguiente de la subsistencia de sus empresas. En el sector de la pequeña y mediana empresa nicaragüense existen ejemplos de la adopción de estas estrategias que hemos denominado: *confrontación, aislamiento, cooperación y negociación*.

Estas cuatro formas básicas de estrategia para manejar las relaciones con el Gobierno, no han sido mutuamente excluyentes en el comportamiento de las empresas. Una misma empresa puede haber utilizado simultáneamente algunas de estas opciones con instituciones diferentes, o con la misma institución, o en diferentes momentos o circunstancias. La habilidad para usar varias de estas alternativas, muestra en Nicaragua ser una condición para que las pequeñas y medianas empresas puedan conseguir, en función de su relación con las instituciones, uno o varios de sus objetivos de desarrollo.

A continuación, presentaremos cuatro casos de empresas nicaragüenses, a través de los cuales pretendemos ilustrar las circunstancias que rodearon la adopción de estas estrategias y sus resultados. Un quinto caso nos muestra la aplicación de una estrategia combinada de respuestas múltiples.

3.1 Confrontación

Caso: Empresa Agropecuaria El Panamá¹

A. ANTECEDENTES

La familia Molina, agricultora por tradición, había sido propietaria de la finca "Agropecuaria El Panamá" desde los años 20. La propiedad que tenía una extensión de 147 hectáreas, fue desmembrada a mediados de la década de los setenta, para lotificarla y urbanizarla. Los hermanos Carlos y Jorge Molina querían con esta opera-

1. Con base en INCAE. Clara Polanco. "Agropecuaria El Panamá". Septiembre 1983.

ción comenzar a dar un nuevo giro al negocio: el de construcción. Para llenar los requisitos de ley la sociedad urbanizadora (Carlos y Jorge Molina Suárez, Cía. Ltda.) destinó lotes para áreas verdes, iglesia, pozo de agua, y alumbrado público. En 1978 la porción agrícola de la propiedad era sólo de 84 hectáreas de tierra cultivada con sorgo, arroz y hortalizas.

A partir de 1979, con el nuevo Gobierno, Jorge Molina, co-propietario administrador, afrontó problemas tanto en la empresa agrícola como en la urbanizadora, con los cuales no estaba familiarizado: las nuevas disposiciones del Gobierno establecían la fijación de un precio tope de venta para los granos básicos, la centralización de las compras a través de la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS), la supervisión del Estado del proceso de cultivos y cosechas, a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA), la pignoración del cheque de pago por la cosecha hasta la cancelación del préstamo concedido por el banco para capital de trabajo requerido durante el cultivo, y la retención del 1.5% sobre el precio total de la cosecha, como anticipo del pago de impuesto sobre la renta. Por otra parte, la porción no cultivada de la finca que estaba siendo dedicada al proceso de urbanización podría ser afectada por la anunciada ley de reforma agraria que expropiaría las propiedades no productivas.

En opinión de Jorge Molina, este conjunto de circunstancias restringirían su flexibilidad y disminuirían las utilidades de la empresa. En la búsqueda de soluciones, examinó la conveniencia de ceder la tierra en arriendo a terceros; sin embargo, la renta que recibiría no podría exceder de cien córdobas (US\$10) por manzana (0.7 de hectárea) por año agrícola, suma inferior a los US\$43 que hubiera obtenido en 1978. El nuevo canon de arrendamiento había sido fijado mediante el decreto 671, vigente desde el 17 de marzo de 1981. Para evitar ser afectado por la ley de reforma agraria, decidió continuar cultivando sorgo, mientras que a través de su re-

presentante gremial, la Asociación Nicaragüense de Productores de Sorgo (ANPROSOR) se negociaban con ENABAS precios más favorables para los productores. Para el ciclo agrícola de 1981, consiguió del Banco Nacional de Desarrollo (BND), el financiamiento requerido para la siembra de 37 hectáreas de sorgo. Unos meses más tarde, en agosto de 1981, se publicó el decreto ley de reforma agraria 782. La familia Molina tenía la convicción de que su decisión de continuar cultivando la tierra, excluiría su predio de ser afectado por ese decreto. Simultáneamente con el proceso de siembra, Jorge Molina consiguió una oferta de compra de la finca por parte de la Empresa Nicaragüense de Abastecimiento (ENABAS), organismo del Estado, que se encontraba interesado en construir un centro de distribución para el cual la localización de la finca pareció apropiada. El ofrecimiento de ENABAS ascendió a 50,000 córdobas por manzana.

El 9 de diciembre de 1981, cuando Jorge Molina aún no había decidido sobre la oferta de ENABAS, recibió del encargado de la finca la noticia de que desde la noche anterior un grupo de personas había invadido su propiedad, y comenzado a construir viviendas de madera y cartón en una franja de 7 hectáreas dentro del área cultivada fronteriza con la urbanización.

Conocida la noticia, Jorge Molina visitó la propiedad invadida y dialogó con los ocupantes, quienes le informaron que habían sido enviados allí por la Oficina Nacional de Repartos Intervenidos (ONRI). En la oficina más próxima de ONRI, le sugirieron presentarse a las oficinas centrales en la ciudad de Managua, en razón de que ellos no estaban enterados del asunto. La segunda acción de Molina fue la de notificar al Banco Nacional de Desarrollo (BND) la situación, para que éste enviara inspectores, constatará el daño sufrido por el plantío de sorgo, y condonara posteriormente el monto de este daño de la deuda contraída. El 11 de diciembre recibió de un agente de la policía un telegrama, en el que se le

pedía presentarse el 14 a las oficinas de ONRI para firmar un contrato de arrendamiento.

B. CONFRONTACION

En respuesta a la citación de ONRI, con la que Jorge Molina consideraba que lo estaban convirtiendo de propietario en arrendatario, decidió someter a la opinión pública el suceso mediante una publicación en campo pagado en el diario "La Prensa", el cual apareció el 15 de diciembre de 1981 bajo el título "Sociedad Agropecuaria Protesta Destrucción de Plantío de Sorgo". Un segundo paso consistió en interponer ante la Corte de Apelaciones de la ciudad de Masaya, que tenía jurisdicción sobre su predio, un recurso de amparo en contra de la Directora de ONRI, para que anularan las gestiones de esa oficina, relacionadas con su predio, con el argumento de que ONRI no tenía las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, ni del Tribunal de Reforma Agraria, ni del Consejo de Estado para expropiar. Solicitaba, igualmente, suspender la construcción de casas dentro del perímetro de la propiedad y desalojar a los moradores.

Mientras el recurso de amparo seguía su curso legal, Jorge Molina continuó cultivando 43 manzanas de tierra no invadidas, las que dieron como resultado una cosecha de 800 quintales en el año de 1982, es decir, de 18.6 quintales por manzana, contra 34.1 esperados como rendimiento pesimista. Igualmente decidió no hacer ninguna inversión en la zona en proceso de urbanización, hasta que todo el asunto se resolviera favorablemente a sus intereses.

C. RESULTADOS

Al finalizar la cosecha, Agropecuaria El Panamá había incurrido en gastos por alrededor de 145 mil córdos.

bas (US\$14,500). Por los 800 quintales de sorgo producido obtuvo un precio de 103 córdobas por quintal de parte de ENABAS, es decir 82,400 córdobas. La División de Recuperaciones del BND, el cual había otorgado el préstamo para el cultivo, no intervino en el caso de Agropecuaria El Panamá hasta el 23 de septiembre de 1982, cuando empezó a gestionar el cobro del préstamo, el cual había caído en mora. Jorge Molina informó al Banco la imposibilidad de pagar el préstamo en razón de la destrucción parcial del plantío causado por la invasión, y rendimiento del cultivo inferior al esperado. En este caso, como el daño fue parcial, la propiedad no estaba en prenda por el préstamo, y los propietarios habían levantado y vendido la cosecha, la División de Recuperaciones dictaminó tomar el incidente de la invasión como acontecimiento fortuito, y por lo tanto, no condonar total ni parcialmente el crédito, pero sí negociar una ampliación del plazo.

El 2 de junio de 1983, la Corte Suprema de Justicia dictó una sentencia mediante la cual declaró improcedente el recurso de amparo interpuesto en representación de Agropecuaria El Panamá y contra la Directora de ONRI. Con base en esta sentencia, la familia Molina decidió cerrar el caso, no apelar más para conseguir la recuperación de su predio, y organizar sus asuntos para residir en otro país.

3.2 Aislamiento

Caso: Natura Soya²

Natura Soya inició operaciones en octubre de 1979, como una pequeña empresa dedicada a la fabricación y venta de productos alimenticios a base de soya y germen de trigo. En marzo de 1984, la empresa, que trabajaba a un mínimo de su capacidad instalada e impartía gratuitamente clases de cocina con base en alimentos

2. Con base en INCAE. Nydia P. de Monterrey, Eduardo Gómez y otros. "Natura Soya". Managua 1983.

naturales, producía 250 barras diarias de pan integral, 25 libras semanales de carne de soya, 25 libras de chorizo, 100 libras de cereal, 50 libras de granola y 120 servicios de comida. No obstante, estaba en capacidad de producir 5.000 barras de pan diariamente, así como 500 libras de carne, 500 libras de chorizo, 2000 libras de cereal, y 1000 libras de granola semanalmente. La empresa vendía sus productos únicamente en su propio local y la mayoría de sus clientes eran amigos y personas que vivían en lugares aledaños, principalmente correligionarios adventistas.

Trabajaban en la empresa seis personas, además del propietario y su esposa. Sólo dos de ellos devengaban salario: la encargada de ventas y la encargada de producción. Los demás recibían como retribución ropa, zapatos, alimentación y algún dinero para transporte. El negocio no era rentable. Si hubiera pagado los salarios vigentes, sus ingresos no habrían alcanzado a cubrir los costos totales. Las creencias religiosas compartidas, y la aceptación del enfoque del propietario de que la fabricación de alimentos con base en soya a precios moderados, era un servicio muy importante para la comunidad, conseguía un clima organizacional satisfactorio dentro del grupo, a pesar de lo precario de sus ingresos.

A. AISLAMIENTO

El propietario de Natura Soya, no mantenía prácticamente ninguna relación con instituciones gubernamentales. No tenía interés en registrarse en la rama de alimentos del Ministerio de Industrias, pues no esperaba que el Ministerio pudiera suplir alguna de sus necesidades de materia prima, que él conseguía personalmente viajando periódicamente a los lugares de producción o a través de los mercados mayoristas. Tampoco esperaba alguna asesoría técnica, pues él mismo se consideraba una persona conocedora de las posibilidades de la soya. No tenía ningún interés en afiliarse a alguna

cooperativa promovida por el gobierno, o convertir su empresa en un colectivo de producción.

Aunque la comercialización y control de precios de los alimentos era una función de alta prioridad dentro del Ministerio de Comercio Interior, MICOIN, los productos con base de soya eran prácticamente desconocidos, por lo tanto no formaban parte de la lista de productos bajo control de precios o distribución. El Ministerio de Trabajo había establecido un sistema nacional de salarios al cual debían ajustarse todas las empresas. Cualquier trabajador podía reclamar en forma directa o a través de su sindicato, si consideraba que la liquidación de su salario no estaba de acuerdo con las normas establecidas. En todo el tiempo de operación de Natura Soya, ninguno de los trabajadores de la empresa acudió a reclamar ante el Ministerio de Trabajo.

El señor Rodríguez, propietario de la empresa, pensaba que con un capital de trabajo mayor podría emplear mejor su capacidad instalada, pero prefería no deberle a nadie, así que su empresa no estaba registrada como cliente en ninguno de los bancos del Sistema Financiero Nacional.

B. RESULTADOS

En febrero de 1986, los propietarios de Natura Soya se habían trasladado hacia más de un año a una nueva localidad, Matagalpa, en el norte del país, para instalar allí un nuevo negocio de características similares al que habían dejado en Natura Soya. Mientras tanto, la empresa que había sido vendida a un amigo, se encontraba a cargo de un administrador, desde agosto de 1984. Todo el personal que ahora estaba formado por nueve personas incluido el administrador, ganaba un salario acorde con el Sistema Nacional de Salarios. El volumen de producción había aumentado, así como la variedad de productos. Se elaboraban las mismas 250 barras de pan diariamente, pero ya no solamente pan integral, sino que se

había incorporado el uso de harina blanca mezclada alternativamente con avena, soya, coco y zanahoria. Las 25 libras de carne de soya semanales, habían sido sustituidas por una producción de 20 libras de soufflé de soya. El volumen de producción de chorizos de soya había aumentado de 25 a 100 libras semanales. El cereal, de 100 libras a 300, y ya se preparaba en cuatro variedades (policereal, jícara, pinol y harina de soya). La producción de granola se había incrementado de 50 a 150 libras. Además, se habían introducido otros productos como mantequilla de maní (100 libras semanales); mantequilla de ajonjolí (80 libras semanales); empanadas de soya rellenas (400 semanales).

La empresa estaba entrando en la preparación de nuevos productos con el café de soya y torta de quequisque.

Para la comercialización del producto, además del local de venta en las instalaciones de la empresa, contaba con dos puestos de distribución, uno en el municipio de Granada y otro en La Fuente. El administrador había entrado en conversaciones con una tercera persona interesada en distribuir sus productos en el extremo sur de la ciudad.

Tres de las nueve personas que trabajaban en la empresa residían dentro de la misma en habitaciones que habían habilitado como vivienda. Tanto el alojamiento de estas personas como la alimentación (comida del medio día), se consideraba un complemento a la remuneración. La empresa contaba con un sencillo método de registro contable pero el administrador pretendía aplicar un sistema de contabilidad de costos. Las expectativas sobre la continuidad de la empresa, a pesar de su aislamiento de las instituciones de apoyo, eran optimistas. Parecía que el negocio dejaba ya unas pequeñas utilidades y el nuevo propietario permitía el uso de una camioneta de su propiedad, que servía para las compras de materia prima como para la entrega periódica de productos a los dos puestos de distribución.

Entre agosto de 1984, en que Natura Soya recomenzó actividades con 31,000 córdobas de capital de trabajo (aproximadamente unos 1,090 dólares a la tasa de cambio oficial del 28.5 x 1) y dos personas, y febrero de 1986, aumentó la utilización de la capacidad instalada de un 5% a un 15%. Sus ventas de 2 mil córdobas diarios (US\$70) habían aumentado a 17 mil (US\$242), y su antiguo propietario y esposa estaban instalando un negocio similar en otra ciudad del país.

El aislamiento de la empresa con relación a las instituciones gubernamentales se había mantenido. Sin embargo, su nuevo administrador había decidido acogerse a la legislación sobre salarios del Ministerio del Trabajo. En febrero de 1986 no existía ningún indicio de que la situación de la empresa fuera a cambiar drásticamente en los próximos años. El aislamiento la mantenía en un anonimato en el que ni su propietario ni trabajadores se sentían molestos.

3.3 Cooperación

Caso: Industrias El Bosque³

A. ANTECEDENTES

Industrias El Bosque comenzó sus operaciones en 1978, como una pequeña empresa dedicada al envase y comercialización de vinagre, vainilla, frambuesa y cloro, con volúmenes de producción de alrededor de doce botellas al día, que elaboraba, envasaba y vendía de puerta en puerta su propietario y administrador, Jerónimo Gutiérrez, quien había aprendido a hacer composiciones y mezclas químicas en su trabajo como asistente en una farmacia. En el año 1979 llegó a la conclusión de que valdría la pena trabajar a mayor escala, para lo cual invirtió en la compra de una camioneta de segunda

3. Con base en INCAE, Carolina Solórzano, Eduardo Gómez y otros, "Industrias El Bosque", Managua 1984.

mano, con la que comenzó a distribuir los productos que ahora le ayudaban a envasar su esposa y sus cuatro hijos. Al comenzar el año 1980 la empresa estaba constituida por diez personas, incluido don Jerónimo. La planta de producción que operaba en la casa de habitación de la familia Gutiérrez tenía una capacidad para preparar 500 cajas de vinagre de 24 botellas de 12 onzas cada una, por mes. Ya para el año 1980 habían comenzado a escasear las botellas y el ácido acético, materia prima básica a partir de la cual se producía el vinagre. Sólo dos firmas en el país estaban autorizadas por el Ministerio de Industrias para importar y distribuir el ácido acético entre los 59 pequeños productores que contaban con licencia para producir vinagre. El mismo Ministerio había fijado las cuotas para cada productor y variaban de 6 a 20 galones.

B. FORMACION DE UNA COOPERATIVA

Un grupo de vinagreros previendo la restricción de las importaciones de materias primas, decidió unir sus esfuerzos para negociar con el Ministerio de Industria el mantenimiento o aumento de sus cuotas de ácido acético, mediante la formación de una cooperativa de pequeños productores de vinagre, constituyéndose así en la primera cooperativa de esa índole en la capital. La cooperativa recién formada buscaba que el Ministerio revisara los cálculos de cuotas, las cuales estaban basadas en una encuesta sobre la capacidad de producción. Algunos productores habían inflado los datos sobre su capacidad de producción, otros los habían subestimado. La capacidad efectiva de producción mensual de vinagre por parte de los miembros de la cooperativa, de la cual el señor Gutiérrez era su Secretario General, era de 74,880 botellas de 12 onzas, con los 156 galones de ácido acético que era la cuota mensual distribuida entre los 17 productores. Gutiérrez comercializaba 5,760 botellas al mes de este producto. Era el mayor productor del grupo.

C. RESULTADOS

En enero de 1984, el señor Gutiérrez dedicaba una parte importante de su tiempo al trabajo en la cooperativa, y su empresa se había estabilizado en la producción de 240 cajas mensuales de vinagre, un poco menos que la mitad de su capacidad instalada. La situación de los demás vinagreros era similar a la suya. Las relaciones de la cooperativa con el Ministerio de Industria eran cordiales, pero el grupo había perdido la esperanza de que la situación de abastecimiento mejorase en el corto plazo. A partir de enero de 1984 comenzó, igualmente, el proceso de inscripción como retenedores del 10% del impuesto sobre las ventas a todos aquellos negocios cuyas ventas fueran superiores a 16 mil córdobas mensuales. Las ventas promedio de los últimos meses habían sido de 16,200 córdobas. El señor Gutiérrez estaba renuente a convertirse en un retenedor de impuestos, que implicaría un mayor control del Estado sobre sus registros contables y sobre las operaciones de su negocio en general.

La formación de cooperativas con el objetivo de intermediar la distribución entre sus asociados de la materia prima e insumos para la producción, asignados por el Ministerio de Industria, constituyó la respuesta más generalizada entre los pequeños y medianos productores, para mantener en operación sus empresas. De las 9,392 empresas atendidas por el Ministerio en septiembre de 1985, 7,929, es decir el 84%, correspondían a este tipo de cooperativas. El sistema simplificaba el trabajo del Ministerio, el cual una vez establecidas las cuotas las distribuía a las cooperativas que, a su vez, las entregaba a sus asociados. Las relaciones entre los representantes de las cooperativas y el Ministerio, resultaban para éste más sencillas y formales que las que sostenían con empresas individuales. La reducción de cuotas, que era un tema frecuente de esas relaciones, se facilitaba a nivel cooperativo. Con el tiempo, el proceso de abastecimiento fue adquiriendo un carácter de rutina.

3.4 Negociación

Caso: Pizza María⁴

A. ANTECEDENTES

La asignación de las cuotas de harina, carne, aceite, queso para las nueve pizzerías existentes en la ciudad de Managua, estaba regulada por el Ministerio de Industrias a través de la Dirección de la rama de Alimentos. La Dirección de Turismo autorizaba los precios de venta de los productos, los cuales regían para todas las empresas. Dentro de este contexto, en agosto de 1983, Ali Velásquez, quien trabajaba como empleado en una empresa como analista de sistemas, decidió montar un negocio de pizzería en un sector de la capital de 65.000 habitantes. Como no contaba con experiencia en el campo, pidió la ayuda de un amigo suyo, ingeniero de alimentos, quien colaboró en la preparación del proyecto, el cual fue presentado ante uno de los bancos del Sistema Financiero Nacional.

A diferencia de las otras pizzerías, el propietario de Pizza María imprimió una serie de características que la distinguían de la competencia: ambiente familiar, cajeras y meseras entrenadas para dar una atención especial a los niños que venían acompañados de sus padres, aire acondicionado, música ambiental, y un esfuerzo para ofrecer un producto de calidad superior a la de la competencia.

Los problemas más serios que enfrentó el negocio durante su primer año de actividad, de acuerdo con su propietario, fueron: el rápido aumento de los costos de la materia prima, la suspensión del servicio de agua durante dos días a la semana y el reclutamiento de varones de menos de 32 años para el servicio militar obligatorio, que se llevó a personas que habían sido capacitadas durante tres meses en el exterior y que no eran fácilmente reemplazables.

4. Con base en INCAE. Francisco Leguizamón. Pizza María (A) y (B). Managua 1985.

B. LA NEGOCIACION

Para el mantenimiento de su empresa, que en abril de 1985 daba empleo directo a 32 personas, Alí Velásquez se concentró en dos aspectos que él consideraba claves para el correcto funcionamiento de la empresa: la buena atención a los clientes y la calidad del producto.

El personal se reunía semanalmente para discutir las observaciones y sugerencias depositadas por los clientes en un buzón establecido para este propósito. Se empezó a dar entrenamiento a personas de más de 32 años, para que el servicio militar no fuera un impedimento de contar con un grupo de cocineros bien adiestrados en la preparación de las pizzas. Para Alí el obstáculo más grave para su negocio era el racionamiento de la materia prima, porque "La solución de este problema demanda mucho tiempo. Hay que ir demostrando en las oficinas gubernamentales correspondientes, que necesitamos tanto más de aceite, tanto más de queso... para terminar saliendo con las manos vacías o con la ración incompleta".

La preparación y análisis de los costos de la materia prima ocupó un lugar importante en las preocupaciones de Alí. Haciendo uso de una computadora, procesaba los registros de órdenes de cocina, que le suministraba información sobre cuáles eran los días de mayor venta, cuáles los tamaños y variedades preferidas, así como los de mayor rentabilidad, pero ante todo Alí podía conocer como afectaba el cambio del precio de cada insumo el costo total de su producto y, por tanto, la forma en que eran afectados sus márgenes, en razón de que los precios al consumidor no podían ser modificados sin autorización de la Dirección de Turismo.

Con base en las estadísticas preparadas mediante el computador, Alí planeaba el volumen y flujo de producción, las necesidades de inventario. Utilizando la misma información, organizó una presentación de los resulta-

5. INCAE. *op. cit.*, (A), p.4.

dos de sus cálculos, del modelo de trabajo del que se había servido para llegar a los mismos junto con una solicitud de autorización a la Dirección de Turismo para el aumento de precios al consumidor final. Ali ofreció asimismo, acceso a sus registros de órdenes de cocina que le habían servido como fuente primaria de datos. La presentación satisfizo a los funcionarios de la Dirección de Turismo, quienes le aprobaron un sistema de precios de ajuste periódico con base en el aumento de costos. La oficina solicitó el apoyo de Ali en el estudio de la aplicabilidad de su modelo a otras actividades que estaban bajo la jurisdicción y control de la Dirección de Turismo. Al explicar el éxito en su negociación con la Dirección de Turismo, Ali afirmó que:

“... al llevarles nuestros cálculos sobre los costos de los insumos y su influencia sobre los precios a la Dirección de Turismo, hemos hecho comprender a los funcionarios nuestro problema. Creo que si no hubiéramos presentado los datos y la forma en que los había procesado, nuestra gestión para acordar los precios hubiera fracasado...”⁶

C. RESULTADOS

Además de la negociación de precios, Ali introdujo otra serie de arreglos en el manejo de su empresa. Uno de ellos consistió en la integración de su empresa hacia atrás. Cuando al revisar los registros de las compras de frutas y aditivos que se adquirían en el mercado de mayorista, observó que el costo iba en aumento y que el volumen era suficientemente alto para justificar la compra de una finca con frutales. En abril de 1985 ya contaba con una finca que producía piña, limón, tomates, chiltoma, carne de pollo y otros insumos utilizados en la pizzería. Con las utilidades del año 1984, se terminó

6. INCAE. *op. cit.*, (B), p.3.

de pagar el valor de la finca y se la dotó de agua potable, energía eléctrica y casa bodega.

Para resolver el problema de la suspensión del agua, al comienzo sencillamente conversó con los empleados y acordó sustituir los días de descanso por el lunes y el jueves que eran los días en que no contaba con agua. Este arreglo fue provisional hasta que consiguió que le elaboraran un tanque de agua -proceso sujeto a turno que tomaba aproximadamente cuatro meses- con el cual almacenaba agua suficiente para trabajar durante los días de corte.

En la relación de la empresa con los trabajadores, Ali consideraba que "en justicia los salarios de los empleados deben ser mayores de lo que reciben conforme a la ley". Así que procuraba mantenerlos satisfechos agregando beneficios sociales por encima de los establecidos por el Ministerio de Trabajo: subvencionaba el costo del transporte, el de los uniformes y el de la alimentación durante las horas de trabajo, en un 100%. Pensaba, igualmente, cubrir el 100% del costo de un seguro de vida para todos los empleados. Puesto que la empresa era rentable y las ventas de estricto contado, esta condición le permitió pagar a tiempo las deudas con sus proveedores, los bancos y los impuestos del gobierno. Para reforzar la atención en el manejo de las finanzas, había contratado los servicios de un postgraduado en administración, quien era responsable de manejar las finanzas de acuerdo con la legislación vigente. Ali pensaba que la habilidad aprendida en el negocio lo había capacitado para emprenderlo con éxito en otro país centroamericano.

En sus relaciones con el sistema bancario, Ahí tenía sus cuentas al día para mantener la imagen de un buen cliente. El nombramiento de un profesional para encargarse de este asunto en una empresa de tamaño mediano como la suya, eran una evidencia de su interés por el cuidado financiero de la empresa. Por su parte, los bancos con los cuales trabajaba Ali, lo consideraban como un buen cliente. Las relaciones con el Ministerio

de Industria estaban orientadas a convencer, a través de la insistencia, del volumen de sus necesidades en las materias primas como la carne, el queso y la harina. Aunque el suministro siempre estuvo sujeto a racionamiento, Alí procuraba que sus contactos con los funcionarios responsables del abastecimiento fueran cordiales. El sabía que sólo el suministro de los productos básicos a precios oficiales, substancialmente inferiores a los del mercado abierto, permitían la continuidad de un negocio como el suyo al nivel de precios que la Dirección de Turismo admitiría. Con esta oficina, las relaciones de Alí habían sido las menos frecuentes, sin embargo, podía calificarlas como las más fructíferas. La Dirección de Turismo como responsable de la fijación de precios para su producto, era responsable de mantener éstos dentro de un nivel lo más bajo posible. Sin embargo, no contaba con los registros y estadísticas que le permitieran fijar estos precios. El reajuste de precios lo hacía cada seis meses como respuesta al reclamo de los productores, más que como el resultado de sus propios estudios y análisis. El trabajo de Alí venía a ayudar a seleccionar un criterio, el de margen sobre los costos, para autorizar los precios. Los registros de Alí, que podían ser verificables, servían asimismo para establecer los índices de consumo sobre una base más confiable de las que hasta ese momento pudiera tener esa oficina.

Esta disposición y preparación para las negociaciones con las instituciones del gobierno, era una característica que hasta finales de 1985 Alí había procurado mantener. Así, Alí necesitado de financiamiento periódico, el Banco interesado en colocar sus disponibilidades entre clientes que pagaran puntualmente sus deudas; Alí necesitado de materia prima y el Ministerio de Industria interesado en aquellas empresas en el ramo de producción de alimentos que con sus operaciones diera ocupación a más de cinco personas; Alí urgido de un aumento de precios conforme aumentaban los costos y la Dirección de Turismo interesada en contar con un sistema que facilitara la fijación de precios, constituyen

ejemplos de un conjunto de intereses comunes entre instituciones del Estado y la empresa, que sirvieron de base para conseguir en el último caso acuerdos satisfactorios de precio, y en los demás, relaciones cordiales que facilitaban el trabajo común. Aunque Alí Velásquez no estaba de acuerdo con el conjunto del sistema dentro del cual debía desenvolverse, había evitado los extremos de la confrontación y el aislamiento, y no consideraba que la colectivización o el apoyo a la cooperativización ayudaran a su empresa.

3.5 Respuestas Múltiples Caso: Tencal⁷

A. ANTECEDENTES

El 7 de septiembre de 1983, la tenería TENCAL completó 60 días de haber interrumpido su producción por falta de pieles y materiales para procesarlas, que eran suministradas por la Cooperativa de Pequeños Teneros, COOPET, de acuerdo con las cuotas fijadas por el Ministerio de Industria. La empresa que había nacido en 1969, diez años después en 1979, procesaba 350 pieles al mes después de la instalación de nueva maquinaria que permitió curtir en dos batanes.⁸ Desde fines de 1979, el Ministerio de Industria vigilaba la recolección de pieles crudas, de los rastros públicos, y su distribución entre la tenería estatal, las tenerías grandes afiliadas a la Asociación de Teneros de Nicaragua, ATEN, y la cooperativa que agrupaba a los pequeños teneros, COOPET. Desde la formulación de las medidas de racionamiento

-
7. Con base en INCAE. Louis Berger. "TENCAL". Managua 1984. Por solicitud de su principal protagonista, el nombre de la empresa y de su propietario fueron disfrazados.
 8. Un batán es un tambor que rota en un eje. Es cerrado para contener las pieles y químicos curtientes. Tiene aletas en su interior para agitar las pieles en los químicos mientras gira.

en la distribución de pieles, surgió un mercado paralelo de pieles y cueros, formado por personas del sector rural que sacrificaban sus reses fuera de los mataderos oficiales, y que comercializaban en forma directa tanto la carne como el cuero de la res.

La solicitud de insumos importados para curtir la piel, la hacía COOPET al MIND trimestralmente, que a su vez programaba las importaciones de ácido sulfúrico en la región, del quebracho de Argentina y del castaño de España o Francia, conforme a la disponibilidad de dólares y las necesidades proyectadas. Hasta comienzos de 1983, el sistema de abastecimiento operaba en forma regular y permitía a los 32 cooperados de la COOPET, trabajar al 30% de su capacidad instalada. En julio de 1983, las tenerías comenzaron a tener dificultades por falta de quebracho, ya que el suplidor argentino se había negado a despachar el embarque. Mientras tanto, el número de cooperados en la COOPET era de 54.

Esta situación creó algunas tensiones entre el Ministerio de Industria y el gremio. En julio de 1983, Hans Miranda, miembro de la Junta Directiva de COOPET, había declarado que el nivel de precios autorizados por el MIND para la vaqueta (C\$54 por kilo en julio de 1983) su tenería estaba perdiendo C\$13 por kilo. El Director de la Rama de Cuero del MIND, comentó en esa oportunidad:

“Debe ser solamente una táctica de COOPET para justificar el aumento del precio de ventas que nos solicitaron hace pocos días. Las tenerías estatales están trabajando bajo las mismas condiciones y no están perdiendo”.

Para el ingeniero Calderón, único propietario y gerente de la tenería, ésta representaba el 60% de sus recursos personales. Al momento del cierre, la empresa daba empleo a 22 personas; él mismo, un contador, una secretaria de medio tiempo y 19 operarios. Desde 1980, la empresa había dejado de usar el financiamiento bancario. Según el señor Calderón:

“Ahora los bancos hacen demasiadas preguntas y se necesita (preparar) tantos reportes, que para cumplir con sus requisitos tendría que contratar una persona especialmente para eso”.

TENCAL tampoco aprovechaba los créditos comerciales. Prefería más bien, dejar adelantos con los suplidores para así asegurar el suministro de materia prima e insumos, cuya distribución aún no estaba controlada por el Estado. El suministro de pieles e insumos por parte del Gobierno le permitió trabajar durante 1983, entre un 10 y 15 por ciento de la capacidad instalada. En general, el señor Calderón no estaba satisfecho con la gestión de las instituciones de apoyo:

“... muchas están controladas por el Gobierno. Exigen mucho y dan poco... además, no están logrando sus metas originales... ya no sirven a la pequeña empresa, sino que recolectan información para el MIND u otras ramas del Gobierno”.

Las instalaciones de TENCAL, aunque bien organizadas y equipadas con maquinaria relativamente nueva, tenían una presentación bastante modesta. El señor Calderón opinaba que para salvaguardar su empresa dentro de las condiciones ambientales del país, debía darle la apariencia de ser más pequeña de lo que realmente era.

En la industria del cuero de Nicaragua, durante los tres años que precedieron al cierre de TENCAL, no se habían introducido cambios tecnológicos, ni se utilizaban nuevos tipos de cuero, ni se habían mejorado los procesos de producción. Mientras tanto, y frente a la escasez de insumos importados, el señor Calderón empezó a emplear una mezcla de mangle (producto nacional) con el quebracho o castaño importados, y a desarrollar mejoras en las técnicas de curtiembre que le sirvieron para mantener un proceso de producción más continuo. La utilización de la mezcla permitía al señor Calderón curtir 22 pieles con un saco de castaño. Los

demás teneros solían curtir 10 pieles con igual cantidad de castaño. Comparando la producción y las ventas que debía entregar a las cooperativas de zapateros que le fueron asignadas como clientes por el Ministerio de Industria, siempre conseguía vender el mismo número de cueros que le eran entregados por el Banco de Pieles a través de COOPET; podía, igualmente, demostrar el uso del castaño que le había sido asignado para la producción.

B. RESULTADO

Una vez que el MIND continuó la entrega regular de insumos, sesenta días después del cierre de la tenería, el señor Calderón dispuso la reapertura de su empresa y el empleo de las ventajas que según su opinión conservaba su tenería sobre las de la competencia.

Una de ellas era la de mantener, en lo posible, la programación de su producción y evitar un deterioro en la calidad. Aunque las cooperativas de zapateros servidas por TENCAL no tenían otra alternativa de abastecimiento, el señor Calderón se mostraba orgulloso de haber cumplido regularmente con las fechas de entrega negociadas. Aunque en forma menos rigurosa que en 1979, en la empresa se continuó practicando el control de calidad. Con la utilización de batanes cerrados, evitando la contaminación de las soluciones en uso, lograba asimismo un producto más uniforme y de mejor calidad. Se mantuvieron las estadísticas de venta, así como de las necesidades de los clientes, aunque, según el señor Calderón, en condiciones de escasez éste se había convertido en un trabajo académico sin fines prácticos. La empresa continuó adquiriendo pieles de personas que destazaban sin estar sujetas al control del Gobierno. Por cada piel que TENCAL recibía como cuota oficial, conseguía dos por otras fuentes, y una vez procesadas, las vendía en el mercado abierto en forma inmediata. La venta rápida evitaba que el MIND verificara tales exis-

tencias en sus inspecciones periódicas y ordenara su destinación a un cliente y a los precios especificados por el propio Ministerio.

Para nivelar la producción durante el año, a pesar de la naturaleza cíclica del destace de ganado, y consecuentemente de la oferta de pieles, en los meses de julio a enero, cuando las pieles eran abundantes, comenzaba a curtirlas lentamente en pilas de nacascolo (una planta nacional) con agua, hasta los meses de escasez (febrero a junio). En esa época, terminaba el proceso de curtiembre ya comenzado.

El señor Calderón se había mantenido al día en los desarrollos alcanzados en la industria, mediante la lectura y la asistencia a seminarios, talleres y conferencias internacionales sobre la industria de la tenería; procuraba mantener informados a sus trabajadores sobre estos avances y propiciaba su asistencia a talleres de capacitación sobre curtiembre de cuero. No hubo demandas laborales por el cierre de la empresa. Cuando éste ocurrió, todos expresaron su deseo de regresar cuando las condiciones se normalizaran.

Mientras TENCAL se recuperaba, varias tenerías estatales comenzaron a enfrentar problemas de rendimiento. Como consecuencia de esta situación, el señor Calderón recibió una propuesta del Ministerio de Industria para hacerse cargo de la dirección de las tenerías estatales, que él rechazó en razón de que ni sus intereses personales ni empresariales coincidían con los intereses del MIND. En efecto, el señor Calderón, quien además de gerente de su propia tenería, era presidente de la Cámara de Industria de su ciudad, opinaba que el Gobierno quería restringir el desarrollo de las empresas privadas de gran tamaño en ese sector, objetivo con el cual él no se encontraba de acuerdo. Por otra parte, él suponía que la invitación del Gobierno para que se encargara de las tenerías, no era otro que el de obtener su asesoría en la aplicación de las mejoras en los procesos y en el uso de materia prima nacional para el curtiembre, una vez conseguido lo cual prescindirían de sus

servicios. Además, en noviembre de 1983, el señor Calderón tenía sus propios planes empresariales a los cuales pensaba dedicar sus esfuerzos futuros. Había decidido instalar un nuevo batán a comienzos de 1984. Ya contaba con la madera, el motor y otras piezas necesarias para el mismo. Dado el constante escrutinio del MIND, iba a instalar el batán detrás de una de las paredes de la tenería donde podría producir sin llamar la atención de los inspectores. Ensayaría también la posibilidad de procesar otras pieles de animales como caballos, cerdos y tiburones.

A pesar de su optimismo y el del resultado exitoso de su tenería en comparación con otras del sector, que como él producían vaqueta para la industria del calzado, no se sentía cómodo con su situación, en la que ahora trataba de aislarse en lo posible de los controles estatales.

En las respuestas del ingeniero Calderón, se identifica no un comportamiento uniforme de confrontación, negociación, o aislamiento de las instituciones, sino uno que iba siendo modificado conforme las circunstancias, que comenzó con la aceptación y colaboración en la iniciativa de formación de una cooperativa que distribuyera las pieles y los insumos asignados por el MIND de vender a los precios y a las cooperativas de zapateros señaladas por el Ministerio. Luego, cuando el Ministerio suspendió el suministro de insumos, él decidió cerrar su empresa, aunque contaba con un abastecimiento de pieles que correspondía al doble del suministro oficial. La dificultad creciente de acceso a los insumos importados lo movió, simultáneamente, a incorporar con buenos resultados, vegetales nacionales en la mezcla para hacer el curtiembre. Esta innovación, acompañada de la conservación de la piel en nacascolo y agua, y el uso de batanes cerrados, le permitieron producir un volumen uniforme a lo largo del año, y mantener el liderazgo en la calidad de su producto. La confrontación fue también otra forma de respuesta adoptada por TENCAL cuando, a través de un directiveo de la cooperativa, señalaron al

Gobierno que en las condiciones de precio de ventas de su producto y costos, las tenerías estaban perdiendo. Esta confrontación que se dio en forma de reclamo del gremio al Ministerio, sirvió para que éste, dos meses más tarde —a pesar de la renuencia inicial— autorizara un aumento en los precios de venta.

También el aislamiento fue uno de los comportamientos utilizados por el señor Calderón durante la trayectoria de su negocio entre 1979y 1984. Al comienzo este aislamiento sólo estaba referido al sistema bancario, no solicitando préstamos, para evitar suministrar información sobre las finanzas de su empresa. Otras formas de aislamiento, se reflejan en sus intentos de mantener una imagen de empresa muy pequeña, no sólo a través de la organización y presentación de sus oficinas, sino además dejando de producir cuando no recibió el suministro oficial de insumos. La preparación de las pieles recibidas, por conducto no oficial, en un apéndice de la planta detrás de las paredes de ésta, fuera del acceso visual a una visita rutinaria de inspección, se mostraban como las respuestas más consistentes frente a las acciones del MIND, para controlar en forma cada vez más estrecha empresas como la suya. La negativa del señor Calderón a aceptar el ofrecimiento del MIND de encargarse de la dirección de las tenerías estatales, es otra de las formas en que se ve expresada su intención de mantenerse operando como un empresario independiente, aislado en lo posible de las instituciones gubernamentales.

En contraste con este comportamiento variado frente a las instituciones del Gobierno, el señor Calderón trató de mantener con sus clientes el mismo tipo de relaciones que había tenido con ellos antes de 1979, tratando de mantener su imagen de calidad, cumplimiento y servicios, atendiendo a sus clientes regulares con preferencia, aun en horas no hábiles de trabajo. En suma, el señor Calderón usó respuestas diferentes, frente a circunstancias diferentes. Mediante esta práctica, consiguió mantener en funcionamiento su empresa, después

del cierre de 75 días a que se vio forzado por falta de suministro de insumos importados.

3.6 Las Relaciones y las Estrategias

Tal como se mencionó al comienzo de este capítulo, la forma de relación predominante, establecida por las instituciones estatales (MIND, MICOIN, MITRAB) con los empresarios, es la del control de los abastecimientos de materias primas y suministros por el MIND, el control de la distribución y los precios de los productos finales por parte del MICOIN, y el control de los salarios por parte de MITRAB. Le siguen en importancia la formación de cooperativas y colectivos de producción, y el otorgamiento de crédito que en algunos casos puede estar acompañado de asistencia técnica.

Frente a esta forma de relación establecida por las instituciones, las empresas han adoptado respuestas en dos niveles: uno de ellos se refiere estrictamente a las relaciones entre el empresario y el estado que, como queda ilustrado con los cinco casos examinados en este capítulo, varían desde un extremo de pleno rechazo a las instituciones y sus controles, hasta la adopción de formas cooperativas de producción de acuerdo con los objetivos estatales; el otro nivel concierne a las estrategias con relación al producto o al mercado adoptadas por los empresarios, frente al control estatal que limita el ámbito dentro del cual estaba acostumbrado a desenvolverse.

Uno de los extremos identificados en cuanto a las estrategias utilizadas por los empresarios, es el de introducir la mayor cantidad de innovaciones posibles en el tipo, origen, volumen y tratamiento tanto de la materia prima como de los insumos para procesarla; en la selección del segmento de mercado al cual destinar la producción y en el desarrollo de formas creativas de relacionarse con los clientes actuales, o de desarrollar nuevos; en los medios utilizados en la administración de

recursos humanos para mantener su disposición y satisfacción en el trabajo y evitar los conflictos laborales; y, finalmente, en las formas empleadas para conseguir el mayor aprovechamiento para la empresa de los canales de distribución establecidos para disminuir las limitaciones de volumen y precios que tales canales imponen. En otro extremo se encuentran aquellas empresas que adoptan muy poco o ningún ajuste en sus estrategias de relaciones laborales, de uso de tecnología o de sus enfoques para abordar el mercado.

En el Cuadro 3-1, se presenta un resumen de las respuestas de los pequeños y medianos empresarios a las principales acciones de control ejercidas por los Ministerios de Industria, Comercio y Trabajo, y los programas de apoyo a la cooperativización, crédito y asistencia técnica.

Uno de los casos examinados, Empresa Agropecuaria El Panamá, tuvo como epílogo el cierre de la empresa. El propietario actuó en abierta confrontación contra la ONRI y los ocupantes de sus predios, cuando consideró que sus derechos de propiedad sobre la tierra estaban siendo lesionados. En este caso no se identifica otra forma de relación distinta de la confrontación, ni cambio en las estrategias de la empresa. Su propietario sencillamente esperó la sentencia y ésta le fue adversa.

Otra de las empresas, Industrias El Bosque, ha logrado una supervivencia precaria. Aunque su propietario ha aceptado no sólo afiliarse a una cooperativa, sino trabajar intensamente en ella, decidió —al menos provisionalmente— evitar el crecimiento para poder mantenerse así al margen de la responsabilidad de convertirse en tenedor del impuesto sobre las ventas. Sus respuestas han sido, sin embargo, flexibles, predominando la intención de aislamiento, aunque acompañada de esfuerzos de negociación a nivel gremial, que muy posiblemente permitirán a la empresa funcionar independientemente.

Las otras tres empresas han progresado, con crecimiento limitado como en los casos de Natura Soya y

CUADRO 3-1

NICARAGUA: Respuesta de los pequeños y medianos empresarios a las acciones de control, apoyo a la cooperativización y asistencia técnica, de las instituciones estatales.

AMBITO DE LA RESPUESTA	RESPUESTA DE LOS EMPRESARIOS / ACCION DE LAS INSTITUCIONES	CONTROL DE ABASTECIMIENTO	CONTROL DE DISTRIBUCION Y PRECIOS	APOYO A LA COOPERATIVIZACION	CONTROL DE SALARIOS	CONTROL DE ASISTENCIA
		AREA DE GESTION RELACIONADA CON LA RESPUESTA				
FORMAS DE RELACION CON LAS INSTITUCIONES	CONFRONTACION		Mantener clientes regulares	Mantener propiedad de la empresa		
	APOYO A LA COOPERATIVIZACION	Obtencion de cuotas		Conseguir apoyo a proyectos		Obtencion de credito
	ASLAMIENTO	Operar con abastecimiento clandestino	Operar en mercado abierto	Mantener independencia administrativa	Desarrollar relaciones laborales especiales	Evitar impuestos
	NEGOCIACION	Aumento de cuotas	Nuevos canales. Mayores precios.	Obtencion de recursos	Resolucion de conflictos	Obtencion asistencia y credito
CAMBIOS EN LA ESTRATEGIA	INNOVACION EN EL PRODUCTO	Productos procesados-materiales			Mejoras en las relaciones laborales	
	INNOVACION EN EL MERCADO	Fuentes	Segmentos Precios			

FUENTE: Preparado con base en el analisis de la informacion de los casos presentados en este capitulo.

TENCAL o crecimiento significativo como en el caso de Pizza María, que esperaba duplicar su volumen de operaciones a comienzos de 1986 pasando de empresa mediana a grande con unos 60 empleados y ofertas de ampliación a otros países de Centroamérica.

Exceptuando a Natura Soya, las otras empresas que acusan crecimiento, se han relacionado con una o varias instituciones con un enfoque de negociar intereses comunes. En estos casos, sin embargo, la iniciativa y el mantenimiento de la negociación han sido de los empresarios. Otra característica común, en los casos que describen empresas en crecimiento, es que en ninguno se ha utilizado la confrontación como forma principal o única para resolver las discrepancias con las instituciones de Gobierno.

Todos los empresarios que estaban consiguiendo hacer progresar su empresa en los casos reportados, lograban su objetivo a través de sus propios esfuerzos y no como consecuencia de una labor de fomento o apoyo dirigida por cualquiera de las tres instituciones que tenían una relación más estrecha con el sector de la pequeña empresa. En medio de las condiciones económicas, sociales y políticas más difíciles para el desarrollo del sector en Centroamérica, y aún con el agravante de la ausencia de apoyo institucional para la creación de nuevas pequeñas empresas de propiedad individual, o para el fortalecimiento de las existentes, muchos pequeños empresarios industriales -como tres de los cinco presentados en este capítulo- han logrado no solamente sobrevivir a todas las condiciones adversas del ambiente, sino que han identificado en medio de esas condiciones algunas oportunidades que permitieron y permitirán su crecimiento. En los ejemplos expuestos a lo largo del capítulo se pueden identificar algunas de las habilidades más sobresalientes del grupo de empresarios más exitosos: su habilidad técnica, su habilidad administrativa o gerencial, y su habilidad empresarial.

Entendiendo por habilidad técnica el conocimiento aplicado a los aspectos de elaboración del producto, ta-

les como dimensión y localización de la fábrica, diseño del proceso de fabricación, flujo de materiales, selección y distribución de maquinaria, y uso de tecnología específica para la elaboración de un producto, se puede verificar que todos poseían esta habilidad, algunos en mayor grado como en el caso del señor Calderón, al que precisamente su habilidad técnica salvó la empresa de permanecer cerrada indefinidamente. En Natura Soya, es también la habilidad técnica la que ha servido para agregar nuevos productos a la línea actual.

Entendiendo por habilidad empresarial el conjunto de capacidades de un individuo que le permiten identificar oportunidades en el ambiente que le rodea, conseguir los recursos necesarios para la empresa, asumir la responsabilidad por los riesgos inherentes a sus decisiones, y traducir esos recursos en una empresa en marcha, también en todos ellos, aún en los menos exitosos podemos identificar esta habilidad. En Pizza María, es la habilidad empresarial, la que permite a su propietario el ingreso a un mercado competido de servicios, en el que logra posicionar con éxito su empresa en un segmento familiar con una estrategia diferenciada. Aún en el caso de Natura Soya, se aprecia el aprovechamiento de la oportunidad de ingreso a un mercado nuevo, el de productos naturales, poco competido y prácticamente excluido de los controles gubernamentales, circunstancias que favorecieron la estrategia de aislamiento.

Caracterizando la habilidad gerencial como el empleo sistemático de herramientas administrativas para la planeación, la organización, la presupuestación, la gestión financiera y el control de la empresa, así como el proceso lógico para la toma de decisiones y la adopción de estrategias, con dos de las tres empresas exitosas, Pizza María y TENCAL, encontramos que están dirigidas por sus propietarios que además aplican su habilidad gerencial en el manejo de las mismas. Pizza María con el registro minucioso de las órdenes de pedido, y el procesamiento de esta información para facilitar las decisiones sobre mezcla, abastecimiento, servir en el con-

trol de costos y suministrar la información base de las negociaciones con la Dirección de Turismo. En TEN-CAL la habilidad gerencial se expresa en la programación de la producción a lo largo del año, los cuidados en el mantenimiento de la calidad, el cumplimiento de los compromisos con los clientes así como el servicio esmerado a los mismos.

Ninguna institución estatal nicaragüense contaba, a finales de 1985, con un programa orientado a reforzar la habilidad técnica de los empresarios existentes, o la de empresarios potenciales. Ninguna tenía en funcionamiento, ni estaba interesada en promover la motivación para la creación de nuevos empresarios, o el apoyo a los empresarios individuales existentes, y ninguna contaba con programas de entrenamiento gerencial en apoyo de empresarios del sector de la pequeña y mediana empresa.

Capítulo 4

Las Agencias y sus programas

- 4.1 Principales programas de apoyo de la PYME en Centroamérica
- 4.2 Coincidencias y discrepancias en la identificación de necesidades
- 4.3 Enfoque predominante en los servicios
- 4.4 Tipo de relación predominante. Instituciones-empresarios
- 4.5 Estrategia, programas y formas de relación; una visión del conjunto
- 4.6 El conjunto ideal y la situación centroamericana
- 4.7 El talón de Aquiles: la ausencia del vínculo Agencia-empresario

En este capítulo, a partir de una breve descripción de los principales programas para el fomento de la pequeña y mediana empresa que ejecutan agencias privadas y estatales en los cinco países de Centroamérica, abordaremos la forma en que estas agencias se relacionan con los problemas y discrepancias que se presentan desde la perspectiva, tanto de los usuarios como de las agencias.

Los programas de fomento para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, pueden ser clasificados en dos grandes etapas: Diagnóstico, mediante el cual la institución identifica los principales problemas y necesidades del conjunto de empresarios que conforman su grupo cliente; y, Formulación, o selección de la acción correctiva que resolverá los problemas identificados, o el servicio (o conjunto de servicios) que atenderán las necesidades encontradas.

El diagnóstico de problemas y necesidades resultante puede, a su vez, ser clasificado en dos categorías extremas, cuando este diagnóstico es confrontado con la perspectiva y necesidades sentidas de los empresarios. En una primera categoría quedarían enmarcados aquellos aspectos del diagnóstico en los que se dan discrepancias entre los problemas y necesidades identificadas por la institución, con los problemas y necesidades sentidas por los empresarios clientes. En una segunda categoría se encontrarían aquellos elementos del diagnósti-

co en que se da una coincidencia entre problemas y necesidades identificadas por la institución con los problemas y necesidades sentidas por los empresarios.

Cuando se presentan en el diagnóstico, grandes discrepancias entre instituciones y empresarios, suelen estar acompañadas de falta de credibilidad mutua, desconfianza, tensión entre las partes y poca disposición a aceptar el punto de vista de la otra parte; en consecuencia, la eficacia del programa puede verse disminuida. Por el contrario, a mayor coincidencia entre instituciones y empresarios se suele dar una mayor disposición a aceptar las recomendaciones, conclusiones u opiniones de la otra parte, obteniéndose como resultado una mayor eficacia en los programas.

La formulación o selección de la acción correctiva para la solución de los problemas o atención de las necesidades identificadas, puede ser, igualmente, clasificada en dos categorías. En una de ellas se agruparían los programas institucionales con un solo servicio, por ejemplo: crédito. En la segunda categoría se agruparían los programas que abordan servicios múltiples al mismo cliente.

La forma de relación de trabajo entre las instituciones de apoyo y los empresarios, es el último factor que se utilizará para examinar los esfuerzos de fomento de la pequeña empresa. Estas formas de relación, como los dos elementos anteriores, pueden agruparse en dos categorías. En la primera se enmarcan todas aquellas relaciones en las que los funcionarios de las instituciones y los usuarios de los servicios, juegan un rol completamente diferenciado. En este caso, los primeros son los responsables de la preparación de los documentos de diagnóstico, diseño de los programas y entrega de los servicios. Los segundos juegan un papel eminentemente pasivo consistente en la recepción del servicio en su propia empresa (asistencia técnica), o en las instalaciones de la institución (crédito, capacitación). En la segunda categoría se enmarcan aquellas relaciones en las que los empresarios juegan un rol participativo. En este caso

los empresarios en forma directa, o a través de sus organizaciones gremiales colaboran en las actividades de diagnóstico —o son ellos mismos quienes las realizan por propia iniciativa, o encargo de una institución de apoyo— en la discusión del diseño de los programas y la selección del conjunto de servicios más apropiados, así como en la discusión de prioridades en la asignación de recursos. La relación más estrecha entre el funcionario y el empresario y el involucramiento del empresario en el proceso de identificación de los recursos internos y externos disponibles, de las debilidades internas de la empresa, de las oportunidades de progreso, y de los obstáculos que se anteponen al aprovechamiento de las oportunidades existentes, constituyen una forma de trabajo, a través de la cual se consiguen más completamente los cambios esperados en la empresa para lograr su desarrollo, que con una forma de trabajo que no posea estas características.

4.1 Principales Programas de apoyo de la PYME en Centroamérica

A. GUATEMALA

El conjunto de programas realizados en Guatemala para resolver los problemas del desarrollo de la PYME, abarca financiamiento, asistencia técnica, capacitación, realización de estudios y fomento a la organización gremial, que son realizadas por un grupo de cinco instituciones principales. En los programas de dos de ellas, CORFINA para el financiamiento e INTECAP para la capacitación, descansa básicamente el apoyo a la PYME, puesto que la única institución del sector privado con programas más estrechamente relacionados con la pequeña empresa es FAPE, de reciente creación (1984). Otras instituciones como ALIANZA y la Fundación del Centavo, realizan programas en pequeña escala proporcionados a sus recursos.

La necesidad de financiamiento percibida por los beneficiarios potenciales es el área de diagnóstico en la que existe una mayor coincidencia entre instituciones y empresarios. La asistencia técnica y gerencial no son percibidos como necesidades de importancia por parte de los empresarios, aunque las instituciones sí han identificado problemas en esas áreas, sobre las cuales han preparado los programas. Esta discrepancia, que dificulta la ejecución de las actividades, está acompañada por la pérdida de la imagen institucional de (CORFINA) y la desconfianza o resistencia al cambio de los usuarios de (INTECAP). Todas las instituciones prestan más de un servicio aunque el suministro de estos servicios es independiente entre sí. De igual manera, todas las instituciones, con excepción de ALIANZA, manejan sus programas en forma de servicios que son entregados a los beneficiarios, y en los que predomina una forma de relación poco participativa por parte de estos últimos.

El Cuadro 4-1 presenta un resumen de los principales programas e instituciones, así como de las áreas de coincidencia, problemas, formas usuales de relación entre la institución y los usuarios, y el enfoque básico de los programas. De él podemos concluir que, en Guatemala, con excepción de los programas de ALIANZA, los de las demás instituciones son de carácter no participativo, de servicios múltiples complementarios pero independientes, y en los que la mayor concordancia institución-empresario se relaciona con los programas de financiamiento.

B. EL SALVADOR

El conjunto de programas realizados en El Salvador para resolver los problemas de desarrollo de la PYME, abarca: financiamiento, asistencia técnica, capacitación, información técnica, de asesoría integral, promoción de exportaciones, realización de estudios, organización y fortalecimiento gremial, auditoría externa, y asesoría en

CUADRO 4-1
GUATEMALA: Programas de fomento al desarrollo de la PYME industrial. Formas de relación
Institución-empresario. Resumen⁽¹⁾

PROGRAMAS	INSTITUCION	COINCIDENCIA CON USUARIOS	PROBLEMAS Y DISCREPANCIAS	FORMAS DE RELACION CON LOS USUARIOS	ENFOQUE
Estudios Financiamiento	CORFINA	Necesidad de financiamiento	Imagen Morosidad Falta de capacidad operativa	No participativa	Servicios independientes
Estudios Asistencia técnica Cursos de Administración de PYMES Estudios de factibilidad	INTECAP	Necesidad de capacitación	Desconfianza de usuarios. Resistencia al cambio de usuario. Enfoque muy teórico en los cursos. Bajo nivel educativo de usuarios	Metodología expositiva. No participativa	Apoyo institucional a (CORFINA e INACOP) Cursos cortos. Servicios múltiples Asistencia y capacitación (incipiente).
Financiamiento Capacitación (limitada)	FAPE	Necesidad de financiamiento.	Programa todavía muy incipiente	No participativa	Servicio de crédito acompañado de capacitación limitada.
Financiamiento Asistencia limitada	FUNDACION DEL CENTAVO	Necesidad de financiamiento	Dificultad de acceso a fuentes de financiamiento. Condujo a suspensión de programa.	No participativa	Servicio de crédito acompañado de asistencia limitada.
Estudios. Capacitación en admón. de pequeña industria. Formación de organizaciones representativas.	ALIANZA	Programas realizados en función de las necesidades sentidas de comunidad.	Lentitud. Organización legal toma 5 años.	Programa basado en la participación.	Autoasistencia de las empresas, más servicios complementarios de las instituciones.

(1) Preparado con base en INCAE. "Diagnóstico... Guatemala. Op. cit. p. 43-91.

la creación y administración de empresas, que son realizados por un grupo de siete instituciones.

Hasta finales de 1985, las instituciones públicas (CENAP, FEDECREDITO, FEDECACES y FIGAPE) eran las que habían tenido el papel más relevante en la asistencia financiera, técnica y docente del sector.

A diferencia de Guatemala, en El Salvador se da una mayor cantidad de coincidencias entre los servicios prestados por las instituciones de apoyo y las necesidades sentidas por los usuarios de esos servicios.

Dos de los principales problemas que afrontan la realización de los programas de apoyo en las instituciones públicas (CENAP y FIGAPE), son la disminución y eliminación de la subvención estatal, así como el bajo nivel de colocaciones en FIGAPE y la poca demanda de los servicios ofrecidos por CENAP.

La forma predominante de relación con los beneficiarios en cuatro de las siete instituciones es la entrega de servicios. En las instituciones de carácter gremial, predomina una relación de tipo consultivo, dándose en Empresarios Juveniles una de carácter más participativo.

Con excepción de FIGAPE, que sólo presta un servicio, financiamiento, todas las demás cuentan con dos o más servicios.

El cuadro 4-2 presenta un resumen de los principales programas e instituciones, así como de las áreas de coincidencia y discrepancia, problemas y formas usuales de relación, entre las instituciones y los usuarios, así como del enfoque básico de los programas. De él podemos concluir que en El Salvador se dan tanto programas no participativos de entrega de servicios, como programas de relación consultiva con los beneficiarios, dándose así una mayor concordancia entre éstos y las instituciones. En la experiencia descrita se reafirma que programas individuales como el de crédito, sin servicios complementarios de asistencia y capacitación, pueden enfrentar serios problemas en su ejecución.

EL SALVADOR: Programas de fomento al desarrollo de la PYME industrial. Formas de relación
 Institución-empresario. Resumen⁽¹⁾

CUADRO 4-2

PROGRAMAS	INSTITUCION	COINCIDENCIA CON USUARIOS	PROBLEMAS Y DISCREPANCIA	FORMAS DE RELACION CON LOS USUARIOS	ENFOQUE
Estudios. Red de información. Promoción de exportaciones.	FUSADES	Estudios para conocer las necesidades de los usuarios.	Programas incipientes.	Entrega de servicios.	Por definir.
Organización y fortalecimiento gremial.	FENAPES	Actividades en función de necesidades del gremio.	N.D.	De consulta.	Acciones aisladas relacionadas con necesidades.
Organización y fortalecimiento institucional.	SCIES	Actividades en función de necesidades de asociados.	N.D.	De consulta.	Acciones aisladas en respuesta a iniciativas.
Asesoría en la creación y administración de empresas (de un año)	EMPRESARIOS JUVENILES	Los propósitos de la empresa son seleccionados por los estudiantes.	N.D.	De asesoría y apoyo. Participativa.	Apoyo general a la administración de la empresa.
Asesoría integral. Servicios de información técnica. Capacitación.	CENAP	Las actividades están relacionadas con necesidades.	Disminución de subvención estatal. Baja demanda de los servicios.	De asesoría y apoyo. Entrega de servicios.	Asistencia gerencial acompañada de seguimiento. Varios servicios.
Asistencia técnica a cooperativas. Auditoría externa.	FEDECACES	N.D.	N.D.	Entrega de servicios.	Servicios independientes.
Financiamiento.	FIGAFE	Servicio coincide con necesidad sentida de financiamiento.	Bajo nivel de colocaciones. Eliminación de subsidio al Gobierno.	Entrega de servicios.	Servicio único.

(1) Preparado con base en INCAE. "Diagnostico... El Salvador. Op. cit. p. 55-90.

C HONDURAS

El conjunto de programas realizado en Honduras para resolver los problemas del desarrollo de la PYME abarca financiamiento, capacitación, investigación, organización gremial, coordinación del sistema de asistencia, que son prestados por un grupo de seis instituciones principales. Cuatro de ellas proveen financiamiento y dos de ellas, IDH y CDI, lo acompañan de asistencia técnica. La coordinación del sistema de asistencia, por parte de ANDI, es una función que no había comenzado a ejercerse a finales de 1985, razón por la cual cada institución que prestaba servicios en este campo, lo hacía en función de sus propios criterios, prioridades y tipo de usuario al que atendía.

Como en los demás países, es alrededor de la necesidad de crédito donde existe una mayor coincidencia entre instituciones y empresarios, en relación con los servicios otorgados. En lo que a ANMPI se refiere, otro elemento de coincidencia es la importancia de la defensa de los intereses gremiales.

La forma de relación predominante entre las instituciones de apoyo es la de entrega de servicios. Al menos en forma teórica, los servicios de asistencia y capacitación prestados por el INFOP, suponen algún grado de participación de los usuarios. Con excepción de FONDEI que como banco de segundo piso, sólo presta financiamiento, todas las demás instituciones cuentan con dos o más servicios, que son llevados a los usuarios en forma complementaria.

El cuadro 4-3 presenta un resumen de los principales programas e instituciones, así como de las áreas de coincidencia y discrepancia, problemas y formas usuales de relación entre las instituciones y los usuarios, así como del enfoque básico de los programas. Su observación nos permite concluir que en Honduras predomina una forma de relación entre instituciones y empresarios de tipo no participativo, con énfasis en el financiamiento, acompañado de servicios complementarios. En el

CUADRO 4-3
HONDURAS: Programas de fomento al desarrollo de la PYME industrial. Formas de relación Insti-
tución-empresario. Resumen⁽¹⁾

PROGRAMAS	INSTITUCION	COINCIDENCIA CON USUARIOS	PROBLEMAS Y DISCREPANCIAS	FORMAS DE RELACION CON LOS USUARIOS	ENFOQUE
Representación gremial Financiamiento	ANMPI	Defensa de los intereses generales	Beneficiarios que no deben pagar créditos, ya que fondo proviene de donación. Alta morosidad.	Entrega de servicios	Un servicio y acciones aisladas de iniciativa de la directiva
Representación gremial Coordinación del sistema de asistencia técnica.	ANDI	N.D.	El pequeño industrial no percibe a ANDI como su representante más legítimo.	Entrega de servicios	Desarrollar un sistema de asistencia integral complementaria al crédito de FIA.
Financiamiento Asistencia técnica Capacitación	IDH	Necesidad de financiamiento	Resistencia de los usuarios. Baja asistencia a cursos.	Entrega de servicios	Varios servicios complementarios.
Financiamiento (Banco de 2.º piso)	FONDEI	Necesidad de financiamiento	Alta concentración de cartera en empresas grandes. Poco acceso de pequeños y medianos.	Entrega de servicios	Un servicio especializado
Financiamiento Asistencia técnica	C.D.I.	Necesidad de financiamiento	Alta morosidad	Entrega de servicios	Servicio de asistencia técnica complementario al crédito.
Capacitación Asistencia Investigación	INIOP	N.D.	Indiferencia de usuarios. Imagen deteriorada. Asesoría muy teórica. Desmotivación de asesores.	Entrega de servicios. Teóricamente participativa.	Varios servicios aislados. Teóricamente integrados.

(1) Preparado con base en INCAE. "Diagnóstico ... Honduras. Op. cit. p. 61-98

país se ha comenzado un nuevo esfuerzo por relacionar en forma más estrecha la asistencia empresarial y el financiamiento, mediante una institución coordinadora del sistema, ANDI, cuyos resultados sólo podrán ser examinados más adelante, en razón de que se encontraba en la etapa de puesta en marcha, en diciembre de 1985.

D. COSTA RICA

El conjunto de programas realizados en Costa Rica para facilitar el desarrollo de la PYME, abarca organización gremial, capacitación, información, estudios, fomento a las exportaciones, motivación, asistencia, divulgación, financiamiento, venta de insumos, organización de ferias exposiciones, y coordinación interinstitucional. Estos servicios son prestados por un grupo de siete instituciones principales. A diferencia de los demás países, el énfasis del apoyo se encuentra en el programa de capacitación que es realizado por todas estas instituciones. Las áreas de coincidencia entre los beneficiarios y las instituciones de apoyo abarcan: la necesidad de capacitación e información, de apoyo financiero, de asociación gremial, de insumos. Aunque predomina una relación de entrega de servicios, una institución, el INA, desarrolla programas de carácter más participativo, aunque el material didáctico de que dispone para sus programas de capacitación era evaluado como muy general y preceptivo. Todas las instituciones prestan servicios múltiples independientes entre sí, con énfasis en algunos de ellos. En el caso del INA, la formación, y en el de CADIN y CANAPI, la organización gremial.

El Cuadro 4-4 presenta un resumen de los principales programas e instituciones, así como de las áreas de coincidencias y discrepancias, problemas y formas usuales de relaciones entre las instituciones y los usuarios, como también el enfoque básico de los programas. De él se puede concluir que en Costa Rica, además del

CUADRO 4-1
COSTA RICA: Programas de fomento al desarrollo de la PYME industrial. Formas de relación
Institución-empresario. Resumen⁽¹⁾

PROGRAMAS	INSTITUCION	COINCIDENCIA CON USUARIOS	PROBLEMAS Y DISCREPANCIAS	FORMAS DE RELACION CON LOS USUARIOS	ENFOQUE
Organización gremial Capacitación Información Estudios	COMIN	Necesidad de información técnica y financiera	Desarrollo institucional limitado	Entrega de servicios	Servicios múltiples, interdependientes
Capacitación Fomento a la exportación Motivación y comunicación Organizaciones privadas voluntarias	CIODE	Necesidad de apoyo técnico	N/D	Entrega de servicios	Servicios múltiples, interdependientes
Organización gremial Asistencia Capacitación Divulgación	CANADI	Necesidad de organización	N/D	Entrega de servicios	Servicios múltiples, interdependientes
Financiamiento Ventas de insumos Capacitación y asistencia Ferias exposiciones	COOPE-PINARA	Necesidad de financiamiento de insumos y de comercialización	N/D	Entrega de servicios	Servicios múltiples
Financiamiento Capacitación Organización gremial	UCODES	Necesidad de financiamiento Buena reputación	Falta de Recursos Humanos	Entrega de servicios	Servicios múltiples, interdependientes
Asesoría técnica Capacitación	MIEM	N/D	Falta de apoyo político Desinterés institucional	Contribución	Varios servicios coordinados
Capacitación Asesoría técnica Investigación	INA	Necesidades identificadas a través de usuarios	Material didáctico muy general y preceptivo	Participativo	Énfasis en formación

(1) Preparado con base en INCAE. "Diagnostico... Costa Rica. Op. cit. p. 46-111.

énfasis en la capacitación acompañada de otros servicios, predomina —con la excepción del INA— una forma de relación poco participativa entre instituciones y usuarios. En razón del éxito relativo alcanzado en proyectos piloto, la metodología utilizada ha sido empleada en otras regiones del país, lo que hace suponer que si los resultados satisfactorios se mantienen, nuevas instituciones y programas irán incorporando elementos de esta metodología, que se basa en relaciones de trabajo muy participativo entre instituciones y beneficiarios, y un tipo de trabajo cuyo punto de partida son las necesidades sentidas por éstos.

E. NICARAGUA

El conjunto de programas realizados en Nicaragua para resolver los problemas del desarrollo de la PYME, abarcan: organización gremial, asistencia, capacitación, investigación, financiamiento, promoción de exportaciones y control en la entrega de insumos, que son prestados por un grupo de siete instituciones principales, cinco de las cuales prestan servicios de financiamiento. A diferencia de todos los demás países, el racionamiento y control de abastecimiento de materia prima e insumos a un número cada vez mayor de empresas por parte del Ministerio de Industrias, introduce un cambio sustancial en las relaciones entre estas instituciones y los empresarios. En efecto, la dependencia para el abastecimiento de insumos críticos, se convierte en el elemento más importante para la supervivencia de las empresas atendidas, para las cuales todos los demás servicios empiezan a jugar un papel secundario. El abastecimiento ejercido por el Ministerio de Industria determina los volúmenes de producción, el tipo, —y en cierta medida— la calidad del producto obtenido. Esta función del MIND también ha servido, hasta finales de 1985, para propiciar formas colectivas de producción, en sustitución de formas individuales. La necesidad de materia prima y de

financiamiento, son las áreas de mayor coincidencia entre las instituciones y los beneficiarios, así como el antagonismo entre las instituciones del sector privado con las del sector público, con sus secuelas en la asignación de recursos escasos, es el problema más serio que afecta las relaciones tanto de las instituciones entre sí, como las de éstas con sus usuarios. Como en casi todos los demás países del área, en Nicaragua predomina una relación poco participativa entre instituciones y usuarios. Ninguna institución presta servicios complementarios integrados, pero todas —con excepción de los bancos— realizan más de un programa. Los recursos disponibles, especialmente en las instituciones privadas, son escasos, en razón de lo cual la cobertura de los mismos es, en todos los casos, más pequeña en 1985 que a comienzos de la década.

El Cuadro 4-5 presenta un resumen de los principales programas e instituciones, así como de las áreas de coincidencia y discrepancia, problemas y formas usuales de relación entre las instituciones y los usuarios, así como del enfoque básico de los programas. Resalta, en el caso de Nicaragua, la discrepancia entre programas de instituciones públicas y privadas. En tanto que CADIN, por ejemplo, propicia la organización gremial de empresas independientes, el MIND promueve las cooperativas y los colectivos de producción. Al considerar cada institución que su propio enfoque es preferible al otro, se han desarrollado áreas de antagonismo, en las que no existen relaciones colaborativas inter-institucionales. Por otra parte, el control en el abastecimiento de insumos por parte del MIND —único en Centroamérica— ha creado una dependencia restrictiva del crecimiento de las pequeñas empresas afectadas por ese control, en virtud del racionamiento en la distribución. Otros aspectos de los programas locales de apoyo a la PYME tienen características semejantes a los de otros países. La forma de relación institución-empresa poco participativa y el énfasis en el financiamiento son dos de estos aspectos. En resumen, en Nicaragua, los progra-

CUADRO 4-5

NICARAGUA: Programas de fomento al desarrollo de la PYME industrial. Formas de relación Institución-empresario. Resumen⁽¹⁾

PROGRAMAS	INSTITUCION	COINCIDENCIA CON USUARIOS	PROBLEMAS Y DISCREPANCIAS	FORMAS DE RELACION CON LOS USUARIOS	ENFOQUE
Organización gremial Asistencia Estudios Capacitación	CADIN	Necesidad de organización	Antagonismo con el sector público	Entrega de servicios	Varios servicios independientes
Capacitación Investigación Financiamiento Asistencia	FUNDE	Necesidad de financiamiento y de infraestructura	Antagonismo con el sector público	Entrega de servicios	Varios servicios complementarios
Capacitación Investigación Financiamiento	INPRHU ⁽¹⁾	Necesidad de financiamiento.	Recursos escasos Poca actividad	Entrega de servicios	Varios servicios independientes.
Financiamiento Estudios Promoción de exportaciones	ENI	Necesidad de financiamiento.	Aumento de dificultad en consecución de recursos externos.	Entrega de servicios.	Servicios independientes.
Financiamiento	BND	Necesidad de financiamiento.	Disminución de cobertura	Entrega de servicios.	Un servicio
Financiamiento	BCP	Necesidad de financiamiento.	N.D.	Entrega de servicios.	Un servicio.
Entrega de insumos Estudios	MIND	Necesidad de materia prima e insumos.	Discrepancias con el sector privado	Control	Varios servicios independientes

(1) Preparado con base en INCAE. "Diagnóstico... Nicaragua. Op. cit. p. 37-69.

mas del sector público realizados por el Ministerio de Industrias, refuerzan el objetivo estratégico de impedir el crecimiento cuantitativo del sector y propiciar formas no privadas de organización empresarial.

4.2 Coincidencias y discrepancias en la identificación de necesidades

Los principales problemas de la pequeña y mediana empresa en Centroamérica, tanto desde la perspectiva de los empresarios como de las instituciones, aparecen registrados en los Cuadros 4-6 y 4-7. Un examen de las coincidencias y discrepancias entre unos y otros, a nivel de diagnóstico de la situación global en cada una de las ocho variables clave para el desarrollo del sector, nos conduce a las siguientes observaciones:

A. CONDICIONES ECONOMICAS

La síntesis de la evaluación de los empresarios sobre las condiciones económicas, muestra un precario clima para inversiones en nuevas empresas, y dificultad de acceso a la materia prima tanto nacional como importada para las empresas en funcionamiento. Desde el enfoque de las instituciones de apoyo de Guatemala, Honduras y Costa Rica, no se dan tales dificultades. Esta divergencia se origina muy posiblemente en el hecho de que en todos los países, por lo menos una institución realiza estudios, con carácter más o menos permanente, de factibilidad, y elabora perfiles sobre estas oportunidades de inversión. Puesto que estos trabajos no se preparan para la divulgación pública, la disposición de personas emprendedoras para comenzar una empresa, se ve obstaculizada por su limitado acceso a la información sobre oportunidades existentes. Cuando —por el contrario— se da la coincidencia, a veces accidental, entre los

CUADRO 4-6
CENTROAMERICA: Problemas Principales de la Pequeña y Mediana Empresa (desde la perspectiva de los empresarios)

VARIABLES	GUATEMALA ¹	EL SALVADOR ²	HONDURAS ³	NICARAGUA ⁴	COSTA RICA ⁵
Condiciones Económicas	Falta de clima para la inversión.	Escasez de materia prima importada y nacional. Deterioro del tipo de cambio, altos precios de materia prima nacional.		Pocas posibilidades para inversión. Dificultad de acceso a la materia prima.	Dificultad de acceso a materia prima.
Factores Sociales	Inestabilidad política ⁵	Violencia e inseguridad social	Corrupción gubernamental ⁵	Crecientes dificultades en relación con el sector laboral.	
Política Pública	Desaliento por el control de precios de importación y exportación.	Excesiva carga tributaria. No hay una ley que fomente, regule y la proteja específicamente.	Gobierno sólo consulta para llenar apariencias. Legislación anquilosada, anárquica, inoportuna o tardía. ⁵	Actitud estatizante del sector público.	Carencia de una ley que fomente a la PYME. Falta de consenso en qué debería hacer.
Capacidad de las instituciones de apoyo.	Exceso de burocracia y servicios deficientes. ⁵	Inestabilidad en el suministro de energía eléctrica.	El rol de las instituciones no es considerado	Dificultad para atender abastecimiento.	Descoordinación entre instituciones. Acciones di-

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

VARIABLES	GUATEMALA ¹	EL SALVADOR ²	HONDURAS ³	NICARAGUA ⁴	COSTA RICA ⁵
			como muy relevante.	Antagonismo entre instituciones.	sociadas de los intereses de la PYME.
Crédito	Falta de financiamiento tanto interno como externo. ⁵	Dificultad de acceso al crédito.	Dificultad de acceso al crédito. Dependencia de usureros. ⁶	Dificultad para el financiamiento.	Falta de recursos financieros.
Asistencia Técnica	-	-	-	-	Ausencia de amplios programas de asistencia técnica.
Asistencia Gerencial	-	-	-	-	-
Factores Motivacionales.	Desaliento causado por el control de precios de exportación e importación. ⁵	-	No hay clara conciencia de la utilidad del sector. ⁵	Inseguridad sobre la posibilidad de supervivencia.	Ausencia de incentivos.

- FUENTE: 1. INCAE. "Diagnóstico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala" Junio 1985.
2. INCAE. "Diagnóstico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en El Salvador". Diciembre 1984.
3. INCAE. "Diagnóstico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Nicaragua". 1984.
4. INCAE. "Diagnóstico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Costa Rica". Abril 1985.
5. FEDEPRICA. "Estudio del Sector Privado en Centroamérica y Panamá". 1982 Vol. 1, pág. 13 y siguientes.
6. FEDEPRICA. "Estudio del Sector Privado en Centroamérica y Panamá". 1982 Vol. 1, pág. 83 y siguientes.

CUADRO 4-7
CENTROAMERICA: Problemas Principales de la Pequeña y Mediana Empresa (desde la perspectiva de las instituciones de apoyo)

VARIABLES	GUATEMALA ¹	EL SALVADOR ²	HONDURAS ³	NICARAGUA ⁴	COSTA RICA ⁵
Condiciones Económicas	-	Estancamiento del M.C.C. inflación.	-	Excesiva dependencia de una economía agrícola. Dependencia materias primas importadas.	-
Factores Sociales	-	Aparición de grupos terroristas. Falta de un vocero.	-	Concentración de la industria en la zona del Pacífico.	
Política Pública	-	-	-	-	-
Capacidad de las instituciones de apoyo.	-	-	Desconfianza del sistema bancario sobre la capacidad de repago del sector PYME.		-
Crédito	Falta de capitalización	Financiamiento inadecuado.	Falta de capitalización.	Dificultades para el financiamiento.	Insuficiencia de recursos.
Asistencia Técnica	Procesos productivos inadecuados.	Baja utilización de la capacidad pro-	Uso de tecnología tradicional y	Atraso tecnológico.	Mala calidad de los productos y dise-

(Continúa en página siguiente)

VARIABLES	GUATEMALA ¹	EL SALVADOR ²	HONDURAS ³	NICARAGUA ⁴	COSTA RICA ⁵
	Maquinaria obsoleta. Mato de obra poco tecnificada. Carencia de un programa de asistencia.	maquina instalada.	poco eficiente. Falta de infraestructura. Dificultad en el abastecimiento de insumos.	Falta de asistencia tecnica en la gestión de producción. Dificultad en el abastecimiento.	nos diferentes de los mismos.
Asistencia Gerencial	Administración empirica. Excesiva centralización. Falta de control financiero. Falta prevision sobre pasivos laborales e impuestos. Alta vulnerabilidad frente a la competencia. Carencia de un programa de capacitación.	Administración deficiente. Falta de capacitación.	Mentalidad autocratica de los empresarios. Baja capacidad profesional. Dificultad en la comercialización de los productos.	-	Excesivo individualismo y desconfianza. El enfoque de maestro artesano. Desconocimiento del mercado. Decisiones de carácter casual e intuitivo. Escaso conocimiento gerencial.
Factores Motivacionales.	-	-	Ausencia de un verdadero espíritu empresarial.	-	Desmotivación tanto del empresario como del obrero.

- FUENTE: 1. INCAE. "Diagnóstico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala" Junio 1985.
 2. INCAE. "Diagnóstico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en El Salvador". Diciembre 1984.
 3. INCAE. "Diagnóstico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Honduras". Noviembre 1984.
 4. INCAE. "Diagnóstico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Nicaragua". Abril 1984.
 5. INCAE. "Diagnóstico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Nicaragua". Abril 1985.

intereses de un emprendedor con las conclusiones de uno de estos estudios, la institución correspondiente muestra gran interés en la organización y puesta en marcha del proyecto o empresa en cuestión.

En dos países, El Salvador y Nicaragua, las instituciones hacen referencia a problemas de orden macroeconómico: estancamiento del Mercado Común Centroamericano, inflación en el primer y excesiva dependencia de una economía agrícola y de materias primas importadas en el segundo. En Honduras, ni los empresarios ni las instituciones hacen mención a problemas en las condiciones económicas del país para el desarrollo del sector de la pequeña y mediana empresa industrial. Esta coincidencia no necesariamente implica la inexistencia de dificultades en las condiciones económicas para la PYME, pero sí, que tales problemas no son considerados localmente como los más importantes. En ese sentido, sería este país el que presenta en conjunto las condiciones económicas menos precarias para el desarrollo del sector, y Nicaragua, el de condiciones económicas más precarias.

B. FACTORES SOCIALES

Desde la perspectiva de los pequeños empresarios centroamericanos, los factores que más dificultan el desarrollo del sector, varían de país a país: inestabilidad política (Guatemala); violencia e inseguridad social (El Salvador); corrupción gubernamental (Honduras); y crecientes dificultades con el sector laboral (Nicaragua). Sólo los empresarios de Costa Rica consideran que la situación social local no constituye un problema para el desarrollo de la PYME. Sólo en dos países, El Salvador y Costa Rica, se presenta una concordancia entre empresarios e instituciones sobre los factores sociales que afectan negativamente a la PYME. En El Salvador, las instituciones consideran que la aparición de grupos terroristas causan la violencia e inseguridad social que

desestimula la actividad empresarial. En Costa Rica, las instituciones y los empresarios consideran que las condiciones sociales no constituyen un impedimento a la actividad empresarial. En términos generales, sería este el país centroamericano con condiciones más propicias para estas actividades.

C. POLITICA PUBLICA

En todos los países, los empresarios consideran que existen diferencias y obstáculos en la política pública para facilitar el desarrollo de la PYME: control de precios a las importaciones y exportaciones que origina desaliento en el sector (Guatemala); ausencia de una ley que regule, fomente y proteja específicamente a la pequeña empresa, así como la percepción de que la carga tributaria es excesiva (El Salvador); legislación percibida como anárquica e inoportuna, y relaciones del Gobierno con el sector identificadas como consultas sólo para llenar apariencias (Honduras); actitud estalizante del sector público (Nicaragua); y carencia de legislación que fomente la PYME, así como una falta de consenso en lo que debería hacerse por parte de las instituciones (Costa Rica). Con relación a este factor la discrepancia es alta en razón de que en ningún país las instituciones estiman que existen deficiencias en la política pública de apoyo al sector. A nivel centroamericano, la mayor coincidencia inter-empresarial en relación con la política pública, es la ausencia de una legislación apropiada de fomento. El país, que en términos relativos opera bajo una política pública más restrictiva para el crecimiento y desarrollo de la PYME, es Nicaragua.

D. CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE APOYO

Hay un consenso entre los empresarios centroamericanos sobre el hecho de que las instituciones de apoyo

al sector, adolecen de diversos problemas que afectan su capacidad de apoyo: Exceso de burocracia y servicios deficientes (Guatemala); inestabilidad en el suministro de energía eléctrica (El Salvador); el rol de las instituciones es considerado como poco relevante (Honduras); dificultad de las instituciones para el abastecimiento apropiado de materias primas e insumos (Nicaragua); y descoordinación entre instituciones, o acciones no asociadas a los intereses de la PYME (Costa Rica). En general, las instituciones no identifican problemas de capacidad para atender los servicios. En el caso de Honduras, el servicio de financiamiento se considera restringido por la poca credibilidad que tiene el sistema bancario sobre la capacidad de repago del sector de la PYME. En términos comparativos, Costa Rica es el país que cuenta con una capacidad institucional mayor para atender al sector. En Nicaragua, especialmente por la dificultad de atención del abastecimiento de materias primas y suministros por parte del Ministerio de Industrias, y por el antagonismo entre instituciones públicas y privadas que tiende a neutralizar los esfuerzos de apoyo, es el país que cuenta con la capacidad institucional más debilitada para proporcionar apoyo al fomento de la PYME.

E. CREDITO

El único factor, de los ocho examinados, en que existe en todos los países del área una coincidencia generalizada entre instituciones de apoyo y los empresarios, es el de la necesidad de financiamiento para el sector, y la existencia de restricciones para obtenerlo de parte de las pequeñas empresas. El tema se aborda con diversos matices, que incluyen: insuficiencia de recursos tanto internos como provenientes del exterior; barreras para el acceso; asignación insuficiente o inapropiada. En forma consistente con la coincidencia sobre este tema, el énfasis de los programas se centra en otorgar financiamiento al sector, con excepción de Costa

Rica, en que se enfatiza la capacitación, y Nicaragua en que se enfatiza el control del abastecimiento.

F. ASISTENCIA TECNICA

Con algunas diferencias de grado, las instituciones de todos los países consideran que los empresarios enfrentan problemas que deben ser resueltos a través de la asistencia técnica. Solamente en un país, Costa Rica, los empresarios coinciden con la necesidad de amplios programas de asistencia técnica. En los demás países, los empresarios no consideran que este factor impida seriamente su crecimiento y desarrollo. Para las instituciones, la asistencia técnica es necesaria en razón de problemas tales como: procesos productivos inapropiados, maquinaria obsoleta, mano de obra poco calificada (Guatemala); baja utilización de la capacidad instalada (El Salvador); uso de tecnología tradicional y poco eficiente, falta de infraestructura y dificultad en el abastecimiento de insumos (Honduras); atraso tecnológico y dificultad en el abastecimiento (Nicaragua); y baja calidad de los productos (Costa Rica).

G. ASISTENCIA GERENCIAL

La asistencia gerencial es un factor en el que existe un consenso por parte de las instituciones. En todos los países, con excepción de Nicaragua, las instituciones han identificado problemas en la gestión de dirección de las pequeñas empresas.

En contraste, los pequeños empresarios no perciben problemas de primera magnitud relacionados con los aspectos de dirección de la empresa. Para las instituciones, los rasgos principales de estos problemas son expresados así: administración empírica, excesiva centralización, falta de control financiero, falta de previsión sobre los pasivos laborales e impuestos, alta vulnerabilidad

frente a la competencia, carencia de programas de capacitación (Guatemala); administración deficiente y falta de capacitación (El Salvador); mentalidad autocrática de los empresarios, baja capacidad profesional, dificultad en la comercialización de los productos (Honduras); excesivo individualismo y desconfianza, el enfoque de maestro artesano en la gestión; el desconocimiento del mercado, las decisiones de carácter casual e intuitivo (Costa Rica). Por la discrepancia en relación con este factor, los programas de capacitación gerencial para este sector son escasos. La formación se orienta principalmente hacia la administración financiera, producción y comercialización. Los empresarios, por su parte, se encuentran satisfechos tanto de su habilidad técnica como gerencial.

H. FACTORES MOTIVACIONALES

Los pequeños empresarios centroamericanos ven menoscabada su motivación en diferentes grados, por factores que van desde: la falta de una clara conciencia de la utilidad del sector (Honduras); la ausencia de incentivos (Costa Rica); el control de precios que causa desaliento (El Salvador), hasta la inseguridad sobre la posibilidad de supervivencia (Nicaragua) originada en el rol cada vez más preponderante del Gobierno en el control del abastecimiento. Sólo en Costa Rica, las instituciones de apoyo reconocen que la falta de incentivos origina localmente frustración tanto del empresario como del obrero. En contraste, en Honduras el sector institucional considera que el problema motivacional radica en la ausencia de un verdadero espíritu empresarial, en tanto que los empresarios culpan a las instituciones por su falta de conciencia de la utilidad del sector.

4.3 Enfoque Predominante en los Servicios

El financiamiento es el servicio en el que se centran la mayoría de los esfuerzos de las instituciones de apoyo al sector de la PYME en la región. Unas veces el financiamiento se presta como un servicio aislado. Otras, se acompaña con asistencia técnica, capacitación u otros servicios pertinentes al mejor uso del crédito concedido, o consecución de los objetivos empresariales para los cuales ha sido adquirido el compromiso financiero.

Los programas de asistencia técnica son los que ocupan la atención de las instituciones de apoyo, después de los de financiamiento. Adoptan diversas formas, que van desde las investigaciones para el desarrollo de nuevas tecnologías, la asesoría en la utilización de materias primas e insumos, o el manejo de maquinaria, hasta la promoción de innovaciones locales por parte de los propios empresarios. Los pocos programas más conocidos de asistencia técnica en Centroamérica, están más relacionados con el sector agropecuario que con el sector industrial.

Los programas de motivación empresarial, son los que han tenido una atención menos predominante entre las instituciones de apoyo a la PYME en Centroamérica. Aunque en todos los países existe, por lo menos, un programa que tome en consideración este factor como importante, ninguno lo adopta como factor determinante para el desarrollo de la PYME.

4.4 Tipo de relación Predominante. Instituciones-Empresarios

Siendo el financiamiento el servicio en el que se centran la mayoría de los esfuerzos de apoyo a la PYME, la forma de la relación predominante entre las instituciones de apoyo y los empresarios es de carácter poco participativo. En efecto, el crédito es una necesidad sentida por parte de los pequeños empresarios en todos los

países del área, pero no origina una interacción activa entre el funcionario de las instituciones y el sujeto de crédito. Es el empresario quien debe acudir a los organismos que pueden facilitarle recursos financieros, y no los representantes de estos organismos los que deban desplazarse fuera de sus oficinas para tratar de colocar préstamos entre los empresarios. En estas circunstancias, en las que hay mucha demanda del servicio y pocos recursos disponibles, el empresario debe demostrar la necesidad del financiamiento y la capacidad de pago de la deuda, ajustándose a las reglas establecidas por el organismo en particular al cual acude. Esto supone la preparación de información financiera, técnica y legal, como: balances, estados de resultados, flujos de caja, estudios de factibilidad, escrituras, para lo cual no siempre cuenta con los conocimientos y práctica gerencial para atender. Las garantías exigidas suelen, igualmente, exceder la capacidad de los pequeños empresarios beneficiarios potenciales del crédito, hechos que, en su conjunto, producen un distanciamiento entre instituciones de crédito y pequeños empresarios.

El contacto entre los funcionarios y la empresa se da, primordialmente, a través de documentos, desde la solicitud del crédito hasta los reclamos de cuotas pendientes en caso de mora. Cuando se dan visitas de un funcionario a una empresa, éstas suelen estar orientadas a verificar la veracidad de la información contenida en los documentos. Las de los empresarios a las instituciones de crédito, están relacionadas con la entrega de la solicitud, los pagos periódicos y las peticiones de prórroga.

4.5 Estrategias, Programas y Formas de Relación; una Visión del Conjunto

El Cuadro 4-8 presenta un resumen de las principales características de las estrategias; áreas de discrepancia y coincidencia entre los empresarios y las institucio-

nes de apoyo; enfoque predominante en los servicios prestados por las instituciones, principal necesidad sentida de parte de los empresarios, y forma más usual de relación entre las instituciones y los empresarios. Este conjunto de características sirve para catalogar la situación de los países en una de las categorías enunciadas en el capítulo primero. A su vez, esta clasificación suministra una visión global de las principales fortalezas y debilidades estratégicas, programáticas y de relaciones institución-empresarios, y de la consistencia interna entre los tres conjuntos de factores, para propiciar el desarrollo de la PYME.

El conjunto estratégico más fuerte es el de El Salvador, por poseer el mayor conjunto de elementos de la estrategia más avanzada, denominada como Modelo II. Le siguen en fuerza de su conjunto estratégico, Costa Rica, Honduras y Guatemala. La estrategia de Nicaragua incorpora elementos restrictivos al desarrollo de la PYME y ningún elemento del Modelo II, razón por la cual es la estrategia más débil para conseguir el propósito de fomento al desarrollo de la PYME.

La columna dos del Cuadro 4-8 permite clasificar a los países de mayor a menor concordancia en el diagnóstico que hacen las instituciones y los empresarios sobre la situación del sector, con relación a los factores claves para el desarrollo de la PYME, tratados en el capítulo primero, y otros factores también considerados como importantes para ese desarrollo, identificados en cada país en particular.

El país en el que se da una mayor coincidencia entre el diagnóstico global de la situación del sector que hacen los empresarios y las instituciones, es Costa Rica. En efecto, instituciones y empresarios coinciden en su visión sobre cuatro de los factores claves: sociales, crédito, asistencia técnica y motivación. Además, coinciden en la necesidad del fortalecimiento gremial. El Salvador es el segundo país en grado de coincidencia entre instituciones y empresarios, en los siguientes factores: sociales, crédito y motivación. Les siguen Honduras con

CUADRO 4-8
CENTROAMERICA: Estrategias, programas de fortalecimiento a la PYME y formas de relación institución-empresario. Resumen.

PAIS	ESTRATEGIA	CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS			Forma de relación
		Concordancias y discrepancias en el diagnóstico global	Enfoque predominante	Principal necesidad sentida	
GUATEMALA	Modelo I Todos los elementos de la estrategia consideran un apoyo moderado a la PYME	Discrepancia en todos los factores claves, con excepción del crédito.	Servicios múltiples. Enfasis en financiamiento.	Financiamiento	Entrega de servicios. Ensayos participativos.
EL SALVADOR	Modelo I-II Contiene una mezcla de elementos moderados y fuertes.	Discrepancia en todos los factores claves, con excepción de: crédito, factores sociales y factores motivacionales.	Servicios múltiples. Enfasis en financiamiento y fortalecimiento gremial.	Financiamiento.	Entrega de servicios. De consulta y participación en tres instituciones.

[Continúa en página siguiente]

(Viene de página anterior)

PAIS	ESTRATEGIA	Concordancias y discrepancias en el diagnostico global	Enfoque predominante	Principal necesidad sentida	Forma de relación
HONDURAS	Modelo I-II Contiene una mezcla de elementos moderados y fuertes, primando los moderados.	Discrepancia en todos los factores, con excepción de: condiciones económicas y crédito.	Servicios múltiples. Enfasis en financiamiento.	Financiamiento.	Entrega de servicios. Ensayos participativos.
COSTA RICA	Modelo I-II Contiene una mezcla de elementos moderados y fuertes, primando los moderados.	Coincidencia en mayor número de factores claves: factores sociales, crédito, asistencia técnica, factores motivacionales y necesidad de agremiación.	Servicios múltiples. Enfasis en capacitación.	Financiamiento.	Entrega de servicios. Ensayos participativos.
NICARAGUA	Modelo Propio-I Contiene una mezcla de elementos restrictivos y moderados, primando los restrictivos.	Discrepancia en todos los factores claves, con excepción de: crédito, y necesidad de abastecimiento.	Servicios múltiples. Enfasis en el control del abastecimiento.	Abastecimiento de materias primas e insumos.	Entrega de servicios. Entrega participativos.

dos factores de coincidencia: condiciones económicas y necesidades de financiamiento; y Nicaragua: necesidad de abastecimiento y de financiamiento. Ocupa el último lugar Guatemala en el que el único factor sobre el que se da una mayor coincidencia es la necesidad de financiamiento. Independientemente de los demás factores, un mayor grado de coincidencia está acompañado de un mayor grado de credibilidad mutua entre empresarios e instituciones que facilita la realización de los programas.

Otro aspecto de la coincidencia o discrepancia entre las instituciones de apoyo y los empresarios, es el que se refiere al servicio al que las instituciones dan énfasis, en relación con la principal necesidad sentida por el empresario. Todos los países tienen un énfasis en el que predomina la prestación de servicios múltiples. En tres de ellos: El Salvador, Honduras y Guatemala el énfasis se concentra en el financiamiento que coincide con la necesidad sentida de los empresarios. En el caso de Costa Rica, el énfasis se da en la capacitación, en tanto que la principal necesidad sentida es el financiamiento. En Nicaragua el énfasis se da en el control y racionamiento de la materia prima, frente a la necesidad sentida de abastecimiento de los mismos.

En todos los países predomina una forma de relación entre las instituciones de apoyo y los beneficiarios, en la que las instituciones son las responsables de la selección, diseño y puesta en marcha de los programas; y los beneficiarios son sujetos más o menos pasivos, que reciben los servicios prestados. En todos los países se encuentra sin embargo, por lo menos un ejemplo de programas que introducen alguna forma de participación activa de sus beneficiarios.

El Salvador es el país centroamericano que cuenta con el conjunto de características (las examinadas) más fuertes para conseguir el desarrollo de la PYME. Con relación a los demás países de Centroamérica, El Salvador cuenta con el mayor número de características avanzadas en su estrategia. En el país se da un nivel

medio de coincidencia entre las instituciones y los empresarios sobre el diagnóstico global de la situación que afecta a la PYME local. Las instituciones de apoyo prestan varios servicios con énfasis en el financiamiento que, a su vez, es una necesidad sentida entre los empresarios salvadoreños. La relación predominante entre las instituciones de apoyo y los beneficiarios es la presentación de servicios, con algún grado de participación y consulta.

Costa Rica es el país que después de El Salvador, posee en el conjunto de características examinadas la posición más fuerte para conseguir el desarrollo de la PYME. Cuenta, después de El Salvador, con el mayor número de características avanzadas en su estrategia. Es el país centroamericano en el que se da una mayor coincidencia en la perspectiva de las instituciones y los empresarios sobre la situación global del sector de la PYME. A nivel de servicios, aunque la necesidad más sentida sigue siendo el financiamiento, el énfasis institucional es el de la capacitación. Aunque se realizan algunos programas en que la participación de los beneficiarios juega un papel importante, ésta no es común en la mayoría de los programas que funcionan en forma de entrega de servicios a los usuarios.

Honduras y Guatemala ocupan el tercer lugar en cuanto a la fuerza de las características que se han examinado, para conseguir el desarrollo de la PYME. Difieren entre sí, en los siguientes aspectos: En Guatemala todos los componentes de la estrategia corresponden al Modelo I (moderados), en tanto que en Honduras, dos de ellas corresponden al Modelo II (fuertes). La discrepancia en torno al diagnóstico sobre factores claves que afectan a la PYME, es mayor en Guatemala, en que sólo hay coincidencia en cuanto a la importancia del financiamiento. En los dos países las instituciones presentan servicios múltiples, con énfasis en el financiamiento y sostienen una relación de carácter poco participativo con los beneficiarios.

Nicaragua ocupa una posición especial por las ca-

racterísticas de su estrategia de desarrollo de la PYME y por tener una economía de guerra, con énfasis en el racionamiento y control. Su estrategia que constituye un Modelo Propio, contiene una mezcla de factores moderados y restrictivos que se contrarrestan dificultando el desarrollo de la PYME. Se da un alto grado de discrepancia entre las instituciones y los beneficiarios sobre el diagnóstico global de la situación, en parte por diferencia en la concepción del papel del estado en la economía. Aunque los programas incluyen varios servicios, el énfasis se da en el racionamiento de las materias primas e insumos al sector. La relación entre las instituciones y los usuarios tienden a ser de carácter no participativo.

4.6 El Conjunto Ideal y la Situación Centroamericana

El conjunto ideal de características estaría dado por los elementos más fuertes de la estrategia (Modelo II); un alto grado de coincidencia entre las instituciones y los beneficiarios en el diagnóstico global de la situación del sector; un alto grado de complementariedad y de integración entre los servicios de apoyo al sector; y una relación de carácter muy participativo de los beneficiarios. La situación de Centroamérica en general, y de cada país en particular, no corresponde a este ideal, inclusive en el caso de El Salvador que es el que presenta un conjunto de características más próximas al ideal.

Las principales características generales del modelo ideal que no están dadas en ninguno de los países, son los siguientes:

- Ninguno de los países ha adoptado una definición de PYME en función del ratio producción/capital fijo, con el fin de orientar los programas hacia la maximización de la productividad.
- En ninguno de los países se ha planteado como ob-

jetivo estratégico el aumento del valor agregado del sector, en forma cuantificada.

- En todos los países las autoridades centrales conceden cierta atención al sector, pero en ninguno se le ha concedido suficiente importancia para ser objeto de políticas y legislación de protección y fomento que aborden cuestiones distintas a estímulos de tipo financiero y fiscal.
- El enfoque básico de los países no incluye medidas claras y políticas que tiendan a la formación intensiva en materia de gestión y servicios de consultoría.
- Para el fomento de la PYME se tiene una gran dependencia de los incentivos financieros.
- En todos los países los servicios de consultoría son prestados por un número reducido de instituciones, en las que predominan las del sector público, y no de una amplia gama de organismos que prestan servicios variados (con excepción de Costa Rica).
- No se propugna fuertemente el desarrollo de la capacidad de autoasistencia por parte de los propios empresarios.
- Con excepción de El Salvador, no se hace una buena planificación del territorio industrial y del mantenimiento de servicios públicos.

En relación con las condiciones económicas, la situación social, la política pública y la capacidad de las instituciones de apoyo, no se cuenta con un proceso de diálogo o interacción que facilite algún grado de consenso en el diagnóstico de la situación, y en la identificación y selección de acciones correctivas mutuamente aceptables para instituciones y los empresarios.

Con relación a los servicios de asistencia técnica y gerencial, el sector empresarial no le otorga la importancia que ameritan tales servicios, los cuales son mirados con desinterés. Por su parte, las instituciones no propician en forma intensa la prestación de estos servicios, bien por escasez de recursos, o porque no han desarrollado suficiente credibilidad entre los beneficiarios.

La consideración de los factores motivacionales, no ocupan un lugar clave en las agendas o programas de las instituciones, por lo cual no se acometen acciones para fortalecer la motivación empresarial, en forma sistemática.

Las instituciones realizan simultáneamente varios programas y prestan varios servicios, pero éstos no siempre están suficientemente relacionados entre sí y con las necesidades sentidas de los beneficiarios para llevar un apoyo integral a éstos.

La participación de los empresarios, y por tanto el aprovechamiento máximo de sus habilidades, conocimientos y experiencias, en la preparación del diagnóstico de sus propias empresas, y de los programas de acciones correctivas, es aún muy incipiente. Actualmente sólo se encuentran ejemplos aislados de participación activa.

4.7 El Talón de Aquiles:

La Ausencia del Vínculo Agencia-Empresario

A. LA RELACION PERSONAL

Una característica que se repite en todos los países, todas las instituciones y, prácticamente, todos los programas —con algunas excepciones— es el carácter no participativo o poco participativo de las relaciones entre las instituciones y los usuarios. Este tipo de relación está delineada más claramente en los programas de financiamiento que, a su vez, son en los que los países centroamericanos tienen una mayor trayectoria. Estos programas de financiamiento suelen estar muy estructurados.

A partir de un préstamo de un organismo internacional como el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BIRF) o la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), éste es canalizado a través de ventanillas especiales en el sistema bancario, o a través de instituciones de apoyo específico a la PYME. Los montos, tasas de interés, procedimientos de aplicación, tipos de industrias que serán favorecidas, criterios de selección de los usuarios, procedimientos para la aprobación, desembolsos y control del uso del financiamiento, determinación de las garantías que serán exigidas... en fin, todos los pormenores del programa son establecidos en forma bastante detallada por los organismos encargados de la canalización de los fondos que, a su vez, se ajustan a las reglas y condiciones establecidas por el Banco Central, o el otorgamiento internacional en cuestión. Las decisiones sobre entrega de préstamos específicos también están muy estructuradas. Las oficinas centrales de la institución toman esas decisiones para montos mayores, delegando en las sucursales la resolución acerca de casos de menor cuantía. Esta estructura de las decisiones produce un flujo de documentos desde las sucursales hacia la central y viceversa que, como los demás aspectos del proceso, está regulado. En su conjunto, todos los programas de financiamiento operan sobre una base bien regulada.

El empresario usuario de los servicios de financiamiento, aunque urgido de éste, pues coincide con una de sus principales necesidades sentidas, es un sujeto pasivo receptor del servicio. Su papel se concentra en conocer las condiciones que debe llenar para optar al préstamo y, a continuación, completar los requisitos y presentar la solicitud formal. En estas fases preliminares, el empresario visita las oficinas de la institución, averigua sobre las condiciones de elegibilidad, y retira los formularios de las instituciones, quienes, a la vez de conocer al beneficiario potencial, le suministran información general. Cuando el sujeto potencial completa la documentación correspondiente que implica la entrega de esta-

dos financieros, programa de inversión, prueba de garantía real para el respaldo del préstamo --entre otras-- regresa a la institución con su solicitud. La relación entre el solicitante y la institución se vuelve aquí de carácter documental. La revisión y análisis de estos documentos se realiza en forma sistemática de acuerdo con normas y reglamentos generales, o específicos para la línea de crédito en cuestión. Un próximo contacto con el beneficiario potencial, en término medio, varias semanas después de recibida su solicitud, sirve para informarle sobre el rechazo o la aprobación de la misma, para solicitar información complementaria y aclarar o confirmar la suministrada. En algunas oportunidades, una visita del funcionario sirve para la verificación en la empresa de la información suministrada. Mientras transcurra la vigencia del préstamo, la forma de relación entre la institución y el prestatario continúa siendo de carácter esencialmente documental.

Los programas de capacitación son, al igual que los de financiamiento, bastante estructurados. Al comienzo de cada año presupuestal, las instituciones especializadas en este servicio han preparado su calendario de cursos que incluye los temas y contenidos básicos, el lugar y fecha donde serán impartidos. Estos cursos son anunciados con anticipación al grupo de asistentes potenciales, que no necesariamente son los empresarios pequeños y medianos. De acuerdo con la disponibilidad de tiempo y dinero (cuando los cursos ocasionan algún pago), y al interés particular que despierta el curso, los cupos van siendo absorbidos. Como en el caso del crédito, en la capacitación el pequeño empresario juega un rol pasivo. Los métodos de enseñanza utilizados son de carácter directivo y preceptivo. En algunos casos (Guatemala y Costa Rica) son percibidos como muy teóricos.

A diferencia de las instituciones, las pequeñas y medianas empresas cuentan con una organización y procesos muy poco estructurados. Operan sobre una base normativa muy flexible y con demandas muy variadas. La naturaleza, prioridad y magnitud de sus nece-

sidades, no siempre se acomoda a las prioridades, tipo, oportunidad y requisitos de los servicios otorgados por las instituciones de apoyo.

Los programas de asistencia técnica proporcionan una oportunidad para una mayor interacción. Comienzan, generalmente, con una visita de seguimiento a un préstamo otorgado, o de identificación de causas en casos de mora; en otros casos, para ayudar a completar los estudios de factibilidad para acometer una inversión, o para preparar estados financieros. En éstos, casi siempre, es el funcionario quien visita la empresa y prepara el reporte de diagnóstico y recomendaciones. Aunque menos estructurados que los programas de financiamiento y capacitación, los reportes de visita siguen un patrón que, como en el caso del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), es un formulario en el que el asesor registra información sobre la empresa, el gerente, y en el que consigna sus observaciones y recomendaciones básicas.

En 47 casos examinados de reportes de consultoría de distintas instituciones en los cinco países, (Guatemala,7), (El Salvador,9), (Honduras,15), (Nicaragua, 12) y (Costa Rica, 4), se refleja que las recomendaciones surgen de la observación y recuento de la información por parte del consultor. El empresario actúa como el suministrador de la información que es utilizada por el consultor. En pocos casos se consigna la opinión del empresario sobre el asunto en discusión. El empresario está en libertad de aceptar o rechazar las recomendaciones. Sin embargo, si la consultoría en cuestión está asociada a la concesión de financiamiento o a un préstamo vigente, la aplicación de las recomendaciones se le vuelve más perentoria. Si no las adopta, deberá explicar al consultor la razón de su rechazo. En tales casos, la relación con el funcionario es muy cautelosa. Se suministra solamente la información que es solicitada por el consultor. Cuando la visita tiene carácter evaluativo, la indisposición a entregar información aumenta. Con base en información imprecisa, las recomendaciones ofrecidas no tienen

mucha credibilidad para el empresario. Por esa misma razón, las recomendaciones son menos objetivas y apropiadas a la situación de la empresa. Con este enfoque de asistencia, el problema de la mutua desconfianza inicial se suaviza si con el tiempo y las visitas reiteradas del consultor se ponen en marcha acciones correctivas que introduzcan mejoras tangibles a la empresa, que sean aceptadas por el empresario como resultado del trabajo del consultor.

B. LA RELACION INSTITUCIONAL

Las relaciones directas entre el funcionario y el empresario están afectadas y precedidas por la relación más general entre la institución y los empresarios. Esta relación tiene su expresión en dos formas: la primera de ellas es el enfoque de servicios; cuando el empresario recibe de una institución un solo tipo de servicio, la relación es más indirecta y tenue que cuando recibe simultáneamente varios servicios de una misma institución. La segunda forma se refiere a la complementariedad de los servicios. Cuando éstos son complementarios entre sí y refuerzan el apoyo al empresario en áreas donde el propio empresario reconozca la necesidad de ese apoyo, la credibilidad en la institución es mayor. Esta situación acentúa una relación potencialmente más fructífera entre el empresario y los funcionarios representantes de la institución. En todos los países funcionan instituciones que prestan servicios diversos al sector. En ninguno los servicios están relacionados estrechamente para prestar un apoyo integral al empresario. Las relaciones productivas en un programa de crédito pueden quedar neutralizadas por relaciones de consultoría poco productivas, o viceversa, ya sea que los dos servicios sean prestados por una misma o por distintas instituciones.

C. LA RELACION GLOBAL

La mutua disposición a dar apoyo (las instituciones) y a recibirlo (los empresarios) está afectada por un tercer factor dado por el grado de concordancia o discrepancia entre el conjunto de instituciones de apoyo y el sector de la PYME, sobre los factores claves que afectan su desarrollo. Una discrepancia muy grande (Nicaragua) lleva a antagonismos en los objetivos buscados y en las relaciones institucionales y personales con el empresario, en tanto que las concordancias (Costa Rica) aumentan la credibilidad y facilitan las relaciones institucionales y personales. En tres países centroamericanos se da un bajo nivel de coincidencia. En los otros dos, Costa Rica y El Salvador, el grado de concordancia es solamente medio.

En el caso centroamericano, el conjunto de discrepancias a nivel de las relaciones globales, institucionales y personales, genera un distanciamiento o barrera entre las instituciones y empresarios, que dificulta la consecución de los propósitos de fomento y desarrollo de la PYME. Esta barrera constituye lo que podemos denominar como el "talón de Aquiles" de los sistemas de apoyo a la PYME.

Capítulo 5

El extensionista empresarial

- 5.1 El extensionista empresarial:
definición y perfil ideal
- 5.2 El agente como extensionista (Nica-
ragua)
- 5.3 El empresario como extensionista
- 5.4 Dos enfoques

Al analizar, en el capítulo anterior, las agencias de apoyo a la PYME y sus programas, concluimos que una característica que se repite en todos los países, todas las instituciones y prácticamente todos los programas –con algunas excepciones– es el carácter no participativo o poco participativo de las relaciones entre las instituciones y los usuarios. Con miras a afrontar ese problema, el INCAE como parte de un convenio con el BID, desarrolló un modelo de asistencia, basado en el concepto de consultoría participativa y conocido como “El Extensionista Empresarial”. En este capítulo, presentamos la concepción original del modelo, su aplicación en Nicaragua y Guatemala, su evolución y sus primeros resultados.

5.1 El Extensionista Empresarial: Definición y Perfil Ideal

El conjunto de las evidencias recogidas y presentadas en los capítulos anteriores, permiten concluir que en Centroamérica, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas se ha concebido como un proceso de cambio a partir de programas o acciones originadas en las instituciones y no en las propias empresas. Al hacerlo así, las instituciones, a través de los funcionarios que las representan, presuponen la inhabilidad técnica, ge-

rencial y empresarial de los beneficiarios, que por lo tanto no pueden contribuir con sus conocimientos, experiencia y talento en la solución de algunos de los problemas de su empresa. Por esta razón, el funcionario se prepara para identificar los problemas que a su juicio afectan a la empresa, y para preparar recomendaciones sobre las acciones o medidas que debe adoptar el empresario para resolverlos. Otra presunción que acompaña a este enfoque es el de la resistencia de los pequeños y medianos empresarios a realizar cambios en el manejo de sus negocios en procura de su mejoramiento, por lo cual las recomendaciones se identifican generalmente por su carácter impositivo.

Con estas afirmaciones no se pretende hacer una crítica a las prácticas actuales para buscar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Tampoco se busca negar la importancia de los servicios en la consecución de ese desarrollo. Queremos, más bien, agregar un nuevo elemento a ese enfoque: La necesidad de reconocer y aprovechar los conocimientos, habilidades y experiencias desarrolladas en el seno de las pequeñas empresas que se pretenden desarrollar.

Estos valiosos recursos internos suelen ser, actualmente, pasados por alto por una sobrevaloración que se hace de la capacidad de los recursos externos a la empresa para conseguir la supervivencia y el éxito de la misma.

Para comprender este punto debemos aceptar que la empresa pequeña representa para su propietario-gerente una parte significativa del mundo donde se desarrolla su vida, y de la cual deriva sus principales gratificaciones y frustraciones materiales y emocionales. Empresa y empresario pueden ser, pues, concebidos como un conjunto orgánico.

Manipular, o inducir cambios en este conjunto orgánico desde fuera, podría, incluso, considerarse como un abuso, de donde se deduce que el único camino posible de cambio exitoso es aquel que surja como un proyecto común entre un empresario deseoso del mismo y

el funcionario de la institución de apoyo que, en razón de sus propios conocimientos, habilidades y experiencias, se considere legitimado para colaborar en la realización de las transformaciones en la empresa que benefician tanto a ésta como a sus propietarios.

A este individuo capaz de agregar a su función habitual de entrega de bienes y servicios a la PYME, la de aprovechar los recursos internos de la empresa, en la realización de los cambios requeridos dentro de la misma, es lo que denominaremos *extensionista empresarial*.

Puntualizando podemos definir al extensionista empresarial como el individuo (en principio funcionario de una institución de apoyo a la PYME) que agregará a su función habitual de entrega de bienes y servicios a la PYME, la de aprovechar las habilidades, los conocimientos y la experiencia de los empresarios atendidos por él, en la identificación de los problemas, en el análisis de las opciones y en la selección de los cambios requeridos dentro de la empresa para reforzarla y facilitar su crecimiento. De acuerdo con esta definición, el extensionista empresarial desempeña el rol de vínculo, mediador y articulador entre los recursos externos a la empresa, constituidos por el flujo de servicios prestados por la institución que él representa, (que deberán estar en consonancia con las necesidades sentidas de los empresarios) y los recursos internos de la empresa, formados por el conjunto de habilidades, ideas y valores del empresario, así como las demás fortalezas de la empresa misma.

La transformación de la empresa hacia su desarrollo, se lograría, pues, mediante el apoyo de un extensionista empresarial cuya tarea esencial consiste en identificar tanto los recursos internos y externos disponibles y las áreas de gestión en que resultará más beneficiosa la aplicación combinada de tales recursos.

La realización de los cambios requeridos como resultado de la tarea del extensionista empresarial, no debería ser de carácter general e inmediato, sino más bien

selectiva y gradual. La ejecución de estos cambios debería ser plenamente compartida por el empresario, quien, además, debe sentirse plenamente responsable de la puesta en marcha y de las implicaciones de estos cambios.

El involucramiento total del empresario en el proceso de identificación de los recursos internos y externos disponibles, de las debilidades internas de la empresa, de las oportunidades de progreso, así como de los obstáculos que se anteponen al aprovechamiento de las oportunidades existentes, es vital en el logro de los cambios necesarios en una empresa para que ésta se desarrolle.

A este trabajo conjunto entre el extensionista empresarial –facilitador y mediador en la asignación de recursos– y el empresario, inmerso de igual manera en la identificación de recursos y necesidades, y responsable por las decisiones finales de la asignación de estos recursos, lo hemos denominado *enfoque participativo*.

La aplicación de este enfoque participativo supone, ante todo, que existen en el país o región las condiciones políticas, institucionales y sociales que posibiliten el tipo ideal de extensionista que hemos postulado, para que éste, conciliando sus actitudes, conocimientos y destrezas con las del empresario, pueda ayudarlo a introducir los arreglos o transformaciones deseables en la empresa.

Es necesario, por tanto: la existencia, vigencia y marcha de un modelo de gobierno que contemple dentro de sus objetivos el apoyo explícito al sector de la PYME; la existencia de una serie de instituciones, tanto públicas como privadas, con suficiente capacidad operativa para que puedan poner en vigor las políticas gubernamentales de apoyo; la disposición de las instituciones de apoyo a ser receptivas a las iniciativas de los sujetos beneficiarios de sus planes y programas; el apoyo directivo, técnico, administrativo y presupuestal a los extensionistas empresariales, articuladores de los proyectos entre las instituciones y los empresarios.

Si en un país o sub-región determinada, no se cuenta con base política de apoyo; con instituciones que puedan transformar en programas esas políticas; con la disposición receptiva hacia los beneficiarios, o no se otorga el apoyo integral a los extensionistas empresariales, el perfil ideal postulado carecería de peso, significado y vigencia.

Si se cuenta con estas bases, los componentes básicos del perfil ideal del extensionista, serían los siguientes:

- a) Comprensión de los problemas del desarrollo de las PYME;
- b) Actitud positiva hacia el trabajo con empresarios de las PYME;
- c) Habilidad en las comunicaciones;
- d) Capacidad técnica para la preparación de diagnósticos en las PYME;
- e) Destreza en el manejo de una relación de consultoría participativa, con los empresarios de las PYME;
- f) Formación administrativa básica.

A. COMPRENSION DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO DE LAS PYME

Este componente se refiere a los conocimientos que debe poseer el extensionista empresarial con relación al medio ambiente que le circunda y da carácter a su trabajo.

El campo en el que se desenvuelve el extensionista es el de los problemas que afectan el desarrollo de las PYME. El extensionista debe, pues, mantenerse al tanto

de aquellos fenómenos que inciden de manera más directa sobre las PYME. Son especialmente relevantes: los cambios en la legislación relacionados con cargas fiscales o exención de las mismas, limitaciones o apoyo a las exportaciones o importaciones, control de precios, e incentivos a la producción; los cambios en las instituciones de apoyo a la PYME, tales como aumento o disminución sensible de sus recursos y por ende de su capacidad de servicio; modificaciones en la estructura administrativa, especialmente las que conllevan procesos de centralización, o descentralización; cambios en los grados de especialización o diversificación de los servicios; los cambios ocurridos en el sector industrial con la incorporación o desaparición de empresas, la actualización en tecnología, los cambios en el grado de organización y cohesión gremial, entre otros; cambios en las relaciones entre las instituciones de apoyo, entre sí, entre las instituciones y sus beneficiarios, por ejemplo: un banco de crédito a pequeños empresarios puede cambiar su énfasis en el servicio de un gremio de artesanos, a un grupo de comerciantes, o a la inversa. Además de permanecer atento a los cambios ocurridos en el medio ambiente externo, el extensionista debe conocer y comprender la naturaleza de los problemas de cada una de las empresas y empresarios sujetos de sus servicios de extensión.

B. ACTITUD POSITIVA HACIA EL TRABAJO CON EMPRESARIOS DE LA PYME

Un segundo componente en el perfil ideal del extensionista empresarial, lo constituye un alto grado de motivación para trabajar con pequeños empresarios.

El extensionista ideal será aquél que haya superado la actitud del funcionario, cautivo en una perspectiva burocrática y salarial. Será aquél que posea un alto grado de compromiso para ayudar en la forma más efectiva al grupo de beneficiarios con los que le corresponda trabajar.

Demostraciones de indiferencia o superioridad frente al empresario constituirán señales de que el extensionista en cuestión carece de uno de los elementos principales del perfil ideal.

C. HABILIDAD EN LA COMUNICACION

Todo trabajo de asistencia y consultoría conlleva algún grado de transferencia de tecnología. Esta transferencia es comprendida y aceptada por los beneficiarios en relación directa con la destreza del extensionista para comunicarse con ellos.

El tercer componente del perfil ideal del extensionista empresarial, lo constituye, pues, su capacidad para comunicar a otros sus ideas en forma efectiva y a la vez comprender en forma igualmente efectiva las ideas, propósitos y valores de los empresarios a los cuales presta sus servicios.

El extensionista debe estar consciente de la existencia de múltiples barreras que frecuentemente se oponen al logro de una comunicación apropiada, con los beneficiarios de los programas de su institución. Algunas de estas barreras suelen originarse en la manera en que se comunica con el empresario y por lo tanto, la eliminación de ésta suele estar en manos del propio extensionista. Entre las barreras más importantes pueden destacarse las siguientes: inadecuada o incorrecta información acerca de los aspectos sobre los que trata la comunicación; vocabulario inapropiado al nivel cultural y ambiente del empresario; presentación de las ideas en forma desorganizada; incorrecta interpretación de los hechos; choque de personalidades; uso de emociones y sentimientos en vez de organización lógica de los hechos y evidencias.

D. CAPACIDAD TECNICA PARA LA PREPARACION DE DIAGNOSTICOS DE LAS PYME

Los tres elementos del perfil ideal del extensionista empresarial ya señalados: comprensión de los problemas de desarrollo de las PYME, actitud positiva hacia el trabajo con los empresarios y habilidad en las comunicaciones, constituyen prerequisites para alcanzar una interrelación fructífera entre el extensionista y el empresario. Sin embargo, una vez que se ha logrado esa relación de mutua confianza, el extensionista debe poner a prueba el cuarto componente de su perfil: su capacidad para identificar los problemas existentes, las causas que los han originado, las relaciones de los problemas entre sí, y las prioridades para su tratamiento. En resumen, su destreza para realizar un diagnóstico apropiado.

A la obtención de un buen diagnóstico, generalmente se antepone: la observación superficial que a su vez puede conducir a conclusiones prematuras; y la concentración en una sola área de gestión. Si el extensionista es un ingeniero industrial, tenderá a trabajar en los problemas de producción. Si es un contador, tenderá a examinar los documentos financieros, y así sucesivamente. La orientación hacia documentos escritos extensos y exhaustivos es un impedimento opuesto al anterior. Si el extensionista está motivado por la necesidad de presentar informes muy complejos para demostrar su capacidad, muy probablemente obtendrá buenas evaluaciones como analista, pero su trabajo como extensionista no será tan fructífero.

E. DESTREZAS EN EL MANEJO DE UNA RELACION DE CONSULTORIA PARTICIPATIVA

Esta destreza que constituye el quinto componente del perfil ideal del extensionista empresarial implica un comportamiento mediante el cual: escucha antes de di-

sertar; recoge y evalúa las opiniones e iniciativas sugeridas en el seno de la empresa, antes de recomendar inexorablemente la receta o solución que él considera adecuada; ayuda al empresario a desarrollar una capacidad de observación crítica sobre los diversos aspectos de gestión de su empresa; participa como facilitador en la búsqueda de respuestas a los problemas identificados.

Este elemento del perfil puede verse afectado por: presiones diversas para concluir rápidamente con el trabajo; por un carácter exageradamente agresivo del extensionista; o, un estilo autoritario de trabajo que rechaza la crítica y la participación espontánea del empresario.

F. FORMACION ADMINISTRATIVA BASICA

Este elemento completa el perfil ideal que hemos formulado. En efecto, la formación administrativa proporciona al extensionista la base técnica para el ejercicio de sus funciones profesionales.

La experiencia en la banca comercial o en la banca de desarrollo, o en cualquier institución de apoyo a la pequeña y mediana empresa, cuando incluye el contacto directo entre beneficiarios de la institución y los funcionarios de apoyo, completa en forma muy útil la formación administrativa básica. La oportunidad de conocer empresas de distinto tamaño en diferentes sectores económicos, refuerza esta formación.

5.2 El Agente como Extensionista (Nicaragua)

Habiéndose conceptualizado el modelo y definido el rol y el perfil ideal del extensionista empresarial como agente de cambio, se decidió hacer una primera prueba, que permitiera, en el corto plazo, medir en alguna forma los resultados y en especial el grado de aceptación que tendría, por quienes en última instancia serían

los ejecutores: agentes de organizaciones públicas y privadas de apoyo a la PYME en Centroamérica. Con este fin, se prepararon propuestas para la realización de programas orientados a la formación de extensionistas empresariales y se remitieron a organizaciones centroamericanas. En enero de 1985, el Fondo Nicaragüense de Inversiones (FNI) decidió patrocinar un programa que se realizaría en cuatro fases y que perseguiría los siguientes objetivos:

Primero, desarrollar y fortalecer las habilidades de los agentes de organismos de apoyo a la PYME en Nicaragua, para comunicarse e interactuar efectivamente tanto a nivel interno dentro del organismo, como con los empresarios a los cuales prestan sus servicios.

Segundo, mejorar la capacidad analítica de estos agentes para comprender la problemática de la PYME, en forma tal que estuvieran en condiciones de aportar soluciones creativas, mediante el uso de herramientas de diagnóstico, y la aplicación del concepto de consultoría participativa.

Tercero, ejercitar las habilidades desarrolladas de asistencia empresarial, mediante un trabajo de campo a través del cual una empresa del sector de la PYME recibiera el servicio de consultoría del agente, y éste registrara en forma escrita la trayectoria de esa experiencia.

Cuarto, evaluar, a través de un taller de trabajo, con la participación de los agentes, los principales obstáculos al ejercicio del extensionismo empresarial en Nicaragua, a la luz de sus propias experiencias, con la discusión de los trabajos de campo preparados por los propios participantes.

El programa fue concebido como una secuencia en cuatro fases, que pueden resumirse así:

FASE I (seminario de una semana). El propósito fundamental de esta fase, era el de actualizar a los participantes en los conceptos y herramientas básicas de ad-

ministración de empresas en las áreas de organización, finanzas, control, mercadeo y producción; familiarizándolos además con los conceptos de consultoría tanto tradicional como participativa; destacando sus ventajas y limitaciones. La metodología incluyó una combinación de casos, notas técnicas, conferencias y ejercicios de simulación. El Seminario –intensivo y residencial– se efectuó entre el 4 y el 9 de febrero de 1985 con la participación de representantes de 10 instituciones públicas y 6 organizaciones privadas de apoyo a la PYME (incluyendo los bancos del Sistema Financiero Nacional) en Nicaragua. El grupo, de 37 personas, estuvo conformado en su mayoría por oficiales de crédito y analistas de proyectos de inversión, casi todos (90%), con formación universitaria en administración o áreas afines; el resto poseía una amplia experiencia administrativa o gerencial.

FASE II (Seminario-Taller de una semana). A esta fase realizada con una metodología similar a la anterior, entre el 22 y el 27 de abril de 1985, asistieron las mismas personas que habían participado en el seminario anterior, con excepción de cuatro, que por razones de trabajo, fueron sustituidos por otros agentes de las mismas instituciones. En esta etapa, se buscaba proporcionar a los participantes instrumentos sencillos y comprensibles que sirvieran como guías para ayudar en el diagnóstico de los problemas de la pequeña empresa, en la búsqueda de soluciones conjuntas y en la formulación de la estrategia, INCAE desarrolló un total de 12 guías que fueron discutidas, analizadas y probadas con el uso de casos, durante el seminario-taller.

FASE III (Trabajo de campo). Entre abril 27 y julio 24 los participantes tuvieron asignada la tarea de identificar una empresa pequeña nica: -güense, darle asistencia en forma participativa y documentar la experiencia que sería analizada en un taller de seguimiento como fase final del programa. Los agentes realizarían esta tarea en forma voluntaria, no remunerada y sin detrimento de sus funciones normales. El instructivo que se les

proporcionó al concluir la Fase II contempló los siguientes aspectos:

I.- *FASE PREPARATORIA.*

La cual incluirá revisión analítica de todas las guías: preparación de fichas con preguntas clave (opcional); selección del sector y de la empresa; notificación escrita a INCAE indicando: Sector y nombre de la empresa; análisis del sector.

II.- *TRABAJO DE CAMPO.*

Mediante el cual se realizaba una visita a la empresa para: conocer las percepciones del empresario; identificar la estrategia actual; definir los principales problemas; plantearse y analizar las alternativas estratégicas.

III.- *MODELO SUGERIDO DE REPORTE*

El participante debía presentar un reporte escrito de su experiencia en la que describiera un análisis de la empresa y el sector.

A su vez, el análisis de la empresa debía incluir, por lo menos las secciones siguientes: percepción del empresario; descripción de la empresa; estrategia actual; principales problemas; determinación de la suficiencia de recursos para alcanzar sus objetivos; evaluación de alternativas estratégicas; incluyendo su planeamiento, análisis y explicación razonada de la evaluación de cada alternativa.

FASE IV (Taller de seguimiento de dos días). A este taller realizado el 23 y 24 de julio de 1985, asistieron 33 de las 37 personas que habían iniciado el programa en febrero, de las cuales 18 presentaron su experiencia documentada. Un resumen se incluye como Cuadro 5-1.

Cuadro 5-1
ASISTENCIA PARTICIPATIVA
 Empresas asistidas por el primer grupo de
 Extensionistas Empresariales en Nicaragua
 (Mayo-Julio de 1985)

RAMA	NOMBRE DE LA EMPRESA	PRINCIPALES PROBLEMAS IDENTIFICADOS	No. de Empleados
Vestuario	Industria del Vestuario Elegancia	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de tela • Ausencia de controles internos (costos, inventarios, ventas). 	23
Vestuario	Industria SAMA (Sastres Asociados de Mateare)	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de materia prima para camisas y pantalones. 	18
Vestuario	Camisas MAYFA	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de tela. 	16
Vestuario	Precooperativa Sócrates Sandino	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de tela. 	16
Vestuario	Taller de servicio textil	<ul style="list-style-type: none"> • Abastecimiento de hilo y repuestos para las máquinas. • Precio contratado con MINSA no permite rentabilidad. 	13
Madera	Cooperativa de ebanistas y carpinteros de Jalapa	<ul style="list-style-type: none"> • Localización cercana a la zona de guerra. 	21
Madera	Fabrica de muebles de mimbre "Trinidad Reyes"	<ul style="list-style-type: none"> • Local muy pequeño. • Falta capital de trabajo. • Ausencia de planificación. • Excesiva centralización de tareas en el gerente. 	6
Madera	Taller de carpintería Raúl González Marengo	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de mano de obra. • Ausencia de controles internos. 	6

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

RAMA	NOMBRE DE LA EMPRESA	PRINCIPALES PROBLEMAS IDENTIFICADOS	No. de Empleados
Madera	Cooperativa de madera Agdon Mendoza	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de controles. • Ausencia de planificación. • Escasez de repuestos para la maquinaria. • Escasez de materia prima. 	15
Madera	Carpintería Orlando Tercero	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de mano de obra calificada. • Dificultades financieras. 	6
Alimentos	Alimentos Naturales, S.A.	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de materia prima. 	33
Alimentos	Industria de salsa	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de organización gremial. • Falta control de calidad. • Comercialización precaria. 	40
Cuero	Fábrica Lagney	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de materia prima. • Limitaciones de espacio. 	34
Cuero	Tenería San Luis	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de materia prima. • Precios fijados por el MINO no permiten rentabilidad. • Capacidad ociosa para procesar cuero fino. 	12
Minerales no metálicos	Fábrica de vidrio Espinoza García	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de materia prima. • Políticas gubernamentales. • Ausencia de controles internos. 	7
Imprentas y conexas	Litografía Krucheska	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de materia prima. • Local de trabajo inadecuado. • Desconocimiento de posibilidades de financiamiento. 	6
Agropecuaria (ganadería)	Promotora Agropecuaria San Pedro Cuchi.	<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de alimentos concentrados. 	14
Agropecuaria (avícola)	Granja La Tontería	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de medicinas. 	14

A. RESULTADOS

Las características generales de las empresas atendidas, que aparecen en el Cuadro 5-1, nos indican que la preferencia de los participantes se concentró en la industria del vestuario, y la fabricación de muebles de madera (cinco casos en cada una de estas ramas). Ninguno escogió una empresa de la rama metal mecánica, o la de productos químicos. La mayor empresa asistida fue la de Alimentos Naturales, S.A., con 33 empleados. Uno de los participantes trabajó en la organización del gremio de productores de salsas, en sustitución de una sola empresa en particular.

Los problemas más protuberantes identificados por los extensionistas en las empresas asistidas, fueron: la escasez de materia prima, y ausencia de controles internos en la empresa (de costos, calidad, inventarios); los precios controlados que no permiten una rentabilidad considerada como aceptable y escasez de mano de obra calificada.

A través del trabajo del grupo de extensionistas se pudo identificar una serie de factores que a juicio del propietario empresario o mediante la observación del extensionista se consideraban que explicaban el éxito de la empresa.

Motivación de los trabajadores. En 9 de las 13 empresas asistidas se mencionó que la motivación y disposición de los trabajadores, originada por el estilo de dirección del propietario, los incentivos y el ambiente de trabajo, eran una de las principales razones que explicaba la continuidad o éxito de esas empresas.

Conocimientos Técnicos. La experiencia y los conocimientos técnicos del propietario, relativos al manejo de la maquinaria, al diseño del producto y al procedimiento, fue mencionada en 7 de las 18 empresas asistidas como uno de los factores de éxito.

Materia Prima Local. La utilización de materia prima local, como en el caso de la industria de la madera, hace que ese sector sea uno de los únicos que no cuenta

entre sus problemas graves la dificultad de aprovisionamiento, razón por la cual sus operaciones se desarrollan con menos tropiezos. Estar en el sector puede, entonces, significar contar con posibilidades de crecimiento.

Demanda. En 7 de los casos, se indicó que la existencia de una demanda insatisfecha y creciente, explicaba la posibilidad de supervivencia de esas empresas en el largo plazo.

Calidad y Servicio. También en siete de las empresas se indica que el esfuerzo por mantener la calidad y el buen servicio a los clientes, en forma que la empresa pueda diferenciarse así de otras de la competencia, ayuda al mantenimiento y crecimiento de la empresa.

Solidaridad Gremial. La organización y solidaridad gremial aparece como un factor de éxito muy importante en cinco de los casos, en los cuales la organización del gremio ha facilitado la discusión de los problemas comunes, así como a desarrollar una mayor capacidad de influencia frente a las autoridades del gobierno.

El control de las operaciones internas, y la ubicación de la empresa, son mencionados también como factores de éxito pero en menor grado que cualquiera de los indicados en los párrafos precedentes.

B. LA ASISTENCIA PARTICIPATIVA

El proceso de asistencia participativa constituyó el aspecto de mayor importancia en el programa de formación de extensionistas. A través del adiestramiento intensivo de dos semanas, el equipo docente trabajó para aumentar en los participantes la destreza de diagnóstico a nivel sectorial y de unidad empresarial; mejorar sus habilidades en la comunicación, reforzar sus conocimientos administrativos, y desarrollar su capacidad para realizar una función de apoyo con una participación muy activa del empresario. El trabajo de campo mostraría en la práctica, la posibilidad de aplicación del modelo de asistencia participativa, algunos de los prin-

principales obstáculos e indicios para mejorar el diseño del programa, e incluso pistas para introducir variantes en uno de los elementos del propio modelo: su definición; su alcance; el perfil del extensionista; los componentes, extensión, profundidad y secuencia en el entrenamiento; o, el proceso mismo del trabajo de campo.

La Preparación. En la preparación del análisis sectorial, previo a la selección de una empresa específica, los participantes encontraron tropiezo en la falta de información general y estadística de las ramas industriales, y de la poca disposición de los funcionarios gubernamentales a facilitar la que poseían. En algunas oportunidades la renuencia a la cooperación no obedecía a la intención de mantener oculta la información, sino sencillamente a la inexistencia de ésta, o a la falta de experiencia, conocimiento o dominio de los funcionarios sobre un asunto determinado. El tiempo requerido para obtener y procesar la información para el análisis sectorial resultó corto para algunos participantes. En compensación, en cuatro de los casos, la institución en donde trabajan los extensionistas permitieron que este análisis se ejecutara dentro del tiempo laborable de aquéllos.

La Selección de la Empresa. Cinco de los participantes reportaron que tuvieron que cambiar la empresa seleccionada, por diversos motivos. Uno de ellos, consiguió la aceptación por parte de una empresa sólo después de tres intentos. Otros tres de los participantes de la Fase III mencionaron que no asistían a la IV porque les había sido imposible realizar el trabajo. Sólo dos afirmaron no haber tenido ninguna dificultad en esa selección. La principal razón de la renuencia de los empresarios a aceptar participar en el programa, era la posibilidad de que la información suministrada fuera utilizada por la Dirección General de Ingresos, con fines impositivos, por lo cual preferían mantenerse desapercibidas.

Los Primeros Contactos. El trabajo institucional desempeñado regularmente por los participantes sirvió en varios casos para desarrollar los primeros contactos. El hecho de que el empresario en cuestión fuera un cliente

del organismo, no solamente facilitó en esos casos conocimientos del empresario, sino que, además, desarrolló un mayor grado de confianza hacia el funcionario que le ofrecía el servicio de asistencia, que la que pudiera tener a un desconocido. Prácticamente, todos los participantes mencionaron esfuerzos que debieron realizar para ganar la confianza de los empresarios. Dos de ellos prefirieron desarrollar una amistad previa a la mención del objetivo de asistencia. Uno de ellos mencionó que por la persistencia de la desconfianza a lo largo de su trabajo, le fue imposible el acceso a información financiera que consideraba clave para el diagnóstico de la empresa. Uno de los participantes afirmó haber encontrado una mayor receptividad del empresario cuando le indicó que él:

“.. como funcionario de una institución financiera, la información que tomara, podía servir para futuros cambios en la política de financiamiento de otros empresarios que necesitaban la ayuda de las instituciones del Estado”.¹

Se consigue mayor receptividad cuando el extensionista propone desde el comienzo de las relaciones, su disposición a colaborar en la resolución de algunos de los problemas o necesidades específicas identificadas por la empresa. Uno de ellos registra en su experiencia:

“Lo más importante de esta experiencia es el haber logrado la aceptación o el apoyo del empresario... mostraron gran interés con la esperanza de que el esfuerzo que hacíamos ayudaría a mejorar la situación de la empresa... me comprometí a elaborar un estudio de factibilidad económica para ser presen-

1. Fidel Tapia Pavón. "Industria del Vestuario la Elegancia", trabajo de campo, programa de formación extensionistas empresariales. INCAE, Managua, julio de 1985, página 3.

tado al BND, de Jalapa... este documento estará elaborado la primera quincena del mes de agosto de 1985".²

Enfoque Básico del Trabajo. Durante el proceso de entrenamiento se sugirió a los participantes adoptar un enfoque de trabajo de carácter muy participativo, buscando una comunicación recíproca y constante con el empresario, y evitando trabajar en forma aislada para luego presentar un reporte con recomendaciones al empresario. Con base en la revisión de los trabajos de campo y de la descripción oral de la experiencia, en siete de los casos, los participantes utilizaron un enfoque intentando reproducir lo más fielmente posible la aplicación de la consultoría participativa. En tres de los casos predominó un enfoque de diagnóstico tradicional, en el que no se tomaron en cuenta ni las percepciones, ni las opiniones del propietario, sobre la situación; en otros seis, aunque se contó con la participación del empresario, éste fue utilizado más como una mera fuente de datos que como un protagonista muy activo en la identificación de problemas o en la proposición de alternativas de solución para los mismos.

En el caso la Cooperativa de Carpinteros de Jalapa, el Extensionista utilizó un enfoque de poder, al comenzar su trabajo de asistencia solicitando, en su carácter de supervisor de inversiones del BND, una reunión de la Junta Directiva, la cual dio su autorización y apoyo para la labor de asistencia. En este caso, el extensionista fue identificado por la Junta Directiva como un experto que podría ayudarles en la presentación de una solicitud del crédito al propio BND. En otro de los casos, el extensionista procedió como un observador externo que por su experiencia, podía —con muy poco esfuerzo— identificar los principales problemas a partir de los cuales podía ofrecer recomendaciones de carácter general.

2. Ruddy V. Guevara. "Cooperativa de Ebanistas y Carpinteros de Jalapa". Trabajo de campo. Programa de Formación de Extensionistas Empresariales. INCAE. Managua, julio de 1985. Páginas 23-24.

Tal situación se presentó por el hecho de que el empresario sólo —de vez en cuando— contaba con algunos minutos para conceder al extensionista. Finalmente, en otro caso, el participante —también basado en su experiencia— trató, desde el comienzo de la relación con el empresario, de persuadirlo de llevar controles en su empresa. Aunque el empresario conservó su simpatía hacia el extensionista, rechazó la puesta en marcha de la recomendación de éste.

Continuidad. Todos los participantes del programa indicaron su disposición a continuar realizando esfuerzos de extensión empresarial, agregando la dimensión de asistencia participativa al desempeño de su función habitual. La evidencia más concreta de esa disposición hacia el trabajo con la PYME, fue la iniciativa de 29 que asistieron a la Fase IV de constituirse en una asociación privada de apoyo a la PYME en Nicaragua, que en adelante se conocería como Asociación Nicaragüense de Extensionistas de la Pequeña y Mediana Empresa, ANEPYME.

El 24 de julio de 1985, se constituyó ANEPYME, como una agrupación civil sin fines de lucro, de duración indefinida, con sede en Managua, y cuyos objetivos eran los siguientes:

“Difundir y hacer conciencia sobre la importancia que representa para el país la existencia y estímulo de la pequeña y mediana empresa”.

“Gestionar con organismos nacionales e internacionales, apoyo para el desarrollo y mantenimiento de programas para la pequeña y mediana empresa”.

“Canalizar, de acuerdo con las normas legales establecidas, recursos nacionales e internacionales para el fortalecimiento y desarrollo de las empresas pequeñas y medianas”.

3. Escritura Pública No. 44 del 24 de julio de 1985. pp. 5-6. Managua.

“Brindar asistencia técnica, administrativa y gerencial a los empresarios del sector de la pequeña y mediana empresa”.

“Realizar eventos de capacitación para los empresarios (conducentes) a la administración eficiente de sus centros de trabajo”.

“Apoyar los programas de capacitación y desarrollo de las instituciones educativas de apoyo a la pequeña y mediana empresa”.

“Promover la capacitación técnica y cultural de los extensionistas o miembros de la Asociación, así como el fomento de la unidad de los mismos”.

“Promover relaciones y uniones con otras agrupaciones similares, y coordinar con ellas actividades inter-institucionales”.

“Crear un banco de datos e información, y un centro de investigación sobre la problemática de la pequeña y mediana empresa”.

El 12 de octubre de 1985, ANEPYME realizó un primer taller de trabajo con 17 representantes y miembros de los gremios de fundidores, torneros y joyeros. En el taller, Fidel Tapia, Presidente de la Asociación y Director de la Oficina de la Pequeña y Mediana Empresa del FNI, hizo una presentación del concepto de extensionismo empresarial, así como de los propósitos de la asociación. Oscar Lanzas, miembro de la directiva de ANEPYME y Director de la Oficina de Pequeña Empresa de la Cámara de Industrias, CADIN, dirigió una sesión de trabajo para la identificación de los principales problemas del gremio de acuerdo con la percepción de los participantes. Carlos M. Garzón, Presidente de la Asociación de Joyeros de Nicaragua, hizo una presentación de la trayectoria de la Joyería de Nicaragua, y de sus principales problemas actuales.

En marzo de 1986, como parte de sus actividades, ANEPYME había recibido apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica para la publicación de unos folletos relacionados con el tema del fortalecimiento de la PYME; entretanto, la Asociación había continuado programando y realizando presentaciones con los gremios. Sin embargo, a finales de marzo de 1986, en el FNI, no se había aún decidido incorporar formalmente a la estructura institucional un cuerpo de extensionistas empresariales. La responsabilidad para el financiamiento de la industria y el comercio había pasado a ser función de un nuevo banco, resultante de la fusión de los antiguos Bancos de América y Banco Nicaragüense. El nuevo, tomó la denominación de Banco Nicaragüense de Industria y Comercio, BANIC.

C. FUTURO INMEDIATO

Los primeros resultados del programa de entrenamiento dejaron evidencias del potencial del modelo de extensionistas empresariales, como un medio para reforzar los vínculos entre las instituciones de apoyo y los empresarios de la PYME en Nicaragua: el esfuerzo voluntario de los participantes con el trabajo de campo; la formación de ANEPYME; el comienzo de actividades de ANEPYME con talleres de trabajo a nivel gremial; la composición de la Junta Directiva (provisional) de ANEPYME, con representantes tanto del sector público como del privado, quedaron como las principales evidencias de ese potencial.

La experiencia sirvió igualmente para identificar algunas debilidades en el modelo. Las dificultades de comunicación inicial entre los extensionistas y los empresarios atendidos, así como el hecho de que de 33 participantes en el trabajo de campo, sólo 18 hubieran completado éste, indicaban la necesidad de reforzar el diseño académico del programa en el componente dedicado a las comunicaciones, la asistencia participativa,

mediante la incorporación de nuevos ejercicios y simulaciones, en las que cada participante tuviera oportunidad de practicar y ser retroalimentado sobre las posibles mejoras en las formas empleadas para obtener la participación activa del empresario y en desarrollar una relación armónica con él.

La disminución del apoyo institucional del FNI, que coincidió con el cambio de Director de la institución y la inseguridad sobre la continuidad del apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar parcialmente la ejecución del programa en otros países, reafirmó la necesidad de contar con una infraestructura institucional, presupuestal, y de dirección, para garantizar la continuidad del programa con las características que había sido concebido originalmente, de ser una actividad regular dentro de una institución de apoyo ejecutada por funcionarios de la misma. De no contarse con el apoyo de las instituciones existentes, el programa tendría altas posibilidades de fracasar, a menos que surgieran asociaciones como ANEPYME, las cuales, a su vez, requerirían de apoyo para contar, al menos, con la infraestructura básica para su funcionamiento.

En la organización y ejecución de los talleres iniciales, sólo participaron su presidente, uno de los secretarios, y un miembro de la Asociación; por esta razón y a pesar de la motivación de los participantes, su colaboración en las actividades de ANEPYME en el futuro inmediato se vería seriamente restringida, por la dispersión de sus miembros entre varias ciudades del país de difícil comunicación entre sí. El grado de cohesión más grande entre sus miembros se podría dar en la ciudad de Managua, y allí, entre los miembros del FNI por contar con una oficina dedicada a la PYME, cuyo director no solamente había asistido al programa, sino que además era Presidente de ANEPYME.

5.3 El Empresario como Extensionista

A comienzos de 1985 y como una derivación del plan norteamericano de apoyo a la región, conocido como "Plan Jackson", la oficina de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) en Guatemala, decidió poner en marcha el denominado "Programa de Becas para la Paz en Centroamérica". INCAE fue seleccionado como ejecutor académico en el diseño y realización en Miami, de una serie de seminarios en las áreas de: Cooperativas, Gerencia de Exportaciones, Salud y Pequeña y Mediana Empresa (PYME).

En lo concerniente a PYME, la facultad había diseñado, en forma preliminar, un programa de Entrenamiento Gerencial para Gerentes-Propietarios de Pequeñas Empresas Guatemaltecas que tendría lugar en la ciudad de Miami; pues uno de los objetivos del Programa de Becas de AID, era familiarizar a los participantes con la sociedad, la cultura, la economía y las formas de trabajo en los Estados Unidos. El diseño original contemplaba un reforzamiento en áreas funcionales (mercadeo, producción, finanzas, etc.); estrategias para pequeñas empresas, liderazgo, motivación y comunicación. Sin embargo, al recibir, antes del seminario, los curriculum vitae de los participantes en el primer grupo y de haberlos conocido personalmente en una sesión de orientación de un día, dirigida por un miembro de la facultad realizada en Guatemala, una semana antes del viaje, se consideró que dada la composición del grupo valdría la pena explorar una nueva dimensión del modelo del Extensionista Empresarial: Empresarios dando asistencia participativa a otros empresarios.

Prevía consulta con AID, se replantearon los objetivos del programa, que se realizaría a lo largo de tres semanas. En igual forma se rediseñó el programa original con el nuevo enfoque. Los objetivos que fueron idénticos para los cuatro seminarios (mayo-julio-octubre y noviembre) realizados en Miami con grupos diferentes, quedaron redefinidos así:

“Desarrollar la capacidad analítica de los participantes para enfrentar problemas típicos en la conducción gerencial de una pequeña empresa”.

“Proporcionarles marcos conceptuales y herramientas gerenciales básicas para la toma de decisiones tanto estratégicas como operativas en las áreas funcionales, fortaleciendo su capacidad para aplicar los conceptos básicos de planificación, presupuestación y control en pequeñas empresas”.

“Estimular la reafirmación de su auto-concepto y mejorar sus habilidades en la comunicación y la interacción con grupos humanos”.

“Motivarlos hacia la ayuda participativa a otros empresarios mediante la aplicación de los conceptos y herramientas adquiridas”.

Los becarios fueron seleccionados por AID, con la colaboración de tres instituciones guatemaltecas de apoyo a la PYME: La Fundación para el Desarrollo de la Mujer, el Instituto Técnico de Capacitación (INTECAP), y la Fundación del Centavo. La composición de los grupos, tal como se aprecia en el Cuadro 5-2 presentó características diferentes en términos de edad, sexo, educación, tipo de empresa, relación con la empresa y años de experiencia.

Entre las características comparadas en el Cuadro 5-2 hay dos que revestían particular importancia desde el punto de vista académico: Nivel de Educación y Relación con la Empresa. El contraste marcado entre los dos grupos respecto a estas dos variables: 7% de participantes con estudios de primaria en el Seminario I comparado con 27% en el Seminario II y 46% de propietarios en el Seminario I vs. 79% en el Seminario II, combinando con el hecho de que en el Seminario II participaron nueve indígenas cuya segunda lengua era el español y tenían pocos conocimientos básicos en matemáticas, plan-

Cuadro 5-2
**CUADRO COMPARATIVO DE LAS CARACTERISTICAS DE LOS PARTICIPANTES EN LOS SEMINARIOS
 REALIZADOS EN MIAMI
 PYME-MIAMI**

	CARACTERISTICAS	SEMINARIO I		SEMINARIO II		SEMINARIO III		SEMINARIO IV	
		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Edad	Menos de 25	-	-	-	-	1	3	9	23
	25-30	10	33	15	46	11	28	7	17
	31-40	11	37	11	33	16	41	19	48
	41 ó mas	9	30	7	21	11	28	5	12
	TOTAL	30	100	3	100	39	100	40	100
Sexo	Masculino	20	67	25	76	20	51	28	70
	Femenino	10	33	8	24	19	49	12	30
	TOTAL	30	100	33	100	39	100	40	100
Educación	Primaria	2	7	9 ⁽³⁾	27	15	38	3	8
	Secundaria, Técnica	23	77	1	64	20	51	27	67
	Universitaria	5	16	3	9	4	11	10	25
Tipo de Empresa	Servicio	7	23	6	18	4	11	5	13
	Industria	8	27	12	36	26	67	12	30
	Comercio	5	17	6	18	1	2	14	35
	Otros ⁽¹⁾	10	33	9	28	8	20	9	22
Relación con la Empresa u Organización	Propietarios	14	46	26	79	33	85	26	65
	Empleados	12	40	6	18	5	12	13	33
	Funcionarios	2	7	1	3	1	3	1	2
	Desempleados	2 ⁽²⁾	7	-	-	-	-	-	-
Año de Experiencia	Hasta 5	24	80	24	73	7	18	24	60
	5-10	3	10	6	18	15	38	14	35
	Mas de 10	3	10	3	9	17	44	2	5
	TOTAL	30	100	33	100	39	100	40	100

(1) Incluye instituciones de apoyo. (2) Renunciaron para poder asistir al seminario. (3) Todos indígenas.

teó a la facultad la necesidad de efectuar ajustes metodológicos y rediseñar el contenido académico del segundo seminario, sin afectar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Respecto a la composición de los grupos que asistieron al Seminario III y IV, vale la pena destacar la disminución progresiva en el número de mujeres participantes.

A. METODOLOGIA

En el primer seminario, las características del grupo permitieron utilizar la metodología tradicional de INCAE: análisis de casos, lectura de notas técnicas, ejercicios y simulaciones, en el proceso de aprendizaje en tres etapas: análisis individual de los casos y las notas técnicas; discusión en pequeños grupos; y, sesión plenaria dirigida por el instructor.

Durante el primer seminario, resultó evidente que quienes sólo tenían educación primaria presentaban alguna dificultad para comprender y asimilar conceptos, tales como aplicación del punto de equilibrio, elaboración del flujo de caja y presupuestación, pero el número era tan reducido, que el problema se solucionó con clases remediales nocturnas y explicaciones individualizadas por parte de los instructores.

En el segundo seminario, con base en la experiencia obtenida en el seminario anterior y dada la heterogeneidad en los niveles de escolaridad, se efectuaron los siguientes ajustes metodológicos y de diseño:

- Se sustituyó el análisis individual de los casos por un estudio en parejas, en las que el de mayor nivel de estudio tenía la responsabilidad de ayudar a su compañero con la lectura y el análisis.
- Se sustituyeron la lectura y el estudio de las Notas Técnicas por presentaciones esquemáticas ,

gráficas y simplificadas de los principales conceptos, preparadas por los instructores.

- Para la enseñanza de los conceptos que en el seminario anterior habían representado dificultad a los participantes de bajo nivel escolar, se introdujo la modalidad de efectuar sesiones en las que tres instructores, trabajando simultáneamente con grupos de 11 personas cada uno, y utilizando los ejemplos de las propias empresas, aplicaban en forma práctica y con la participación activa del empresario y sus demás compañeros los conceptos en cuestión. Este enfoque permitió que cada participante no sólo captase los conceptos, sino la forma de aplicarlos en su propio negocio.
- En términos de diseño, en este seminario, se incorporaron tres casos nuevos, desarrollados mediante investigación en tres empresas pertenecientes a participantes del seminario anterior (Decorativos Marhnos, Imprenta la Esperanza y Confecciones La Mejor).

Con los grupos que asistieron a los Seminarios III y IV se regresó a la metodología tradicional, pues la composición de los grupos lo permitía, habiéndose efectuado sólo pequeños ajustes en el orden de las sesiones para equilibrar la carga de trabajo.

Al finalizar cada Seminario, se exhortó a los participantes a que realizaran un trabajo de campo voluntario, en el cual se les pedía que en un lapso de 60 días después de regresar a Guatemala, identificaran una empresa en su comunidad y le brindaran asistencia participativa, documentaran la experiencia y la remitieran a INCAE para posterior utilización en un taller de seguimiento, al cual serían invitados para analizar conjuntamente sus testimonios. Todos los participantes recibieron las siguientes instrucciones:

Identificar una pequeña empresa en su comunidad para darle asistencia en forma participativa, aplicando los conocimientos adquiridos en el Programa.

Preparar un documento (a máquina o en letra de molde), que registrara la experiencia describiendo— por lo menos— qué se hizo, con quién se hizo y cómo se hizo, y remitirlo a INCAE. Asistir a un seminario-taller de análisis de las experiencias, que se realizaría en Guatemala en fecha anunciada oportunamente.

MODELO SUGERIDO

I. Análisis del sector

- Oportunidades
- Amenazas

II. Análisis de la Empresa

- Fortalezas
- Debilidades
- Principales Problemas
- Alternativas de Solución
- Plan de Trabajo

B. RESULTADOS

En términos de cifras, los resultados de los cuatro talleres se presentan a continuación:

	Participantes Seminarios	Presentación Trabajos	%	Participantes Talleres	%
Grupo I	30	23	76	21	70
Grupo II	32	12	38	23	72
Grupo III	39	13	33	25	64
Grupo IV	39	27	69	27	69
TOTALES	140	75	54	96	69

De los 140 participantes que terminaron el seminario en Miami, asistieron 96 (69%) a los talleres de seguimiento programados en Guatemala. De éstos, 75 (54%) documentaron su experiencia de campo.

Se destaca en el cuadro anterior, el número de documentos presentados por los Grupos II y III. Este comportamiento podría explicarse al analizar dos características: el nivel educacional de estos grupos comparado con los Grupos I y IV, y el alto porcentaje de propietarios en el Grupo II (79%) y el Grupo III (85%) comparado con el Grupo I (46%) y el Grupo IV (65%). Entonces podríamos concluir que el tiempo disponible de los empleados y funcionarios de instituciones de apoyo, así como un nivel de educación más alto de los participantes, podrían facilitar a éstos la realización de los trabajos de asistencia, explicándose el comportamiento diferenciado entre los grupos II y III con los otros dos.

Desde el punto de vista de impacto en la comunidad, podríamos afirmar que es el único programa de entrenamiento gerencial que cuenta con este factor multiplicador en las comunidades. Podríamos describir testimonios de asistencia tan simple como poner en contacto a un empresario con una institución de apoyo, hasta estudios más complejos de empresas, o reuniones con un grupo de empresarios para explicarles y compartir los conocimientos que adquirieron en el seminario realizado en los Estados Unidos de Norteamérica.

El modelo "Empresarios ayudando a Empresarios"

tuvo mayor aceptación en el área rural que en el área urbana. Esto podría tener sus razones en que la interrelación social en el área rural es mayor y en razón de que un alto porcentaje de los participantes en el seminario eran líderes de estas comunidades. Un último factor puede ser la inexistencia de asistencia o capacitación técnica en la mayoría de las áreas rurales.

En el área urbana, la mayoría de los trabajos se realizaron a familiares o amigos muy cercanos, destacándose como problema principal, la desconfianza que siente el empresario cuando otro empresario que no conoce o lo conoce muy poco está dispuesto a invertir tiempo en ayudarlo.

Otra diferencia importante entre el área rural y el área urbana, es la mayor disposición de los participantes del área rural a seguir dando asistencia participativa a otros empresarios. Esto podría explicarse en el hecho de que el participante de las áreas rurales está motivado por el reconocimiento y estatus que la comunidad le otorga. Mientras que en el área urbana esta motivación no se da, y los participantes se limitan a cumplir con el compromiso para el cual habrían sido entrenados.

Si bien es cierto que no se evaluó la calidad de la asistencia de los participantes a otros empresarios, podemos afirmar que este trabajo ayudó a reafirmar y poner en práctica los conocimientos adquiridos por éstos en los seminarios. La utilización del modelo "Empresarios ayudando a Empresarios" plantea dos interrogantes: Cómo evaluar y garantizar la calidad de la asistencia? y cómo mantener motivados a los empresarios extensionistas para que sigan dando asistencia o capacitación?

5.4 Dos Enfoques

Las dos experiencias iniciales para la formación de extensionistas empresariales, presentan algunas diferencias, especialmente en las características de los participantes, que permiten adoptar dos enfoques comple-

tamente diferenciados en la aplicación del modelo del extensionista empresarial.

El primero de ellos, que corresponde a la experiencia realizada en Nicaragua estuvo orientado a la preparación de funcionarios, la mayoría de los cuales trabajaba en instituciones públicas. En el segundo, participaron pequeños empresarios guatemaltecos. La aplicación de uno cualquiera de esos enfoques, tiene implicaciones relativas al cumplimiento de los prerrequisitos para su funcionamiento; al costo de la extensión empresarial; y, al control de los resultados.

La decisión sobre el enfoque más apropiado tiene pues implicaciones relacionadas con la intensidad de asistencia que se decida otorgar, el volumen de recursos financieros disponibles para acometer este tipo de programa; y el grado de control que se desea ejercer sobre la marcha y resultados del programa. En el Capítulo 6, en el cual se presentan las conclusiones generales de este libro, se revisarán en detalle estas implicaciones.

Capítulo 6
Conclusiones

- 6.1 El contexto
- 6.2 Las estrategias
- 6.3 Los programas
- 6.4 Coincidencias y discrepancias
- 6.5 Relación empresarios-agencias
- 6.6 El extensionista empresarial
- 6.7 Investigación posterior

En este libro se han identificado los principales problemas para el desarrollo de la PYME en Centroamérica, así como las características de las estrategias y programas adoptados por las instituciones públicas y privadas de apoyo a este sector para enfrentar esos problemas. El proceso inicial de investigación mostró la existencia de dos perspectivas diferentes pero complementarias, desde las cuales se debía abordar la cuestión: a) la de las instituciones de apoyo que tienden a considerar como los principales problemas del desarrollo de la PYME, aquéllos que se relacionan con la administración interna de la empresa, b) la de los empresarios que indican que sus principales problemas están en el entorno de su empresa y por lo tanto fuera de su control. La búsqueda investigativa se orientó entonces al desarrollo y prueba de un proceso de entrenamiento para funcionarios de instituciones públicas y privadas de apoyo a la PYME, que sirviera para disminuir la brecha instituciones-empresarios, originada fundamentalmente en las discrepancias sobre los problemas de una PYME o sobre los medios más apropiados para resolver estos problemas.

La literatura sobre la PYME sugiere que son varios los factores que inciden en su desarrollo, y que por lo tanto los esfuerzos de los gobiernos e instituciones públicas y privadas de apoyo al sector, se deben orientar a incidir positivamente en uno o varios de estos factores: mejorando la infraestructura económica y social; desa-

rollando o fortaleciendo una política pública de apoyo al sector; creando, ampliando o facilitando el acceso al financiamiento; proveyendo asistencia técnica y gerencial a los empresarios para que éstos a su vez puedan desarrollar una estrategia consistente con los objetivos nacionales y sectoriales; y finalmente, propiciando la motivación para la creación de nuevas empresas y para el crecimiento de las existentes.

La clasificación de las estrategias para el desarrollo de la PYME en dos modelos como lo sugiere J. Stepanek, constituyó una herramienta útil no solamente para identificar las características de esta estrategia en cada país, sino además, para evaluar su eficacia relativa respecto de los demás países del área. El esfuerzo investigativo dedicado a la comparación de las características de esta estrategia en los cinco países del istmo, indicó que El Salvador es el país del área cuya estrategia contenía una mayor cantidad de elementos facilitadores de ese desarrollo a partir de su enfoque básico de una amplia asistencia financiera, acompañada de asistencia técnica, capacitación y formación de asociaciones y gremios. En el otro extremo se situaba Nicaragua, los objetivos de cuya estrategia eran los de propiciar formas colectivas de producción y evitar el crecimiento cuantitativo de las empresas, propósitos ambos, expresamente restrictivos al desarrollo del sector.

El examen de los programas de apoyo a la PYME, muestra que el énfasis a nivel regional se centra en el financiamiento acompañado de otros servicios, cuyo contenido y enfoque varía de país a país. Nuevamente, aparece Nicaragua como el país centroamericano en el que había menos perspectivas para el desarrollo de la PYME a causa de los programas del gobierno, centrados en el control del abastecimiento de materias primas e insumos, de un número cada vez más grande de empresas, y el antagonismo también creciente entre las instituciones estatales y los empresarios. En medio de la encrucijada para su supervivencia y enmarcada por el control de abastecimiento a través del Ministerio de Indus-

tria, de los controles en la distribución y precios por parte del Ministerio de Comercio Interior, y el de salarios a través del Ministerio de Trabajo, se identifican pequeñas y medianas empresas que logran sobrevivir y aún crecer exitosamente gracias a innovaciones tanto en sus productos o procesos de producción, como en las relaciones laborales buscando nuevas alianzas entre los trabajadores y la dirección de la empresa, pero sobre todo, en el esfuerzo por evitar relaciones confrontativas con las instituciones del Estado, adoptando una disposición al diálogo y la negociación y evitando que las discrepancias tomen un carácter político, o puedan ser interpretadas como una posición abiertamente contraria a la ideología difundida y representada por estas instituciones.

Un examen más detallado de las formas de relación entre los funcionarios de las instituciones de apoyo y los empresarios receptores de sus servicios, sirvió para identificar algunas de las causas de los problemas de eficacia en esos servicios, y las razones de las discrepancias entre los funcionarios y los empresarios. La rotación del personal que desempeña la función de vínculo entre la institución y el beneficiario; la comprensión limitada que tienen estos funcionarios sobre la problemática del sector; la ausencia de una fuerte motivación hacia el trabajo con el empresario de la PYME; finalmente, la poca destreza en la comunicación con los empresarios y en la preparación de diagnósticos sobre la situación de la empresa, se destacan entre las barreras más importantes a la eficacia.

El programa de entrenamiento realizado en Nicaragua, y orientado a eliminar o disminuir estas barreras entre un grupo limitado de funcionarios de instituciones públicas y privadas, dio lugar a la creación espontánea de una asociación privada sin fines de lucro, la Asociación Nicaragüense de Extensionistas para la Pequeña y Mediana Empresa, ANEPYME, que junto con indicadores de la capacidad del programa para disminuir las barreras de la ineficacia institucional, sirvió de punto de

partida para la ejecución de un segundo programa de entrenamiento de pequeños empresarios del sector rural de Guatemala, que, como líderes de sus pequeñas comunidades y aldeas, se comprometieron a prestar asistencia participativa a otros pequeños empresarios de su localidad al terminar el programa. Los resultados del primer programa fueron satisfactorios para la entidad patrocinadora, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), lo cual dio lugar a la realización de otros tres programas entre julio de 1985 y marzo de 1986, y la decisión de un nuevo patrocinador, la Fundación Inter-Americana (FIA), de los Estados Unidos, para financiar el desarrollo de programas similares en Panamá y El Salvador a lo largo de 1986 y 1987. Tanto el cuarto programa de Guatemala como los programas en El Salvador y Panamá, exceden los objetivos de esta investigación, que cubrió el programa de Nicaragua y los tres primeros de Guatemala finalizados en marzo de 1986.¹

6.1 El Contexto

Las condiciones ambientales en que se desenvuelven las pequeñas y medianas empresas en Centroamérica son precarias, como se señala en el cuadro 1 en el que se resume la situación estimada en ocho de las variables claves. Las condiciones económicas eran insatisfactorias en todos los países, con excepción de Honduras y Costa Rica donde eran calificadas como satisfactorias. Las condiciones sociales eran igualmente inadecuadas, con excepción de Costa Rica, donde eran estimadas como muy buenas. Sin excepción, todos los países contaban con una política pública de apoyo al sector, calificada como insuficiente, al igual que el financiamiento concedido al

1. En febrero de 1986, los 140 empresarios participantes en los primeros cuatro programas de entrenamiento en Guatemala, habían mostrado interés, y habían realizado las primeras reuniones para constituirse en una asociación privada sin fines de lucro y de apoyo al pequeño empresario rural guatemalteco.

sector. La asistencia técnica era estimada como satisfactoria solamente en Honduras y Costa Rica. Los factores motivacionales para crear nuevas empresas o para hacer crecer las propias sólo alcanzó una apreciación de satisfactorios, en Costa Rica. La capacidad instalada de las instituciones de apoyo, fue el factor reconocido como el más satisfactorio, con excepción de Guatemala donde se le considera pobre, y de Costa Rica, en que se evaluó como muy buena. Estas evaluaciones nos llevan pues a la conclusión de que, durante el período examinado, ninguno de los países centroamericanos contaba con condiciones óptimas para facilitar el desarrollo de la PYME.

6.2 Las Estrategias

En el capítulo segundo, al examinar en detalle las estrategias adoptadas por cada país para conseguir el desarrollo de la PYME, la utilización de los modelos de Stepanek² fue de gran utilidad para evaluar estas estrategias de acuerdo con su grado de eficiencia en alcanzar el objetivo previsto, cual es el desarrollo del sector. Esta evaluación muestra que en estas estrategias predomina el modelo I, en efecto, más de la mitad de sus características corresponden a este modelo. Una proporción muy pequeña de las características correspondían al modelo II, que es más avanzado. Esta primera aproximación nos ilustra que las estrategias de apoyo a la PYME regional, podrían ser fortalecidas sustituyendo características asociadas con el modelo I, (o características restrictivas de modelos propios) por características del modelo II.

El país que requería una mayor cantidad de ajustes eliminando elementos restrictivos en su estrategia, era Nicaragua. Esta circunstancia no estaba acompañada sin embargo, de una amplia disposición a realizar cambios substanciales de parte del Ministerio de Industria, que

2. Stepanek. *op. cit.*

era donde se centraba la responsabilidad de la formulación de esta estrategia, tal y como lo demuestra la ratificación de la misma, durante 1985.³ En el otro extremo, El Salvador, mostraba el conjunto estratégico más fuerte de apoyo a la PYME local a través de una atención prioritaria de las autoridades del gobierno a este sector, una amplia estructura institucional (pública y privada), y un enfoque básico de amplia asistencia financiera en número y monto de créditos, acompañada de asistencia técnica, capacitación y formación de asociaciones y gremios.

La apreciación del conjunto, llevaría a estimar que el esfuerzo para conseguir el desarrollo de la PYME regional es moderado, y que ningún país en particular cuenta (en términos de los modelos de Stepanek) con una estrategia en la que todos sus elementos, puedan considerarse como los más fuertes (o apropiados) para conseguir el objetivo previsto.

6.3 Los Programas

Como se señaló en el capítulo tercero, en el programa de financiamiento es donde centran la mayoría de los esfuerzos las instituciones de apoyo al sector de la PYME en la región, algunas veces se presta como un servicio aislado, otras se acompaña de asistencia técnica u otros servicios complementarios. Los programas de asistencia técnica ocupan el segundo lugar en la atención de las instituciones, después del financiamiento. Sin embargo, los programas de asistencia técnica más conocidos, están más relacionados con el sector agropecuario que con el sector industrial.

A diferencia de los demás países, en los que el enfoque predominante de los servicios es el financiamiento,

3. Ministerio de Industria. "Elementos de estrategias y de políticas para la pequeña industria". Managua 1985. En este documento se ratifica la posición del Ministerio adoptada en los años anteriores.

en Nicaragua se da énfasis al control del abastecimiento de materias primas e insumos, que consistente con la estrategia general, se convierte en un factor restrictivo para el desarrollo de la PYME nicaragüense, al crear una gran dependencia del sector en la capacidad y en las prioridades internas del Ministerio de Industria.

En todos los demás países, se está realizando al menos un programa diferente del mero financiamiento. Algunos de estos programas empiezan a mostrar resultados exitosos, como el grupo de pequeñas empresas rurales asociadas guatemaltecas que exportan al mercado de los Estados Unidos, o el programa de asistencia técnica a proyectos agroindustriales de Tecnología Apropriada internacional (AITEC) en Costa Rica, que por su aporte a la generación de nuevos empleados, se ha extendido a otras zonas del país. Otros programas, aunque novedosos como el de asistencia empresarial a pequeños empresarios, coordinada por la Asociación Nacional de Industriales ANDI en Honduras, que despertó el interés de un grupo de 21 instituciones, a finales de 1985 se encontraba aún en proceso de identificación de necesidades de sus usuarios potenciales, y no había desarrollado todavía ninguna actividad de asistencia.

6.4 Coincidencias y Discrepancias

De la comparación de los cuadros 4-6 y 4-7 se desprende la conclusión de que existen múltiples discrepancias entre empresarios e instituciones, en relación con la situación de la PYME en cada país en particular, y de la región en general. El elemento común de esas discrepancias analizadas en el capítulo tercero, es el hecho de que para los empresarios sus principales problemas se encuentran en el ambiente externo de las empresas, mientras que para las instituciones de apoyo, estos problemas se encuentran en el interior de las empresas.

A nivel del tipo de programas ejecutados por las

instituciones, estas discrepancias desaparecen en prácticamente todos los países y son sustituidas por una coincidencia con la principal necesidad sentida de los empresarios y el enfoque predominante de los servicios suministrados por las instituciones de apoyo; en ambos casos es el financiamiento, como se evidencia en el cuadro 4-8.

Nuevamente Nicaragua se identifica como un caso de excepción. A diferencia de los demás países la principal necesidad sentida no es el financiamiento, sino el abastecimiento de materias primas e insumos, mientras que el énfasis del organismo más influyente, el Ministerio de Industrias, está precisamente en el control de este abastecimiento.

6.5 Relación Empresarios-Agencias

Como se mencionó en el capítulo cuarto, siendo el financiamiento el servicio en el que se centran la mayoría de los esfuerzos de apoyo y los empresarios, la forma predominante de relación entre las instituciones de apoyo y los empresarios, es la de entrega de servicios, y en consecuencia tiene un carácter poco participativo. En efecto, el crédito es una necesidad sentida por parte de la mayoría de los pequeños empresarios, pero no origina una interacción activa entre el funcionario de las instituciones y el sujeto de crédito. El contacto entre los funcionarios y la empresa se da fundamentalmente a través de documentos, y la relación más personal suele darse en las propias oficinas de la institución, desde las cuales el funcionario posee información generalmente incompleta sobre la situación de la empresa. Esta relación es un factor clave de la eficacia total del sistema de apoyo. En efecto, aunque el volumen de los recursos con que cuentan las instituciones sea muy grande, estos recursos son transferidos a los pequeños empresarios a través de los funcionarios o agentes de estas instituciones que son responsables de conciliar las necesidades sentidas por

los empresarios con los servicios disponibles de la institución. Cuando la relación entre el funcionario y el empresario no es apropiada, el proceso de transferencia de recursos se menoscaba con las consecuencias negativas que esto supone.

Algunas de las características que rodean el trabajo del funcionario en las instituciones, como se reseña en el capítulo quinto, constituyen barreras a las relaciones con el empresario. Las principales condiciones limitantes encontradas fueron las siguientes: (a) rotación del personal en las instituciones, (b) adopción de un enfoque no participativo en el trabajo con el empresario, (c) una comprensión limitada de los problemas que impiden el desarrollo de la PYME, (d) ausencia de una fuerte motivación hacia el trabajo con el empresario de la PYME, (e) poca destreza en la comunicación con los empresarios, y (f) poca destreza en la preparación de diagnósticos sobre la situación de la empresa.

6.6 El Extensionista Empresarial

Los casos de empresas nicaragüenses examinados en el capítulo tercero, confirman que en ese país el crecimiento de las empresas pequeñas y medianas en los años posteriores a 1979, obedece más a acciones tomadas por los propios empresarios ajustando sus estrategias a las exigencias del nuevo medio ambiente, que a acciones o programas generados desde el exterior de la empresa por instituciones de apoyo. La experiencia de campo realizada en Nicaragua mediante la formación de un grupo de funcionarios de instituciones de apoyo (públicas y privadas), presentó las primeras evidencias del potencial de un grupo de personas, los "extensionistas empresariales", para servir de vínculo efectivo entre las instituciones y los empresarios. Para llenar este cometido, el perfil de los extensionistas empresariales debía resolver los problemas identificados en las formas de asistencia, señalados en los párrafos precedentes.

En contraste con los rasgos del funcionario que presta asistencia de tipo tradicional, el extensionista empresarial, como se señala en el capítulo quinto, deberá tener las siguientes características: (a) una mayor estabilidad en la función, que le permita a través del tiempo adquirir experiencia en la misma; (b) desarrollar su trabajo en la forma más participativa posible aprovechando de esta forma habilidades, conocimientos y experiencias de los empresarios atendidos; (c) poseer una amplia comprensión de los problemas de la empresa, especialmente aquellos relacionados con el entorno de la misma; (d) poseer una disposición activa hacia el trabajo con empresarios de la PYME, y en consecuencia un alto sentido de compromiso para ayudar en forma efectiva al grupo de beneficiarios con los que le corresponde trabajar; (e) poseer destrezas en la comunicación con los empresarios que facilite la comprensión y aceptación de parte de éstos, de la transferencia de tecnología involucrada en la función de asistencia; (f) poseer la capacidad técnica requerida para la preparación de diagnósticos en una PYME que permitan registrar la situación total en un momento determinado, y, para completar este perfil, (g) contar con una formación administrativa básica que permita desde el comienzo de sus actividades, una rápida familiarización con el tipo de asuntos, que deberá tratar, así como usar los instrumentos apropiados para abordarlos.

A. PRERREQUISITOS PARA LA ADOPCION DEL MODELO

El surgimiento espontáneo de una asociación privada sin fines de lucro, formada por un grupo de extensionistas empresariales en Nicaragua, o el proceso de formación de una asociación de "empresarios de ayuda a empresarios" en Guatemala, son indicios esperanzadores pero no suficientes de la posibilidad de adopción y generalización del modelo de "extensionismo empresa-

rial", como un medio para fortalecer el vínculo entre las instituciones de apoyo y los empresarios. La experiencia documentada en este trabajo, sugiere el cumplimiento de al menos tres prerrequisitos para la aplicación de este modelo:

Apoyo explícito del gobierno. La aplicación de un modelo de extensionismo empresarial basado en un enfoque altamente participativo, supone ante todo, la existencia del apoyo explícito del gobierno, a través de las instituciones que lo representan. Si el gobierno contempla dentro de sus objetivos el apoyo al sector de la PYME, los extensionistas empresariales representarán una expresión legítima de ese apoyo. Si por el contrario, como parece ser el caso de Nicaragua, no existe el propósito gubernamental de apoyo al sector, el trabajo de los extensionistas no será incorporado a las instituciones, pasará inadvertido, podría considerarse como innecesario, e inclusive no alcanzar su legitimidad dentro del sistema de gobierno, caso en el cual una iniciativa como la de ANEPYME, formada en gran parte por funcionarios activos de instituciones gubernamentales podría debilitarse, y aún desaparecer.

Infraestructura institucional. La existencia de una serie de instituciones, tanto públicas como privadas, con suficiente capacidad operativa y autonomía, es otro de los prerrequisitos para la puesta en vigor del extensionismo empresarial. La iniciativa personal del Director del Fondo Nicaragüense de Inversiones (FNI), así como el apoyo financiero y operativo de esta institución, fue imprescindible para la realización del primer programa de formación de extensionistas empresariales. La existencia de instituciones públicas o privadas, provee la infraestructura necesaria para que las personas preparadas como extensionistas, cuenten con una base institucional para su funcionamiento.

Apoyo directivo, técnico y presupuestario. A comienzos de 1986, la realización del segundo programa de formación de extensionistas con funcionarios del

Banco Nacional de Desarrollo, (BND), cuyo presidente había apoyado con entusiasmo el primer programa, se postergó indefinidamente en razón de que una reestructuración del Sistema Financiero Nacional, trasladó la responsabilidad del BND a un nuevo banco, surgido de la fusión de otros dos: El Banco Nicaragüense de Industria y Comercio, BANIC. También a comienzos de 1986 la renuncia del Director del FNI, dejó en suspenso la creación de una Unidad de Extensión Empresarial, dentro de la Oficina de Pequeña y Mediana Empresa de la institución. Así pues, la existencia de las instituciones es un factor necesario pero no suficiente para la adopción del modelo del extensionismo empresarial. Se requiere que las personas que las dirigen estén dispuestas a introducir modificaciones en el enfoque de sus programas, que permitan la utilización de las iniciativas de los empresarios a través de un trabajo participativo con los funcionarios de la institución. La ausencia de este requisito aún con la presencia de los dos anteriores, deja en suspenso el empleo de las nuevas destrezas adquiridas por los extensionistas, situación que puede debilitar rápidamente estas destrezas.

Aún las declaraciones de una buena disposición, se muestra insuficiente para conseguir la aplicación del modelo del extensionismo empresarial. Esta supone la existencia de recursos financieros, humanos, técnicos y directivos, para su sostenimiento en el largo plazo. La vigencia de un programa de extensión así como su amplitud, estará relacionada en forma directa con los recursos asignados para su funcionamiento.

B. IMPORTANCIA DE LOS DOS ENFOQUES

Las dos experiencias iniciales para la formación de extensionistas empresariales presentan algunas diferencias, especialmente en las características de los participantes que permiten adoptar dos enfoques completa-

mente diferenciados, en la aplicación del modelo del extensionista empresarial.

El primero de ellos que corresponde a la experiencia realizada en Nicaragua, estuvo orientado a la preparación de funcionarios, la mayoría de los cuales trabajaba en instituciones públicas. En el segundo, participaron pequeños empresarios guatemaltecos. La aplicación de uno cualquiera de esos enfoques, tiene implicaciones: (a) el cumplimiento de los prerequisites para su funcionamiento; (b) el costo de la extensión empresarial y, (c) el control de los resultados.

Funcionarios como extensionistas. Si se adopta el primer enfoque (caso Nicaragua), las implicaciones más importantes serán las siguientes:

En primer lugar, los prerequisites para el funcionamiento del programa se harán más perentorios. En efecto, un programa de tal naturaleza no podrá sobrevivir: sin el apoyo explícito del gobierno, o al menos de las instituciones que lo representan y en las cuales van a operar; sin la infraestructura institucional desde la cual preste sus servicios; o sin el apoyo directivo técnico y presupuestario para que el ejercicio de su función pueda hacerse en forma continua.

En segundo lugar, un programa continuado de asistencia gerencial a la PYME realizado por los funcionarios de las instituciones, resultará costoso si se remunera adecuadamente al extensionista, y si lo provee de los recursos físicos necesarios para la ejecución de su labor, y del ambiente organizacional para evitar una rotación muy alta entre los extensionistas.

En tercer lugar, la realización de un programa con funcionarios extensionistas, permite un alto grado de control sobre la trayectoria del servicio, sus resultados, así como la valoración más precisa del programa en el logro del desarrollo de la PYME, o en la identificación de nuevos problemas que puedan surgir en la marcha del mismo.

Empresarios como extensionistas. Utilizando los mismos criterios de comparación, los resultados del empleo de este enfoque (caso Guatemala) serían los siguientes:

Al preparar empresarios como extensionistas, no habrá necesidad del cumplimiento de los requisitos que se señalaron como imprescindibles en el caso anterior. En efecto, la organización de un grupo de empresarios cuya finalidad es la de apoyar en forma voluntaria a otros empresarios, no requiere del apoyo explícito del gobierno, ni de la existencia de la infraestructura institucional o del apoyo directivo, logístico y presupuestario para financiar el programa. En este caso, el apoyo a otros empresarios tendría un carácter más informal y dependería de la voluntad y espontaneidad de cada empresario preparado como extensionista, y no de la infraestructura institucional existente.

El costo de un programa de asistencia con base en empresarios extensionistas sería menor que el costo incurrido con funcionarios extensionistas. En efecto, la asistencia prestada por los empresarios, como en el caso de Guatemala, es de carácter voluntario.

En contraste con su bajo costo, este enfoque no permite el control más riguroso de los resultados de la asistencia, del crecimiento, o a la solución de sus problemas de la empresa asistida.

El volumen de asistencia conseguida a través de cada empresario, que puede dedicar sólo una fracción pequeña de su tiempo a tal actividad, será sustancialmente inferior al volumen de asistencia conseguido por un funcionario remunerado específicamente para cumplir esa función.

La decisión sobre el enfoque más apropiado tiene pues consecuencias relacionadas con la intensidad de asistencia que se decida otorgar, el volumen de recursos financieros disponibles para acometer este tipo de pro-

grama, y el grado de control que se desea ejercer sobre la marcha y resultados del mismo.⁴

6.7 Investigación Posterior

Muchas de las preguntas que surgieron a lo largo de la trayectoria de este estudio han quedado sin respuesta. Algunas de ellas pueden servir de guía en futuras investigaciones sobre el desarrollo de la PYME en Centroamérica.

A. LA FUNCION DE LOS FORMULADORES DE POLITICA

En el cuadro 1-7 se señaló la importancia de la política pública en el desarrollo de la PYME, y se presentó una lista esquemática del contenido de las principales leyes de apoyo al sector en la región. En el análisis de las estrategias de cada país abordado en el capítulo segundo, se mencionaba la falta de legislación, la no pertinencia o la precariedad de ésta como uno de los obstáculos al desarrollo de la PYME. Algunos países, como El Salvador mostraban su disposición a legislar ampliamente sobre el sector. Sin embargo, después de dos años en estudios, ésta no había superado el estatus de anteproyecto. Se pueden mejorar los procesos a través de los cuales la voluntad política se cristaliza en una legislación? Quiénes intervienen en ese proceso? Cuál es el papel que desempeña el formulador de las políticas? Aunque nos hemos referido al formulador de la política, éste no es un individuo en particular. La noción de for-

4. De la investigación no se desprende una marcada preferencia por uno de los dos enfoques. En Panamá por ejemplo, se pretende trabajar con "gremios" en los que se desarrollen a través de diversos mecanismos de apoyo mutuo, ideas y prácticas creativas para el aumento de la productividad. Las mejoras en la productividad, serían discutidas periódicamente por estos grupos, con base en ejemplos, que servirían como estímulos para que otros adoptaran esos cambios, o sugirieran nuevos.

mulador de política en el campo de las instituciones públicas, encierra la idea de conjunto de individuos entre los cuales pueden darse desacuerdos. Cómo se puede mejorar la coherencia entre la legislación relativa a la PYME y otros sectores de la economía?

B. LA DINAMICA DE LA ESTRATEGIA

Así como las políticas gubernamentales tiene origen no en un individuo en particular, sino en un conjunto de individuos, la formulación de una estrategia nacional es un proceso mucho más intrincado y complejo del que puede suponerse al examinar el esbozo de las estrategias por país, que se analizó en el capítulo segundo a partir de un esquema simplificado de once factores. Es muy probable, casi seguro, que en ningún país se haya llegado a ese conjunto estratégico predominante de una manera consensual y consciente. Es posible que ningún ministerio de planificación o industria, reconozca tal estrategia como suya o la de su ministerio. El conjunto estratégico es más bien la resultante de múltiples fuerzas e intereses con objetivos no necesariamente coincidentes. Resulta entonces no sólo de importancia académica, sino gerencial, conocer la dinámica a través de la cual se ha llegado a una determinada estrategia en cada país. Ese conocimiento puede suministrar información valiosa para facilitar la introducción de elementos del modelo II, o elementos autóctonos que refuercen esa estrategia para alcanzar el desarrollo de la PYME.

C. LOS PROGRAMAS

Este libro ha hecho énfasis en las características de los programas de asistencia a la dirección de las pequeñas y medianas empresas. La formación de extensionistas empresariales se presentó como una de las formas posibles de aumentar la efectividad de la asistencia a

través de funcionarios capacitados para dar un apoyo al empresario, orientando sus esfuerzos a verificar la viabilidad de la empresa en el largo plazo, y ayudando a conseguir este propósito con refuerzos y ajustes a la estrategia vigente. La posibilidad de mejorar la efectividad, muy seguramente puede conseguirse a través de otros programas, como el crédito; la creación de infraestructura física, los parques industriales, el apoyo a la formación de asociaciones gremiales, y los esfuerzos de motivación empresarial. No se han realizado en Centroamérica estudios comparativos sobre el impacto de estos programas. El interés de los gobiernos como de las instituciones internacionales de desarrollo, por el sector de la PYME, así como la necesidad intrínseca de apoyo requerido, otorga mérito a estudios en profundidad sobre programas en particular, como de la relación entre los mismos. Un estudio de esta naturaleza podría suministrar evidencias sobre las mezclas más adecuadas de programas.

D. ESTRATEGIA EMPRESARIAL

El capítulo tercero examinó las respuestas de pequeños y medianos empresarios nicaragüenses a las acciones de control creciente de parte de las instituciones públicas. Este examen mostró cuales eran las principales estrategias adoptadas en términos de producto, mercado, relaciones laborales y relaciones de los empresarios con estas instituciones. La naturaleza especial de la situación en Nicaragua hace que las observaciones obtenidas no sean extrapolables a ninguno de los otros países del área, cada uno de los cuales tiene características particulares. Cuáles son los factores de éxito en el manejo de la PYME en Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica? La respuesta a esta pregunta suministrará tanto a los formuladores de política como a los directivos de las instituciones y a los gerentes de programas en esas instituciones, pautas valiosas para el desempeño

más efectivo de su función. El campo para la investigación, es pues muy fértil, amplio, prácticamente inexplorado y francamente estimulante.

GLOSARIO DE ACRONIMOS

COSTA RICA

ADAPTE	Asociación de Ayuda al Pequeño Trabajador y Empresario.
ANDA	Asociación Nacional Prodesarrollo de la Artesanía.
BCCR	Banco Central de Costa Rica.
CADIN	Cámara de Industria de Costa Rica.
CANAPI	Cámara Nacional de Artesanía y Pequeña Industria de Costa Rica.
CIAN	Comisión Interinstitucional de Artesanía Nacional.
CINDE	Coalición Costarricense de Inicativas de Desarrollo.
CIPI	Comisión Interinstitucional de la Pequeña Industria.
COOPEPINARA	Cooperativa de Pequeños Industriales Artesanos y Artistas. R.L.

DGATPIA	Dirección General de Asistencia Técnica de la Pequeña Industria y Artesanía.
FODEIN	Fondo de Desarrollo Industrial.
FOV	Federación de Organizaciones Voluntarias.
FUCODES	Fundación Costarricense de Desarrollo.
IFON	Instituto de Fomento Municipal.
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje.
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica.
MIEM	Ministero de Industria, Energía y Minas.
OPV	Organizaciones Privadas Voluntarias y Similares.
EL SALVADOR	
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales.
CENAP	Centro Nacional de Productividad.
CONAES	Consejo Nacional de Empresarios Salvadoreños.
CONFES	Consejo Nacional de Fomento Empresarial.

FEDECACES	Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador de R.L.
FEDECREDITO	Federación de Cajas de Crédito.
FENAPES	Federación Nacional de la Pequeña Empresa Salvadoreña.
FIGAPE	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa.
FSV	Fondo Social de la Vivienda.
FSDVM	Fondo Salvadoreño de Vivienda Mínima.
FUNDASAL	Fundación Salvadoreña de Desarrollo.
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
INSAFOCOOP	Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.
SCIS	Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños.
SIAT	Servicio de Información, Investigación y Adecuación Tecnológica.
TECHNOSERVE	Servicios Técnicos.
GUATEMALA	
ALIANZA	Alianza para el Desarrollo Juvenil.

COGUANOR	Comisión Guatemalteca de Normas.
CORFINA	Cooperación Financiera Nacional.
FAPE	Fundación de Asistencia para la Pequeña Empresa.
GUATEXPO	Centro Nacional de Promoción de las Exportaciones.
HODE	Hogar y Desarrollo.
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad.
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación.
HONDURAS	
ANACH	Asociación Nacional de Campesinos de Honduras.
ANAR	Asociación Nacional de Artesanos.
ANDI	Asociación Nacional de Industriales.
ANMPI	Asociación Nacional de Mediana y Pequeña Industria.
CADERH	Consejo Asesor para el Desarrollo de Recursos Humanos de Honduras.
C.D.I.	Centro de Desarrollo Industrial.

CONSUPLANE	Consejo Superior de Planificación Económica.
FIA	Financiera Industrial y Agropecuaria.
FOGAPIN	Fondo de Garantía para la Pequeña Industria.
FONDEI	Fondo Nacional de Desarrollo Industrial.
I.D.H.	Instituto de Desarrollo Hondureño.
INFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional.
PROMECH	Programa de Mecanización Agrícola de Honduras.
NICARAGUA	
AERONICA	Aerolíneas Nicaragüenses.
AMLAE	Asociación de Mujeres Luisa Amanda Espinoza.
ANEPYME	Asociación Nicaragüense de Extensionistas para la Pequeña y Mediana Empresa.
ANICA	Asociación Nicaragüense de Conservas y Alimentos.
APACAM	Asociación de Pequeños Artesanos de Calzado de Masaya.

APP	Area Propiedad del Pueblo.
ATA	Asistencia Técnica Agropecuaria (Programa de FUNDE).
ATAF	Asistencia Técnica, Administrativa y Financiera. (Programa de FUNDE).
ATC	Asociación de Trabajadores del Campo.
ATEN	Asociación de Teneros de Nicaragua.
BANIC	Banco Nicaraguense. (Hasta marzo de 1986). Banco Nicaragüense de Industrias y Comercio. (A partir de entonces).
BCP	Banco de Crédito Popular.
BNP	Banco Nacional de Desarrollo.
BP	Banco Popular.
CADIN	Cámara de Industria de Nicaragua.
CECOOP	Centro de Entrenamiento Cooperativo.
CDS	Comité de Defensa Sandinista.
CIPIA	Comité Interinstitucional para la Pequeña Industria y Artesanía.
COIP	Corporación Industrial del Pueblo.

COOPET	Cooperativa de Pequeños Teneros.
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada.
CST	Central Sandinista de Trabajadores.
DIGECOOP	Dirección General de Cooperación.
ENIPREX	Empresa Nicaragüense de Promoción de las Exportaciones.
FED	Fondo Especial de Desarrollo.
FINAPRI	Financiera de Preinversiones.
FNI	Fondo Nicaragüense de Inversiones.
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional.
FUNDE	Fundación Nicaragüense de Desarrollo.
INEC	Instituto Nicaragüense de Estadística y Censos.
INPRHU	Instituto de Promoción Humana.
JRM	Junta de Reconstrucción de Managua.
MICOEX	Ministerio de Comercio Exterior.
MICOIN	Ministerio de Comercio Interior.

MIND	Ministerio de Industria.
MITRAB	Ministerio de Trabajo.
SINAFORP	Sistema Nacional de Formación Profesional.
SNOTS	Sistema Nacional de Organización del Trabajo y el Salario.

ORGANISMOS INTERNACIONALES

AITEC	Tecnología Apropriada Internacional.
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial.
CEE	Comunidad Económica Europea.
COSUDE	Cooperación Suiza para el Desarrollo.
DESWOS	Asociación Alemana para el Desarrollo Social y Vivienda.
FEDEPRICA	Federación de la Empresa Privada en Centroamérica.
IAP	Interamerican Foundation.

ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Teconología.
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
MCC	Mercado Común Centroamericano.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. (UNIDO).
SIECA	Secretaría Permanente del Trabajo General de Integración Económica Centroamericana.
USAID	United States Agency for International Development.
OTROS PAISES	
IRESKO	Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales. (España).

BIBLIOGRAFIA

I. General

ALIDE. "Cambio Tecnológico y Necesidades de Capitalización de la Pequeña Empresa". Documento presentado por el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) en el II Seminario Centroamericano y del Caribe sobre Promoción de la Pequeña Empresa. Tegucigalpa, Honduras. Octubre, 1985.

———. "Enfoque del Programa de Tecnologías Rurales (PTR) del Centro de Desarrollo Industrial en el Desarrollo de la Pequeña Empresa Rural", documento presentado en el II Seminario Centroamericano y del Caribe sobre Promoción de la Pequeña Empresa. Tegucigalpa, Honduras. Octubre, 1985.

———. "Experiencias obtenidas por el proyecto de mecanización agrícola a través de tecnología apropiada". Documento presentado por el Proyecto de Mecanización Agrícola CONSUDE-Honduras. PROMECH, en el II Seminario Centroamericano y del Caribe sobre Promoción de la Pequeña Empresa." Tegucigalpa, Honduras. Octubre de 1985.

———. *Financiamiento y Asistencia a la Pequeña y Mediana Empresa: Experiencias en Canadá y América Latina.*

- . “La Banca de Fomento y el Financiamiento de la pequeña empresa”. Documento presentado por la Secretaría General de ALIDE al II Seminario Centroamericano y del Caribe sobre la promoción de la pequeña empresa. Tegucigalpa, Honduras. Octubre de 1985.
- . “II Seminario Centroamericano y del Caribe sobre la promoción de la pequeña empresa”. Tegucigalpa, Honduras. Octubre de 1985.
- . “Seminario Hispano Andino sobre la Pequeña y Mediana Empresa”. Arequipa, Perú. Diciembre de 1977.
- Alvarado, Elmer O. “Pequeñas empresas rurales asociadas exportan: una experiencia”. Documento de Trabajo. ALIANZA: Guatemala, abril de 1985.
- ANMPI. “Estatutos”. Tegucigalpa, 1971.
- Ashe, J. “Assisting the Smallest Scale Economic Activities of the Urban Poor”. Cambridge, Mass. Action International/AITEC, 1980.
- Athos, Anthony G. y Coffey Robert E. *Behavior in Organizations: A Multidimensional View*.
- Austin James. *Agroindustrial Project Analysis*. John Hopkins University Press. 1981.
- . e Ickis C. John. “Managing After the revolutionaries have won”. HBR. Mayo-Junio, 1986.
- Bamberger, Michael, et. al., “Evaluación de proyecto de lotes y servicios, hechos y datos del Proyecto de El Salvador”. Documento de Trabajo No. 594, S, Washington, 1984.
- Banco de Guatemala. “Boletín Estadístico Enero-Mayo, 1985” Guatemala, 1985.

- . “Memoria de Labores, 1977”. Guatemala, 1978.
- BID. “Progreso Económico y Social en América Latina”. Washington. Informe de 1984.
- BIRF: “Informe sobre el Desarrollo Mundial”. Washington. 1983.
- CADERH. “Programa de Trabajo 1984-1987”, Tegucigalpa, 1984.
- C.D.I. “Actividades de la Dirección Ejecutiva de enero de 1984 al 16 de agosto de 1984”. Tegucigalpa, 1984.
- . “El Centro de Desarrollo Industrial y su contribución al desarrollo industrial y artesanal”. Tegucigalpa, agosto de 1984
- . “Qué hacía el CCTI, qué hace el CDI”. Tegucigalpa.
- CONSUPLANE. “Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986”. Tegucigalpa, 1982.
- CORFINA. “Ley orgánica de CORFINA”. Decreto 4672 del 1º de agosto de 1972. Guatemala, 1972.
- Chakravarthy, Balaji, S., “Adaptation: a Promising metaphor for Strategic Management”. *Academy of Management Review*. 1982, Vol. 7, No. 1.
- Dirección de Planificación Nacional. “Plan Nacional de Reconstrucción y Desarrollo 1975-1979”. Managua, 1975.
- Ewing, David W., Et al. *Writing for results*. New York, 1974.
- FEDEPRICA: “Estudio del Sector Privado en Centroamérica y Panamá”. Noviembre 1981.
- FENAPES. “Estatutos”. San Salvador. 1971.

- FIGAPE. "Memorias, 1978-1982". San Salvador.
- . "Un programa para el fortalecimiento de la pequeña industria Salvadoreña". Arthur D. Little. San Salvador. 1980.
- FONDEI. "Plan Operativo Anual 1984". Tegucigalpa, 1984.
- Fundación del Centavo. "Boletín Informativo No. 1". Guatemala, enero de 1983.
- . "Memoria 1983". Guatemala, 1984.
- Gilmore, Frank E. "La formulación de estrategia en la pequeña empresa". Biblioteca Harvard de Administración de Empresas. No. 35. 1974.
- González, Dorca de. "Programa de Desarrollo de la pequeña y mediana empresa en Honduras." Documento de trabajo. ANDI. Tegucigalpa. Junio de 1985.
- Guevara, Ruddy V. "Cooperativa de Ebanistas y Carpinteros de Jalapa". Trabajo de campo. Managua, julio de 1985.
- Harnecker, Martha. *El gran desafío*. Managua, 1983.
- Harrison, Roger y Berlew, David E. "Estilos Interactivos". Situation Management Systems, Inc. (C) 1977. Managua, febrero de 1980.
- Hernández, Alvaro. "Un programa de orientación y apoyo a los proyectos que proponen y realizan los propios productores rurales". Programa de Desarrollo Rural Integral. Documento de trabajo. AITEC. San José, julio de 1985.
- Hunt, Robert W. *The Evaluation of Small Enterprises Programs and Projects: Issues in Business and Community Development*. (AID Evaluation Special

Study No. 13). Illinois State University: june 1983.

Ickis, John C. en: *Bureaucracy and the Poor: Closing the gap*. Editado por David C. Korten y Felipe B. Alonso. West Hartford Conn. Kumarian Press. 1983. pp. 16-43.

IDH. "Informe semestral al BID. Julio-Diciembre de 1983". Tegucigalpa, 1984.

IICE. "Evolución de la Industria en Costa Rica durante el Primer Semestre de 1983 y Perspectivas para 1984", No. 03. Agosto de 1983.

INEC. "Nicaragua en Cifras". Managua, 1984.

INFORPRESS CENTROAMERICANA. "Análisis Económico y Político sobre la Región: Centroamericana, 1983".

———. Centroamerica, 1984-1986. Guatemala, septiembre de 1984.

———. Documento Especial: Guatemala, mayo 2, 1985. El Salvador, mayo 9, 1985. Honduras, agosto 22, 1984. Nicaragua, agosto 29, 1985. Costa Rica, junio 20, 1985.

Ingle, M.D. y Rondinelli, D.A. Assessing the viability of small industry support organization. *Modern Government National Development*. 1980.

INPRHU. "Informe de actividades 1982". Managua., 1983.

INTECAP. "Actividades de INTECAP". Guatemala, 1984.

———. "Actividades de INTECAP". Guatemala, 1984.

———. "La problemática de la pequeña empresa y sus posibles soluciones". Guatemala, 1978.

- Janne Henri. "Como enseñarle a la gente a adaptarse al cambio". *The Futurist*. Junio de 1981.
- Ketler, John P. y Schlesinger, Leonard, A. "Choosing Strategies for Change". *Harvard Business Review*. Marzo-Abril, 1979.
- La Gaceta, Diario Oficial, No. 95 del 29 de abril de 1980. Managua, 1981.
- . Diario Oficial No. 181 del 23 de agosto de 1981. Managua, 1981.
- Lanzas, Oscar. "Experiencia de la Cámara de Industria de Nicaragua en la pequeña industria alimenticia nicaraguense". (Caso: industria de la salsa). Documento de trabajo. CADIN. Managua, julio de 1985.
- Lawrence, Paul R. "Como tratar la resistencia al cambio." *HBR*, mayo-junio de 1954.
- Levitsky, J. "Cuestiones de Políticas Relativas a los programas de asistencia para el Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa: Examen de la experiencia del Banco Mundial con referencia especial a América Latina". BIRF. Washington. Abril 1985.
- Lledholm, C. (Michigan State University) Lecture to development studies program seminar. Washington, D.C., Agency for International Development. April 1981. Unpublished material.
- McClelland David y Winter David G. *Como se motiva el éxito económico*. UTHEA. México, 1970.
- McClelland D.C. *The Achieving Society*. New York, Free Press. 1967.
- Ministerio de Economía. "CENAP: Plan Operativo Institucional". San Salvador, 1984.

- _____. "Informe de la Dirección de Política Industrial." Guatemala 1985.
- Ministerio de Industria. "Elementos de Estrategia y de Política para la Pequeña Industria". Managua, abril de 1985.
- _____. "Evaluación enero-septiembre de 1985". Managua, 1985.
- _____. "Lineamientos para una estrategia de la Pequeña Industria". Managua, 1983.
- _____. "Plan anual operativo del Sector Industrial. 1984. Programa de Pequeña Industria y Artesanía". San José, 1984.
- Ministerio de Planificación. "Encuesta Industrial de 1982". San Salvador, 1983.
- Monje, Luis Alberto. "Programa de Gobierno 1982-1986"... Política Industrial. San José, 1982.
- Moore, F.J. "Some aspects of Industrialisation and Co-operative Development in Underdeveloped Areas". en: *Indian Economic Review*. Vol. 1, No. 4, 1953.
- Morse, Richard. "El empresario y la satisfacción de las necesidades de las comunidad" en *Desarrollo de Pequeñas Empresas Políticas y Programas*. Philip, Neck, OIT. Ginebra, 1978.
- Naciones Unidas. "Estudio Económico de América Latina 1980". Santiago de Chile, 1981.
- Neck, Philip A. *Desarrollo de Pequeñas Empresas: Políticas y Programas*. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. OIT. 1978.
- OIT. "Desarrollo de la Pequeña Empresa en el Istmo Centroamericano". Ginebra. 1981.

- . "Programas de Desarrollo de la Pequeña Empresa". Ginebra. 1982.
- Pareek, U. y Rao, T.V. *Developing Entrepreneurship*. Ahmedabad. Indian Institute of Management. 1978.
- Porter, Michael E., *Estrategia Competitiva: Técnicas para el análisis de sectores industriales y de la competencia*. Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., México. 1982.
- Ramirez, Julio Sergio. *The political rol or the private sector associations in Central America*. Thesis. Harvard University. Cambridge. Massachusetts. September, 1985.
- SEGEPLAN: "Plan Nacional de Desarrollo 1984-1986". Guatemala, 1984.
- Schein, Edgar H. *Consultoría de Procesos: Su papel en el Desarrollo Organizacional*. Fondo Educativo Interamericano, S.A.México, 1973.
- SIECA. "Estadísticas Microeconómicas de Centroamérica". Septiembre de 1980 y junio de 1984.
- . "La Pequeña Empresa en Centroamérica". Octubre de 1985.
- . "Series Estadísticas Seleccionadas de Centroamérica". N 19. Diciembre de 1984.
- Singer, M. "Religion and Social Change in India: The Max Weber Thesis, Phase three". *Economic Development and Cultural Change*. July, 1966.
- SLAMP. "Primer Simposio Latino-Americano e Do Caribe de Pequeña e Mediana Empresa". Rio de Janeiro, Brasil. Junio de 1977.
- Stein, Alfredo. "La experiencia de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, con mi-

cro y pequeños empresarios". Documento de trabajo. FUNDASAL. San Salvador. Julio de 1985

Stepanek, J.E. "An entrepreneurial approach to accelerate small industry development in selected indian Districts". OIT. Abril de 1986

———. "Estrategias para acelerar el desarrollo de la pequeña industria" en: Desarrollo de Pequeñas Empresas. Políticas y Programas. Philips Neck. OIT. Ginebra.

Tapia, P. Fidel. "Industria del vestuario. La Elegancia". Trabajo de campo. Managua, Julio de 1985.

The American University. Area Handbook series. "Costa Rica A country study". Prefacio.

The 1974 Annual Handbook for Groups Facilitators. University Associates Publishers Inc.

Thiertart, R.A., Y Vivas R. "Success Strategies for Declining Activities". Documento mimeografiado. Marzo, 1982 (Universidad de París).

USAID. United State Agency for International Development. "Review of export and investment legislation of El Salvador". Stephen Lande and John Greenwald. El Salvador, diciembre, 1983.

Uyterhoeven Hugo, E.R. *Strategy and Organization: Text and cases in general management.* Homewood, 111, Irwin, 1973.

World Bank. New Research: Small Scale Enterprise Development. *Research News.* January 1980.

II. INCAE. Casos de estudio; documentos de investigación; notas técnicas.

- Astorga, Balbino. "EL MIND y la pequeña industria en Nicaragua". Documento de investigación. Managua, enero de 1986.
- Bergner, Louis. "Tenkoo". Caso de estudio. Managua, 1984.
- Exprúa, José A. "Diagnóstico General de la Situación de la Pequeña y Mediana Empresa en El Salvador". Documento de investigación. Managua, diciembre de 1984.
- . "El acceso al crédito formal para la pequeña empresa". Nota técnica. Managua, abril de 1985.
- . "Guía para la elaboración de un estado de pérdidas y ganancias, proyectado para una pequeña empresa". Nota técnica. Managua, abril de 1985.
- . "Guía para la elaboración de un flujo de caja para una pequeña empresa". Nota técnica. Managua, abril de 1985.
- . "Guía para la evaluación del clima organizacional en una empresa pequeña". Nota técnica. Managua, abril de 1985.
- . "Panadería la Selecta". Caso de estudio. Septiembre de 1983.
- . "Transportes Mar S.A." Caso de estudio. Managua, abril de 1985.
- Gómez, Eduardo. "Diagnóstico General de la situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Costa Rica". Documento de investigación. Managua, abril de 1985.
- . "Laboratorios Panzyna". Caso de estudio. Mana-

gua, abril de 1985.

- . "Micoín y la Pequeña Empresa". Caso de estudio. Managua, septiembre de 1985.
- Gómez, Eduardo y Leguizamón, Francisco A. "Programa de Pequeña y Mediana Empresa. Nicaragua. Identificación de Oportunidades". Documento de investigación. Managua, agosto de 1984.
- Gómez, Francisco J. "Conceptos básicos de mercadeo de productos industriales". Mota técnica. Managua, marzo de 1985.
- . "Diagnóstico General de la situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Honduras". Documento de investigación. Managua, noviembre de 1984.
- . "Esquema de adopción de innovaciones". Nota técnica. Managua, marzo de 1985.
- . "Estetinio Zelaya". Caso de estudio. Managua, abril de 1985.
- . "Fábrica de suéteres Taymari. (A), (B)". Caso de estudio. Managua, enero de 1985.
- . "Guía para el planeamiento de mercadeo en pequeñas empresas". Nota técnica. Managua, abril de 1985.
- . "Guía para el uso del punto de equilibrio en el planeamiento de mercadeo en pequeñas empresas". Nota Técnica. Managua, abril de 1985.
- . "Guía para la aplicación de los conceptos básicos de planificación, presupuestación y control en pequeñas empresas". Nota Técnica. Managua, abril de 1985.
- . "Video-case MIGSA (B)". Managua, marzo de 1986.

- Gómez, Francisco J. y Leguizamón, Francisco A. y otros. "El Extensionista Empresarial. Evolución del modelo y primeros resultados". Caso de estudio. Managua, enero de 1986.
- Gómez Francisco J. y Mena, Jacinto. "Diagnóstico General de la situación de la Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala". Documento de investigación. Managua, Junio de 1985.
- Ickis, John C. "Tencal". Caso de estudio. Managua, 1986.
- Ickis, John C., Lagos, Carlos R. et al. "Fundación Nicaragüense de Desarrollo. Estudio para el desarrollo institucional". Documento de investigación. Managua, marzo de 1980.
- Jácome, Edgar. "Veterinaria Agrocomercial VACC; S.A. (A), (B)". Caso de estudio. Managua, 1984.
- Larraz, María J. y Lindenberg, Marc. "Nicaragua: Problemas actuales". Documento de investigación. Managua, octubre de 1983.
- Leguizamón, Francisco A. "Características predominantes en el hombre de empresa. Identificación de un perfil". Nota Técnica. Managua, diciembre de 1983.
- . "Diagnóstico General de la Pequeña y Mediana Empresa en Nicaragua". Documento de investigación. Managua, diciembre de 1984.
- . "El Extensionista Empresarial. Hacia un enfoque participativo". Nota técnica. Managua, 1985.
- . "Fábrica de confecciones la Elegante". Caso de estudio. Managua, septiembre de 1984.
- . "Guía para la formación de la estrategia en una empresa pequeña". Nota Técnica. Managua, abril de 1985. Con base en Frank Gilmore. *Biblioteca*

Harvard de Administración de Empresas. 1974.

- . “Guía para realizar un análisis sectorial para empresas pequeñas y medianas”. Nota Técnica. Managua, abril de 1985. Preparada con base en: *Estrategia Competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*, de Michael E. Porter. C.F.C.S.A. México, agosto de 1982.
- . “Identificación de las percepciones del empresario para el análisis y diagnóstico de la empresa”. Nota Técnica. Managua, marzo de 1985. Con base en el documento de trabajo del Profesor José María Rodríguez, N 1342. IESE. 1981.
- . “Instituto de Apoyo a la Pequeña Empresa. IAPE. Problemas en las comunicaciones”. Caso de estudio. Managua, enero de 1985.
- . “MIGSA (A)”. Caso de estudio. Managua, 1986.
- . “Pizza María (A), (B)”. Caso de estudio. Managua, abril de 1985.
- . “Plásticos de Corteguay” Caso de estudio. Managua, septiembre de 1984.
- . “Productos veterinarios de Coronado. (PROVECO)”. Caso de estudio. Managua, septiembre de 1984.
- Mayorga, Francisco J. “Nicaragua: Trayectoria Económica, 1980- 1984. Algunas apreciaciones”. Documento de investigación. Managua, julio de 1985.
- Monterrey, Nidia P. de, Gómez, Eduardo y otros. “Naturra Soya”. Caso de estudio. Managua, 1983.
- Peralta, Gerardo. “Estéreo Ltda. (A), (B), (C)”. Caso de estudio. Managua, diciembre de 1983.
- Polanco, Clara. “Agropecuaria El Panamá”. Caso de es-

- tudio. Managua, septiembre de 1983.
- Prottas, David. "Sabrosela Pies". Caso de estudio, Managua, 1976.
- Rodriguez, Leonel. "FONDEI; Un banco de segundo piso". Caso de estudio, San José, 1984.
- Rooses Jeannette. "Cerachina". Caso de estudio. Managua, marzo de 1985.

INDICE

<i>Agradecimientos</i>	9
<i>Prólogo</i>	13

Capítulo 1

La pequeña y mediana empresa en Centroamérica	17
----------------------------------------------------------------	-----------

1.1 Introducción	19
1.2 Definición	23
1.3 Importancia de la PYME	26
1.4 Factores en el desarrollo de la PYME	32
1.5 Los factores y las respuestas: La situación centroamericana	81
1.6 Estrategia para el desarrollo	84
1.7 Hipótesis	92
1.8 Metodología	94

Capítulo 2

Estrategias y estructuras para el desarrollo de la PYME en Centroamérica	105
-------------------------------------------------------------------------------------------	------------

2.1 Introducción	107
2.2 Guatemala	109
2.3 El Salvador	124
2.4 Honduras	141
2.5 Costa Rica	162
2.6 Nicaragua	183

Capítulo 3

Los Empresarios y sus estrategias 213

- 3.1 Confrontación
Caso: Empresa agropecuaria El Panamá 217
- 3.2 Aislamiento
Caso: Natura Soya 221
- 3.3 Cooperación
Caso: Industrias El Bosque 225
- 3.4 Negociación
Caso: Pizza María 228
- 3.5 Respuestas múltiples
Caso: Tencal 233
- 3.6 Las relaciones y las estrategias 240

Capítulo 4

Las Agencias y sus programas 247

- 4.1 Principales programas de apoyo
de la PYME en Centroamérica 251
- 4.2 Coincidencias y discrepancias
en la identificación de necesidades 263
- 4.3 Enfoque predominante en los servicios 273
- 4.4 Tipo de relación predominante.
Instituciones-empresarios 273
- 4.5 Estrategia, programas y formas
de relación; una visión del conjunto 274
- 4.6 El conjunto ideal y la situación
centroamericana 280
- 4.7 El talón de Aquiles: la ausencia del
vínculo Agencia-empresario 282

Capítulo 5

El extensionista empresarial 289

- 5.1 El extensionista empresarial: definición y perfil
ideal 291

5.2 El agente como extensionista (Nicaragua)	299
5.3 El empresario como extensionista	314
5.4 Dos enfoques	321

Capítulo 6

Conclusiones	323
6.1 El contexto	328
6.2 Las estrategias	329
6.3 Los programas	330
6.4 Coincidencias y discrepancias	331
6.5 Relación empresarios-agencias	332
6.6 El extensionista empresarial	333
6.7 Investigación posterior	339
Glosario de Acrónimos	343
Bibliografía	353