

FOMENTO A LA INDUSTRIA MEDIANA Y PEQUEÑA EN MÉXICO: 1983-1988

Jorge Máttar Márquez

INTRODUCCIÓN

En el transcurso de la década de los años ochenta, el desarrollo del sector manufacturero se detuvo bruscamente. Después de experimentar tasas de crecimiento promedio anual de alrededor de 7% en las dos décadas anteriores, el producto manufacturero se situó, al término de 1988, en un nivel inferior al de 1981.¹ El empleo industrial descendió en 1987 17% respecto a 1981, mientras que la inversión fija bruta total en 1987 sólo alcanzó 60% de lo realizado en 1981.²

Atrapada en el marco de una política macroeconómica contraccionista, la política industrial ha sufrido una drástica disminución de su papel como impulsora del desarrollo. El intervalo recesivo —impuesto según la política oficial como condición necesaria para propiciar los cambios estructurales en la industria— se amplió cuando menos hasta 1988, produciendo una severa contracción en la demanda y, por lo tanto, una reducción sensible del efecto promotor de dicha política.

En este trabajo se pretende analizar el desempeño de una de las expresiones más importantes de la política industrial reciente: el fomento a la industria mediana y pequeña (IMP), un sector que, por su presencia en amplios sectores de la industria y por su importante contribución al empleo y al producto, ha sido considerado tradicionalmente prioritario por la política económica.

Aunque las condiciones recesivas que experimenta la economía han impuesto restricciones para el aprovechamiento cabal del fortalecimiento de los programas de fomento, es innegable su contribución en beneficio de las pequeñas unidades, tema que representa el rasgo central del trabajo y que se organiza como sigue.

En la primera sección se discute la racionalidad de la política de fomento, señalando algunos rasgos de la “nueva” pequeña industria en otros países, que sirven para sustentar la pertinencia de los programas de fomento. En la segunda sección se presentan algunos elementos generales de la política de fomento en otras naciones. En particular se considerarán brevemente las características de los programas en tres países: Brasil, Japón y la India, los que proporcionan aportes interesantes y útiles para el caso mexicano.

En la tercera sección se recapitula de manera sucinta acerca de las particularidades de la IMP en México. Se analizan

¹ Para alcanzar el nivel de 1981, el producto manufacturero tendría que haber crecido 3.3% en 1988.

² Cifras calculadas con base en Indicadores Económicos del Banco de México.

los cambios en la estructura de tamaño ocurridos en los 20 años previos, y se comenta su desempeño reciente. La política de fomento a la pequeña industria es el tema de la cuarta sección. Se destacan los antecedentes que condujeron en 1985, a la expedición del Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña (PRODIMP), y se exponen las principales características de este Programa, incluidos sus instrumentos. Asimismo, se discute la Ley de Fomento a la Micro Industria, promulgada en enero de 1988.

La quinta sección se dedica a la evaluación preliminar de la política de apoyo, haciendo hincapié en las áreas donde se produjeron resultados significativos, y presentando, en donde no hubo gran avance, algunas hipótesis y sugerencias al respecto. Por último, en la sexta sección se exponen las conclusiones y recomendaciones surgidas del trabajo.

Además de ofrecer un panorama del estado actual de la política de fomento a la industria mediana y pequeña, este trabajo persigue estimular el debate acerca del papel que debe cumplir esa política y del tipo de inserción que estos establecimientos pueden tener dentro del sector manufacturero, con el fin de hacer compatibles y complementarias las actividades de los diversos agentes dentro del sector industrial.

I. ¿POR QUÉ DEBE EXISTIR LA POLÍTICA DE FOMENTO A LA IMP?

El fomento de los establecimientos menores ha sido tradicionalmente una pieza decisiva de la política industrial. En prácticamente la totalidad de los países existen —desde las primeras fases de la industrialización— programas específicamente dirigidos a estimular el desarrollo de estas unidades. Los mecanismos de apoyo son variados, haciendo hincapié en áreas específicas de acuerdo con las prioridades y condiciones particulares de cada nación, como su grado de desarrollo, su orientación productiva y el ciclo económico.

Aunque en la mayoría de los países existen estos programas, es poco frecuente encontrar una justificación de su existencia, como si el apoyo a estas empresas fuera deseable por sí mismo. La teoría económica aporta relativamente poco, pues por lo común no trata de manera específica a los establecimientos de menor tamaño. Tradicionalmente, la teoría considera una firma o empresa representativa, la cual cumple una serie de supuestos que, en todo caso, serían aproximadamente válidos para la gran industria, pero definitivamente no para la IMP.

En particular, los objetivos de las empresas pueden variar

según el tamaño: es factible que una empresa mediana o grande se proponga maximizar sus ganancias o apropiarse de porciones cada vez mayores del mercado; sin embargo, para una empresa familiar, los objetivos pueden ser simplemente emplear a los miembros de la familia y satisfacer necesidades básicas de consumo, lo cual, en muchos casos, sería suficiente para obtener un nivel de bienestar deseado.

¿Cuál es la justificación, entonces, de la existencia de una política industrial específica para la IMP?

Antes de intentar responder a esta pregunta, es pertinente puntualizar brevemente el auge reciente que experimentan estos establecimientos en gran número de países.

En las dos décadas pasadas se han producido transformaciones de gran trascendencia en la industria mundial. Estos acontecimientos están modificando, a su vez, la estructura productiva de los países donde se presentan con mayor intensidad, así como la de los que reciben, en diversos grados, el choque de este acontecer.

Estos acontecimientos tienen como base el acelerado desarrollo de la ciencia y la tecnología en los años recientes, lo que ha permitido utilizar nuevos materiales, implantar el diseño y manufactura de productos mediante computadoras (CAD y CAM, respectivamente), desarrollar y difundir el uso de sistemas de información e informática y hacer viable la producción de miles de mercancías en establecimientos de tamaño pequeño.

En efecto, la concepción tradicional de la producción en gran escala como algo deseable se ha modificado en razón de las ventajas que presenta la producción en pequeñas unidades en amplios sectores de la manufactura. En muchos casos, las economías de escala ya no se realizan en la planta misma, sino que pueden trasladarse a numerosas unidades pequeñas vinculadas entre sí, y que forman cadenas productivas que permiten incrementar la eficiencia y productividad. Esto es imposible en muchas empresas grandes, donde son frecuentes los problemas de elevada capacidad ociosa, disputas laborales, errores en la planeación, escasa flexibilidad y limitada adaptabilidad a nuevos productos y procesos.³

A la par de estos cambios, el auge de la IMP ha sido articulado, en diversos países, con el reforzamiento de los programas de fomento y su continua revisión y ampliación. Japón, Brasil y la India son ejemplos interesantes de ello, por lo que posteriormente se trata de los mismos. Dentro de estos programas destaca la desregulación de los establecimientos menores, elemento fundamental que enseguida se aborda.

En general, la empresa grande cuenta con una infraestructura administrativa que le permite desahogar con relativa rapidez los asuntos que cotidianamente tiene que resolver en las oficinas gubernamentales. Entre más pequeña es la empresa, menor es la capacidad administrativa; por ello, los establecimientos menores enfrentan continuamente cuellos de botella originados en la tramitación, y que posteriormente se generalizan a otras áreas, como son la producción, las ventas, el abastecimiento, etcétera.

³ Lo reciente de estos acontecimientos, así como su continuo desarrollo, impide saber, en definitiva, cuál será su efecto duradero en la IMP. Véase ONUDI (1986).

Este fenómeno se agudiza cuando una sola persona realiza la gestión de la empresa, lo que sucede en miles de establecimientos de tamaño micro, exacerbando las debilidades de estas empresas en este ámbito.

Lo anterior ilustra la diferencia estructural entre una empresa grande y una pequeña. Los problemas no surgen a causa de la ineficiencia de la pequeña, sino debido a factores atribuibles solo a la diferencia de tamaño. Así, resulta factible sugerir la implantación de mecanismos simplificados para la realización de trámites.

En el terreno propiamente de la política industrial, las siguientes razones justifican la existencia de programas de apoyo destinados a la IMP:

- i) Sin los apoyos específicos a una pequeña empresa, en general sería imposible su transformación —en muchas ocasiones deseable— en unidades medianas o grandes, cancelando así sus posibilidades de crecimiento y, por lo tanto, de ofrecer bienes y empleo a la población.
- ii) Las pequeñas empresas se localizan tradicionalmente en sectores y regiones prioritarios y estratégicos, que atienden necesidades de bienes de consumo generalizado y con una presencia importante en zonas típicamente rurales.
- iii) La baja inversión que requieren las pequeñas empresas en relación con el número de puestos de trabajo que generan. Además, las inversiones fructifican en cortos periodos.
- iv) Aunque no se trata de un fenómeno generalizado, la pequeña industria, en ciertos casos, aporta dosis significativas a la innovación y al desarrollo tecnológico.⁴
- v) Estimulan el espíritu empresarial local.
- vi) Constituyen el único modo de producción en numerosas poblaciones rurales, generando empleos y contribuyendo a frenar la excesiva concentración de la industria.
- vii) Aprovechan recursos humanos y materias primas de la localidad, ahorrando costos en su transporte.
- viii) Representan un primer escalón en el proceso de calificación de la mano de obra, especialmente la proveniente del campo.
- ix) Utilizan mayoritariamente insumos nacionales y, por lo tanto, no dependen de las importaciones.

Todas estas características están presentes, en mayor o menor grado, en la IMP de cualquier país desarrollado o en vía de serlo.

Pensamos que la política de fomento a los establecimientos menores debe existir siempre y cuando persiga *mejorar su desempeño de manera duradera*.

En muchos estudios y opiniones prevalece la visión de que la IMP es por definición ineficiente, opera con baja productividad y, por lo tanto, no puede acceder a los mercados internacionales. Esta concepción, que puede ser cierta en general, no necesariamente debe perpetuarse.

⁴ De acuerdo con un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la mayor parte de las innovaciones tecnológicas en los años setenta se realizó en establecimientos pequeños.

No existe, en principio, razón fundamental para que estas unidades no resuelvan sus problemas y accedan, así, a mejores niveles de competitividad. La política de fomento debe tender, entonces, a eliminar las dificultades que, en razón de su tamaño y no de su presunta ineficiencia crónica, enfrentan los establecimientos de menor tamaño. La micro-pequeña industria es, en muchos casos, un primer escalón productivo que necesita apoyos cuando inicia operaciones.

Posteriormente, una vez salvadas las dificultades que toda nueva empresa debe enfrentar, ya no se requerirían ciertos apoyos especiales, entre éstos, las facilidades administrativas que debieron existir para iniciar una nueva empresa.

La política de apoyo a la IMP debe ser dinámica, ajustándose a las cambiantes condiciones del país y a los objetivos de la política macroeconómica. Aun cuando debe buscar ser amplia, también debe ser selectiva, en términos de regiones, sectores y tamaños.

La extensa cobertura sectorial y regional de la IMP implica una elevada complejidad en su comportamiento y problemática, por lo que es imposible pretender la solución de los problemas de cada empresa. Las prioridades nacionales tendrán que fijarse anticipadamente y debe encontrarse la justa inserción de la IMP para ayudar al logro de los mencionados objetivos.

La existencia de un marco institucional de fomento a la IMP no es garantía de su buen desempeño. Además de la labor de cada empresario en su negocio, deben existir coherencia y complementariedad entre la promoción de estas empresas y las políticas macroeconómica e industrial. Ello adquiere mayor relevancia al recordar que la IMP se encuentra en prácticamente todos los sectores de la manufactura, por lo que su vinculación con las políticas sectoriales es evidente.

En un apartado posterior se analiza este tema respecto de México; por ahora puede decirse que hay algunos signos contradictorios entre la política macroeconómica (de corte contraccionista) y la de la industria mediana y pequeña que, como nunca antes, se impulsó vigorosamente durante los recién pasados cinco años.

Por último, la política de fomento debe perseguir el desarrollo *integral* de las empresas a las que está dirigida. Por ello, debe abarcar todos los instrumentos necesarios para promover la realización de tal objetivo. No basta el apoyo fiscal y financiero, que en ocasiones sólo sirve para resolver problemas de coyuntura, sin lograr la solución duradera del problema original. Una IMP típica requiere de instrumentos diversos para mejorar su desempeño, en el campo de la gestión empresarial, tecnológica, organización, acceso a mercados, etcétera.

Desde luego que la intensidad en el uso de estos instrumentos varía según el sector, tamaño, edad, etc., de las empresas, pero, en todo momento, debe existir la infraestructura institucional que ofrezca un amplio panorama de instrumentos a la IMP, los cuales se orienten a eliminar los obstáculos que impiden su sano desarrollo.

II. ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE FOMENTO A LA IMP EN OTROS PAÍSES. LOS CASOS DE JAPÓN, BRASIL Y LA INDIA

En prácticamente todos los países existen programas de fomento para el desarrollo de la IMP, las características de estos programas dependen, entre otros factores, del nivel de industrialización alcanzado, de la dotación de recursos humanos y materiales, del patrón de desarrollo adoptado, de condiciones de coyuntura, etc. Así, es posible observar que en países desarrollados prevalecen políticas con escasa dosis de subsidios, tendientes a aligerar las diferencias estructurales que, en favor de la gran empresa, existen entre ésta y la industria mediana y pequeña.

Los instrumentos son muy variados; siempre se recurre al crédito preferencial y los estímulos fiscales y, en menor grado, al apoyo tecnológico, de mercados, asistencia técnica, capacitación empresarial y de la mano de obra.

En esta sección se exponen algunas características generales de la política de apoyo a la IMP en tres países que muestran rasgos interesantes y contrastantes y que, al mismo tiempo, han contribuido decisivamente al desarrollo de las pequeñas empresas. Ello sirve como preámbulo a la discusión de los diversos instrumentos de fomento que existen en gran número de naciones.

El caso de Japón es particularmente ilustrativo. Su acelerado crecimiento desde la posguerra lo ha llevado a consolidar una economía que exportó, en 1987, más de 200 mil millones de dólares, cifra sólo inferior a la lograda por Alemania Federal. Este dinamismo se ha sustentado en un amplio tejido de industrias pequeñas y medianas que participan eficientemente mediante el mecanismo conocido como subcontratación, que se analiza posteriormente.

En Japón existen más de 6 millones de empresas pequeñas y medianas en los sectores secundarios y terciarios, que equivalen a 99.4% del total de establecimientos. En ellos, se ocupan casi 40 millones de personas (81.4% del empleo total) y se genera 61.5% de la producción.

La definición de IMP en ese país incluye a todos los establecimientos con menos de 300 empleados que no rebasen los 100 millones de yenes de capital.

Existe en Japón una gran variedad de leyes y disposiciones gubernamentales para promover el desarrollo de la IMP. La Ley Fundamental para las Pequeñas y Medianas Empresas, publicada en 1963, expresa con claridad el espíritu de fomento a estos establecimientos, lo que ha dado un impulso notable a su productividad y eficiencia. Algunos elementos destacados de esa Ley y de los programas de apoyo son los siguientes:

- i) El objetivo general es promover el crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en coordinación con el del resto de la economía y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los trabajadores. Se trata de incrementar la productividad y *corregir* problemas típicos de la IMP por medio de acciones gubernamentales dirigidas a *rectificar* las des-

ventajas de estas empresas, causadas por restricciones económicas originadas en su menor tamaño.

- ii) La Ley estipula que el gobierno debe actuar en todos los ámbitos para lograr los siguientes objetivos particulares: modernización de la planta industrial, mejorar la tecnología, hacer más eficiente la gestión empresarial, incrementar la demanda, apoyar la relación entre obreros y empresarios y el bienestar de los primeros, asegurar la existencia de oportunidades justas para los empresarios pequeños y medianos.
- iii) En la Ley se señala la obligación de que las empresas incrementen su productividad y propicien las condiciones necesarias para adaptarse de manera incesante a los cambios económicos y tecnológicos. Esto ha significado en la práctica una permanente reestructuración industrial en Japón, que, en especial durante los años ochenta, ha aprovechado fructíferamente el acelerado desarrollo tecnológico.
- iv) La Ley establece que los órganos administrativos y las asociaciones de pequeños empresarios deben superarse continuamente e instituye el Consejo para la Política de la Pequeña y Mediana Empresa. Ello permite obtener opiniones de grupos muy variados y emprender acciones surgidas a partir de sus estudios y discusiones.
- v) Se han emitido incontables leyes, disposiciones, decretos, que conforman la política de apoyo con las condiciones económicas. Esto se ejemplifica con la instrumentación de medidas de apoyo de emergencia en favor de la IMP, a raíz de la crisis energética de 1973.

Tal vez el más interesante mecanismo de fomento a la IMP en Japón es la subcontratación, mediante este instrumento ha sido posible integrar a miles de empresas pequeñas en la producción de otros tantos bienes manufacturados que inundan no sólo el mercado japonés, sino principalmente el internacional. Posteriormente se abundará al respecto.

En América Latina, Brasil es quizá el país que con la experiencia más interesante en el terreno del fomento a la pequeña y mediana empresa. A diferencia de otros países de la región, Brasil cuenta desde hace muchos años con una sólida infraestructura gubernamental para impulsar el desarrollo de la IMP, que, además, siempre ha intentado ser congruente con la política macroeconómica. No obstante los vaivenes políticos que afectan a la nación desde hace décadas, se ha logrado mantener un esquema de desarrollo que coloca a su industria en niveles competitivos internacionalmente en amplios sectores de la manufactura.

En el pasado reciente, el comportamiento de la IMP ha sido relevante. Después de la recesión experimentada en 1981-1983, la economía brasileña creció a un promedio anual de alrededor de 7% en 1984-1988. Mientras que, en 1984, tal dinamismo se debió principalmente al auge de las exportaciones, en 1985-1988 la explicación básica se encuentra en la expansión del mercado interno, lo que, a su vez, se tradujo en un renovado crecimiento de la IMP, pues la mayor parte de la producción de estas empresas se consume en el país.

Tan sólo en 1986 se crearon más de 500 mil establecimientos pequeños y medianos (incluidos servicios), lo que significó un incremento de 20% respecto a 1985. Se estima que, en 1986, se generaron cerca de 2 millones de empleos directos y que se invirtieron alrededor de 5 mil millones de dólares (De Tarso, P., 1988). Estas cifras proporcionaron una aproximación de la importancia de la IMP en Brasil. Actualmente representa 99.8% de los establecimientos, 84% del empleo, 71% de los salarios y 73% de la producción industrial.

El Centro Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (CEBRAE) es el organismo gubernamental encargado de fomentar el desarrollo de dichas empresas. Su ámbito sectorial incluye la agricultura, la industria, el comercio y los servicios. Para la operación de sus programas cuenta con una red de 26 Centros Estatales de Apoyo (CEAG) a las empresas pequeñas y medianas. El sistema CEBRAE-CEAG actúa con un elevado grado de autonomía, descentralizadamente y en coordinación con otros organismos públicos y asociaciones empresariales, lo que permite una gran flexibilidad y capacidad de ajuste a las condiciones regionales y sectoriales.

En el sistema existen cuatro instrumentos fundamentales para el desarrollo de las empresas: gestión empresarial, crédito, apoyo tecnológico y acceso a mercados.

Una particularidad interesante de la política del CEBRAE es su continua retroalimentación con las empresas que atiende. Ello ha propiciado un mejor conocimiento de la realidad de éstas y, por lo tanto, una continua adecuación de la política de apoyo.

En un nivel diferente al de los cuatro instrumentos mencionados, existen otros tantos grupos de acciones que, al cruzarse con los instrumentos, configuran la orientación general de las políticas. Las acciones son las siguientes:

- i) Atención para todo el segmento de pequeñas y medianas empresas del país. Ello se logra mediante la expedición de leyes, nuevas políticas e instrumentos, entre otros mecanismos. Ejemplos de ello son la reducción y cancelación de trámites administrativos, los programas de compras del Estado y, muy recientemente, la promulgación del estatuto de la microempresa, ordenamiento legal que concede apoyos especiales a las empresas cuyas ventas no rebasen los 75 mil dólares al año, aproximadamente.
- ii) Atención dirigida a sectores específicos, microrregiones prioritarias y a la creación de empleos e ingresos. En este caso se actúa junto con otras dependencias públicas, tratando de unificar criterios en la asignación de prioridades a los sectores y regiones.
- iii) Atención directa a dificultades particulares de miles de pequeñas y medianas empresas. El propósito es proporcionar tratamiento integral a la problemática de las empresas (capacitación gerencial, tecnología, financiamiento, mercados). Durante 1986, el sistema CEBRAE-CEAG atendió directamente a más de 69 mil empresas en todo el país, correspondiendo a las regiones atrasadas del

nordeste más de la mitad de esa cifra. El 70% del apoyo se concentró en el área de gestión empresarial. Los servicios de extensión tecnológica (productividad, control de calidad, conservación de energía) respaldaron a cerca de 3 mil empresas. Se considera que, en los diversos programas del CEBRAE, 70% correspondió a la micro-empresa.

- iv) Acciones de apoyo, tales como estudios e investigaciones, desarrollo de recursos humanos, sistemas de información y cooperación técnica. El CEBRAE posee un importante acervo bibliográfico que está a disposición de los empresarios. Por otro lado, existe una red nacional de información que publica mensualmente datos socioeconómicos e indicadores de la coyuntura en que se encuentran las empresas pequeñas. Ello permite un seguimiento de su comportamiento y contribuye a la toma de decisiones, tanto del sector público como de los propios empresarios.

La India es otro caso interesante que justifica un breve comentario. Este país, cuya fuerza de trabajo rebasa los 300 millones de personas, y cuyo sector manufacturero emplea casi 8 millones, dispone de un sistema de apoyo a la pequeña industria bastante desarrollado, que ha contribuido a que el número de ellas se haya incrementado de 60 mil (1950) a más de un millón (1982-1983). La cantidad de empleados en estos establecimientos creció, entre 1973-1974 y 1982-1983, de 4 millones a 7.9 millones de personas.

Las pequeñas industrias contribuyen con 49% del producto y aproximadamente 40% de las exportaciones industriales (UNIDO, 1985).

Las características de un país como la India han contribuido al desarrollo de pequeñas unidades productivas. En efecto, las grandes necesidades de empleo que demanda una población tan elevada, que crece en millones cada año, han encontrado tradicionalmente una respuesta en los establecimientos pequeños, en donde, con una relativamente menor dotación de recursos financieros y técnicos, es posible crear puestos de trabajo productivos en las numerosas localidades rurales que existen en el país.

El convencimiento de la opción de desarrollo mediante estas unidades se manifiesta en la gran prioridad que tiene, dentro de la política económica, el fomento a la pequeña industria. El Ministerio de Industria y Asuntos Empresariales se encarga del diseño global de la política de apoyo a la IMP, de donde surgen oficinas especializadas que promueven los diferentes instrumentos que están a disposición del subsector. Cada estado cuenta, además, con un organismo encargado de interpretar los lineamientos generales que la federación establece, y de transformarlos en acciones concretas adecuadas a las especificidades de la región y los distritos industriales.

Estos distritos abarcan grandes zonas industriales en todo el país. En cada uno de ellos, existe una oficina estatal que se responsabiliza de regular y apoyar a todas las industrias, particularmente las pequeñas, de la región correspondiente.

En cada distrito se cuenta con un inventario de las indus-

trias, sus productos, empleo, producción, así como de los principales problemas que enfrentan. Existen extensionistas que brindan asistencia técnica y tramitación a los pequeños industriales. Asimismo, en los distritos se establecen metas anuales para la producción, creación de empresas, empleo, etcétera.

La política de fomento a la pequeña industria favorece la utilización de apoyos "en especie" sobre los de corte fiscal y financiero. Esto facilita la correcta aplicación de los instrumentos y permite evaluar y dar seguimiento de manera más directa a los programas de fomento. Entre otros destacan los siguientes (Nandujan, 1986):

- i) Reserva de un número creciente de productos cuya fabricación se concede exclusivamente a las pequeñas empresas.
- ii) Dentro de las adquisiciones del sector público, más de 700 bienes se compran tan solo a pequeñas empresas.
- iii) Facultades conferidas a las pequeñas industrias para cargar precios mayores en sus ventas al gobierno.
- iv) Programas para fomentar la creación de microempresas, con personal recién egresado de universidades, técnicos calificados desempleados, jubilados, etcétera.⁵ Ello incluye esquemas de capacitación empresarial y asistencia técnica.
- v) Parques industriales para pequeñas industrias, para facilitar la utilización de servicios en común (contabilidad, información, abastecimiento) y en donde se desarrolla una intensa labor de subcontratación.

Como se puede observar, los respectivos gobiernos de estos países mantienen una política muy activa especialmente dirigida a las pequeñas empresas.

Esta característica la comparten, en términos generales, los países en desarrollo; la naturaleza de la política en las naciones industrializadas es distinta, aun cuando pretende igualmente el desarrollo de estas unidades.

Un ejemplo interesante de lo anterior es Italia. En este país se ha configurado en los pasados 15 años un sector ampliamente desarrollado de micro, pequeñas y medianas industrias que funciona eficientemente con base en la articulación y cooperación entre las empresas que lo componen y el resto de la economía italiana.

Este fenómeno, conocido como el modelo de la tercera Italia, de descentralización productiva o de campaña urbanizada, ha evolucionado en el marco de una política de fomento carente de legislación o de programas específicos para la IMP,⁶ aprovechando el marco general de la política macroeconómica con el fin de explotar al máximo las potencialidades de estas empresas. Para ello, existen apoyos generales del gobierno en materia de capacitación de técnicos (escuelas técnicas de excelencia académica) y de mano de obra

⁵ Tan sólo del sistema educativo en la India egresan cada año más de 10 mil técnicos altamente calificados en diversos campos. Véase ONUDI (1987).

⁶ Acerca de las características del auge reciente de la pequeña empresa en Italia, véase Escorsa (1988), Brusco (1985) y Fua (1985).

(programa nacional de aprendices), además de medidas muy específicas y de duración limitada para fomentar el desarrollo e innovación tecnológicos. Todas estas acciones se aplican por igual en empresas de diverso tamaño; ni siquiera existe una definición oficial de IMP, lo que no ha impedido su creciente desarrollo. El dinamismo de las pequeñas empresas (digamos, aquellas con menos de 100 empleados) las ha llevado a incrementar su participación en el empleo industrial en los diez años pasados de 53% a 59%, y a insertarse con fuerza creciente en las exportaciones manufactureras.

La esencia del éxito de la IMP en Italia consiste en la cooperación y la descentralización productiva. El convencimiento de los micro y pequeños industriales en cuanto a que es mejor la asociación para especializarse y producir conjuntamente en lugar de integrarse verticalmente, ha sido decisivo; la flexibilidad productiva de una pequeña unidad permite aprovechar economías de escala en la esfera de los equipos y ya no de la planta, sin las desventajas de las grandes empresas en el terreno laboral y administrativo.

III. LA INDUSTRIA MEDIANA Y PEQUEÑA EN MÉXICO

En esta sección se apuntan brevemente algunos rasgos de la industria mediana y pequeña en México. En un trabajo anterior (Jacobs y Máttar, 1985) se puede encontrar un análisis detallado de las características de este segmento, algunas de las cuales se retoman aquí cuando se considera pertinente.⁷

Al igual que en la gran mayoría de los países, la IMP en México ha sido un agente fundamental en el desarrollo económico. Según la definición oficial (SECOFI, 1985), incluye a todos los establecimientos manufactureros hasta de 250 empleados (administrativos, técnicos y obreros) y ventas anuales inferiores a 4 mil millones de pesos; su presencia se extiende a prácticamente todos los sectores de la industria y abarca geográficamente todo el país. Su mayor nivel de participación ha sido tradicionalmente en sectores productores de bienes de consumo generalizado (alimentos, vestido, calzado) y en regiones de escaso desarrollo, constituyendo, en numerosas localidades, la única forma de producción.

Una característica básica del desarrollo industrial de México ha sido la débil vinculación entre empresas de tamaño diferente, lo que impidió que, a diferencia de otros países, la IMP se convirtiera en el eje de la sustitución de importaciones, propiciando que las grandes empresas acentuaran el déficit comercial y sobreintegraran su producción, limitando la expansión de las unidades pequeñas. Ello se debió, en alguna medida, a la concepción errónea que sugería una suerte de antagonismo entre la pequeña y la gran industria, como si se tratara de opciones excluyentes y no complementarias para impulsar el desarrollo industrial.

Así, puede decirse que las diversas fases de industrialización del país han sido encabezadas por las grandes empresas

⁷ Para un análisis detallado de la evolución reciente de la IMP véase SECOFI-ONUDI (1987), y Máttar (1986), *Diagnóstico de la Industria Mediana y Pequeña en México*.

—privadas nacionales, públicas y transnacionales—, que consolidaron su presencia en los sectores más dinámicos y, en el caso de las públicas, en sectores estratégicos y prioritarios desde el punto de vista de la política económica. El desarrollo de la industria se ha destacado por periodos relativamente largos de expansión sucedidos por crisis que se manifiestan principalmente en la caída del producto y la ampliación del déficit comercial. Los dos más recientes periodos de expansión (1970-1975 y 1978-1981) y crisis parecerían sugerir la tendencia hacia un periodo expansivo más corto y hacia una crisis más profunda (recuérdese 1976 y 1982-1988), lo cual implicaría mayores obstáculos para recuperar el crecimiento autosostenido.

En el marco de este desequilibrado crecimiento, la IMP, participe del mismo a la vez que poseedora de sus propias especificidades, afirmó progresivamente su presencia en los sectores tradicionales, cobijada por el crecimiento de las grandes empresas y marginada del acceso a los sectores más dinámicos que, en términos generales, requerían de fuertes inversiones, tecnología relativamente sofisticada y que recibieron generosos apoyos gubernamentales. Esta especificidad sectorial de la IMP, aunque le confiere un papel secundario en el proceso de industrialización, ha contribuido a atenuar los profundos efectos cíclicos sobre el producto, el empleo, la inversión, que este mismo proceso ha generado, mostrando un crecimiento moderado en el auge y un ligero desaceleramiento en la recesión (Jacobs y Máttar, 1985).

La evolución de la estructura de tamaño muestra que, en el periodo 1965-1985, la presencia de la IMP en el sector manufacturero sufrió un descenso, absoluto en cuanto al número de establecimientos, y relativo respecto al empleo y la producción (véase Cuadro 1). Esta observación no necesariamente significa un bajo dinamismo de la IMP, pues, en muchos casos, las empresas grandes han transitado desde estratos menores. Esto sucede en sectores en donde es factible iniciar operaciones en una empresa de IMP para posteriormente, aprovechando el crecimiento del mercado y las economías de escala, acelerar el proceso de crecimiento hasta un tamaño mayor (e.g., madera, calzado, alimentos, en donde conviven empresas de muy diverso tamaño).

El pasado quinquenio ha sido particularmente difícil para el sector industrial en general y para la IMP en particular. Después de promediar un crecimiento anual de 9% durante 1977-1981, la producción manufacturera permaneció estática los siguientes seis años, situándose, en 1987, en un nivel 2.7% inferior al de 1981. Esta crisis sin precedentes en la economía mexicana ha repercutido de manera diferenciada en la IMP. En efecto, dada su propensión a ubicarse en sectores fundamentalmente acíclicos es de esperar un efecto relativamente menor en estos rubros, mientras que las ligadas con actividades más procíclicas (bienes de consumo durable, bienes de capital) en principio experimentarán un efecto más pronunciado.

Lo anterior merece una observación. Aun en los sectores más típicos de IMP coexisten también empresas grandes que, por su mayor poder de negociación y capacidad financiera, probablemente hayan sorteado la crisis en mejores condicio-

CUADRO 1. Evolución de la estructura de tamaño 1965-1985

	1965	1970	1975	1985
1. Establecimientos (unidades)				
IMP	134 395.0	117 974.0	117 486.0	125 870.0
Porcentaje	99.4	99.2	99.0	98.7
Grande	793.0	1 009.0	1 156.0	1 669.0
Porcentaje	0.6	0.8	1.0	1.3
Total	135 188.0	118 983.0	118 643.0	127 539.0
2. Personal ocupado (miles)				
IMP	867.0	923.7	913.8	1 177.1
Porcentaje	64.5	60.7	55.2	51.1
Grande	476.5	597.0	740.5	1 126.5
Porcentaje	35.5	39.3	44.8	48.9
Total	1 343.5	1 520.7	1 654.4	2 303.6
3. Producción^a				
IMP (porcentaje)	49.3	46.6	42.5	40.8
Grande (porcentaje)	50.7	53.4	57.4	59.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Censos industriales 1965, 1970, 1975, y SPP-INEGI, *Resultados Oportunos Nacionales, Censos Económicos*, 1986.

^a Las cifras de 1985 corresponden a ingresos.

nes. Por ejemplo, el producto interno bruto (PIB) alimentario, fundamentalmente acíclico, muestra un crecimiento, entre 1981 y 1987, de 1.7% promedio anual. En este sector, 60% del empleo se genera en establecimientos de la IMP. Si se supone un dinamismo similar ésta y en la gran industria, sería válido afirmar que las repercusiones en la IMP alimentaria han sido relativamente menores en comparación con el resto de la industria. Es difícil ser coherente al respecto, pero de información obtenida mediante entrevistas con empresarios de IMP, se puede señalar que, en efecto, la IMP ubicada en sectores acíclicos han mostrado un dinamismo superior al resto de la industria.

Si se recuerda que la IMP concentra 63% de su empleo en los sectores alimentarios, textil-vestido, calzado, madera, editorial-impresión y productos metálicos (todos ellos acíclicos) es posible concluir de manera preliminar que ha podido mantener su producción y empleo en niveles aceptables, incrementando en algunos sectores su presencia relativa.

Una de las características más relevantes de la IMP es su flexibilidad operativa. Ello ha quedado de manifiesto durante la presente crisis, al desplegar una gran capacidad de acomodo ante las difíciles condiciones que se viven. A diferencia de una empresa grande, la pequeña industria puede en muy diversos sectores adecuar su producción al cambiante entorno macroeconómico. En el sector metal-mecánico, por ejemplo, con modificaciones sencillas a los equipos o a las técnicas productivas, es posible sustituir la producción de bienes cuya demanda ha disminuido, por productos que tienen mercado. Por otro lado, en el mismo sector se ha demostrado que,

ante la caída en la demanda por ciertos productos, las pequeñas empresas metal-mecánicas emprenden labores de reparación de maquinaria y equipos o incluso fabrican partes y componentes que anteriormente no producían.

En otros sectores se ha reducido la capacidad productiva de la IMP. Sin embargo, no obstante la contracción económica, las cifras disponibles revelan que, lejos de producirse su cierre masivo, el número de empresas micro, pequeñas y medianas se ha incrementado, al igual que su personal ocupado. Según información del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el número de establecimientos formales de IMP se incrementó, entre 1982 y 1987, de 77 mil a más de 89 mil, mientras que su empleo creció a una tasa anual promedio de 3.3% en el mismo lapso.

Todas las cifras citadas hasta ahora se refieren a lo que se ha denominado sector formal. Existe la sospecha de que en años recientes la "economía informal" ha ampliado significativamente su presencia en el sector manufacturero. Aunque no existen estadísticas confiables, algunas aproximaciones sugieren que su presencia, en toda la economía rebasa el 30% (Centro de Estudios Económicos del Sector Privado). Estimaciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) señalan que existirían alrededor de 90 mil unidades de este tipo, dando empleo a más de 240 mil personas. La coyuntura que experimenta la economía ofrece algunas sugerencias que explicarían tal fenómeno.

En primer lugar, es de esperar que las empresas que surgen durante una crisis busquen opciones diversas para ahorrar al máximo en sus gastos. En una microindustria, por

ejemplo, se estima que, en promedio, 11% del valor agregado se destina a la tributación y 2.5% al IMSS. Estos porcentajes rebasan los que empresas mayores dirigen al mismo concepto. Dadas las restricciones financieras que enfrentan las unidades menores es factible que la evasión al fisco y a la seguridad social se haya incrementado.

Otro elemento puede ser la gran cantidad de trabajadores y técnicos especializados que han quedado sin empleo en los años recientes. Gran parte de estas personas tienen potencial para abrir microempresas, pues la inversión requerida es pequeña, cuentan con experiencia y conocimiento y, ante la excesiva tramitación necesaria para establecer una empresa, es factible que decidan iniciar operaciones de manera subterránea.

La industria mediana y pequeña ha participado marginalmente en el comercio exterior. Es bien sabido que el grueso de las exportaciones e importaciones de México son realizadas por unos cuantos cientos de empresas grandes (véase *Expansión*). Existen algunas empresas de IMP que, por su tamaño, efectúan una intensa actividad exportadora (i.e., su coeficiente de exportación o producción es muy elevado). Sin embargo, estos casos son muy localizados y poco significativos en el plano macroeconómico. Un problema fundamental que limita el potencial exportador de una pequeña empresa es precisamente su reducida escala de operación. El esquema de desarrollo industrial del país ha posibilitado la generación de excedente sobre las ventas internas del sector manufacturero que han permitido consolidar márgenes de ganancia que, en relación con los que se obtienen de la exportación, resultan muy elevados (la relación promedio sería alrededor de cinco a uno).⁸ Esta relación puede no ser determinante para que una empresa grande decida no exportar, pues su elevada producción le permite obtener beneficios igualmente elevados, compensando en parte el reducido margen de ganancia. Además, la depresión actual del mercado interno ofrece un incentivo a la exportación.

Para una pequeña empresa, la relación de márgenes de utilidad puede ser determinante para desalentar una estrategia exportadora. Sus reducidos volúmenes de producción, salvo algunas excepciones, no justificarían los grandes esfuerzos que una empresa tiene que hacer para acudir con posibilidad de éxito a los mercados internacionales. Por ello resulta muy complejo fomentar las exportaciones de la IMP mientras exista un sesgo tan desfavorable para las ganancias de las ventas en el exterior.

Asimismo, desde la perspectiva industrial, el fenómeno señalado tal vez contribuya a explicar por qué los programas de fomento a la exportación instrumentados en los últimos años no contienen un tratamiento específico para las empresas pequeñas. En este sentido, dicha estrategia exportadora no parece ofrecer, en principio, algún atractivo para la IMP, excepto quizá por su papel como subcontratista de empre-

⁸ Algunas mediciones del margen de ganancia en una muestra de clases del sector manufacturero se presentan en SECOFIONUDI (1987). El promedio es cercano a 30%, mientras que cálculos de empresas exportadoras sitúan el margen sobre las ventas externas en alrededor de 6%.

sas exportadoras, aspecto que aún se encuentra poco desarrollado en el país, incluso en el caso particular de la industria maquiladora de exportación.

Lo anterior aporta algunos elementos a la discusión acerca del efecto que la política comercial tiene en estas empresas. Las opiniones fluctúan desde un extremo que afirma que se producirá el cierre de miles de pequeñas empresas hasta el que indica que la apertura se traducirá en mayores niveles de competitividad en el subsector.⁹

Al tratar de evaluar el efecto de la nueva política comercial en la IMP, es necesario considerar las especificidades sectoriales. En la medida que la política de apertura utiliza instrumentos en función de sectores y no de tamaños de empresa, el efecto relativo en tamaños diversos será menor que el relativo en sectores diferentes. Así, por ejemplo, aunque el tipo de cambio que se utiliza en las transacciones comerciales con el exterior es el mismo para todas las fracciones, las tasas arancelarias fluctúan entre 0 y 20% según el sector de que se trate. Por otra parte, la estructura del comercio exterior y las propensiones a importar y exportar varían de acuerdo con el sector, lo que implica perspectivas diferentes para los mismos.

Con el propósito de reflexionar acerca del efecto de la política comercial en la IMP se podrían distinguir al menos cuatro tipos de empresas, no necesariamente excluyentes entre sí.

En primer lugar, existen empresas que producen insumos correspondientes a fracciones arancelarias que se han liberado. Es un dato conocido que, en términos de calidad y precio, muchas materias primas de origen nacional se encontrarán en franca desventaja ante la competencia internacional. Las pequeñas empresas en este grupo seguramente enfrentarán mayores problemas que las grandes, dado su bajo poder de negociación.

Un segundo grupo de empresas sería el de las que insumen los productos de las primeras. Cuando la calidad y/o el precio de los insumos importados sea más conveniente, se presentará un cambio en la composición de la materia prima en favor de la importación. Este fenómeno, en principio, implicaría beneficios que podrían aprovecharse para mejorar la competitividad de las empresas de este grupo.

Las empresas exportadoras o potencialmente exportadoras constituyen un tercer conjunto, que se mezcla con el anterior. Existen instrumentos que pretenden promover la expansión de las exportaciones manufactureras. Sin embargo, la fuerte competencia internacional y la tendencia natural de la IMP a vender internamente (véase arriba) representan dificultades serias para que incorporen sus ventas en el mercado internacional. Allí parece que seguirá prevaleciendo abrumadoramente la gran empresa.

Por último, es posible identificar un cuarto grupo de establecimientos que producen ciertos bienes finales que actualmente se pueden importar pagando el arancel correspondiente. La diferencia con respecto al primer grupo es el destino

⁹ Desde luego que hay otras consideraciones, como la ampliamente refutada por la realidad, que señalaba que la apertura comercial contribuiría al descenso de la inflación.

de la producción. En el primer conjunto, las ventas se realizan principalmente en el mismo sector manufacturero, mientras que, en el cuarto, la demanda procede del público consumidor, lo cual, dados los patrones de consumo en ciertos bienes finales, puede ejercer una presión adicional sobre los productores nacionales, independiente de las condiciones relativas de calidad y precio.

Esta clasificación sectorial, aunque convencional, sirve para ilustrar los pormenores del efecto de la liberación comercial en la IMP. En estos cuatro grupos se ha supuesto una pasiva actitud empresarial, supuesto que en muchos casos habría que revisar. Ya se ha hecho referencia acerca de la flexibilidad de la IMP y de su fácil "acomodo" ante situaciones de crisis, por lo que existirán empresas en posición de enfrentar los problemas mencionados y progresar. De hecho es posible afirmar que, en gran medida, la actitud del empresario en cada unidad productiva será determinante en la respuesta que puede ofrecer ante la política de apertura comercial.

Este espíritu empresarial también será determinante para atenuar, y en ocasiones aprovechar, el efecto de la crisis en la eficiencia de la IMP. Se ha tenido contacto con muchas empresas pequeñas y parece haber una pauta que distingue a dos grupos: El primero incluye empresas que, aprovechando la coyuntura, han instrumentado mecanismos para mejorar su productividad y eficiencia. La impresión que se tiene es que anteriormente no se cuidaba la excelencia productiva; no importaba tanto pues "igual todo se vende". Entonces, la contracción de los mercados y la amenaza de la competencia internacional ha motivado a estas empresas a mejorar su competitividad. El otro grupo lo constituyen empresarios sin una visión amplia del problema. Inmersos en la operación cotidiana de sus empresas, muy activos en su papel de hombre orquesta, se han perdido en el bosque por ver los árboles. Ello, antes de 1982, no era grave, pero, en las condiciones actuales, representa un serio peligro para la supervivencia de sus empresas.

IV. LA POLÍTICA DE FOMENTO A LA IMP EN MÉXICO. 1983-1988

En México existe una larga tradición en el fomento a la industria mediana y pequeña. Puede decirse que cuando se crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), en 1953, se establece un mecanismo formal para impulsar el desarrollo de la IMP, mediante el otorgamiento de créditos preferenciales a dichas empresas. Durante las siguientes dos décadas privó una concepción que privilegió el apoyo financiero como eje de la política de fomento a estas unidades. La ausencia de una política integral para la IMP se debía, en gran medida, a la forma como se comprendía al desarrollo industrial en aquellos años, cuando resultaba evidente que el actor principal era la gran empresa —pública, privada o transnacional. Así, la posible contribución de la IMP al crecimiento económico se concebía de manera muy limitada: creación de fuentes de trabajo en regiones atrasadas y producción para el autoabastecimiento,

en torno de sectores que las grandes empresas no abarcaban.

De este modo, la gran empresa acaparaba el grueso de los estímulos —fiscales y financieros, principalmente— mientras que unos cuantos establecimientos utilizaban de forma recurrente los programas de fomento a la IMP, marginando a la gran mayoría de industrias micro y pequeñas, especialmente las ubicadas en zonas rurales.

En los años setenta se empezó a modificar el espíritu de la política de fomento, especialmente desde la crisis de 1976-1977. Como medida para contrarrestar el efecto de la recesión en la IMP, se crea en 1977 el Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña (PAID). Éste cuenta con extensionistas industriales y actúa por medio de diversos fondos y fideicomisos de Nacional Financiera que otorgan créditos preferenciales y financiamiento de estudios de reinversión. FOGAIN proporciona créditos de avío y refaccionarios; FOMIN aporta temporalmente a las empresas capital de riesgo; FIDEIN fomenta la creación y promueve el desarrollo de conjuntos, parques y naves industriales; FONEP financia estudios y proyectos para identificar oportunidades de inversión en nuevas industrias; INFOTEC ayuda a la industria a incrementar su capacidad tecnológica y a crear un ambiente propicio para la innovación.¹⁰

También durante 1977 se establece la Dirección General de Industria Mediana y Pequeña, entonces en SEPAFIN, actualmente en SECOFI, con las atribuciones de regular, fomentar y fortalecer a las empresas del subsector:

Actualmente, esta Dirección General está orientada a fomentar el desarrollo integral de la micro, pequeña y mediana industria[...] para lograr la recuperación, crecimiento y cambio estructural del aparato productivo, a efecto de contribuir a alcanzar los objetivos[...] de empleo, fabricación de bienes prioritarios, complementación industrial e integración de cadenas productivas, diversificación, exportaciones, capacitación empresarial y de la mano de obra y el desarrollo regional.¹¹

El cambio en la concepción de la política de fomento a la IMP se puede palpar de manera significativa en 1983-1988. En efecto, al inicio del sexenio (1982), se empezó a discutir respecto de un nuevo esquema de fomento a estas empresas. Tal vez debido al estallamiento de la crisis en 1982 y a las tendencias observadas en la esfera internacional, apuntadas en la segunda sección, la política industrial se planteó, por primera vez, la posibilidad de fincar el desarrollo de la industria con mayor sostén en las unidades pequeñas. Ello requeriría revisar la función hasta entonces asignada a estas unidades y, dadas las restricciones que la crisis imponía, diseñar un programa de apoyos que incorporan no sólo los tradicionales instrumentos fiscales y financieros, sino también otros que propiciaran su desarrollo integral.

Al reconocer que "las pequeñas y medianas empresas son pieza clave de los procesos de recuperación y reordenación de

¹⁰ Para una descripción detallada del funcionamiento de estos organismos, véase Nacional Financiera (1986).

¹¹ SECOFI.

la economía así como del cambio estructural",¹² el PRONAFICE establece los lineamientos generales de la política de fomento a este segmento, clasificando a los instrumentos en financieros, fiscales, de apoyo a la demanda, al comercio exterior, a la incorporación de tecnología, a la adquisición de materias primas, a la capacitación y a las empresas del sector social.

Con base en los antecedentes contenidos en el PRONAFICE y las propias especificidades de la IMP, la política de fomento en la actualidad se expresa en dos programas fundamentales: el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña (PRODIMP), expedido en 1985, y la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria (LFMI), promulgada en enero de 1988.

El PRODIMP representa un avance muy significativo en el terreno del fomento a la IMP en México por cuando menos dos razones básicas. Una de ellas es que, por primera vez en el país, se establece una definición de la micro, pequeña y mediana industria que pretende ser única para los efectos de la aplicación de la política de apoyo. Anteriormente existían tantas definiciones como instancias de fomento o regulación, lo cual dificultaba la operación de los programas de fomento, en la medida que la ubicación de las empresas en uno u otro estrato resultaba ambigua.

Comúnmente, las definiciones de industria mediana y pequeña previas a la publicación del PRODIMP, utilizaban criterios asociados con la naturaleza de las dependencias de donde provenían. Algunos ejemplos son: consumo de energía (Comisión Federal de Electricidad), para el cobro de electricidad; caudal de agua residual (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos), para control de contaminación; capital contable (FOGAIN), para financiamiento preferencial; ingresos brutos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP), para el pago del impuesto sobre la renta; activos fijos (SHCP), para el otorgamiento de estímulos fiscales.

La definición de IMP propuesta en el PRODIMP establece el estrato de microindustria, al considerar que muestra especificidades que justifican su tratamiento individual. Se utilizan dos indicadores, empleo y ventas, para determinar el tamaño de una empresa manufacturera según los siguientes criterios:

<i>Estrato</i>	<i>Personal ocupado</i>	<i>Ventas anuales^a</i> (millones de pesos)
Micro	1-15	0-200
Pequeña	16-100	201-2300
Mediana	101-250	2301-4500

^a Cifras vigentes para 1988.

Es indudable que la existencia de una definición válida para todos los organismos contribuye a una mayor eficacia

¹² Poder Ejecutivo Federal (1984), p. 165.

en la aplicación y seguimiento de la política de fomento. Sin embargo, sin soslayar lo anterior, sostenemos que la mayor trascendencia consiste en considerar de manera individual al estrato de microindustria, asignándole un tratamiento específico en los esquemas de fomento. Se insistirá posteriormente en este tema.

Un segundo aspecto del Programa que pensamos tiene gran relevancia es el hecho de considerar de manera *integral* al desarrollo de las empresas. En secciones anteriores se estableció la necesidad de concebir a las micros, pequeña y mediana industrias como entidades cuyo desarrollo debe apreciarse desde todos los ámbitos. Una falla en cualquier área puede repercutir en otras, afectando el desempeño global de la unidad. Además de los tradicionales apoyos fiscales y financieros, el PRODIMP incluye una variedad de instrumentos que prácticamente abarcan todas las necesidades de asistencia que demanda una pequeña empresa. Algunos de estos instrumentos se aplicaban de forma intermitente (e.g., bolsas de subcontratación, apoyo tecnológico); el avance significativo se refiere a su consolidación y articulación en un sólo programa que determina las normas y lineamientos generales de su operación.

A diferencia de otros programas de fomento (como el mismo PRONAFICE, el de la industria automotriz o el de la químico-farmacéutica), el PRODIMP no establece metas cuantitativas; hubiera sido muy difícil asignar objetivos realistas a un sector que abarca todas las actividades industriales; asimismo, hasta antes de la expedición del Programa, existía poca experiencia acumulada en relación con el funcionamiento y efecto del apoyo, con la salvedad, quizá, del fiscal y financiero, por lo que era complicado prever su operación en la práctica; por último, el PRODIMP surge durante una profunda crisis, lo que dificultaría aún más el cumplimiento de las presuntas metas, dada la elevada inestabilidad económica.¹³

Los objetivos específicos del Programa son: "elevar la eficiencia promedio de la IMP, a través del mejor uso de los factores productivos, con base en las prioridades nacionales, mediante una mejora cualitativa de sus estructuras y sistemas operativos y contrarrestar las desventajas de la IMP para obtener, en condiciones apropiadas, insumos, maquinaria, equipo, recursos financieros y otros servicios para el desarrollo de sus operaciones, así como para integrarse eficientemente al mercado interno y al de exportación".¹⁴

Como puede notarse, existe un grado de discrecionalidad bastante elevado en el planteamiento de estos objetivos. En realidad, se trata de propósitos generales que se concretan al analizar cada instrumento, asumiendo relevancia relativa según el instrumento respectivo.

El uso de estos instrumentos, aplicados en las dosis requeridas por cada empresa, pretende servir de apoyo al desarrollo

¹³ Por otro lado, en general, se podría cuestionar el ejercicio de señalar metas cuantitativas para más allá de uno o uno y medio años cuando se tiene un ambiente económico sumamente cambiante y cuando las reglas del juego cambian continuamente (e. g., el aceleramiento de la apertura comercial).

¹⁴ SECOFI (1985), p. 15.

llo integral de la IMP. A continuación se describen brevemente las características de cada uno de ellos.¹⁵

Abastecimiento de bienes. Una de las dificultades frecuentes que enfrenta la IMP se refiere a sus adquisiciones de materia prima. Su escaso poder en el mercado la orilla en ocasiones a adquirir sus insumos en condiciones onerosas, de baja calidad y sin la oportunidad necesaria. Este problema es de gran importancia, pues puede provocar atrasos de la pequeña empresa en los compromisos pactados con sus clientes, deficiencias y encarecimiento del producto final.¹⁶

Los Centros de Adquisición de Materias Primas en común (CAMP) persiguen resolver esa problemática. Se intenta promover la asociación interempresarial de IMP —normalmente en un mismo sector— para la adquisición, en común, de materias primas, maquinaria, equipo y refacciones. Como un apoyo adicional a los CAMP, el Programa señala que las entidades públicas “que suministren insumos a la industria procurarán el abasto directo, suficiente y oportuno de los bienes que demanden dichas agrupaciones”.¹⁷

Apoyo tecnológico. La pequeña industria en México tradicionalmente ha sufrido un atraso tecnológico, no sólo en relación con estándares internacionales, sino también respecto de la gran industria nacional. Con el propósito de lograr el acceso de la IMP a niveles de tecnología acordes con sus características y potencial el PRODIMP propone: la identificación de sectores típicos de IMP prioritarios para el desarrollo tecnológico nacional, la formulación de diagnósticos en sectores preseleccionados para identificar necesidades de apoyo, el impulso a programas de riesgo compartido para el desarrollo de nuevas tecnologías, la promoción de bolsas de tecnologías transferibles y la vinculación de la IMP con instituciones de investigación científica y tecnológica.

Asistencia técnica. El propósito de la asistencia técnica radica en promover la mejor utilización de los recursos humanos, financieros y materiales disponibles. Para ello, el PRODIMP propone las siguientes acciones: difundir en todo el país la política de fomento; auxiliar al pequeño y mediano industrial en la identificación de problemas concretos en las áreas administrativa, financiera, de abastecimiento, de producción, de inventarios y comercialización; orientar la contratación de especialistas que ayuden a resolver tales limitaciones; procurar que la IMP utilice los servicios de firmas de ingeniería y consultoría que contribuyan a la formulación y evaluación de estudios y proyectos de preinversión.

Desarrollo empresarial. Una eficiente gestión empresarial es de decisiva importancia para el desarrollo de las empresas. En muchos casos, un problema que se manifiesta en algún terreno es simplemente el resultado de una deficiente gestión. Esto se exagera cuando un solo individuo maneja la

¹⁵ Para una descripción más detallada véase SECOFI (1985), pp. 17-21.

¹⁶ Un ejemplo típico es la adquisición de madera por parte de las pequeñas empresas muebleras. El pequeño volumen las obliga a aceptar madera de baja calidad, húmeda, a precios elevados y cuando al proveedor le convenga.

¹⁷ SECOFI (1985), p. 17.

unidad, acostumbrado a “resolver” todos los problemas por sí mismo.

En una pequeña industria es común que las labores de compras de insumos, organización de la producción, administración, ventas, etc., recaigan en una sola persona, normalmente el dueño del negocio. Ello significa, en numerosos casos, la imposibilidad de desempeñar eficientemente todas estas tareas, las que, con el crecimiento de la empresa, aumentan su complejidad y exigen mayor tiempo.

El pequeño empresario debe estar capacitado para dirigir con acierto a su empresa. Si ésta es suficientemente pequeña, probablemente lo podrá hacer él mismo, contando con el trabajo de los obreros. Sin embargo, si la empresa crece, llegará el momento en que tendrá que delegar responsabilidades, puesto que, de lo contrario, al encargarse de toda la gestión incurrirá necesariamente en ineficiencia.

En cualquiera de los dos casos es fundamental la capacitación del empresario, especialmente en la actualidad, cuando la competencia se ha agudizado significativamente y cuando el desarrollo tecnológico requiere, para su mejor aprovechamiento, de empresarios mejor preparados.

Un aspecto relevante es la gran heterogeneidad que presentan los pequeños industriales, cuyos antecedentes generales, preparación, motivación, etc., son muy diversos. En general, sin embargo, es común que el empresario inicie algún tipo de actividad productiva después de haber adquirido cierta experiencia en actividades similares o relacionadas. Debido a la dinámica en que trabaja una IMP, los propietarios-gerentes carecen de tiempo para capacitarse una vez que la planta está en operación. Por lo tanto, es recomendable que la capacitación del futuro empresario principie antes de establecer su empresa, una vez determinada la viabilidad económico-social de la misma.

El PRODIMP hace hincapié en la necesidad de propiciar niveles de gestión empresarial más eficientes. Las acciones se dirigen a implantar un sistema nacional de gestión empresarial que conjunte esfuerzos de las instituciones públicas y las organizaciones interempresariales pertinentes. Los objetivos de este sistema son fortalecer la capacidad de auto-desarrollo y la identificación de problemas de organización y de producción. Para tal fin, es necesaria la instrumentación de programas de capacitación apoyados por material educativo diverso, análisis de experiencias afines, técnicas de gestión, tecnología, acceso a mercados y conocimientos de la política de fomento.

Una buena gestión empresarial requiere, a su vez, de la contribución del personal técnico y administrativo. A causa del gran número de unidades pequeñas, de la variedad de sus procesos y productos y de su amplia distribución geográfica, los organismos de fomento enfrentan dificultades para la creación de mano de obra, técnicos y personal administrativo calificado, por lo que la política tiene que ser selectiva, al mismo tiempo que debe buscar mecanismos para la difusión de programas de capacitación que los propios empresarios puedan instrumentar en la planta.

Diversos ámbitos se pueden incorporar en los programas de entrenamiento gerencial: contabilidad y finanzas, pro-

ducción, análisis de inventarios, control de calidad, comercialización, tecnología, etc. La participación conjunta de institutos tecnológicos, de investigación aplicada, universidades, laboratorios y grandes empresas, puede ser de gran beneficio.

Crédito preferencial. El crédito subsidiado es, junto con los estímulos fiscales, el instrumento más utilizado en la esfera mundial, especialmente en países en vía de desarrollo, como México. Ello responde a la crónica limitación de las pequeñas empresas para acceder al financiamiento de la banca comercial, la que exige garantías y condiciones adicionales imposibles de cumplir para estas empresas.¹⁸ Un elemento adicional contribuye a explicar la popularidad del apoyo financiero. En numerosas oportunidades, es posible observar que la falta de dinero constituye la manifestación más evidente de algún problema. Por ejemplo, realizar una venta con pago en el futuro puede provocar, de no efectuarse el pago, carencia de liquidez. La solución duradera del problema sería que se respetaran los términos de esos contratos que normalmente dejan de cumplir los clientes de la IMP, especialmente cuando éstos son grandes empresas privadas o paraestatales o intermediarios con amplio poder de negociación. Sin embargo, precisamente por su limitada capacidad de negociación, normalmente, el pequeño empresario no puede solucionar favorablemente estas situaciones. Entonces, recurre al crédito que, de manera temporal, resuelve el problema, lo que significa en realidad dejarlo irresuelto.

Por ello, en algunos países (e.g., la India), el apoyo se concede principalmente en especie, dotando al pequeño empresario de la herramienta necesaria para resolver el problema de fondo dentro de la cual destaca una legislación adecuada. Esto lleva a concluir que el instrumento crediticio no debe servir para "resolver" coyunturas, sino para impulsar el desarrollo a largo plazo de las empresas.

Conscientes de lo anterior, algunos gobiernos otorgan "créditos supervisados", normalmente en forma de financiamiento para compra de maquinaria con opción de venta. Se proporciona asesoría a las empresas para la selección del equipo y su instalación, y se da asistencia técnica para su óptimo aprovechamiento. Así se garantiza que el crédito se utilice precisamente para lo que se solicitó, y que proyectos no viables en algún sentido (técnico, económico y social) se rechacen de inmediato. Asimismo, existen esquemas de garantías que el gobierno ofrece en favor de la IMP, de modo que las empresas cumplan con las exigencias de la banca para otorgar un crédito.

Más que un recurso para resolver problemas de liquidez, el financiamiento preferencial debe ser, entonces, un instru-

¹⁸ Estamos suponiendo que existe una demanda de crédito por parte de la IMP. El asunto no es trivial, pues en muchas empresas se ha podido comprobar una actitud de rechazo al financiamiento externo, aunque éste se ofrezca en condiciones preferenciales. Esta actitud forma parte de la idiosincracia de numerosos empresarios pequeños, quienes, quizá sin darse cuenta, eluden la posibilidad de crecimiento. Por otro lado, también es cierto que el rechazo al crédito puede deberse a una decisión conscientemente adoptada de no crecer, para evitar problemas laborales, pérdida de bienestar y de control sobre la empresa.

mento que coadyuve al desarrollo integral de las empresas. El crédito subsidiado ha sido en México el mecanismo de fomento más solicitado por el pequeño industrial, pero su alcance se ha limitado a una proporción muy baja de la IMP, concentrándose en el estrato mediano, principalmente, en donde inclusive una misma empresa ha accedido en repetidas ocasiones a este tipo de apoyo. A partir del PRODIMP se plantea la necesidad de incrementar la cobertura crediticia, especialmente hacia la microindustria, para la cual se han establecido condiciones más favorables en términos de garantías, plazos y tasas de interés.

Entre las acciones cuya intención es promover el acceso expedito de la IMP al financiamiento preferencial, destaca el apoyo a la organización y desarrollo de uniones de crédito y la creación de fondos estatales de fomento industrial para el otorgamiento de garantías a los establecimientos más pequeños, con el fin de brindar respaldo financiero y de hacer efectivos documentos de crédito o contrarrecibo de mercancías expedidos por las empresas paraestatales.

Estímulo fiscal. Después del financiamiento preferencial, el apoyo fiscal es el instrumento más popular entre la IMP. El instrumento actúa mediante los certificados de promoción fiscal (CEPROFI), con los cuales la IMP puede compensar el pago de impuestos federales por el equivalente de cierto porcentaje del monto invertido en equipo y construcciones.¹⁹

Adquisiciones del sector público. Un problema básico de la IMP es la inestabilidad de sus mercados. Normalmente operan con pedidos irregulares que obstaculizan la adecuada planeación de la producción. Por consiguiente, la compra de materia prima y, en ocasiones, la misma inversión, tampoco se pueden anticipar debidamente. Este problema, como es lógico, se agudiza en las condiciones recesivas que experimenta la economía.

Las adquisiciones del sector público pueden desempeñar, en este terreno, una función muy importante. El inmenso poder de compra del Estado, concentrado en un número pequeño de grandes empresas, puede dirigirse en parte hacia la IMP, proporcionándole un mercado estable para sus productos. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles no prevé ningún tratamiento preferencial hacia la IMP. Sin embargo, el PRODIMP determina que, en el marco de esta Ley:

[...] las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán acciones tendientes a apoyar a la IMP, propiciar un mayor nivel de utilización de su capacidad instalada, así como alentar la producción de artículos básicos de consumo popular y de otras ramas prioritarias.²⁰

Allí mismo se señala que una de esas acciones sería establecer un programa para el desarrollo de proveedores de IMP, que les brinde apoyo organizativo y de asistencia técnica, así como información acerca de necesidades de proveeduría,

¹⁹ El porcentaje depende del estrato: 52% para la microindustria, 39% para la pequeña.

²⁰ SECOFI (1985), p. 20.

de modo de incrementar la participación de la IMP en las adquisiciones del gobierno federal.

1. Subcontratación

Una economía funciona con el accionar de miles de empresas de diverso tamaño que se relacionan entre sí mediante la compra de insumos, la venta de productos, el otorgamiento de servicios, etc. Hasta muy recientemente, en la mayoría de los países en desarrollo existía una desvinculación bastante acentuada entre las empresas de tamaño diferente. En el sector manufacturero, la típica firma grande normalmente integraba de manera vertical su producción. Los ahorros que se podían obtener en los costos, la certeza de que los insumos estarían disponibles en el momento preciso, la garantía de calidad y, en general, el mayor control respecto de los procesos productivos apoyaban esta estrategia empresarial. Esta concepción no tomaba en cuenta las ventajas potenciales que ofrecía la relación entre empresas de tamaño diferente, sugiriendo, desde la posición más radical, la inviabilidad de una vinculación mutuamente benéfica entre ambos tipos de agentes.

Actualmente, las circunstancias se han modificado de manera sustancial. En gran medida debido al desarrollo tecnológico y al reconocimiento de que la pequeña industria puede realizar procesos productivos antes exclusivos de las grandes empresas, la experiencia de muchos países, industrializados principalmente, ha mostrado progresivamente que la integración vertical provoca pérdida de flexibilidad operativa, dificulta la especialización y requiere de cuantiosas inversiones que frecuentemente no se justifican en razón de las fluctuaciones en la demanda y del elevado grado de diferenciación en los productos. Por ello, el fenómeno de la subcontratación se ha desarrollado en numerosos países, permitiendo a las empresas implicadas obtener ventajas mutuas.

Es posible definir la subcontratación como el mecanismo mediante el cual una empresa (contratista o principal y por lo general grande) encarga a otra (subcontratista o auxiliar, por lo común pequeña) la producción de partes y componentes o su ensamble, que luego, en la mayoría de los casos, se incorporará en un producto que venderá la primera. Tales encargos pueden incluir el procesamiento, transformación o terminado de materiales o partes (UNIDO, 1975).

La subcontratación ilustra las posibilidades que ofrece una relación positiva entre pequeñas y grandes empresas. Para la pequeña industria, en principio, puede representar la obtención de un cliente seguro, lo que reduce sus costos de comercialización, aún más si la empresa grande está cerca. Asimismo, significa la posibilidad de acceder a mejores niveles de eficiencia con la transferencia de tecnología que recibe de las grandes empresas. Estas, por su parte, pueden beneficiarse de la desintegración vertical, como se señaló arriba. Sin embargo, pueden existir conflictos en esta relación: como que la pequeña no cumpla con los requisitos de calidad y tiempos de entrega o que la grande ejerza su poder, retrasando pagos u ofreciendo precios relativamente bajos.

En la bibliografía especializada aparecen opiniones diversas respecto de los beneficios que una pequeña industria puede obtener de la relación de subcontratación (Schmitz, 1982). En un extremo, se sugiere que la naturaleza de la relación entre empresas de diferente tamaño necesariamente representa desventajas para la pequeña, constituyendo ello una expresión de la explotación y subordinación que ejercen las grandes empresas. Asimismo, se afirma que la subcontratación acarrea pérdida de competitividad, a menos que exista un gran número de agentes implicados (Nanjundan, 1987). Sin embargo, hay que decir que con la subcontratación es posible aprovechar mejor la capacidad instalada de la industria, así como estimular la especialización.

Cuando la empresa subcontratista es informal en algún sentido, es de esperar que la grande aproveche tal situación, especialmente mediante la fijación de términos contractuales desfavorables para la pequeña, cuya condición subterránea difícilmente le permitirá defenderse. En el otro extremo, hay evidencia de una relación productiva eficiente entre ambos agentes. Ejemplo típico es Japón, donde la cooperación entre pequeñas y grandes empresas ha impulsado el desarrollo industrial. Watanabe (1971) destaca los beneficios que han obtenido las pequeñas unidades, en especial mediante la transferencia de tecnología y el *know-how*.

Existen diversos tipos de subcontratación (Nandunjan, 1987):

- a) *Subcontratación por plena capacidad*. La empresa principal enfrenta cuellos de botella al saturarse la capacidad, por lo que se encarga a terceros parte de la producción.
- b) *Subcontratación especializada o estructural*. La compañía subcontratista produce y entrega partes y componentes de manera más o menos estable. En este caso, esta empresa no se limita a absorber el exceso de trabajo de la principal, sino que participa, además, en la elaboración del producto, en su evolución técnica y en su rentabilidad. La empresa subcontratista opera entonces sobre bases relativamente independientes, a diferencia del primer caso.
- c) *Subcontratación marginal*. Es similar a la de capacidad, sólo que los pedidos son ocasionales y no necesariamente asociados a cuellos de botella en la producción originados en la empresa principal.

Desde el punto de vista de la actividad específica implicada en la subcontratación, se pueden distinguir cuatro tipos más que se cruzan con los tres de arriba:

- a) *Subcontratación de composiciones*. Difundida principalmente en el sector metal-mecánico, la empresa auxiliar manufactura sólo ciertos componentes, y la principal se encarga de todo lo demás: otros componentes que normalmente requieren alta tecnología, comercialización, servicio a clientes, investigación y desarrollo, etcétera.
- b) *Subcontratación de actividades*. La empresa auxiliar realiza en su totalidad un proceso o actividad. Por ejemplo, en la industria textil es típico que una empresa grande fabrique hilos, le encargue a una unidad pequeña el tejido y a

otra el teñido o estampado, para que, finalmente, la empresa grande retome la mercancía y le dé el acabado final.

- c) *Subcontratación de ensamble*. La empresa pequeña arma el producto final empleando métodos intensivos en mano de obra. Este esquema es el ejemplo típico de la maquila y se utiliza principalmente en la industria electrónica, en donde la producción de *chips*, transistores, capacitores, etc., requiere de la tecnología de la empresa principal, mientras que el ensamble final se hace en la auxiliar.
- d) *Subcontratación de productos*. La empresa subcontratista fabrica un bien en su totalidad, mientras que la unidad principal sólo realiza su comercialización. Este mecanismo se utiliza principalmente en los sectores del vestido, calzado, motores pequeños, aparatos eléctricos sencillos, etcétera.

También puede haber subcontratación en la esfera internacional, cuando una de las empresas pertenece a un país distinto al de la otra o cuando una de las dos es una empresa transnacional situada en el mismo país.

Los esquemas de subcontratación entre empresas pequeñas y grandes se encuentran poco desarrollados en México. Ello ejemplifica la precaria articulación interindustrial, el desconocimiento de los beneficios potenciales que ya se han señalado en este trabajo y la falta de información acerca de la oferta y demanda de procesos que se pueden insertar en este tipo de mecanismos.

Mediante el impulso a la creación de bolsas de subcontratación, el PRODIMP persigue concentrar información acerca de la maquinaria, procesos, productos y características técnicas de las empresas oferentes, lo que permite conocer su potencial de fabricación y vincular su oferta con los requerimientos de las grandes industrias.

Por último en esta sección, es oportuno mencionar los aspectos relacionados con la problemática que enfrenta la IMP en el desahogo de los diversos trámites que tiene que gestionar ante las oficinas públicas. Aunque la modernización administrativa no forma parte, estrictamente, de la política de fomento, está íntimamente relacionada con ella y para las empresas resulta de decisiva importancia.

Se ha reconocido que en el transcurso de los años se consolidó una estructura burocrática que imponía serias limitaciones al desarrollo de la IMP. El empresario pequeño tiene que desahogar las diversas gestiones ante las dependencias públicas; éstas son especialmente engorrosas al inicio de operaciones (véase la tercera sección), lo que incluso ha cancelado proyectos de inversión que pudieran haber sido exitosos.

El tiempo que un pequeño industrial desperdicia en su peregrinar por las oficinas públicas se traduce en una menor atención para su empresa y, por lo tanto, acentúa las limitaciones para su desarrollo.

El PRODIMP apunta la urgente necesidad de agilizar los trámites administrativos, ya sea mediante su simplificación o eliminación en los casos que así se considere o mediante una amplia desconcentración, de modo de ofrecer a los pe-

queños industriales localizados en regiones alejadas, la oportunidad de iniciar y concluir la gestión de un trámite en su lugar de origen.

En la práctica, se ha logrado un avance, especialmente significativo en el caso de la microindustria, tema que, en la sección siguiente se discute con mayor detalle.

2. La Ley Federal para el Fomento de la Microindustria

El estrato de la microindustria, reconocido por la política oficial apenas en 1985, constituye la inmensa mayoría de las unidades productivas en el sector manufacturero. Según cifras del IMSS, referidas al denominado empleo formal, existen más de 70 mil establecimientos microindustriales (77.2% del total manufacturero) que dan empleo a 291.5 mil personas (11.3% del total). Si a esto se suman las estimaciones de la microindustria informal (90 mil establecimientos, 240 mil empleados), este estrato representaría aproximadamente 88.5 de las unidades productivas y 19% del personal ocupado.

Esta forma de producción, aunque comparte diversas propiedades con la pequeña y la mediana industrias, posee un conjunto de especificidades que la distinguen de estos dos estratos de la IMP.

El primer rasgo que merece atención es la lógica de funcionamiento de una microempresa *vis à vis* otros establecimientos de mayor tamaño. Para una empresa microindustrial, vale decir que su razón de ser es algo muy difuso. En muchos casos la maximización de la ganancia no es su principal motivación, y en otros ni siquiera está entre sus aspiraciones. Obtener satisfacción en su estatus (su creación), ofrecer trabajo familiar, tener cierto estatus (sobre todo en localidades rurales) son algunos de los "espíritus animales" que mueven a muchos microindustriales.

Tal vez el elemento más distintivo de la microindustria sea su actitud hacia el crecimiento. Aun cuando en muchos casos, como se ha señalado, la microempresa es el primer paso para consolidar, tiempo después, una empresa de mayor tamaño; en otros tantos el microindustrial elige esta opción de manera permanente. Esto sucede en sectores tradicionales productores de bienes de consumo generalizado, en donde dichos establecimientos se presentan desde las primeras fases de la industrialización (alimentos, calzado, vestido), y en los que ha sido posible seguir utilizando técnicas artesanales que exigen cierta destreza laboral apreciada por el consumidor.

La idiosincracia del microindustrial es *sui generis*: le gusta controlar toda la empresa, sin delegar responsabilidades, y crear un ambiente familiar, no sólo por la práctica común de incluir personal de la familia no remunerado, sino también por establecer un vínculo directo con los trabajadores asalariados. Al microindustrial no le atrae la idea de crecer, pues significaría perder el mando de la empresa, lidiar con más gente, "siento que se me iría de las manos el negocio".

En segundo término puede decirse que en la microindustria se agudizan, en general, las limitaciones de la empresa

típica de IMP: deficiente gestión empresarial, oneroso abastecimiento de materias primas, baja calidad de sus productos, difícil acceso al financiamiento y en general, a los beneficios de la política de fomento, mercado inestable, excesiva y compleja tramitación, etcétera.

En general, también potencia ciertos atributos positivos de la IMP: flexibilidad operativa, adaptabilidad regional, aprovechamiento de materias primas de la localidad, intensidad en el uso de la mano de obra, canalización de ahorro familiar hacia actividades productivas, escasa dependencia del exterior, producción de bienes prioritarios.

La microindustria es a menudo el inicio de una futura empresa de mayor tamaño. Aunque es cierto que, debido a la ausencia de economías de escala significativas en algunos sectores, una empresa que surgió micro puede permanecer en ese estrato produciendo eficientemente, en muchas otras actividades el desarrollo de la microindustria la convierte en pequeña, mediana o grande. Por eso su supervivencia durante los primeros años resulta decisiva, pues de otra forma se anularía la posibilidad de contribuir al desarrollo de la industria.

Para una empresa que surge con un tamaño mayor, la situación, en general, no es tan crítica, ya que normalmente cuenta con una infraestructura superior y mayor capacidad para sobrevivir. Por ejemplo, la excesiva tramitación que prevalecía hasta antes de la expedición de la Ley de Microindustria para establecer una empresa requería de mucho tiempo y era especialmente compleja para una potencial microindustria, al exigir la realización de 14 trámites obligatorios ante 12 instancias gubernamentales —además del llenado de 14 formatos con casi 400 preguntas, de las cuales cerca de 40% se repetían— y esperar entre 75 y 390 días para su resolución y así iniciar operaciones.

No obstante constituir la inmensa mayoría de los establecimientos industriales, la microindustria ha participado sólo marginalmente en los programas de fomento. Ejemplo de ello es que del financiamiento otorgado por FOGAIN a la IMP en 1986, correspondió a la microindustria sólo 7.5% (800 millones de pesos). Es común, por otro lado, que el microindustrial desconozca las características y, en muchos casos, aun la existencia de los programas de fomento.

Desde 1985, con la puesta en marcha del PRODIMP, se ha ampliado la cobertura de la política de fomento hacia las unidades más pequeñas. Sin embargo, aun con los avances, todavía no se concentraba una participación significativa de la microindustria. Por otro lado, la excesiva carga burocrática, indeseable en sí misma, contribuía a agudizar las limitaciones de estas empresas, obstaculizando su desarrollo.

La necesidad de reforzar los apoyos y profundizar en la simplificación de trámites llevó a la conclusión de implantar un nuevo esquema de fomento para la microindustria.

La LFMI (véase cuarta sección), publicada el 26 de enero de 1988, representa un gran esfuerzo en ese terreno. El objetivo de este ordenamiento es promover el desarrollo de la microindustria mediante dos grandes líneas: simplificación y desconcentración de trámites, por una parte, e instrumentación de un conjunto de apoyos especiales, en adición a los que goza por ser IMP, y que se ubica en los ámbitos fiscal,

financiero, de acceso a mercado y asistencia técnica. Las principales características de este ordenamiento, así como las medidas tomadas a raíz de su expedición se discuten en la siguiente sección.

Es cierto que esta Ley representa un avance muy importante en beneficio de las industrias más pequeñas, también lo es que pudo haber sido más relevante, especialmente en el ámbito de los apoyos especiales, como originalmente se propuso. Por ejemplo, las propuestas de registro por correo, reducción temporal del impuesto sobre la renta a cero o la exención, también temporal, de las cuotas de seguridad social y otras dependencias públicas. Por lo tanto, llama la atención que una Administración identificada con proyectos modernizadores desreguladores haya actuado tímidamente en este asunto.

V. EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA POLÍTICA DE FOMENTO

Como anotó anteriormente, la congruencia entre la política macro y la de IMP es indispensable para que esta última cumpla sus objetivos. Durante las décadas de crecimiento estable, impulsado por una política económica expansionista, resulta interesante notar que los programas de fomento para la IMP no pasaron de ser financieros y fiscales; faltó, en esos años, sentar las bases —con una política integral— para que estos establecimientos crecieran sanos y maduraran a la par que el desarrollo de toda la industria.

En los años recientes, la política económica ha sido contraccionista, repercutiendo severamente en el crecimiento del sector manufacturero. Al mismo tiempo, puede decirse que el fomento de los establecimientos pequeños y medianos ha resultado especialmente vigoroso, dictándose un gran número de medidas en favor del desarrollo de estas empresas, las que, por el entorno macroeconómico, no han podido explotar cabalmente estos beneficios.

Pensamos que el mejor estímulo para el desarrollo de la IMP es la existencia de un marco económico en continuo dinamismo. En vista de la historia económica del país, esto supone el liderazgo de la política económica y la inversión pública como condición necesaria para lograrlo. Siendo que tales expedientes se encuentran deprimidos desde hace varios años, difícilmente se esperarían resultados espectaculares de la promoción de la IMP. Parecería, entonces, que la política de fomento a estas unidades se ha desempeñado como un paliativo para enfrentar la crisis económica, posponiendo, en general, la consolidación de las condiciones necesarias para sostener un ritmo de crecimiento de la industria en general y de la IMP en particular.

Cuando se expidió el PRONAFICE (1984), se calculaba que para 1986 la economía mexicana estaría en condiciones de reanudar su crecimiento sobre bases más firmes y de acuerdo con un nuevo patrón de industrialización, apoyado en empresas más productivas y más competitivas tanto internamente como en el plano internacional. A la pequeña empresa le correspondería un nuevo papel, sustentado en la nueva

política de desarrollo integral y en un renovado espíritu empresarial. Sin embargo, la prolongación de la crisis impidió recrear estas condiciones, y la falta de complementariedad entre la política económica (que continuó siendo recesiva) y la política de apoyo a la IMP (que siguió promoviendo su desarrollo) se reforzó en 1985-1988, cuando esta última siguió creciendo, no obstante la primera.

Tomando en cuenta estos antecedentes, en esta sección se intentará responder de manera preliminar a la pregunta: ¿qué resultados ha logrado la instrumentación de la política de fomento durante 1983-1988? Todavía no es posible ofrecer una respuesta definitiva, debido a varios factores: el relativamente corto plazo transcurrido, especialmente en el caso de la LFMI; la dificultad para aislar el efecto de las políticas de otros factores explicativos del comportamiento de la IMP, como son: la política macroeconómica, la contracción del mercado, las condiciones particulares de cada empresa, las especificidades sectoriales y regionales, etc.; la ausencia de programas globales como el PRODIMP en el pasado, dificultan realizar comparaciones.

Por consiguiente los comentarios que aquí se ofrecen se basan en piezas aisladas de información y han de entenderse en la mayoría de los casos, como hipótesis de trabajo que se deben desarrollar en el futuro, labor que nos parece de suma relevancia.

Al intentar la evaluación de la política de fomento a la IMP se pueden distinguir claramente dos líneas de análisis: i) la pertinencia y coherencia interna de los programas y ii) la aplicación práctica de los mismos y su efecto en las empresas.

Con respecto al primer punto, pensamos que, tanto el PRODIMP como la LFMI, así como las disposiciones que los han sucedido, constituyen una sólida infraestructura de apoyo a la IMP. Ambos programas surgen en un periodo de estancamiento e inestabilidad económica, pero su lógica toma en cuenta un horizonte temporal amplio, de modo que cuando se produzca la reactivación económica serán igualmente válidos. Esto es posible ya que, sin olvidar sus objetivos generales, los programas de fomento pueden adecuarse progresivamente al entorno macroeconómico vigente, y a las prioridades relativas —sectorial, regional, de tamaño— que las políticas establecen.

Ya se especificó que el mérito principal del PRODIMP es conjuntar, en un solo programa, una amplia variedad de mecanismos de apoyo, proponer una definición única que incluya el estrato de la microindustria y estimular la modernización administrativa. Todo ello para contribuir al desarrollo integral de las empresas. En relación con los programas existentes con anterioridad, es indudable que la nueva política de apoyo a la IMP representa un avance muy importante, tal como se muestra posteriormente.

La LFMI es congruente con el PRODIMP, profundizando en el respaldo a los establecimientos más pequeños. El documento contiene básicamente el espíritu de los apoyos y algunas disposiciones concretas. La mayor parte de las acciones específicas se han tomado en los meses subsiguientes a su publicación y puede decirse que, sin soslayar los apoyos

especiales, es en el terreno de la simplificación en donde se han concretado las medidas más trascendentes, como se determinará.

Acerca de su instrumentación, la segunda línea, en términos generales puede decirse que los programas de fomento han tenido diferentes niveles de éxito, observándose todavía una inclinación a usar preferentemente los estímulos fiscales y financieros. Sin embargo, si se recuerda que el resto de los instrumentos prácticamente no existían hace seis años y que el ambiente económico no ha sido propicio, se puede concluir que los resultados de su aplicación son satisfactorios. Habrá que esperar los próximos años, con el objeto de determinar si la tendencia creciente observada en el uso de ciertos instrumentos se mantiene; o bien, si como ha sucedido en otras ocasiones, cambian las prioridades y se inician otros programas.

Este punto es muy relevante, ya que el cambio significativo en los términos de la política económica ha acumulado desconfianza en los industriales. Es evidente que la política industrial debe modificarse conforme las circunstancias específicas que experimenta la economía, aprovechando la experiencia del pasado y desde una perspectiva que complementa y no enfrenta las diversas expresiones de la política macroeconómica (industrial, comercial, cambiaria, etc.); sin embargo, el cambio injustificado en los programas de fomento daña notoriamente la credibilidad de las políticas. En cuanto a la cobertura regional, aún se detecta una muy baja penetración en regiones rurales, aunque se ha avanzado respecto al pasado. En este terreno la crisis también ha influido, al disminuir la infraestructura gubernamental encargada de la aplicación y la definición de los programas de fomento.

A continuación se exponen algunas hipótesis relacionadas con el desempeño de los instrumentos presentados en la sección anterior; asimismo, se efectuará una evaluación, muy preliminar, de la instrumentación de la LFMI. Salvo indicación, las cifras corresponden al periodo enero de 1983-mayo de 1988.

1. Centros de Abastecimiento de Materias Primas en Común.

Se han constituido 14 CAMP que albergan en total a 794 empresas, en nueve estados y en los sectores: químico, fundición, construcción, mueble, alimentos, metal-mecánica, vestido, plástico. Puede decirse que son resultados modestos: el número de empresas beneficiadas apenas alcanza 0.9% del total de la IMP. Un problema que ha obstruido la mayor cobertura radica en la escasa disposición de los pequeños empresarios a asociarse con un fin común, lo que dificulta enormemente la labor de promoción en este campo. En vista de los grandes beneficios que los CAMP pueden reportar, es deseable se puedan encontrar mecanismos para lograr una mayor participación de los industriales. El éxito que logren los CAMP ya constituidos seguramente influirá en su desarrollo posterior.

2. Apoyo tecnológico

El apoyo tecnológico se ha expresado en promover el acercamiento entre los industriales y las instituciones de investigación, para lo cual se publicó una lista de los principales centros de investigación y desarrollo tecnológicos, incluyendo una breve descripción de sus funciones, con el propósito de ofrecer información útil al pequeño industrial en este ámbito.

Otro aspecto importante del apoyo tecnológico es la promoción de bolsas de tecnologías transferibles que, hasta la fecha, han contado con la participación de poco más de 400 empresas. Esta actividad representa un amplio potencial para que la IMP acceda a niveles tecnológicos adecuados. En muchas oportunidades, se requiere sólo ligeras modificaciones a los procesos, equipos o productos para lograr incrementos en la productividad. Ello, en general, demanda montos muy reducidos, por lo que la viabilidad de obtener resultados inmediatos es evidente.

Se han impulsado un programa de riesgo compartido para apoyar la inversión en proyectos de innovación, adaptación o desarrollo tecnológico, ya sea de procesos, maquinaria o nuevos productos. El programa opera con fondos parcialmente provistos por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y, si el proyecto resulta exitoso, la empresa devuelve a este organismo su aportación, una obligación inexistente si el proyecto carece de utilidad para la empresa.

La respuesta al programa ha sido poco entusiasta en la IMP. Parecería que la palabra tecnología "asusta" al pequeño industrial. Asimismo, resulta difícil para numerosas empresas descubrir la necesidad de mejorar su tecnología, y, más aún, localizar el área donde esto se puede hacer (maquinaria, proceso, diseño, etc.). El programa es atractivo, ofrece créditos en condiciones altamente preferenciales y la oportunidad de vincularse con algún instituto o centro tecnológico para elevar su posición tecnológica. Sin embargo, hace falta una labor de promoción más directa en las empresas y, por último, crear condiciones macroeconómicas propicias para invertir en desarrollo tecnológico. En este sentido, el Decreto²¹ para estimular la investigación y desarrollo tecnológicos, que concede estímulos fiscales a instituciones científicas y técnicas, empresas tecnológicas, empresas de IMP e incluso personas físicas o morales, adquirirá su debida relevancia cuando tales condiciones estén vigentes.

3. Desarrollo empresarial

En este campo, el logro más significativo ha sido la conjunción de esfuerzos de SECOFI, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) para emprender el Sistema Nacional de Gestión Empresarial (SINAGE). Este programa se inició en 1987 y persigue brindar al industrial los medios que faciliten el desarrollo de su empresa, mediante la capa-

citación gerencial. Hasta la fecha ha funcionado con base en cursos impartidos por la SEP, diseñados conforme las necesidades de la IMP en una región específica. Abarcan temas como administración, inventarios, comercialización, control de calidad, planeación y producción, finanzas, entre otros.

Resulta de suma importancia que este tipo de cursos satisfagan las expectativas de los empresarios; por ello, los temas se deben elegir de manera conjunta. Experiencias anteriores no han fructificado debido a la falta de coordinación entre los empresarios y los instructores. Si eso se toma en cuenta, el SINAGE puede convertirse en un instrumento valioso para mejorar la gestión de las empresas pequeñas. Se han impartido únicamente 17 cursos a 300 empresarios, por lo que será necesario reforzar esta actividad en el futuro.

4. Financiamiento

Este instrumento ha operado mediante varias modalidades. En primer término, FOGAIN otorga financiamiento con tasas preferenciales para capital de trabajo, inversión en activos fijos y restructuración de pasivos. Hasta mayo de 1988, se habían asignado más de 44 mil créditos, que implicaban un monto de 826 mil millones de pesos. Los créditos FOGAIN ofrecen condiciones más atractivas entre menor es la empresa: en 1987, para la microindustria, la tasa de interés fue de 85% del costo porcentual promedio de captación de la banca (CPP); para la pequeña, 95% del CPP, sin importar el sector o región; para la mediana industria prioritaria la tasa es igual al CPP, y para la mediana no prioritaria es el CPP + 5 puntos. Los montos máximos y los plazos dependen del tipo de crédito (habilitación, refaccionario, hipotecario, industrial), del estrato y de la zona económica del país.

Aunque es el instrumento más utilizado, se ha detectado que el presupuesto del FOGAIN para los créditos no se ha empleado en su totalidad durante los últimos ejercicios. Ello se debe, como es lógico, a la contracción económica que experimenta el país.

Con el fin de elevar el acceso de las industrias más pequeñas a los esquemas de financiamiento se han creado los fondos estatales de fomento industrial. Se han constituido hasta la fecha 31 fondos estatales y 18 municipales, otorgando casi 3 mil garantías por más de 11 mil millones de pesos.

Este mecanismo ha propiciado la participación más activa de los gobiernos locales en los esquemas de fomento y representa, con frecuencia, la única opción de financiamiento para la microindustria, a la que se dirige en particular. Por otro lado, la descentralización implícita en la operación de los fondos ha agilizado la resolución de las solicitudes de crédito, lo cual es especialmente valioso en regiones alejadas de los grandes centros urbanos.

En tercer término, recientemente se inició un programa de financiamiento preferencial para talleres artesanales. El objetivo es apoyar financiera y técnicamente a talleres familiares, así como productores y sociedades cooperativas microindustriales. Para acogerse a este programa es necesario contar con un lugar fijo de trabajo, que el dueño o su fami-

²¹ Véase *Diario Oficial*, 11 de agosto de 1987.

lia participen directamente en la industria, que ésta represente su principal ingreso y que no tenga acceso al crédito comercial.

El programa opera mediante los bancos y los fondos estatales de fomento industrial en casi todo el país. Estos fondos, por primera vez, están facultados para otorgar recursos directamente. Las condiciones crediticias son altamente preferenciales. En cuanto a la habilitación, el monto máximo es de 5 millones de pesos, con plazo de dos años. Para los créditos refaccionarios, el préstamo máximo es de 10 millones de pesos y el plazo es de cinco años. En ambos tipos de crédito la tasa de interés es 90% del CPP menos 10 puntos.

Otro instrumento financiero impulsado en años recientes lo constituyen las uniones de crédito. Aunque su existencia data de 1932, sólo recientemente se adoptó esta figura jurídica en el PRODIMP. La idea básica de una unión de crédito es enfrentar dificultades comunes de manera asociada, lo que aumenta la posibilidad de encontrar soluciones también comunes. Mediante una unión de crédito, es posible conjuntar los esfuerzos de varias empresas para resolver problemas de producción, de abasto, de comercialización, de crédito y de difusión. La versatilidad de estas uniones permite que, en su seno, puedan formarse otro tipo de asociaciones interempresariales, como los CAMP y bolsas de subcontratación.

Las uniones de crédito pueden ser agropecuarias, industriales, comerciales y mixtas (cuando los miembros se dedican cuando menos a dos de las tres actividades mencionadas). Hasta 1988 se han formado 20 uniones de crédito que agrupan a 1 651 empresas pequeñas y medianas.

5. Estímulos fiscales

El propósito de los estímulos fiscales ha sido fomentar el empleo y la inversión de la IMP, mediante la compensación de impuestos federales cuando se realiza una compra de maquinaria y equipo o cuando se construyen o amplían las instalaciones. Su mecanismo de funcionamiento es el siguiente: existe un porcentaje predeterminado en función del tamaño de la empresa (52% para la microindustria, 39% para la pequeña) que aplicado a la inversión realizada resulta en una cifra que, sumada a los empleos que se generen expresados en millones de pesos, puede utilizarse para pagar el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre productos del trabajo y el impuesto sobre importación durante un periodo de hasta cinco años. Por ejemplo, si una microindustria invierte 15 millones y genera cinco empleos, se haría acreedora a un CEPROFI por más de 12 millones de pesos.

No obstante las bondades de este instrumento, la depresión ha impedido acelerar su utilización, especialmente en la micro y pequeña industrias, las que en conjunto han recibido alrededor de 6% de los CEPROFI otorgados a la industria en el pasado reciente. Además, su pequeño coeficiente capital-empleo establece límites estructurales a este beneficio.

La disposición que concede condiciones altamente preferenciales a la micro y pequeña industrias se publicó apenas

en enero de 1986, por lo que, una vez en la ruta de crecimiento, puede esperarse una mayor penetración de estos estratos.

Las cifras indican que se resolvieron más de 2 mil solicitudes de CEPROFIS, se apoyó una inversión de 38 mil millones de pesos y se causó un sacrificio fiscal de 14 mil millones de pesos. Como se ve, son cifras nada espectaculares.

Dentro del primer paquete de medidas del Pacto de Solidaridad Económica, se suspendió el otorgamiento de CEPROFI desde 1987. Así, dejó de funcionar uno de los instrumentos más usados por la IMP en congruencia con la política de saneamiento de las finanzas públicas, pero en oposición al espíritu de la política de apoyo a la IMP. Después de seis meses, se consideró que los CEPROFI debían reactivarse sólo para el estrato de mediana industria.

6. Adquisiciones del sector público

Las compras del sector público a las pequeñas empresas pueden ofrecerles amplias perspectivas de desarrollo. Prueba de ello es que, según el Programa de Adquisiciones de la Administración Pública Federal, en 1985 se destinaron más de 3 billones de pesos a las compras en el mercado nacional.

El Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria Conasupo (PAPMIC) canaliza parte de sus compras a estas empresas, además de proporcionar asesoría en diseño, envase y embalaje de los productos, la mayor parte de consumo popular. Hasta la fecha se han beneficiado casi 4 mil empresas que han vendido mediante este programa más de 200 mil millones de pesos. Asimismo, ISSSTE, CONASUPO y sus empresas filiales han destinado un porcentaje de su presupuesto anual para adquisiciones a los artículos fabricados por la IMP. Tan sólo en 1987, DICONSA efectuó compras de esta índole por 120 mil millones de pesos, mientras que las de IMPECSA fueron por 68 mil millones. Por lo que respecta al ISSSTE, esta institución llevó a cabo compras por 44 mil millones de pesos.

También se han intentado estimular a las empresas públicas para que fomenten el desarrollo de la IMP mediante un programa de difusión de la oferta de estas empresas. Se han realizado ferias y exposiciones en donde se han concretado pedidos por más de 10 mil millones de pesos.

Sin olvidar que lo anterior es un avance, existen algunos problemas en la relación comercial entre el sector público y las empresas de IMP. Se ha detectado que, a menudo, la empresa pública utiliza su poder en detrimento de las pequeñas unidades que la abastecen. Son frecuentes las devoluciones injustificadas, los atrasos en los pagos y la fijación arbitraria de precios. Estas empresas, al no contar con clientes alternativos —es común que el Estado absorba casi la totalidad de su producción— se ven obligadas a soportar este trato. En otros casos, la empresa prefiere buscar canales alternativos para sus ventas, cancelándose una opción posible para su desarrollo. Todo esto ha creado un clima de desconfianza en ciertos sectores de la IMP, los que en definitiva no están interesados en abastecer al sector público.

7. Subcontratación

La política para apoyar la subcontratación se ha dirigido principalmente hacia el sector metal-mecánico y la típica empresa contratista ha sido la entidad paraestatal, en el marco del proceso de sustitución de importaciones de empresas como PEMEX, CFE, AHMSA, ICONSA, LICONSA, DINA, SIDENA, y el STC (Metro). Hasta la fecha se han organizado 15 bolsas de subcontratación que implican a más de 2 300 empresas. Tal vez los dos casos más representativos de la acción del Estado para apoyar los esquemas de subcontratación se encuentren en PEMEX e Industrias CONASUPO. Respecto de PEMEX, un esfuerzo importante ha consistido en la creación de un banco de información computarizado que contiene datos acerca de la oferta (productos y procesos) de aproximadamente 3 mil empresas metal-mecánicas en todo el país. El propósito es que este acervo sirva de base para explotar esquemas de subcontratación; especialmente con PEMEX. Esta empresa, además, ha emprendido un programa de fomento a la IMP mediante sustitución de importaciones, lográndose, hasta 1986, un ahorro de divisas por 500 millones de dólares en la compra de equipos y de 36 mil millones de pesos en refacciones diversas.

Industrias CONASUPO subcontrata empresas de IMP que le entregan refacciones, partes y componentes para el mantenimiento de sus plantas en todo el país. Para impulsar esta actividad, realiza exposiciones que han ayudado a constituir diez bolsas de subcontratación en varias regiones, lo que finalmente ha permitido colocar a la IMP ventas en ICONSA por más de 5 mil millones de pesos.

Así como en el caso de las compras del sector público, la posición de la IMP como subcontratista de las grandes paraestatales está sujeta a una relación compleja. Aunque los esquemas de subcontratación aún se encuentran en sus primeras etapas, es preciso que las empresas públicas respeten las condiciones establecidas en una relación de subcontratación con una empresa pequeña.

Por otro lado, los obstáculos que tiene que salvar la pequeña empresa en la búsqueda de mercados son muchos. En el tema que aquí nos ocupa, algunas empresas públicas contratistas han manifestado el inconveniente de trabajar con pequeñas empresas: nula calidad en su trabajo, incumplimiento en las fechas de entrega, dificultad en aumentar la producción son algunas objeciones.

Para estos establecimientos, participar en la cadena productiva de los bienes que produce el Estado es una magnífica oportunidad para lograr un mercado amplio y estable y acceder a mejores niveles tecnológicos. Por lo tanto, es necesario superar esa falta de responsabilidad que priva en muchos pequeños establecimientos.

Es imposible inferir, de las cifras que se han mencionado, el uso todavía limitado de los instrumentos de fomento, en cuanto al número de empresas implicadas, las que, por cierto, suelen utilizar para su provecho varios tipos de estímulos. En otros términos una misma empresa no sólo puede utilizar un mismo instrumento varias veces (e. g., estímulos fiscales o apoyo crediticio), sino que, además, está en posibilidad de

acogerse a otros, según sus necesidades. Por ejemplo, la cifra de 44 mil créditos FOGAIN concedidos desde 1983 hasta la fecha, no necesariamente corresponde a igual número de empresas.

Entre los instrumentos mencionados existen diversos grados de utilización, dependiendo principalmente de su "popularidad" relativa.

Se han determinado algunas de las causas sobresalientes del bajo aprovechamiento general de la política de fomento. Primeramente, la desconfianza, sobre todo en la micro y pequeña industrias, respecto de los programas de fomento, cuya duración, según los empresarios, es insuficiente. Existen muchas empresas que prefieren no acogerse a ellos, aun cuando se percatan de los beneficios potenciales. Otro factor es el corto plazo que la mayoría de los programas tiene funcionando. Sucede que, en ocasiones, la decisión de un industrial para solicitar apoyo depende de lo experimentado en este terreno por otros empresarios, de modo que, ante la gama de instrumentos nuevos, se genera incertidumbre y, como en el primer caso, desconfianza. El tercer elemento, relacionado con el anterior, es la falta de información precisa y oportuna acerca de los mecanismos para acogerse a los apoyos. Se ha procurado difundir los programas en todo el territorio nacional, pero persisten amplios grupos de IMP, especialmente microindustrias, que desconocen la existencia de una política de fomento.

El cuarto factor es la excesiva carga burocrática que en ocasiones hay que soportar para acceder a los incentivos. Aun cuando resulta importante señalar que en este campo se ha progresado considerablemente, particularmente en la desconcentración administrativa, en el sector empresarial de IMP aún persiste la impresión, a veces equivocada, de que prácticamente no se ha hecho nada en materia de simplificación de trámites. Otro elemento relevante es la contracción económica prolongada. El descenso en los niveles de actividad de las empresas las conduce a solicitar, en general, menos créditos y estímulos fiscales. Sin embargo, hay que reconocer que instrumentos como los CAMP o las bolsas de subcontratación no deberían, en principio, resultar tan afectados, pues su operación no depende significativamente del dinamismo de la empresa, como sería el caso de los apoyos fiscales y financieros. De hecho, según cifras de FOGAIN, 80% de sus créditos corresponden a habilitación; es decir, pago de salarios y compra de materia prima. Los créditos solicitados para inversión en activos fijos se han deprimido, lo cual también explica el uso relativamente pequeño de los CEPROFI. Por último, el potencial para acogerse a los estímulos por parte de las empresas informales se reduce a cero, pues, por definición, están excluidas de los programas.

8. La ley de microindustria

El cumplimiento de los objetivos generales que este ordenamiento persigue dependerá en lo fundamental de su instrumentación, y, más específicamente, de la pertinencia de las medidas concretas que se adopten y de su conveniente

implantación. El espíritu de estas medidas debe dirigirse hacia la consolidación de un entorno económico-burocrático-administrativo adecuado para el desarrollo de la microindustria, que considere sus limitaciones, necesidades y potencial.

Los apoyos no deben partir de una concepción que califique de antemano a la microindustria como crónicamente ineficiente o de baja productividad, incapaz de desarrollarse en el largo plazo sin la protección del Estado. Esta actitud no contribuiría a resolver de fondo sus problemas y resultaría sumamente perjudicial, tanto para la propia microindustria, que estaría condicionada a los probables vaivenes de la política económica, como para la política industrial, que incurriría en un desperdicio lamentable de recursos. Si el propósito de la Ley en la práctica es mejorar el desempeño global de la microindustria, pueden esperarse resultados alentadores.

Así, si la concepción de política de fomento a la microindustria es adecuada, ésta saldrá bien librada de la confrontación con los microempresarios y candidatos a serlo. El éxito de este nuevo esquema de estímulos y simplificación dependerá de la acogida que reciba en donde pretende servir de ayuda, y de su continua actualización, la cual, basada en la retroalimentación con los microempresarios, determinará su permanencia efectiva en el futuro (en el supuesto, desde luego, que su existencia siga siendo prioritaria para futuras administraciones).

Aún es prematuro evaluar el efecto de la LFMI. Sin embargo, desde su publicación hasta la fecha se han decretado una serie de medidas que resulta pertinente señalar.

En el terreno de la modernización administrativa se ha emprendido un programa de simplificación para la instalación de microempresas que no tiene precedente en México. Como se expuso, anteriormente era necesario cumplir con gran cantidad de trámites, llenar formularios, acudir a diversas dependencias e invertir demasiado tiempo.

El largo camino se iniciaba con los trámites para constituir una sociedad mercantil, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, las Notarías Públicas y el Departamento del Distrito Federal o los gobiernos estatales (Registro Público de la Propiedad).²²

Los trámites para la instalación de una industria eran los mismos para personas físicas o morales. En su mayor parte obligatorios, otros dependían de diversos factores: el giro, si se va a construir, si se va a usar gas, etc. Entre los obligatorios se cuentan la autorización de uso del suelo, la licencia de establecimiento, el Registro Federal de Contribuyentes, el aviso de tipo de instalación eléctrica, el registro en Cámaras Industriales, el registro en el padrón de causantes del IVA, el registro patronal en el IMSS, etc. En promedio, una empresa requería alrededor de seis meses para su desahogo, y para la microindustria el plazo era aún mayor (ocho meses).

Un tercer tipo entra en vigor con el inicio de operaciones, la mayoría con frecuencia variable entre un mes y un año y afectan por igual a todas las empresas, sin importar su tipo de actividad. Entre otros se tienen: declaraciones sobre ISR (trimestral), IVA e ISPT (mensuales); registro de trabajado-

res en IMSS e INFONAVIT (variable); autorización de funcionamiento de maquinaria y equipo (único), y licencia sanitaria de transporte (variable).

Existen, por otro lado, trámites que dependen del tipo y naturaleza de la actividad desempeñada: los alimentos, bebidas y productos de aseo deben obtener autorización y registro de la Secretaría de Salud; las empresas que deseen vender al sector público deben registrarse en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal. En este grupo también se incluyen: autorización y registro de sellos oficiales de garantía y norma oficial mexicana, registro de instrumentos de pesar y medir, registro de invención, marcas y patentes, autorización y registro de contratos de transferencia de tecnología, etcétera.

El último conjunto de trámites se lleva a cabo cuando se solicita algún apoyo del gobierno, como financiamiento preferencial, estímulos fiscales, apoyo tecnológico, entre otros.

Se encuentran por iniciar operaciones las ventanillas únicas de microindustria. Mediante este mecanismo se ofrece al potencial inversionista microindustrial realizar la gestión y desahogar los diversos trámites mencionados para la creación de una de estas empresas. Ello representa un enorme atractivo para los interesados y nos parece que puede contribuir a la cristalización de proyectos viables que anteriormente se perdían en la maraña burocrática. Existe un riesgo, sin embargo, y consiste en la posibilidad de que, debido a este instrumento, se instalen empresas cuya viabilidad —técnica, económica, social—, sea dudosa. En este sentido habría que reforzar los programas de asesoría en materia de estudios de preinversión y análisis de mercados.

En el marco de los apoyos especiales —fiscales, financieros, de mercado, y de asistencia técnica— se han acordado, desde la publicación de la Ley, diversas medidas, entre las que podemos mencionar: “amnistía fiscal” —a partir de su regularización— a las empresas que se acojan a la Ley; posibilidad de llevar la contabilidad por métodos simples; descuento de 20% sobre el ISR por tres años; créditos altamente preferenciales, mediante FOGAIN y los fondos estatales de fomento; apoyo financiero a egresados de CONALEP para constituir microindustrias; programa expedito para la afiliación al IMSS; programas de la SEP de capacitación y entrenamiento de personal calificado; asistencia técnica en la producción, control de calidad y mantenimiento; cursos de gestión empresarial especialmente dirigidos a microindustriales; facilidades para la prestación del servicio social en microempresas; registro automático en el Padrón de Proveedores del Sector Público; exención de cuotas durante dos años para las microindustrias afiliadas a CANACINTRA.

Como puede notarse, todas estas medidas —tanto de simplificación como de apoyos especiales— representan un cambio considerable respecto a lo que había prevalecido anteriormente. Desde luego que ellas, por sí mismas, no modifican la realidad burocrática y de fomento en que se desarrolla la microindustria. Además de su instrumentación práctica sería necesaria la reactivación de la demanda. Insistimos en que los programas que apoyan a la industria tienen mayor posibilidad de ser exitosos en un contexto macroeco-

²² Tratándose de persona física esta primera fase no era necesaria.

nómico de crecimiento; de otra forma corren el peligro de convertirse en paliativos o salvavidas durante la crisis, atrasando el desarrollo autosostenido de la microindustria.

Uno de los propósitos que las autoridades han asignado a la Ley es extender sus beneficios a las miles de empresas conocidas como informales. Para ello, es necesario que éstas se regularicen. El carácter informal de una empresa radica principalmente en que no paga impuestos y/o mantiene a sus trabajadores al margen de la seguridad social. En la tercera sección se señalaba que estos renglones constituyen una carga financiera significativa para la microindustria.

Para algunas empresas informales los beneficios de la regularización no compensan sus costos: "es preferible correr el riesgo de ser detectado y multado pues los impuestos son altísimos". Esta decisión implicaba anteriormente un costo relativamente menor en términos de la política de fomento, pues, como ya se dijo, aun operando formalmente era muy complejo disfrutar de los apoyos gubernamentales. Con la expedición de la LFMI se produce un cambio radical: actualmente es más fácil iniciar operaciones y existen diversos mecanismos de promoción para estos establecimientos. La pregunta que se plantea en estos momentos es si conviene dejar la informalidad, aprovechar la amnistía fiscal, dotar a los trabajadores de seguridad social y aprovechar las instancias de simplificación o eliminación de trámites y los apoyos especiales. La respuesta dependerá del análisis particular que haga cada empresa para determinar el grado de atracción que reúnan las acciones concretas instrumentadas y que seguirán fluyendo en el futuro. Por otro lado, es de esperar una respuesta inicial muy tenue, y que, en función de la aplicación práctica de las medidas, se produzca o no la incorporación considerable de microempresas informales en el esquema formal. En otras palabras, el efecto demostración que generen las empresas "pioneras" en acogerse a los beneficios, marcará la pauta para que otras sigan por este camino o permanezcan en la informalidad.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este trabajo se ha intentado ofrecer un panorama general de la política de fomento a la IMP.

El conocimiento acerca de las especificidades que los programas de fomento adquieren en otros países, útil en sí mismo, también aporta elementos para reflexionar respecto de la experiencia de México en este campo. En el plano general, los casos de Japón, Brasil y la India presentados en la segunda sección sirven para ilustrar la naturaleza y efecto de programas muy activos en favor de la IMP. En esos países, especialmente Japón, los esquemas de fomento se sustentan en una amplia legislación que se actualiza y reforma continuamente, a diferencia de otras naciones que, como Italia, promueven el desarrollo de la pequeña industria a través de medidas generales basadas en el elevado espíritu empresarial.

En esta sección final, más que resumir los principales puntos del trabajo, se intenta establecer sugerencias en cuanto al desarrollo futuro de la política de fomento en México.

Concretamente, se propone el uso de determinados instrumentos y la profundización en otros que no han sido bien aprovechados. Por otro lado, también se retoman algunos temas discutidos en el trabajo y que nos parece merecen recalcarse.

El financiamiento es y seguirá siendo un instrumento decisivo para el desarrollo de las empresas. En la presente crisis, las dificultades financieras en la IMP se han agudizado, exacerbando limitaciones para su crecimiento, especialmente en las unidades más pequeñas.

El problema financiero de la IMP no sólo atañe a la existencia de líneas de crédito específicas para el subsector; en muchas ocasiones el problema se expresa en la imposibilidad de que las empresas cumplan las garantías exigidas por las instituciones de crédito.

El mecanismo denominado Sociedad de Garantía Recíproca (SGR) funciona en España desde hace diez años, y ha servido para que las empresas pequeñas tengan un acceso expedito al crédito.²³

La SGR es una sociedad mercantil cuyo objetivo es garantizar las obligaciones financieras asumidas por sus socios dentro de la actividad empresarial de los mismos.

Debe contar con un fondo de garantía, ajeno al patrimonio de la propia SGR, cuyo fin es efectuar los pagos que deben hacerse como consecuencia del incumplimiento de algún socio de las obligaciones garantizadas por la Sociedad. Este fondo varía proporcionalmente según la importancia de las deudas garantizadas por la SGR, ya que se alimenta con contribuciones de cada socio, proporcionales al importe de las deudas asumidas por él y garantizadas por la sociedad.

La aportación al capital social otorga la condición de socio y sólo puede recobrase por el reembolso de las partes sociales, es decir, perdiendo la condición de socio. Por el contrario, la contribución al fondo de garantía no es más que un requisito para que el socio pueda conseguir la garantía de la SGR. Tal contribución se devuelve cuando el socio ha liquidado la deuda garantizada, lo cual no implica que el socio pierda la condición de tal. El otorgamiento de garantías desde los fondos estatales de fomento se podría complementar con esquemas similares a las sociedades de garantía recíproca. Pensamos que tal mecanismo es viable para la IMP en México. Se requeriría de una legislación adecuada para que la banca reconociera como válidas las garantías ofrecidas por estas sociedades y una amplia labor para lograr el concurso de los pequeños y medianos industriales.

Otra de las dificultades típicas de la IMP es su carencia de maquinaria y equipos acordes con sus características. En la época actual, de acelerado cambio tecnológico, esta limitación se agudiza. Se tiene conocimiento, por ejemplo, de que en la industria textil-vestido la maquinaria más moderna resulta obsoleta en alrededor de cinco años, lo que para muchas empresas, especialmente las más pequeñas, no justifica la adquisición definitiva de estos bienes. Un esquema de

²³ Véase Boletín Oficial del Estado. *Gaceta de Madrid*, Real Decreto 1885/1978, 26 de junio, acerca de régimen jurídico, fiscal y financiero de las Sociedades de Garantía Recíproca.

arrendamiento de maquinaria parece ofrecer posibilidades para la solución de este problema. Aunque se han hecho algunos esfuerzos para operar bolsas de maquinaria usada en México, no se han tenido resultados satisfactorios. Además de potenciar su flexibilidad posibilitando la rápida modificación de los equipos en los casos necesarios, este mecanismo, en gran escala, resultaría relativamente barato para las empresas micro, pequeñas y medianas.

La gestión empresarial, insistimos, es pieza fundamental para la salud de una empresa. Creemos que mediante el SINAGE se puede avanzar en un campo en el que la IMP se encuentra muy rezagada. Será necesario convencer a los empresarios de IMP de la necesidad de entrenarse, para lo cual podría promoverse la participación de industriales retirados o en activo dispuestos a colaborar, lo que ampliaría las posibilidades de asesoría directa y a la medida de las empresas-empresarios receptores de este apoyo.

En particular, hay que resaltar que los programas de capacitación empresarial deben buscar dotar al pequeño industrial de las herramientas y conocimientos teóricos y prácticos que le permitan a él encontrar la solución de los problemas de gestión que le aquejan. De nada serviría impartir cursos para resolver problemas de coyuntura. Sería como dar pez a los pescadores, en lugar de enseñarlos a pescar.

Un espíritu similar debe prevalecer en todo programa de entrenamiento de la mano de obra, con el ingrediente adicional de que un empresario capacitado podrá emprender, con mayores probabilidades de éxito, las acciones dirigidas a calificar a sus trabajadores y técnicos.

Otro aspecto que los programas de asistencia deben tener en cuenta al diseñar cursos de capacitación empresarial es el otorgamiento de elementos para abarcar las necesidades de la probable transición de la pequeña empresa a tamaños mayores y más complejos. Ello contribuye de hecho a estimular el crecimiento de las pequeñas unidades, sobre bases más firmes y anticipando posibles dificultades que surgen en el camino.

El resultado satisfactorio de los programas de capacitación empresarial requiere, en primer término, el reconocimiento del propio pequeño industrial de la importancia que tal entrenamiento tiene. Es frecuente que no reconozca sus carencias y, por lo tanto, no acepte que alguien le pueda enseñar. Asimismo, es fundamental que la concepción de los cursos tome en cuenta la problemática del empresario o grupo de empresarios a quien están dirigidos. Para que produzcan resultados de inmediato (lo cual es deseable, pues de otra forma el pequeño empresario se puede decepcionar rápidamente) es necesario abordar temas concretos, de donde surjan acciones inmediatas en beneficio de la empresa. Ello, desde luego, en el marco de una estrategia de mediano-largo plazo que le proporcione al empresario elementos para autorregular el desarrollo de su unidad productiva.

Uno de los reclamos más frecuentes de los empresarios de IMP es la carga fiscal que soportan por el pago de diversos impuestos, por lo que la LFMI, como se ha señalado, prevé reducciones impositivas hasta por un periodo de tres años. Este tema representa, quizá, el obstáculo más difícil para que la

microindustria informal se adhiera a la LFMI. Una sugerencia para lograr mayor cobertura de empresas contribuyentes sería reducir sustancialmente la tasa impositiva hasta un nivel que propiciara la inscripción de miles de empresas en el sistema tributario, y, al mismo tiempo, redujera la carga fiscal de las que ya operan regularmente. Todo ello, dada una meta de recaudación prefijada por las autoridades que, incluso, podría ser mayor que la que prevalece actualmente.

En el terreno de las compras del sector público, desde el punto de vista de una empresa del Estado, el interés reside en contar con abastecedores confiables, que respondan rápidamente a su demanda. En este sentido, es preferible tratar con una empresa grande que suministre considerables volúmenes de mercancía en lugar de muchas pequeñas que entreguen pedidos reducidos. Una alternativa para dotar a las pequeñas empresas de mayor capacidad productiva es la asociación para producir bienes sustitutos o complementarios y, en forma conjunta, poder satisfacer los volúmenes que las grandes empresas paraestatales o del sector público central requieran. Además, sería útil promover un mayor interés del gobierno para apoyar a la IMP a elevar su posición competitiva, facilitando instalaciones para control de calidad, diseño, desarrollo tecnológico, etcétera.

La participación de la IMP en el mercado internacional ha sido tradicionalmente limitada. En los años recientes, el auge de las exportaciones manufactureras ha sido sostenido por un grupo reducido de agentes y sectores, motivados por los estímulos a la exportación y la caída de la demanda interna. Los programas de fomento no han considerado medidas exclusivas para la IMP. El uso de instrumentos como las empresas de comercio exterior o el programa de apoyo financiero a exportadores indirectos ha correspondido principalmente a empresas grandes. Por otro lado, la limitada vocación y capacidad estructural de la IMP para exportar se refuerza con lo anterior, y ha resultado en su participación marginal en las exportaciones.

En el supuesto de que la política económica seguirá asignándole un papel protagónico al crecimiento y diversificación de las exportaciones manufactureras, resulta indispensable abrir canales para una participación más activa de los pequeños establecimientos. Una vía para lograrlo puede ser la expedición de medidas concretas para la IMP, especialmente mediante el fomento a la asociación-cooperación entre pequeñas unidades; aprovechando, por ejemplo, la legislación existente sobre empresas de comercio exterior u otro tipo de organismo interempresarial, con la orientación de entregar su producción a empresas exportadoras o maquiladoras, o de especializarse en la fabricación de un mismo producto para exportar o en productos complementarios.

Como se discutió en la segunda sección, en muchos países la IMP está experimentando un gran auge. En México, no obstante el fortalecimiento y ampliación de los programas de fomento, no puede concluirse lo mismo. Existen cuando menos tres factores que contribuyen a explicar el fenómeno y que se refuerzan mutuamente.

En primer lugar, un elemento fundamental que ha impulsado a la pequeña industria en otros países es el acelerado

desarrollo tecnológico, cuya naturaleza ha permitido a la pequeña empresa participar de él. En efecto, muchos de los beneficios del progreso técnico, antes exclusivos de las grandes empresas, son ahora extensivos a las unidades menores, las que, sin tener que invertir sumas de gran cuantía, lo han aprovechado para elevar su competitividad. En la medida que México no ha sido partícipe de esta revolución tecnológica, no ha existido este elemento de aliento para la IMP.

Un segundo aspecto, de tipo coyuntural, es la aparición de una crisis económica sin precedente en el país que se ha prolongado demasiado y que ha influido negativamente en la inversión productiva y en las expectativas de crecimiento en el mediano plazo. Esto último es importante, pues, aparentemente, no es posible vislumbrar los “cambios estructurales” —supuestamente necesarios de acuerdo con la política económica— que conducirían a mejorar la competitividad de la industria. Aunque puede hablarse de algunas empresas que se han modernizado y mejorado su eficiencia, definitivamente la generalidad de ellas no ha avanzado en ese sentido.

Por último, un punto de gran trascendencia que sólo tocamos brevemente. La añeja discusión acerca de la falta de un espíritu empresarial más dinámico cobra vigencia en los momentos actuales, cuando se puede observar en la industria un repliegue ante la crisis y una ausencia de acciones concretas para contribuir a su solución.

La existencia de la política de fomento a la IMP implica un enorme costo económico para el gobierno. Tal política estará justificada —en sentido económico— siempre y cuando produzca resultados en el largo plazo que cubran esos costos y algo más. En un sentido más amplio (i.e., no sólo económico) tales resultados deberán incluir aspectos de tipo social, como mejora en los niveles de bienestar, en la calificación de los obreros, etcétera.

En cualquier caso, en la práctica, se dificultaría mucho medir el fenómeno. Probablemente resultaría sencillo calcular el costo para el gobierno, pero sería prácticamente imposible cuantificar los resultados. Sin embargo, si se establecen metas, resulta factible contrastar el éxito de la política de fomento, comparando las metas con los objetivos.

Esta discusión va dirigida especialmente a cuestionar el uso excesivo de los instrumentos fiscales y financieros, en detrimento de otros que se pueden otorgar en especie, igualmente valiosos y que no implican un costo tan elevado, como son el desarrollo empresarial, la capacitación de la mano de obra, la subcontratación, etc. El subsidio que se otorga al conceder créditos preferenciales o el sacrificio fiscal por estímulos fiscales a la inversión pueden ser excesivamente altos y muchas veces es imposible determinar el rendimiento de estos instrumentos.

De particular importancia resulta la evaluación permanente de los programas de fomento, de modo de estar en condiciones para introducir los cambios necesarios y perfeccionar el diseño y aplicación de las políticas. Dado el amplio universo de IMP, sería imposible darle seguimiento a los miles de empresas que utilizan o han utilizado los instrumentos. Se podría actuar en el siguiente sentido: seleccionar industrias de una cierta zona que hayan disfrutado algún instru-

mento y, con base en entrevistas dirigidas, averiguar cuál ha sido el efecto del uso de tal o cual instrumento. Ello permitiría obtener una impresión fresca y oportuna de quién está en condiciones de opinar acerca de los apoyos. Esto se podría lograr sin recursos excesivos y contribuiría significativamente a la optimización de los programas en lo general y de los instrumentos en particular.

La política de fomento debería, en el futuro, orientarse cada vez más hacia la micro y pequeña industrias, pues la mediana, por lo general, cuenta con la suficiente infraestructura y organización para poder desarrollarse sin mayores problemas. Como se anticipó, el éxito de la LFMI dependerá del atractivo que le encuentren los potenciales beneficiarios. Será necesario establecer algún mecanismo de contacto con ellos —podría ser el sugerido líneas arriba— para delinear medidas acordes con las necesidades de estas empresas. Asimismo, las acciones que ya se han tomado, deberán mantenerse y perfeccionarse con la práctica, que muy pronto aportará evidencia acerca de su funcionamiento.

Un expediente que en México no se ha utilizado eficientemente es la organización de pequeños empresarios en asociaciones que persiguen fines específicos. La ausencia de una “cultura de cooperación” para obtener beneficios mutuos encuentra obstáculos en el individualismo y en la falta de asesoría para la constitución de tales asociaciones.

La política de fomento deberá continuar en su labor de impulso a las asociaciones interempresariales, prestando especial atención a la resolución de los problemas originados en trámites y asuntos que se deben tratar con las autoridades del gobierno. Lo anterior significa, por una parte, dar una orientación diferente al magro servicio que prestan las cámaras de industriales que, a decir de sus miembros, son utilizados en muchos casos como escalón político para satisfacer intereses particulares. La obligatoriedad para el industrial de estar inserto en alguna cámara, cuando ésta no atiende la problemática de sus agremiados, no tiene ningún sentido y ha contribuido a crear un clima de desconfianza y desinterés que será necesario erradicar.

Por otro lado, se podría analizar la viabilidad de constituir otro tipo de asociaciones de empresarios, ya no a partir de la legislación vigente, sino quizá introduciendo esquemas novedosos de colaboración surgidos de las necesidades concretas que tienen los pequeños empresarios.

Finalmente, es necesario insistir en que los apoyos sólo tendrán éxito si el crecimiento se reanuda. En un ambiente económico deprimido no es posible pensar en el desarrollo integral de las empresas; en tal caso, los apoyos solo servirán —en el mejor de los casos— para atenuar los efectos de la crisis.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brusco, Sebastiano (1985), “El modelo emiliano: descentralización productiva e integración social”, *Investigación Económica*, vol. XLIV, núm. 174.

- Escorsa, Pere (1988), "La industrialización difusa: modelo italiano de desarrollo", *Políticas de fomento a la industria mediana y pequeña en América Latina y experiencia internacional*, SECOFI-ONUDI-OEA. *Expansión*, vol. XX, núm. 497.
- Fua, Giorgio (1985), "La industrialización rural en los países de desarrollo tardío: el caso del noreste y del centro de Italia", *Investigación Económica*, vol. XLIV, núm. 174.
- Jacobs, Eduardo y J. Máttar (1985), "La industria pequeña mediana en México", *Economía Mexicana*, núm. 7, CIDE.
- Máttar, Jorge (1986), "La industria mediana y pequeña en la coyuntura actual", Proyecto SECOFI-ONUDI, mimeografiado.
- Nacional Financiera (1987), *Informe de Actividades 1986*.
- Nandunjan, S. (1987), "Small and Medium Enterprises: Some Basic Development Issues", *Industry and Development*, núm. 20.
- ONUDI (1986), *Actividades de la ONUDI relacionadas con las tendencias de desarrollo de las pequeñas industrias*. Informe del Director General.
- SECOFI (1985), *Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña*.
- SECOFI (1987), *Estadísticas básicas de la industria mediana y pequeña*.
- SECOFI (1988), *Ley Federal para el Fomento de la Microindustria*.
- SECOFI-ONUDI (1987), *Diagnóstico de la industria mediana y pequeña en México*.
- Schmitz (1982), "Growth Constraint on Small -Scale Manufacturing in Developing Countries: a Critical Review", *World Development*, vol. 10, núm. 6.
- Tarso Lustosa, Paulo de (1988), "Las empresas de menor y tamaño y el Centro Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa", *Políticas de fomento a la industria mediana y pequeña en América Latina y Experiencia internacional*, SECOFI-ONUDI-OEA.
- UNIDO (1975), *Subcontracting for Modernizing Economies*.
- (1985), *Mechanisms for Small-Scale Industry Development: Ancillarization-Development of Feeder Industries*.
- (1987), *Industry and Development*. Global Report 1987.
- Van Hernt (1984), "Sub-Contracting between Small-Scale Enterprises in Developing Countries: A Note", *The Journal of Industrial Economics*, vol. XXXII, núm. 3.
- Watanabe, S. (1971), "Subcontracting, Industrialization and Employment Creation", *International Labor Review*, vol. 102, núm. 6.

México, D. F., 1988