

Distr.  
RESTRINGIDA  
E/CEPAL/PROY.1/R.50  
23 de octubre de 1981  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina



ANALISIS DE ALGUNAS ESTRATEGIAS DE APOYO FINANCIERO A LAS  
PEQUEÑAS UNIDADES PRODUCTIVAS EN AMERICA LATINA \*/

Roberto Jiménez, Consultor \*\*/

\*/ Este trabajo fue preparado para ser presentado al seminario sobre "Políticas para alcanzar un nivel mínimo de bienestar" a realizarse en CEPAL entre el 2 y 6 de noviembre de 1981.

\*\*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

81-10-2346



Indice

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
I. LA PEQUEÑA UNIDAD PRODUCTIVA Y SU PROBLEMÁTICA .....	3
1. <u>Definición e importancia</u> .....	3
2. <u>Los problemas de las pequeñas unidades</u> .....	5
a) Carencia de directrices generales y la administración "personalista" .....	6
b) El estrangulamiento financiero .....	8
c) El acceso al mercado de materias primas e insumos .....	10
d) Problemas en los niveles de operación .....	11
e) Problemas de acceso a los mercados de productos .....	12
f) Problemas en los mecanismos de control .....	14
3. <u>Observaciones finales</u> .....	15
II. EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO DE LA PEQUEÑA UNIDAD DE PRODUCCION ...	17
1. <u>La segmentación del mercado de capitales: un impedimento       estructural</u> .....	17
2. <u>Las fórmulas institucionales y el crédito de fomento: un       instrumento para mejorar el acceso al financiamiento</u> .....	19
3. <u>¿Quién se beneficia con los créditos de fomento?</u> .....	21
4. <u>Las líneas especiales de crédito: minimizar las filtraciones</u> .	24
5. <u>Las condiciones del financiamiento</u> .....	26
a) Tasas convenientes de interés .....	27
b) Financiamiento especial para capital de trabajo .....	29
c) Plazos de amortización y períodos de gracia favorables ....	31
d) El problema de las garantías .....	32
e) La oportunidad y agilidad del financiamiento .....	34
6. <u>El pequeño productor ¿es deudor moroso e incumplido?</u> .....	38
7. <u>¿La asesoría técnica ligada al financiamiento? El problema de       la combinación óptima</u> .....	40
III. CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES PARA UNA POLÍTICA DE APOYO .....	43
a) Algunos principios generales .....	43
b) Énfasis en el financiamiento .....	44
ANEXO .....	47
BIBLIOGRAFIA .....	49





## INTRODUCCION

El presente trabajo pretende sugerir algunas orientaciones de políticas de financiamiento para las pequeñas unidades productivas de la región. Estas orientaciones de política de financiamiento surgen de la revisión de algunas experiencias significativas llevadas a cabo por instituciones cuyo rol específico es apoyar a las pequeñas unidades de producción para que logren un acceso sistemático a las fuentes de recursos productivos (acceso a mercados, capital, tecnología, capacitación, etc.) necesarios para elevar su productividad, eficiencia y niveles de ingreso.

Las razones para centrarse sólo en un aspecto de la política -el financiamiento- son de carácter estratégico, y consideran los siguientes hechos: en primer lugar, diferentes investigaciones han convenido en que este es el problema más grave que afecta a las pequeñas unidades. En segundo lugar, el financiamiento es la necesidad más sufrida por el pequeño productor. En tercer lugar, innumerables organismos de apoyo consideran que el crédito es un instrumento eficaz, no sólo como elemento estratégico para aumentar la productividad y los ingresos de los pequeños productores, sino también para introducir una serie de acciones en provecho de este estrato productivo. En efecto, a través del crédito se ha podido introducir la asistencia técnica y la capacitación venciendo la natural resistencia del pequeño productor a estas acciones y -muy importante ha sido un poderoso instrumento para formar, ampliar y dinamizar la organización de este sector secularmente atomizado.

El apoyo sistemático a este estrato productivo, se constituye en una estrategia importante en la lucha para erradicar la pobreza, entre otras cosas por su fuerte propensión a generar más empleo por unidad de capital que otras unidades productivas mayores. Se ha señalado,<sup>1/</sup> con bastante acierto, que es posible que algunos de los pequeños propietarios no sean estrictamente

---

<sup>1/</sup> David Gordon et. al., El empleo y el desarrollo de la pequeña empresa, (documento de política sectorial), Banco Mundial, 1978, p. 110.

pobres. Sin embargo, proporcionan trabajo a muchas personas verdaderamente pobres 1/ que, debido a sus precarios niveles de capacitación, no podrían insertarse en la estructura de ocupaciones vigentes, ni beneficiarse de los aspectos "socializadores" 2/ del trabajo, cualquiera fuera este.

El análisis de las experiencias llevadas a cabo en numerosos países de la región, permitirá conocer en alguna medida, las distintas alternativas de políticas, los resultados alcanzados y los procedimientos más adecuados que se han ensayado para enfrentar los innumerables problemas que afectan el buen funcionamiento y desarrollo de las pequeñas unidades productivas. Empero, no se debe pasar por alto la advertencia de un autor, quién asegura: "en la estrategia no hay ni puede haber certeza, tan sólo aproximaciones, basadas en la experiencia, el error y la rectificación".3/ Por ello, las orientaciones de políticas que surjan de este estudio no pueden tener sino carácter de sugerencia, hasta no poseer un mayor bagaje de experiencias.

El trabajo se presenta dividido en tres capítulos. En el primero se define y describe las pequeñas unidades productivas. Luego, se esbozan algunos de los rasgos y problemas de las pequeñas unidades productivas, procurando ilustrar en qué tipo de unidades los rasgos y problemas se acentúan mayormente. El fundamento de este capítulo es ubicar la estrategia del financiamiento en el contexto de la problemática global que afecta a este estrato. En el segundo capítulo, se estudian algunas experiencias de financiamiento llevadas a cabo en algunos países tratando, nuevamente, de resaltar qué tipo de unidades se han beneficiado con dichas iniciativas. Finalmente se formula

---

1/ Tampoco se trata de centrar la política de erradicar la pobreza en la consolidación de empresas pequeñas o en la creación de nuevas, ni siquiera como estrategia global de empleo, pues pobreza y "desempleo-subempleo" son problemas cuya solución depende en mayor medida de la economía política global y no de un sector en particular. Cfr. Patricio Meller y Oscar Muñoz, Pequeña industria y estructura productiva en América Latina, Estudios CIEPLAN, N° 34, p. 94.

2/ En su sentido sociológico, que consiste en el proceso a través del cual el individuo aprende las destrezas, las normas de comportamiento, las costumbres y, en general, todos aquellos elementos normativos asociados a la organización y división del trabajo.

3/ José Luis de Imaz, Una estrategia de promoción humana, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1979, p. 221.

un conjunto de orientaciones de políticas que resultan de las experiencias analizadas. El análisis de las experiencias así como las orientaciones de política, se han basado en técnicas de entrevista personal a promotores; en el análisis de documentos evaluativos de los mismos organismos de apoyo; y, en la literatura genérica acerca de la temática.

## I. LA PEQUEÑA UNIDAD PRODUCTIVA Y SU PROBLEMÁTICA

### 1. Definición e importancia

En términos generales en el presente estudio se define como "pequeña unidad de producción" a aquel estrato productivo del sistema económico en su conjunto (urbano y rural), cuya actividad redunda en bajos niveles de productividad e ingresos para el productor, a causa de sus bajos niveles tecnológicos y volúmenes insignificantes de capital e inversión. Otros autores complementan esta definición con elementos "extra económicos" típicos, tales como la especialización relativamente escasa de la dirección;<sup>1/</sup> las relaciones interpersonales entre quienes allí laboran; el uso de la mano de obra familiar (remunerada o no); el tipo de organización, etc. En términos descriptivos abarcan las siguientes unidades, ubicadas ya sea en el sector primario como secundario de la economía: las unidades productivas agropecuarias minifundistas (los llamados estratos de "subsistencia", "estacionario" y de "campesinos ricos"),<sup>2/</sup> la pesca artesanal y la cría de animales. En el sector de la transformación manufacturera, que es una actividad urbana, generalmente se incluyen: las artesanías tradicionales, la pequeña industria "moderna" (sobre todo la de aquellos países de menor desarrollo industrial relativo); y la micro-empresa

---

<sup>1/</sup> Eugene Staley, Pequeña empresa en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, Toma 4, pp. 202-205.

<sup>2/</sup> El estrato de subsistencia está constituido por las unidades cuyos campesinos necesitan ingresos extraparcenarios para llegar al ingreso de sustentación. El "estacionario" es aquel formado por aquellas unidades cuyo producto alcanza para cubrir, de un ciclo en otro, el fondo de consumo familiar y el de reposición de insumos y medios de producción. Los campesinos "ricos" pertenecen a aquellas unidades cuyos recursos logran generar un excedente más o menos sistemático que satisface las necesidades de reproducción de la familia y la unidad productiva, aunque no siempre puedan traducirlo en acumulación. Ver, CEPAL (México), Economía campesina y agricultura empresarial. tipología de productores del agro mexicano, México, enero de 1981, p. 86.

(talleres artesanales familiares, mixta y empresariales,<sup>1/</sup> la industria "primaria casera", unidades semi-artesanales que combinan reparación y producción).<sup>2/</sup>

La heterogeneidad de este sector resulta evidente, hecho que dificulta cualquier intento que tienda a dar una magnitud global acerca de su número y contribución en el desarrollo económico; además, dificulta la identificación de las necesidades comunes que deberían satisfacer los organismos de apoyo. No obstante, a manera de ilustración, se pueden ofrecer algunas órdenes de magnitud (haciendo abstracción de los distintos criterios de clasificación) que darán una idea que la pequeña unidad productiva es realmente importante en América Latina desde el punto de vista de su tamaño.

En el sector de la agricultura, se ha calculado que aproximadamente el 70% de las explotaciones pueden definirse como pequeñas.<sup>3/</sup> Cifras fragmentarias para el sector agrícola de Honduras muestran que el 76.3% de las fincas, que cobija a 149.104 familias, tiene menos de 35 hectáreas (cuyo ingreso per cápita promedio es de 85 dólares).<sup>4/</sup> En Colombia el grueso de la población rural está dentro del estrato de los pequeños productores: el 84% de los predios del país son de menos de 20 hectáreas. De este total, el 65% tiene menos de 5 hectáreas.<sup>5/</sup>

---

<sup>1/</sup> Comité de Acción de Artesanías-SELA. "El sector artesanal. Monografía horizontal", en El artesano, Panamá, septiembre de 1980.

<sup>2/</sup> La lista no pretende ser exhaustiva, inclusive puede adolecer de "superposiciones" de criterios clasificatorios. Pues solamente se intenta presentar los "clientes" típicos de los organismos de apoyo cuyas experiencias se han revisado.

<sup>3/</sup> José E. Araujo y Ernesto Liboreiro, "Importancia y trascendencia de los pequeños agricultores: las empresas asociativas, una vía eficiente para su organización" en ALIDE, Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico e Instituto de Crédito Oficial de España, La pequeña y mediana empresa y su localización en el desarrollo económico y social (España-Caribe-Centroamérica), Madrid, 1979, 367 p.

<sup>4/</sup> AID (Agencia Internacional para el Desarrollo), Diagnóstico del sector agrícola de Honduras, Tegucigalpa, AID, 1978.

<sup>5/</sup> Fabio Bermúdez, "Normas generales sobre la organización del programa de desarrollo rural integrado en Colombia" en Diálogo continental sobre reforma agraria y desarrollo rural integrado, Informe final. Organizado por el IICA en colaboración con el Gobierno de Venezuela, 25 al 31 de octubre de 1980, p. 9.

La importancia del sector artesanal desde el punto de vista del empleo se hace evidente en los estudios del Comité de Acción de Artesanía del SELA (Sistema Económico Latinoamericano). Este organismo estima que la población dedicada a las artesanías, en los 14 países afiliados a este comité (México, Colombia, Perú, Ecuador, Cuba, Venezuela, Haití, Bolivia, Guatemala, Costa Rica, Panamá, Honduras, Guyana y Barbados), constituye el 18.02% de la población económicamente activa y el 5.99% de la población total de dichos países.<sup>1/</sup>

## 2. Los problemas de las pequeñas unidades <sup>2/</sup>

Se piensa comúnmente que la pequeña unidad de producción es un "microcosmo", una imagen en miniatura de una empresa mayor y que sus problemas son los mismos, aunque en menor magnitud, que los de las unidades productivas mayores. Los estudios y las experiencias concretas muestran, no obstante, la dudosa validez de estos pensamientos. Las pequeñas unidades productivas poseen una peculiar dirección y unos problemas operacionales más graves derivados en parte de su limitada dimensión. Por esta razón la solución de los problemas que normalmente se les presenta a todas las unidades productivas, les resulta más difícil.

En América Latina las pequeñas unidades de producción se caracterizan por su extremada debilidad económica, producto de los innumerables problemas que afectan su capacidad de sobrevivir y funcionar eficiente y competentemente

Los problemas que limitan su desarrollo son de diversa índole y magnitud e incluyen diferenciadamente de acuerdo a la unidad económica involucrada y el país analizado. Sin embargo, comparten una serie de problemas, susceptibles de ser analizados en forma conjunta.

Se hará un tratamiento parcializado de estos problemas pero no se debe perder de vista la necesaria interrelación o efecto conjunto que ellos tienen sobre la unidad productiva, como tampoco la necesaria globalidad (o "integralidad") que deben adoptar (y a menudo adoptan) las políticas encaminadas a minimizarlos o resolverlos definitivamente.

---

<sup>1/</sup> Ver, Roberto Jiménez, "Organización popular para la producción: elementos preliminares para la evaluación", Santiago, E/CEPAL/PROY.1/R.41, 198

<sup>2/</sup> En el trabajo recién citado se intentó hacer un análisis de estos problemas; en esta oportunidad nos ceñiremos a los mismos, aportando nuevos elementos de juicios y categorías de análisis.

Con el propósito de ser sistemático y así exponer con mayor orden y rigurosidad los problemas, se concebirá la pequeña unidad productiva como un verdadero "sistema tecno-social",<sup>1/</sup> cuyo objetivo es producir determinados bienes, para lo cual se deben cumplir una serie de funciones. Estas funciones pueden referirse a cuestiones de política general de la unidad de producción; a los requerimientos del proceso productivo propiamente tal; a los canales de distribución; y, a los mecanismos de control. Sin embargo, los problemas que surgen en este esquema no agotan la amplia gama de todos los problemas que se presentan, puesto que muchos de estos rebalsan la propia unidad productiva, ya que se originan en el contexto económico-social donde actúan. Como es imposible referirse a todos, se enfatizará aquellos que por su naturaleza son más relevantes para el análisis de la pequeña empresa.

a) Carencia de directrices generales y la administración "personalista"

El pequeño empresario, normalmente, no se define a sí mismo un ejecutivo capaz de dictaminar la política de la empresa. Dirige la empresa "pragmáticamente" a fuer de tratar los problemas diariamente. No tiene una política general, excepto aquellas que mantienen la tradición de la unidad productiva, tratase ya sea de un productor artesanal o de una línea de cultivo ancentralmente ensayada. Es la llamada administración intuitiva y personalista que constituye uno de los síndromes más característicos del pequeño productor. Esta actitud determina inclusive su débil propensión a la búsqueda de asociaciones y organizaciones de comercio y negocios.<sup>2/</sup> Por lo mismo, la sobrevivencia de estas unidades depende del talento de una sola persona, desarrollado a través de años de efectuar el mismo oficio.

Una encuesta de micro-empresas urbanas en Costa Rica, mostró que más del 60% de los empresarios, tenía más de diez años dedicados a la actividad que le brindaba sustento (con un horario de más de siete horas al día).<sup>3/</sup> En términos caricaturescos, de la habilidad del "hombre orquesta" (one-man show)

---

<sup>1/</sup> Antonio Saldívar, Planeación financiera de la empresa, Trillas, México, 1980, 199 p.

<sup>2/</sup> Muchos de los problemas de las cooperativas que agrupan pequeños productores en la actualidad se debe a la dificultad de vencer este obstáculo y sobre el cual la educación cooperativa insiste tanto.

<sup>3/</sup> AITEC, División de Acción Internacional, Estudio preliminar de micropresas en el área metropolitana, San José, julio de 1977, p. 1.

depende un sinnúmero de tareas. A menudo es el productor quién personalmente provee de materia prima; quién diseña y vende los productos; quién realiza las labores administrativas, etc.

Como se ha señalado fehacientemente esta administración por "intuición" lleva por lógica, a la dirección por "impulso", que se caracteriza por el hecho que las decisiones no se toman conforme a planes, por provisorios que sean, sino conforme a las exigencias inmediatas que le impone el funcionamiento de la unidad productiva. El resultado fácil de imaginar es el desperdicio y mal aprovechamiento de los escasos recursos humanos y productivos de la empresa.<sup>1/</sup>

Puede que en el sector artesanal la administración y dirección centradas en una misma persona no constituya en sí un "problema", sino que sea una forma de sobrevivencia y de estabilidad de la producción artesanal. Sin embargo, esta situación -en contacto con realidades complejas, como las que caracterizan los procesos productivos modernos- determina debilidades que comprometen su desarrollo.

La falta de explicitación de las directrices generales es otro de los rasgos de estas empresas. Las relaciones industriales (o relaciones sociales de producción) no obedecen a un plan pre-establecido de selección, contratación y entrenamiento de la mano de obra. La fijación de salarios e incentivos, a menudo es de carácter particularista.<sup>2/</sup> Frecuentemente la mano de obra familiar no es asalariada y la no familiar tiene ingresos mínimos e, inclusive más bajos que los legalmente prescritos. La ausencia de incentivos determina una alta rotación del asalariado y una pérdida del efecto acumulativo del aprendizaje del operario.<sup>3/</sup> Ello explica, en parte, que en las micro-empresas urbanas de Costa Rica más de un tercio tenga constante necesidad de mano de obra.

---

<sup>1/</sup> Roland Christensen, La sucesión en la dirección de pequeñas empresas Labor, Barcelona, 1973, p. 178.

<sup>2/</sup> Dagmar Raczynski, "El sector informal urbano: controversias e interrogantes", Estudios CIEPLAN, No 13, julio de 1977, p. 21.

<sup>3/</sup> Es posible también, que la inestabilidad se asocia al hecho que en algunas unidades productivas de tecnología rudimentaria, el trabajador no encuentre una capacitación adicional que lo motive a permanecer en la empresa.

<sup>4/</sup> AITEC, op. cit., p. 6.

b) El estrangulamiento financiero

En toda unidad de producción una parte de los recursos que requiere para operar procede del capital aportado por los socios (si los hay) o el propietario y de las utilidades que ella ha generado y no ha distribuido. Otra parte de los recursos los obtiene de créditos de sus proveedores, instituciones de crédito y otras fuentes. Este comportamiento no es común en las pequeñas unidades. El análisis económico financiero de ellas revela que uno de los aspectos más débiles es el financiamiento, de tal modo que su escasez se convierte en un factor limitante de la producción de la pequeña unidad. Los fondos generados por la propia empresa no son suficientes como para convertirse en el catalizador de los recursos productivos existentes en su interior. Los costos relativamente altos derivados de la producción en pequeña escala y de la baja productividad, condicionan niveles salariales bajos <sup>1/</sup> y tasas de rentabilidad exigüas. Consecuentemente, las utilidades devengadas por las operaciones de la empresa no alcanzan para satisfacer un plan mínimo de reinversión directa en bienes de capital de modo de contribuir a elevar y mejorar las condiciones de explotación de la unidad productiva. En síntesis, la acumulación de capital se destina a la simple subsistencia del productor y su familia, y en los casos donde se retiene cierta cantidad de excedentes, estos se destinan a la mera reposición sin capitalización. Inclusive en determinados casos existe un proceso continuo de descapitalización, por el propio consumo de capital.

Por otro lado, en este tipo de unidad de producción no existe una clara distinción entre lo que son necesidades de capital a corto y a largo plazo, debido, posiblemente a la dificultad de obtener fuentes de recursos a largo

---

<sup>1/</sup> Los niveles salariales varían, huelga decirlo, de acuerdo al tipo de unidad productiva. El nivel de salarios más bajos se encuentra en la pequeña explotación agrícola. En Perú, por ejemplo, el ingreso promedio anual de las pequeñas fincas de la costa, sierra y selva es de 96 dólares (a precios de 1960). Este ingreso ubica al pequeño productor bajo la "línea de pobreza" rural. Por otro lado, el artesano urbano supera la línea de indigencia y la de pobreza tanto rural como urbana. Los artesanos de Colombia y Costa Rica perciben los ingresos más altos, de entre los países donde se obtuvieron datos. Aunque no se disponen de cifras para el pequeño industrial manufacturero, cabe presumir que dada su más eficiente combinación de recursos productivos que los estratos anteriores, niveles de salarios más altos. Ver, Roberto Jiménez, "Organización popular para la producción: elementos preliminares para la evaluación", doc.

plazo en condiciones adecuadas. Ello las obliga a rotar créditos (cuando lo obtienen) de menor plazo, con los consiguientes mayores costos, riesgo y distorsiones en su estructura financiera.<sup>1/</sup>

Esta característica económico financiera de la pequeña unidad determina su dependencia de fuentes financieras externas a ella misma. Los intermediarios financieros, si bien cumplen la función vital de transferir los recursos para el funcionamiento de la empresa, lo somete a condiciones de precio, plazo y garantías muchas veces insalvable para la unidad de producción. Debido al poco acceso al mercado de capitales establecido que generalmente tienen las empresas, deben buscar en fuentes extraoficiales, los préstamos que requieren para financiar sus necesidades de capital de trabajo (que frecuentemente les escasea). Las fuentes extraoficiales son generalmente prestamistas, intermediarios, propietarios y comerciantes <sup>2/</sup> que conceden préstamos a tasas de interés muy altas. El artesano mejicano -por ejemplo- corrientemente accede a fuentes particulares de crédito, cuyos préstamos pueden ser de dos tipos: en dinero sin compromiso de pagar con productos, o como adelanto para la producción. En ambos casos, sea que se pacte específicamente una tasa de interés, o que se pacte el pago con productos -cuyo precio lo fija el prestamista- las condiciones resultan onerosas para el artesano. Inclusive, los intereses -de por sí bastante altos- se cargan por mes, por semana y hasta por día, casi siempre en relación con el ciclo de producción del acreditado.<sup>3/</sup>

Esta propensión del pequeño productor a usar estas fuentes de financiamiento se explican también por la flexibilidad operacional, simplicidad y oportunidad que caracteriza a las fuentes no institucionales y que el pequeño productor valora en mayor medida. Reiteradamente se ha comprobado que él

---

<sup>1/</sup> Departamento de Programas Técnicos de ALIDE, "La pequeña y mediana empresa y su participación en el proceso de desarrollo latinoamericano" en La pequeña y mediana empresa y su localización en el desarrollo económico y social (España-Caribe-Centroamérica), Madrid-Lima-San Juan, ALIDE, 1979, p. 30

<sup>2/</sup> Según cifras elaboradas por el Banco Mundial, estas fuentes suministran el 27% del crédito agrícola total. Ver, Banco Mundial, El crédito agrícola, (documento de política sectorial), Washington, 1975, anexo 9.

<sup>3/</sup> Ver "Monografía del artesano mexicano" en El artesano, No 9, Comité de acción de artesanía, SELA, Panamá, 1980. Sobre este tema ver, Víctor Tokman: "Pobreza urbana y empleo: líneas de acción" en CEPAL/PNUD/Proyecto de Pobreza Crítica en América Latina, ¿Se puede superar la pobreza?, Santiago, CEPAL/G.1 1980.

atribuye más importancia a los plazos, oportunidad, rapidez y otras condiciones que le impone el prestamista que a tasas bajas de interés.<sup>1/</sup>

c) El acceso al mercado de materias primas e insumos

Algunos de los problemas financieros relacionados con la falta de capital de trabajo de los pequeños productores serían minimizados, si se les permitiera un acceso a los insumos que necesita a precios más razonables y estables.

Los precios deben ser razonables para evitar que su estructura de costos le impida llegar al mercado. Como se ha señalado en un estudio "las compras de cada unidad informal son generalmente en pequeñas cantidades y a base de pagos de contado, a causa de la baja escala de demanda y reducida capacidad para mantener stocks determinados por las restricciones de capital. Esto, a su vez, implica que tienen que adquirir sus insumos de algún intermediario, puesto que los productores y mayoristas operan a base de grandes pedidos y el resultado es que los precios pagados son más altos que aquellos pagados por unidades competitivas fuera del sector".<sup>2/</sup>

Los precios deben ser estables para permitirles un mejor horizonte de producción, a fin de minimizar los riesgos. El mercado de materias primas e insumos que utiliza el productor artesanal es muy inestable. En efecto, los precios de las materias primas e insumos generalmente se incrementan en épocas de mayor demanda y disminuyen o mantienen constantes en épocas de sobreproducción, en períodos en los cuales se presenta una oferta desorganizada o surge una manifiesta incapacidad de los comerciantes intermediarios de demandar la totalidad de las materias primas e insumos ofrecidos. Por otro lado, los aumentos en los precios de los productos artesanales, inciden también en los precios de las materias primas e insumos ofertados recíprocamente.<sup>3/</sup>

---

<sup>1/</sup> Carlos Quintana, "Modernas técnicas de financiamiento de la pequeña y mediana empresa" en Segundo Simposio Latinoamericano del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa, Quito, 28 de septiembre de 1978, 83 p.

<sup>2/</sup> Víctor Tokman, op. cit., p. 117.

<sup>3/</sup> Durante el período 1974-1976 los precios en promedio bruto de las materias primas utilizadas por los artesanos peruanos, crecieron en 146.18% (año base 1974). Ver Encuesta del sector artesanal a nivel nacional, Equipo de estudio, Dirección General de Artesanía, Ministerio de Industria y Turismo.

d) Problemas en

d) Problemas en los niveles de operación

La mayoría de las pequeñas unidades produce para el consumo final, integrando como insumos bienes semi-acabados y acabados, sólo en muy pequeña proporción. En general, producen bienes tradicionales y poco rentables cuya demanda se encuentra saturada.<sup>1/</sup> Como no existe control y planeación centralizada, la producción responde a una demanda por encargo o bien se encuentra dictada por las necesidades de mantener a los operarios ocupados, dando resultado a inventarios excesivos y desbalanceados.

Los aspectos ingenieriles de planta, herramientas y métodos confirman las mismas pautas de precariedad de la unidad productiva. La planta o taller cumple una función doble: de habitación al empresario y su familia y de producción. Estos locales son inadecuados, por su condición, tamaño y ubicación. Muchos deben alquilar el local para sus instalaciones: en Costa Rica el 68.3% de los micro-empresarios lo hacen.<sup>2/</sup> A menudo los locales presentan poco espacio físico disponible para permitir la localización de la maquinaria y/o herramientas en referencia al flujo y manejo económico del material. Consistentemente, la encuesta de Costa Rica citada captó una necesidad sentida de los micro-empresarios de mejorar las condiciones físicas de trabajo, a través ya sea de la construcción de un local adecuado o reparando y/o ampliando la "casa-local".

Algunas unidades productivas pequeñas operan con herramientas y maquinarias simples, a veces poco adecuadas y obsoletas, a las que se les efectúa un mantenimiento sólo esporádico y no sistemático. Esto provoca efectos negativos que son bajo rendimiento y baja calidad de los productos. Debe agregarse, además, que la función de control de calidad sólo se lleva a cabo cuando las quejas sobre el producto obligan a tomar medidas de precaución.

---

<sup>1/</sup> "Frente a la demanda interna existente se da una sobreproducción artesanal, no tanto por el volumen de producción, sino por la escasa diversificación de las artesanías, producidos por lo general en los mismos materiales y similares diseños", ver Mariana Mora, Algunas consideraciones para el análisis de formas de producción popular: la artesanía en el Ecuador, Quito, CONADE, División de Desarrollo Social, 1980.

<sup>2/</sup> Doc. cit., p. 22.

e) Problemas de

e) Problemas de acceso a los mercados de productos

Para el pequeño productor, el mercado representa una fuerte incertidumbre y riesgo, pues no cuenta con un programa de ventas basado en un conocimiento relativamente exhaustivo de las necesidades de los clientes y de la competencia. De hecho el pequeño empresario puede ser un hábil artesano o técnico de producción de un artículo pero puede saber muy poco sobre ventas. En las unidades de producción urbanas, las ventas se realizan al detalle y, a menudo por encargos específicos de artículos. El sistema de mercadeo utilizado por estas empresas (Cfr. cuadro 1 para el caso de Costa Rica) intervienen, en mayor medida, la venta directa al consumidor-cliente, a mayoristas, a intermediarios, a turistas (en el caso de las artesanías, fundamentalmente) e, inclusive, a instituciones gubernamentales.

En las unidades de producción agrícolas, (extensible, en alguna medida a los artesanos) la comercialización y mercadeo se convierte en un verdadero nudo gordiano, de tal modo que suponiendo que a los pequeños productores se les posibilitara introducir en sus explotaciones las técnicas y los elementos que las harían más productivas, las condiciones restrictivas del mercado podrían frenar sus esfuerzos orientados a mejorar la producción. Existen varios obstáculos y deficiencias:

- se trata de una oferta en pequeña escala, dispersa y desorganizada de productos generalmente perecibles, provenientes de un gran número de productores, tanto individuales como asociados (cooperativas, empresas comunitarias etc.). Dicho fenómeno incide en la recolección, en el transporte y en el acopio de los productos, en las formas de las transacciones y en el poder de negociación de los productores lo que originará inestabilidad en los mercados y los precios.

- La dificultad y los costos excesivos del transporte, debido a la falta o las deficiencias de las vías de comunicación y por la naturaleza misma de la producción.

- Deficiencias en el tratamiento, selección y empaque de los productos que determinan precios bajos.

- Mala distribución de almacenamiento e inadecuada conservación de los productos.

Cuadro 1

SISTEMA DE MERCADEO DE MICRO-EMPRESAS METROPOLITANA  
EN COSTA RICA

(Cifras muestrales)

Sistema de mercadeo utilizado	Número de microempresas	Porcentaje
Directo al consumidor-cliente	321	65.1
A mayoristas	112	22.7
A intermediarios	29	5.9
A turistas	6	1.2
A instituciones gubernamentales	20	4.1
Otros	5	1.0
<u>Total</u>	<u>493</u>	<u>100.0</u>

Fuente: AITEC, División de Acción Internacional, Estudio preliminar de microempresas en el área metropolitana, San José, julio de 1977.

- Los centros de acopio escasean y son inadecuados en las zonas de minifundio. Generalmente la producción se lleva a los centros de ventas más cercanos, los cuales se caracterizan por ser diversificados y con técnicas de mercado poco desarrolladas.

- El mercado de los productos que normalmente cultiva el pequeño productor se caracteriza por la participación de un gran número de intermediarios que originan elevados márgenes de comercialización y que distorsionan los precios al nivel del consumidor.<sup>1/</sup> "Así, se tienen grupos de intermediarios, a nivel rural, constituido por: los acopiadores rescatistas, acopiadores de feria y acopiadores intermediarios de industria. Posteriormente se tiene la intervención del intermediario mayorista y del industrial que opera en dos niveles: en el mercadeo departamental e interdepartamental. Esta intermediación, que en algunos casos es innecesaria, ocasiona un incremento de precios no razonable y, por lo tanto, origina que la demanda potencial sea cada vez menor. Por otro lado, debido a que los precios que recibe el productor son bajos, provoca un desaliento en la conducción del cultivo".<sup>2/</sup>

- Falta de organización de productores para comercializar grandes cantidades de productos y mejorar así la capacidad competitiva.

f) Problemas en los mecanismos de control

i) El cálculo de costos. La pequeña empresa presenta deficiencias en materia de cálculo de costos. Los costos por trabajos son inexactos y estimados, más bien, intuitivamente o en base a comportamientos pasados y en referencia a la competencia.

A menudo subvalúa los costos, obteniendo márgenes exigüos de ganancia. El productor artesanal, por ejemplo, determina sus costos de producción en función directa al precio de las materias primas, ya que éstas contribuyen con elevado margen del valor agregado del producto final. Efectivamente, el artesano traslada directamente el mayor costo de la materia prima (en términos absolutos) al precio final, por lo que su margen de utilidad sobre ventas disminuye.

---

<sup>1/</sup> El intermediario del sector artesanal en el Perú, llega a establecer márgenes de comercialización del 100% a 105% sobre el nivel promedio de precios. Dirección general de artesanías, op. cit., p. 28.

<sup>2/</sup> ORDEPUNO/IICA, Fomento de la producción agroindustrial de la Quinua. Estudio de factibilidad, Lima, Publicación miscelánea Nº 216, 101 p.

También se presenta la práctica -poco visual- de sobrevaluar los costos por lo cual establece un precio superior al del mercado, disminuyendo su volumen de ventas lo que, a su vez, agudiza sus problemas de liquidez.

ii) El sistema contable. Los pequeños productores tradicionales usualmente no llevan un sistema de registro contable (debido, por lo demás, a sus bajos niveles de alfabetización básica y capacitación en aspectos de gestión empresarial). Aquellos que le llevan, la destinan a cumplir con requisitos impositivos y no refleja el volumen real de operaciones. Ello explica el por qué no son sujetos de crédito para los bancos.

De otro lado, la contabilidad no se concibe como un instrumento de control sobre la marcha del negocio, ni sirve para planificar la producción futura y su evaluación posterior. Consecuentemente, la empresa se maneja bajo mucha incertidumbre, aumentando considerablemente el margen de riesgo.

### 3. Observaciones finales

El análisis de los problemas revelan un funcionamiento defectuoso de la pequeña unidad productiva. Sin embargo, desde otra óptica no hay que perder de vista las innumerables ventajas que representan estas empresas y que son la otra faceta de un fenómeno complejo.

En efecto, la pequeñez e informalidad facilita la flexibilidad y su enorme capacidad de transformarse. Su carencia de una estructura burocrática anquilosada, posibilita en su interior la toma de decisiones rápidas. La simplicidad de sus procesos de transformación de la materia prima otorga los primeros elementos de capacitación a quienes buscan trabajo por primera vez.

Por otro lado, existen procesos productivos en los cuales la pequeña empresa opera con mayores ventajas y productividad que las mayores.<sup>1/</sup>

Finalmente, es un factor muy positivo que contribuye al equilibrio en el desarrollo regional y nacional, pues provee oportunidades de ocupar puestos de trabajo, contribuyendo a la movilidad social ascendente y a cierto

---

<sup>1/</sup> ONUDI, La pequeña industria en América Latina, ONUDI, Nueva York, Viena, 1970, 335. También ver Alexander Neilson, "Posibilidades de desarrollo de la pequeña industria en campos específicos de actividad industrial", en ONUDI, Ibid., pp. 117-161.

grado de independencia económica. Este rol es significativo en la pequeña unidad productiva rural no agrícola. En efecto, ella puede brindar una fuente de empleo productivo para mano de obra rural sub-utilizada, particularmente, durante los períodos de labor no agrícola; contribuye a estabilizar el ingreso de una familia rural, compensando en alguna medida las fluctuaciones cíclicas del ingreso agrícola; puede proveer un margen de ingreso importante para familias pobres, especialmente aquellas con poca o ninguna tierra; puede generar una fuente adicional de ingresos familiar para financiar algunos gastos de producción agrícola, inversiones y de consumo; puede, en fin, disminuir la necesidad de emigrar en busca de mayores ingresos y reducir las presiones sobre las áreas de pobreza urbanas.<sup>1/</sup>

Si bien es cierto que las estrategias de apoyo deben contribuir a solucionar sistemática, adecuada, oportuna y globalmente los problemas graves que aquejan a estas unidades, deben a la vez estimular o fomentar estos rasgos que la hacen viable como un factor positivo en la estrategia de superar la pobreza tanto rural como urbana.

---

<sup>1/</sup> Carl Liedholm, "Estado actual de los conocimientos sobre fuentes y sistemas no agrícolas de ingresos y empleos para familiar rurales de bajos ingresos", en IICA/Gobierno de Venezuela, Diálogo continental sobre reforma agraria y desarrollo rural integrado, op. cit., 34 p.

## II. EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO DE LA PEQUEÑA UNIDAD DE PRODUCCION

### 1. La segmentación del mercado de capitales: un impedimento estructural

Los organismos de apoyo privados y públicos 1/ han dado mucha importancia al financiamiento de la pequeña empresa de producción como parte de una estrategia de asesoría integral. Al actuar así, estos organismos reconocen por un lado, el papel fundamental que les cabe al proveer de financiamiento a estas empresas, por otro, están poniendo de relieve el problema de la segmentación del mercado de capitales, que limita su acceso al financiamiento institucional. En efecto, como se ha señalado en un estudio 2/ la segmentación o fragmentación del mercado de capitales se traduce en grandes diferencias en las condiciones que se le imponen a los distintos grupos o sectores de la economía que acceden al crédito y otros mecanismos de financiamiento: "En muchos países de la región una fracción importante del crédito total se asigna institucionalmente a ciertos sectores, con la consiguiente subvaluación del precio del capital en el sector moderno de gran densidad de capital y sobrevaluación de éste en los sectores tradicionales que hacen uso intensivo del trabajo".3/

Algunos datos corroboran esta falta de acceso de las pequeñas unidades de producción al mercado de capitales: las estadísticas disponibles sobre la estructura del financiamiento de las empresas industriales y su distribución por estratos de inversión en Honduras, muestran una gran concentración del crédito bancario en las grandes empresas. Alrededor del 95% de las colocaciones industriales en 1975 fueron para empresas con un activo superior a 750 mil lempiras. En tanto que el estrato industrial cuyos activos no

---

1/ Son instituciones de derecho privado o público (o semi-autónomas), sin fines de lucro, cuyo objetivo es promover el desarrollo de pequeñas unidades de producción (artesanales, pequeña industria, cooperativas de producción, explotaciones agrícolas minifundiarias), a través de la prestación de aquellos servicios, que por su costo y complejidad técnica, estas unidades no pueden proporcionarse a sí mismas.

2/ Ver Sergio Molina, "La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas", en ¿Se puede superar la pobreza? op. cit.

3/ Ibidem

sobrepasan las 300 mil lempiras (establecimientos fabriles que ocupan entre 5 y 19 personas) sólo recibió alrededor del 2% del crédito industrial del mismo año.<sup>1/</sup>

México muestra una situación semejante, según lo comprueba un estudio de PREALC: la pequeña industria accede a los recursos financieros de fondos especiales en fideicomiso en proporción similar a su contribución al valor bruto de la producción industrial: "El total de fondos que recibe la pequeña industria constituye entre un 1.0% y un 1.2% del crédito a la industria de transformación otorgado por el sistema financiero en 1976".<sup>2/</sup>

En Ecuador, las cifras para el período 1972-1979, demuestran la participación minoritaria que ha tenido la pequeña industria en el crédito industrial; recibiendo en promedio el 24.9% del crédito total. Además se destaca una tendencia decreciente en ese lapso de tiempo: en 1972 recibía el 27.5%, en cambio en 1979 esta cifra fue de 19.1%.<sup>3/</sup>

En el sector rural, los pequeños agricultores tienen también un acceso limitado al crédito institucional. En Bolivia, el 3.5% de este tipo de crédito ha sido canalizado hacia el campesino; en Brasil, el 3% de los agricultores ha obtenido el 34% de los préstamos.<sup>4/</sup> En Honduras, se ha estimado, finalmente, que el 75% de los pequeños productores agrícolas no recibe el crédito institucional.<sup>5/</sup>

Los obstáculos estructurales que restringen tan severamente el crédito a estas unidades productivas deben sumarse a los obstáculos que surgen del funcionamiento sumamente precario que le es característico, además de aquello que se relacionan estrechamente con la incompetencia de las instituciones y mecanismos formales de crédito para satisfacer las necesidades de estos productores.

---

<sup>1/</sup> Véase Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica, Programa de la pequeña industria, 1979-1985, Tegucigalpa, 1978, p. 6.

<sup>2/</sup> Véase "Acceso al crédito de la pequeña industria" en PREALC, México, pequeña industria en una estrategia de empleo productivo, Santiago, OIT/PREALC 1979, pp. 163-164.

<sup>3/</sup> Ecuador, la pequeña industria, Quito, CENAPIA, marzo 1980, (mimeo)

<sup>4/</sup> Véase Banco Mundial, Crédito agrícola (documento de política sectorial), Washington, D.C., 1975, p. 29.

<sup>5/</sup> Véase Agencia Internacional para el Desarrollo, (AID), Diagnóstico del sector agrícola para Honduras, Tegucigalpa, mimeo, agosto de 1978, p. 160.

2. Las fórmulas institucionales y el crédito de fomento: un instrumento para mejorar el acceso al financiamiento

Frente al problema de la inadecuación (de características estructurales y de funcionamiento) entre las instituciones del mercado de capitales y las pequeñas unidades productivas, diferentes organismos de apoyo, públicos, semi-públicos y privados han establecido mecanismos de asistencia crediticia con el objetivo de mejorar el acceso de estas últimas unidades a las fuentes institucionales de crédito. Se trata, como se ha señalado, de buscar una posibilidad real para hacer funcionar el mercado financiero -"que por su conformación, estructura de costos y especialización, carece de vocación para operar con sectores de la sociedad con limitada capacidad de ahorro",<sup>1/</sup> dentro del marco de una política subsidiaria.

En América Latina existe una amplia variedad de instituciones de intermediación financiera, tales como los bancos de fomento, algunos bancos comerciales y cooperativos, "financieras de interés social" y cooperativas de ahorro y préstamos, entre otras, que han jugado un papel importante en la estrategia de cerrar la brecha entre productores y mercado de capitales. El préstamo de fomento es el instrumento más recurrido y se canaliza mediante operaciones que pasan normalmente por las instituciones del mercado financiero, pero que tienen un tratamiento preferencial, en términos ya sea de tasas de interés; plazos de amortización y períodos de gracia; garantías, etc.

Como se puede observar en el cuadro anexo sobre "Fuentes institucionales de financiamiento", en este conglomerado de intermediarios financieros los bancos de desarrollo (o de fomento) tienen un papel destacado, pues fueron concebidos precisamente para suplir determinadas deficiencias del desarrollo; sobre todo aquellas deficiencias que se relacionan con la carencia de crédito a mediano y largo plazo para nuevas empresas. Su función explícita es por tanto, "ampliar y mejorar la estructura institucional del crédito en los

---

<sup>1/</sup> No es exagerado señalar que "por su conformación, estructura de costo y especialización, la parte institucional del mercado financiero carece de vocación para operar con sectores de la sociedad con limitada capacidad de ahorro". Ver Hernán Aldabe, "Mercado de capitales y nivel de pobreza: diagnóstico y políticas" en ¿Se puede superar la pobreza?, op. cit.

países en vía de desarrollo".1/ En mejor posición para cumplir este papel están los bancos de desarrollo públicos (los hay también privados), en virtud de su acceso al crédito público externo y el capital privado extranjero que complementan sus propios fondos.

En virtud de estas ventajas arriesgar créditos en nuevos campos de actividad, en una escala mucho mayor que los bancos privados.2/

Desde el punto de vista de las unidades de producción pequeñas, los bancos de fomento han tenido una favorable repercusión, aunque ésta ha sido mayor en las zonas urbanas y rurales más desarrolladas,3/ en las empresas de mayor capacidad económica que en las más pobres dentro del amplio espectro de las pequeñas unidades productivas. Su poca disposición a favorecer a las unidades más pobres le ha valido la crítica de una inconfesada inclinación de estos bancos a orientarse por criterios de rentabilidad privada: canalizando sus actividades de préstamo e inversión conservadoramente, orientándose por ganancias contables de corto plazo y concentrándose en proyectos que no ofrecen riesgos grandes.4/

Los bancos cooperativos 5/ y las asociaciones de cooperativas de ahorro y crédito (y también de garantía) también han jugado un papel importante en la canalización de financiamiento a las pequeñas unidades productivas.6/ Sin

---

1/ Véase Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo ALIDE, La cooperación horizontal en la banca de fomento de la región: resultados y perspectivas, Buenos Aires, 1978, p. 194.

2/ Véase Karel Holbik, "Financiamiento del desarrollo e intermediación financiera en los países en vías de desarrollo, en ALIDE, La cooperación, op.

3/ Existen excepciones como la del Banco Nacional de Fomento del Ecuador, que ha beneficiado en mayor medida a las zonas de menor grado de desarrollo y/o rurales. Cfr. CENAPIA, "El financiamiento de la pequeña industria en el Ecuador" en V Simposio Latinoamericano de la Pequeña y Mediana Empresa, Santiago, 14-17 de septiembre de 1981, 24 p.

4/ Ibidem.

5/ En 1974, el Banco Cooperativa del Ecuador tenía 299 cooperativas y asociaciones de crédito como miembro que representaban a 349 000 participantes. En ese año aprobó préstamos por la suma de 2.8 millones de dólares.

6/ Las cooperativas de ahorro y crédito representan el mayor índice de membresía respecto de los otros sectores. En 1973 según fuentes de la OGA constituían el 30% de la filiación total cooperativa en América Latina. Ver Luis Claudio Marinho, América Latina: economía y cooperativismo, Buenos Aires, INTERCOOP, 1978, p. 97.

embargo, en muchos países su radio de acción se ve limitado por uno de sus requisitos funcionales que consiste en prestar solamente a las cooperativas o socios de cooperativas (aunque en algunos países captar clientes cualquiera sea éste). Como se ha comprobado el estrato del pequeño productor, tanto rural como urbano, alcanza niveles de cooperativización muy bajos.<sup>1/</sup> Además la gran mayoría de los créditos son solicitados y concebidos para fines de consumo y no para fines directamente productivos.<sup>2/</sup>

Los bancos comerciales y las financieras privadas operan en relación al estrato de la pequeña unidad productiva en función de sus políticas de créditos normales y bajo operaciones de redescuento especiales de cartera, que para este sector mantienen los bancos centrales y otros organismos financieros del Estado. Por otro lado, algunas financieras operan con fondos internacionales para brindar crédito ventajoso a este estrato. En algunos estudios se ha señalado que este sector ha utilizado en mayor medida el mecanismos de redescuento para otorgar crédito a la pequeña industria y artesanía que, inclusive, la misma banca de fomento.

### 3. ¿Quién se beneficia con los créditos de fomento?

La respuesta de ninguna manera es fácil de contestar, sobre todo por la dificultad de acceder a la información que permita obtener ideas claras al respecto. Pero, sin duda alguna, los fondos canalizados hacia la pequeña unidad de producción la han beneficiado, en el sentido que ha mejorado el acceso al crédito para quienes lo obtenían con dificultad y en pequeñas cantidades -que no cubría su plan de inversión- y para quienes nunca habían accedido a fuentes institucionales de crédito. Algunas cifras fragmentarias muestran el mayor acceso que ha tenido el productor pequeño: en Brasil, el Programa de Operaciones con Micro-empresas (empresas que tienen hasta 10 empleados) del Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, muestra que el 40% de las micro-empresas financiadas nunca habían trabajado con un banco y la mayor parte de las restantes sólo realizaban operaciones de

---

<sup>1/</sup> Cfr. Dieter Beneke, et. al., Las cooperativas en América Latina, Federación Nacional de Cooperativas de España, Zaragoza, 1976.

<sup>2/</sup> Cfr. Aldo Córdoba, Las cooperativas en Honduras, Tegucigalpa, IFICOOP, 1979, p. 40.

corto plazo.<sup>1/</sup> En este mismo país un buen canal de distribución de créditos a pequeños productores agrícolas lo constituyen los Planes Integrados de Desarrollo Rural. El proyecto de Río Grande do Norte de algodón arbóreo en su fase I concedió crédito a 7 534 productores, de los cuales el 79% de los beneficiarios eran pequeños productores (hasta 10 hectáreas), el 14% eran medianos y sólo el 5% se destinó a los grandes propietarios.<sup>2/</sup>

En Costa Rica el 62% de las micro-industrias y el 77.8% de las empresas artesanales metropolitanas han tenido acceso al crédito institucional a través de bancos de fomento públicos.<sup>3/</sup> Tasas de distribución del crédito al pequeño productor semejantes se encuentran en algunos intermediarios financieros de Colombia. La llamada "caja agraria", institución de economía mixta concedió entre 1973 y el primer semestre de 1974, el 44.73% de los beneficiarios de los créditos fueron empresas artesanales que empleaban hasta 4 operarios (incluido la mano de obra familiar) el 49.75% correspondió a

Cuadro 2

COLOMBIA: CREDITO INDUSTRIAL CON ASESORIA TECNICA DE LA CAJA DE CREDITO AGRARIO, INDUSTRIAL Y MINERO, POR TAMAÑO DE EMPRESA

(1973 y primer semestre de 1974)

Número de trabajadores	Número de empresas	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 4	1 061	44.73	44.73
De 5 a 19	1 180	49.75	94.48
De 20 a 49	129	5.44	99.92
Más de 50	2	0.08	100.00
Total	<u>2 372</u>	<u>100.00</u>	

Fuente: Caja Agraria, "Crédito de fomento para la industria y la artesanía", en La pequeña y mediana industria en España y los países andinos, ALIDE/ICO, Madrid, 1975, pp. 205.

<sup>1/</sup> Véase Clovis Benari Meurer, "El banco de desenvolvimiento do Estado do Río Grande do Sul", en ALIDE, Financiamiento y asistencia a la pequeña y mediana empresa (experiencias en Canadá y A. Latina) Perú, 1977.

<sup>2/</sup> Véase Ives Cholout, "La experiencia en desarrollo rural integrado en el Nordeste brasileño", en IICA/Gob. de Venezuela, Diálogo... op. cit.

<sup>3/</sup> Véase AITEC, op. cit.

empresas que empleaban entre 5 y 19 operarios. El 5.52% de las empresas beneficiadas tenía entre 20 y 50 operarios (cfr. cuadro 2).<sup>1/</sup>

En este tipo de programas se estima que, debido a la escasez de recursos y las múltiples necesidades del sector, las opciones deben inspirarse por un criterio de inversión productiva, relegando a segundo plano aquellas unidades de producción donde el crédito no tendrá efecto multiplicador más inmediato sobre el ingreso y el empleo del sector.

A este respecto, es ilustrativo conocer el testimonio del Programa Móvil Urbano y Rural (PMUR) del SENA <sup>2/</sup> de Colombia: "... gradualmente se produjo en el proyecto un cambio de la población objeto con la cual PMUR considera que debe trabajar: al comienzo se dirigió prioritariamente a la actividad hacia capas más marginales del sector, pero ya al terminarse la primera fase del proyecto se consideró más factible trabajar con la población de los niveles superiores del sector informal, es decir, con personas alfabetas con algún oficio y experiencia laboral. Estos requisitos facilitan el trabajo del instructor notablemente y obviamente también la viabilidad de la empresa".<sup>3/</sup>

Algunos programas de crédito contemplan a las unidades más pobres, pero este crédito se considera una virtual donación,<sup>4/</sup> dado los costos administrativos altos que involucra la recuperación de un crédito, cuyos montos usualmente son muy bajos (menos de US\$ 100 para algunos sectores artesanales).

---

<sup>1/</sup> Véase Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero (Colombia): "Crédito de fomento para la industria y artesanía: programas y realizaciones", en ALIDE/ICO, La pequeña y mediana industria en España y los países andinos, op. cit., p. 211.

<sup>2/</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje.

<sup>3/</sup> Véase Evaluación del proyecto PMUR-empresas asociativas, SENA/ Gobierno de Holanda, Informe final, p. III.3, s/p.

<sup>4/</sup> Contrariamente a la apreciación común, la donación tiene efectos positivos sobre el ingreso y el empleo sostenido cuando ésta ha sido utilizada productivamente. La Fundación Ayuda y Esperanza de Chile lo ha comprobado reiteradamente, a través de sus donaciones para compra de herramientas y materias primas para productores pobres.

#### 4. Las líneas especiales de crédito: minimizar las filtraciones

No obstante las cifras anteriores, no se debe olvidar que, en términos de la cobertura del sector del pequeño productor, el crédito canalizado ha sido altamente insuficiente, alcanzando una proporción poco significativa.

Se comprueba además que muchos de estos fondos destinados especialmente al pequeño productor se han filtrado hacia otros grandes y/o medianos, los cuales tomando en cuenta las condiciones de financiamiento y otros factores de orden socio-político,<sup>1/</sup> son más atractivos para los intermediarios financieros.

Las filtraciones o transferencias de recursos financieros de un sector a otro, se han comprobado en aquellos intermediarios cuyos recursos -son principalmente de origen internacional. Las filtraciones se producen cuando los fondos destinados a las pequeñas empresas son fácilmente intercambiables en la cartera de préstamo de una institución. En el crédito rural -dada la poca diversificación institucional del mercado financiero- el problema parece ser por bastante generalizado. Este comportamiento de las instituciones de crédito se explica por razones de viabilidad financiera y de condicionamiento sociopolíticos. Entre los primeros cabe destacar los costos y riesgos menores que implica prestar a los medianos y/o grandes productores en relación al pequeño productor. Entre los segundos, la influencia y el poder que los grandes agricultores suelen tener sobre las agencias bancarias y los conflictos de intereses entre los distintos productores, son las causas más frecuentemente encontradas.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Este es un hecho bastante reconocido por las fuentes internacionales de financiamiento: "Según un estudio preparado por la FAO y el BID el destino del crédito otorgado por el Banco Agrícola (de Bolivia) contradice su objetivo como institución financiera orientada a atender en forma prioritaria a los campesinos", citado en CEPAL, La agricultura y las relaciones intersectoriales: el caso de Bolivia, E/CEPAL/R.205, Santiago, 1979, p. 275.

<sup>2/</sup> Cfr. Judith Tendler, Evaluaciones comparativas entre países de organizaciones de pequeños agricultores, Informe final, AID, Latin American Development Program, noviembre de 1976, 66 p.

También ver, Banco Mundial, Crédito agrícola, (documento de política sectorial), doc. cit., p. 47. También ver idem., El empleo y el desarrollo de las pequeñas empresas, documento de política sectorial. Además, CEPAL, La agricultura y las relaciones intersectoriales: el caso de Bolivia, doc. ci

Para soslayar en parte este problema y mejorar el acceso al crédito de los pequeños productores, el establecimiento de líneas especiales de crédito de acuerdo a prestatarios diferentes y contabilidades específicas es una iniciativa que ha dado buenos resultados, como es posible deducir del estudio de las líneas de crédito artesanales y para micro-empresas fabriles, instituido en México, Colombia, Ecuador y Bolivia.

El control de las filtraciones de recursos por mecanismos contables a menudo no basta. En muchos casos deben idearse mecanismos de supervisión de los préstamos y de verificación de los prestatarios, siempre que no resulten gastos de administración muy altos ni coopten la autonomía funcional de las instituciones que proveen créditos. Entre los mecanismos que cuentan con algún grado significativo de éxito se encuentra la concertación entre prestamista y prestatario acerca de las normas que regirán la ejecución del programa de crédito. En los casos exitosos, en la concertación concurren los pequeños productores organizados (en cooperativas u otra forma), el banco de fomento y un organismo de apoyo (privado o público); este último, normalmente ha tenido el papel de fomentar la organización de los productores y aportar recursos financieros para la formación de un "fondo conjunto".

El "fondo conjunto" formado por el Banco Nacional de Fomento del Ecuador ((BNF) y la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) opera con éxito bajo esta modalidad eliminando prácticamente la transferencia de recursos crediticios a grupos no contemplados en el Fondo Conjunto.<sup>1/</sup> La experiencia de este Fondo resulta interesante, por varios motivos: en primer lugar permitió extender el crédito institucional a un mayor número de campesinos que los atendidos solamente con los fondos de CESA; en segundo lugar, permitió que una entidad de fomento, dotada de recursos financieros y humanos significativos como los del BNF llegara a productores marginados, y en tercer lugar, se lograba aprovechar la experiencia del Banco en las labores de distribución, control y recuperación del crédito, relevando a CESA de dichas labores. Para CESA puede así intensificar su acción de asesoría técnico

---

<sup>1/</sup> Informe de la evaluación del programa "fondo conjunto" del Banco Nacional de Fomento y la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, Quito, enero de 1981, mimeo, paginación diversa.

crediticia a las organizaciones campesinas y/o extender su acción a otras áreas rezagadas.<sup>1/</sup>

Las federaciones y asociaciones de cooperativas de ahorro y crédito también son formas organizativas que minimizan las filtraciones de recursos, y por lo mismo, son más eficaces para llegar al pequeño productor, sobre todo al del sector agrícola. Esto es posible debido a las siguientes causas:<sup>2/</sup> las decisiones de adjudicación del crédito son bastante descentralizadas; la administración del crédito es efectuada por funcionarios de la zona y no por personal administrativo urbano; los grandes y medianos agricultores tienen menos interés en las asociaciones de ahorro y crédito pues el monto de los créditos que éstas ofrecen son pequeños y cobran tasas de interés generalmente más altas que otras fuentes; reducen significativamente el costo de los préstamos ya que pueden tramitar las solicitudes de crédito en forma más rápida y requieren menos gastos administrativos que otros intermediarios financieros; la morosidad es reducida; el número de crédito y su monto es pequeño respecto de otras instituciones.

##### 5. Las condiciones del financiamiento

Tiempo atrás se sostenía la hipótesis que los pequeños productores en razón de su tradicionalismo tenían menos probabilidades de tener una actitud favorable al crédito. En consecuencia, se abstendrían de solicitarlo. Las investigaciones <sup>3/</sup> más recientes han rechazado esta hipótesis, formulando otra alternativa: el acceso al crédito se explica en medida significativa por las condiciones (o políticas) que imponen las instituciones crediticias al brindar el crédito.

La experiencia de la asistencia crediticia a sectores de micro-empresas informales y de unidades productivas artesanales de algunos países (ver cuadro anexo) muestran que el mayor acceso al crédito se debe a las condiciones

---

<sup>1/</sup> CESA, Un apoyo al desarrollo campesino, Quito, 1980, 74 p.

<sup>2/</sup> Esta evidencia se refiere a la acción de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras (FECACH) y de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador (FEACOAC). Ver, Judith Tandler, doc. cit., pp. 27-30.

<sup>3/</sup> Véase "Perfil socioeconómico de pequeñas fincas" en AID, Diagnóstico del sector agrícola para Honduras, anexo K, p. 13.

ventajas de los fondos especiales. En efecto, los pequeños productores (urbanos y rurales) identifican el financiamiento como uno de sus grandes problemas. Porque es difícil conseguirlo debido a que el pequeño empresario no cumple los requisitos de garantía, por ejemplo, que exige el intermediario financiero.<sup>1/</sup> Por lo tanto, la puesta en práctica de condiciones ventajosas ha tenido efectos positivos en cuanto a expandir el crédito a un número mayor de usuarios.<sup>2/</sup> Las ventajas dicen relación con la tasa de interés, los plazos, las garantías y el tipo de crédito otorgado.

a) Tasas convenientes de interés

Los intereses que pagan los pequeños industriales y los artesanos de los países de la muestra (ver cuadro anexo) son bastante bajos tanto en términos nominales como reales, e inclusive, salvo para dos países (Argentina y Bolivia) los créditos resultaron con tasas de interés real negativas. Comparado con las tasas de interés comercial, éstas resultan muy ventajosas.

Los tipos de interés nominal para distintos períodos oscilan entre 3 y 24% para el caso de instituciones bancarias <sup>3/</sup> y entre 12 y 34.5% para entidades de financiamiento no bancarias.<sup>4/</sup> Por lo tanto, estas tasas constituyen un virtual subsidio, si se toma en cuenta las tasas de inflación registradas en el período.

En México, por ejemplo, el Fondo de Garantía y Fomento de la industria mediana y pequeña (FOGAIN) presta a tasas entre 12 y 14% al artesano y al pequeño industrial. Estas se comparan favorablemente con las de Nacional Financiera que presta a tasas entre 18 y 18.5%. De otro lado, la banca comercial tiene tasas superiores al 19%.<sup>5/</sup>

---

<sup>1/</sup> Alrededor del 35% de las micro-empresas urbanas costarricenses que solicitaron créditos, no los obtuvieron por problemas de garantías. Ver, AITEC, "Estudio preliminar.... op. cit., p. 29.

<sup>2/</sup> Testimonio de entrevistas con intermediarios financieros de México, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú.

<sup>3/</sup> Es el caso del Banco Nacional de Desarrollo de la Rep. de Argentina. Cfr. "Breve descripción del Banco Nacional de Desarrollo de la República Argentina" en ALIDE/Federal Business Development Bank/Banco Industrial del Perú, Financiamiento y asistencia... op. cit.

<sup>4/</sup> Son los casos de Artesanías de Colombia y el Fondo Solidario de Inversiones Autogestionarias del Perú.

<sup>5/</sup> Véase Carlos Quintana, Modernas técnicas de financiamiento de la pequeña y mediana empresa, doc. cit., p. 11.

Con el propósito de descentralizar la actividad industrial y artesanal, los intermediarios financieros fijan tasas preferenciales a zonas atrasadas desde el punto de vista industrial y de la producción artesanal. En Perú, a partir de 1977, el Banco Industrial (un banco de fomento estatal) cobra intereses que varían según el monto, la ubicación geográfica y la prioridad de la actividad. De este modo, en la zona de la sierra y selva se cobra 6%, en la costa 7% y el Lima-Callao, 8%.<sup>1/</sup>

Por otro lado, las bajas tasas de interés compensan los llamados "costos suplementarios" que implica al pequeño productor el acceso al crédito barato. Estos son los costos que implica el traslado, los días no trabajados y los gastos de trámite del crédito. En relación a este último en Guatemala, el Programa del Departamento de Crédito para la Artesanía y Pequeña Industria de CORFINA exige al prestatario una serie de trámites que tienen costos tales como el de registro de la garantía, el pago de impuesto del timbre (2%), el pago de avalúo de la garantía y el pago de escritura notarial.<sup>2/</sup>

La contrapartida de otorgar créditos con un componente elevado de subsidio ha llevado a muchos de estos fondos a destinanciarse,<sup>3/</sup> desapareciendo así una fuente de crédito para el pequeño productor.

El dilema implícito, muchas veces planteado,<sup>4/</sup> en el cual se encuentra atrapados los bancos de fomento es: ¿cómo equilibrar las tasas de interés, de manera que sus niveles y estructuras colaboren con los esfuerzos del desarrollo nacional, como instrumento (o estímulo) para la acumulación de ahorro y que además sea un instrumento para una eficaz asignación de capital (crédito) en otros usos? No existe al parecer una fórmula concluyente que identifique los criterios objetivos de determinación de tasas para el pequeño productor. La

---

<sup>1/</sup> Véase "Monografía del Perú" en El artesano, doc. cit.

<sup>2/</sup> Véase "Monografía de Guatemala" en El artesano, doc. cit.

<sup>3/</sup> Varios de los fondos visitados estaban en dicha situación. En algunos, además, se debió al hecho que se descuidaron los procedimientos adecuados de recuperación del crédito, ya que la disponibilidad financiera del fondo opera en base a recuperación de los desembolsos.

<sup>4/</sup> Véase Karel Holbik, Financiamiento del desarrollo e intermediación financiera en los países en vías de desarrollo, art. cit.

escasa evidencia empírica que se posee se inclina a favor de la opción que el tipo de interés debería reflejar al menos los costos de oportunidad del capital y los costos administrativos que implica el crédito (teniendo en cuenta plazo, destino, plazo y montos). A fortiori si se comprueba que al pequeño productor le es más importante, en primera instancia, acceder al crédito que satisfaga sus necesidades de capital que la tasa de interés. 1/ Un criterio adicional para fijar una tasa de interés adecuada debería ser el que surge al comparar las tasas de interés que el pequeño productor paga a las fuentes no institucionales de crédito, tales como los parientes, amigos y los prestamistas. En Ecuador, la tasa de parientes y/o amigos se ha estimado en un 15% y la de los prestamistas oscila entre 18 y 35%. 2/ Por tanto existe un amplio margen entre tasas institucionales y no institucionales que permitirían recapitalizar los fondos y hacer más atractivo prestarle a los pequeños productores.

b) Financiamiento especial para capital de trabajo

La causa principal del estrangulamiento financiero de las pequeñas unidades de producción es la falta de capital de trabajo que le permita adquirir materias primas e insumo o, eventualmente, hacer ampliaciones del local. Los intermediarios financieros de fomento, tradicionalmente prestan para capital fijo y ocasionalmente para capital de trabajo "permanente". 3/ Sin embargo, los pequeños productores necesitan con mayor urgencia capital de trabajo que le permita comprar materias primas en mayor volumen y a precios más bajos, además de retener algún excedente para mantenerse en épocas de menor demanda de sus productos.

En la actualidad el criterio de los bancos de desarrollo se ha vuelto más flexible respecto del criterio tradicional y comienzan a brindar este tipo de capital, aunque imponen requisitos para su otorgamiento: debe servir para aumentar un capital inicial de explotación y que otras fuentes institu-

1/ En realidad, los micro empresarios que reciben crédito les interesa más la cantidad de pago mensual, la cual incluye los intereses.

2/ Centro Nacional de Promoción de Pequeña Industria y Artesanía (CENAPIA), "El financiamiento de la pequeña industria en el Ecuador" en V Simposio latinoamericano de la pequeña y mediana empresa, 14-17 de septiembre de 1981, Santiago, 24 p.

3/ Banco Mundial, El empleo y el desarrollo de las pequeñas empresas, op.cit., p. 33.

cionales alternativas (como la comercial, por ejemplo) no sean accesibles al pequeño productor. El Programa de Operaciones con Micro-empresas (PROMICRO) de Brasil ha dado particular importancia al financiamiento del capital de trabajo: el 69.44% de los fondos fueron destinados a este último y sólo el 30.86% para capital fijo. 1/ En Ecuador, se asignó para capital de operación el 85.3% de los recursos redescatados con cargo al Fondo Financiero para la pequeña industria y artesanía y el 14.7% para inversiones en activo fijo. 2/

En las empresas artesanales es frecuente encontrar que el capital de trabajo constituye parte sustancial de las inversiones, debido precisamente al bajo "coeficiente capital-trabajo" que caracteriza a estas unidades. Es por esto que líneas de crédito artesanales han dado mucha importancia a este tipo de financiamiento y en algunas experiencias se constituye casi el único tipo.

Una de las experiencias más interesantes en la modalidad no monetaria de crédito para capital de trabajo y que asegura al artesano insumos y materias primas es la de "Artesanías de Colombia", 3/ entidad mixta de fomento artesanal. Aunque no es una entidad financiera propiamente tal, sin embargo, suministra equipos y herramientas de trabajo, pagaderos a largo plazo con dinero o en productos artesanales previamente seleccionados por la empresa. También prefinancia la producción mediante el suministro de insumos con base en órdenes de compra de las misma "Artesanías de Colombia". El valor es descontado a la entrega de los productos en plazos previamente convenidos. Este sistema de apoyo al productor le asegura estabilidad en el trabajo y continuidad en el ingreso, disminuyendo la incertidumbre de la comercialización y las consiguientes pérdidas. Además "Artesanías de Colombia", apoya financieramente a las empresas a través de su participación en inversiones de las empresas en los grupos, talleres y cooperativas artesanales. Este y otros incentivos de tipo legislativo han influido en el extraordinario auge de este tipo de producción en Colombia. Ilustrativamente se puede

1/ Véase Clovis Benoni Meurer, "El banco de desenvolvimiento...", art. cit. p. 268.

2/ CENAPIA, "El financiamiento de la pequeña industria y artesanía en el Ecuador" en V Simposio latinoamericano... p. 15.

3/ Es una sociedad de economía mixta, a nivel nacional, sometida a régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado. Es un organismo dotado de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio y capital propio.

indicar que las exportaciones de artesanías colombianas en un decenio tuvo un crecimiento no conocido por otro sector de la economía: de US\$415 mil dólares en 1967 a 22 millones de dólares, en 1977. 1/

Para el pequeño productor agrícola, finalmente, el crédito estacional de corto plazo, se constituye en una necesidad imperiosa de producir excedentes comerciales. Establecer líneas de crédito para cubrir las necesidades de cultivo e insumos, debe ser una acción prioritaria para este sector, puesto que las instituciones de crédito de fomento y las comerciales frecuentemente no ofrecen este tipo de crédito. 2/

c) Plazos de amortización y períodos de gracia favorables

El cuadro anexo muestra que los plazos para el capital de trabajo para la pequeña empresa y la artesanía tienen una gran variación. Pero, en general, se rigen por el "principio de adecuación" que señala que para el capital de trabajo los plazos deben ser más cortos que para las inversiones en activo fijo. El FONART, a través de NAFINSA en México concede créditos a los artesanos y como "anticipo a la producción" con plazos de 1 a 3 meses, con períodos variables de "gracia" de acuerdo al ciclo de la producción artesanal. En Guatemala, la Dirección de Desarrollo de la Comunidad del Banco de Desarrollo Agrario, otorga el plazo de un año al artesano rural para compra de materias primas e insumos. Plazos familiares similares se otorgan en Brasil, Colombia, Perú, Bolivia y Panamá.

Tanto el plazo de amortización como el período de gracia, parecen ser adecuados para el artesano y el pequeño industrial, pues les permite generar los recursos necesarios para reembolsar el crédito. El período de gracia se ajusta al plan normal de inversión y el plazo de amortización generalmente se ajusta al período de producción plena.

---

1/ Monografía de Colombia en El Artesano, doc. cit. p. 12.

2/ En un peritaje de 30 bancos comerciales y de fomento en Chile sólo en 3 se ofrecía crédito estacional en moneda nacional, con un interés de 14% anual, pagadero a la cosecha y reajustables en Unidades de Fomento. En otros bancos, este tipo de crédito no existía Cfr. "Casi nulo el crédito agrícola de temporada" en Revista del Campo de El Mercurio, sábado, agosto de 1981, p. 7

d) El problema de las garantías

Para la pequeña unidad de producción el acceso al crédito es limitado debido a los requisitos de garantía que les impone el intermediario financiero (además del mayor costo de administración, el mayor riesgo y otros factores). Se han puesto en práctica varios mecanismos para remover este obstáculo, aunque el problema persiste en gran medida. Entre estos mecanismos están el "fondo de garantía", los "seguros de crédito", las cooperativas de crédito y garantía industrial (y/o las asociaciones de caución), el capital "puente" o simplemente la donación.

Para préstamos pequeños, comunes en las actividades artesanales y "actividad informales", las entidades crediticias no exigen garantías específicas o reales. Se basan en criterios extraeconómicos, tales como la honestidad y/o solvencia moral y el no pago se "castiga" con no volver a operar con el productor insolvente, tal como sucede en Ecuador y México.

En Perú, hasta por 100.000 soles de préstamo (alrededor de US\$ 500) se requiere solamente el seguro de crédito otorgado por el Banco de la Nación, que cubre hasta el 80% del monto ejecutado. 1/

En Panamá, el préstamo incluye una póliza mediante el pago de primas mensuales que se estiman en base al 0.06% de los saldos. El costo de este seguro se deduce por adelantado al momento del desembolso del préstamo.

Estas experiencias así como la de recurrir a criterios extra-económicos son evaluadas positivamente por los bancos, en cuanto ha aumentado la cobertura de los créditos hacia aquellos empresarios cuyo problema es la carencia total de garantías. 2/

En otros países (Colombia, Perú y Ecuador, para montos superiores a los indicados) se exigen las garantías personales, lo que constituye un problema no resuelto ni por el pequeño productor aislado ni, inclusive, por los fondos de garantías. La organización de pequeños productores y/o la garantía ofrecida por un organismo de apoyo (público privado) es una fórmula con aceptable grado de éxito, como se señala más adelante.

---

1/ Ver las monografías sobre Ecuador, México y Perú en El Artesano, doc. cit.

2/ Testimonio de los organismos de apoyo técnico-empresarial encargados de supervigilar la inversión y/o brindar asesoría.

El fondo de garantía es quizás uno de los mecanismos más utilizados para complementar las garantías insuficientes del pequeño productor. En los países donde funciona el fondo cubre básicamente los saldos de capital que el usuario de crédito no haya pagado al intermediario financiero. Este fondo reconoce entre el 80% y el 90% de la garantía o aval dado por el fondo, o entre el 80% y el 90% del saldo total del préstamo realizado por el intermediario, tomando siempre el menos valor de estas cifras. Colombia, México, Panamá, Honduras, Chile (1971) utilizan este sistema.

En Chile, a través del Fondo de Garantía del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) (creado en conjunto con el Banco Central de Chile) se combinaron varios de los mecanismos de garantía mencionados: las cooperativas de ahorro, crédito y garantía, los fondos de caución y el fondo de garantía propiamente tal. La operatoria del fondo era como sigue: mediante el funcionamiento de sistemas de garantía, las cooperativas de Ahorro, Crédito y Garantía, caucionan a sus asociados que utilizan créditos bancarios y, a su vez, el Fondo a través de un contrato de fianza general con cada uno de los bancos que participan en el sistema, garantiza las cauciones otorgadas por las cooperativas. Además, las cooperativas constituyen particularmente dos fondos, uno para eventualidades, formado por el porcentaje de retención de los préstamos concedidos por los bancos a los asociados o las cooperativas. Esta retención es temporal y su fin es caucionar la contingencia de créditos fallidos; otro llamado "fondo de reserva para eventualidades" está constituido por intereses, reajuste y otros ingresos originados por la inversión de fondo anterior. Los ingresos del fondo eran propiedad de la cooperativa, constituyendo un fondo permanente que resguardaba y respondía ante los créditos fallidos. A través de estos fondos, las cooperativas respondían por los créditos fallidos al Banco. Si los fondos resultaban insuficientes, las cooperativas debían pagar con cargo a su propio capital un 10% de la deuda insoluble que no era cubierta por los dos fondos para eventualidades.

El Fondo Nacional de Garantía respondía ante los bancos por el 90% del monto del crédito total o su saldo insoluto, incluido intereses y gastos. 1/

Según la información disponible, las solicitudes recibidas por el fondo sumaban más de 800, de las cuales sólo 1.8% fueron créditos no recuperados (14 créditos), alcanzando su valor sólo al 0.57% del monto total avalado en dicho período. 2/

Finalmente el llamado capital "puente" aportado por terceros se constituye en un medio eficaz para que las pequeñas unidades productivas puedan disminuir el monto de sus necesidades crediticias y de este modo restar las exigencias de garantía de las fuentes comerciales y/o institucionales. En general este capital se forma por créditos internacionales sumamente ventajosos ("blandos") y/o por donaciones. La experiencia demuestra la eficacia de este mecanismo: los US\$ 3.4 millones que la Interamerican Foundation (IAF) ha aportado para fondos de crédito, fueron destinados para conseguir recursos crediticios adicionales de fuentes institucionales por US\$ 8.2 millones aproximadamente. 3/

e) La oportunidad y agilidad del financiamiento

Una queja generalizada de los pequeños productores, fundamentalmente rurales, se refiere a la tramitación engorrosa y a la demora consiguiente en otorgar el crédito de parte de la entidad crediticia. En la agricultura y la producción artesanal la demora en la concesión de los créditos produce impactos adversos, sobre todo si se trata de aquellos destinados a la inversión productiva. La falta de oportunidad, genera, por otro lado, una serie

---

1/ El Fondo de Garantía garantizaba créditos cuando se reunían los siguientes requisitos: a) que la cooperativa de ahorro y crédito y garantía a que pertenecía el beneficiario otorgara su aval; b) que la solicitud de garantía fuera aprobada por un comité de la cooperativa y un representante de SERCOTEC; c) que el valor del préstamo no excediera de 30 veces el capital pagado por el asociado a la cooperativa y d) que el plazo máximo no excediera de un año en el caso del capital de explotación y, de tres en otros tipos de crédito. Cfr. "Antecedentes generales del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)" en ALIDE/ICO, La pequeña y mediana industria en España y los países andinos, op. cit.

2/ Ibidem, p. 246. También ver FUNDACOMUN/ILDIS/CORDIPLAN, La pequeña empresa en el desarrollo de América Latina, Caracas, 1979, p. 227.

3/ Véase Interamerican Foundation, Ellos saben como... Un experimento en asistencia para el desarrollo, 1977, p. 42.

de derroches y desempleo de recursos humanos y productivos que normalmente acompañan a la inversión productiva. Los programas de "desarrollo rural integrado", ejecutados en algunos países, han visto limitado su impacto socio-económico sobre la población objetivo -el campesino- debido a que el crédito no es oportuno respecto de las inversiones productivas. 1/

La demora en otorgar un crédito tiene varias causas derivadas del patrón de exigencias (trámites) que el banco impone para la aceptación del crédito; proviene también del tiempo que el prestatario se toma en constituir la garantía y, finalmente, proviene de exigencias legales que la autoridad impone a los bancos y prestatarios. Todas ellas determinan que un préstamo para el pequeño productor tome considerable lapso de tiempo.

En general el banco se guía con criterios de inseguridad frente al pequeño productor e impone exigencias cuyo trámite ya implica algún grado de habilidad y/o conocimiento (por ejemplo, el padrón de contribuyentes, solvencia tributaria, escrituración notarial).

A la luz de la experiencia ¿dónde residen los problemas de la demora? El análisis del Fondo Conjunto del Banco Nacional de Fomento del Ecuador (BNF) y la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) pone de relieve la respuesta.

En primer lugar, la demora reside en los aspectos de tramitación legal de documentos, ya sea en relación a la identificación del prestatario o de los estatutos si se trata de una organización; certificados de registro electoral, certificado de tenencia de la tierra, etc. 2/ La sección legal de las oficinas regionales del Banco de Fomento toma entre 30 y 111 días en estudiar y dar un veredicto sobre la documentación. Siendo este el momento de mayor demora en la tramitación del crédito, la labor auxiliar de la central de servicios es decisiva, pues debe, por un lado, romper las barreras que impone el sistema jurídico y, por otro lado, suplir subsidiariamente las carencias del campesino en materias complejas; concientizando, a la vez, a los bancos de disminuir a lo mínimo indispensable las exigencias. Cabe

---

1/ Cfr. IICA/Gob. de Venezuela, Diálogo continental ... Informe final. También ver CIDER, Seminario de autoevaluación del Programa de Inversiones de Desarrollo Rural. Integración de documentos y conclusiones, México, CIDER, febrero de 1979, 85 p.

2/ El problema es particularmente agudo en las zonas sometidas a Reforma Agraria, en la cual los títulos de dominio presentan demoras y problemas debidos, en parte a una defectuosa e incompleta legislación. Ver Robert Jiménez, La organización popular para la producción, doc. cit.

agregar que en la evaluación del Fondo conjunto se comprobó que las sucursales exigían siete requisitos promedio adicionales, por organización campesina, algunos de los cuales no estaban contemplados en los instructivos iniciales de distribución del crédito.

En segundo lugar, la evaluación del Fondo Conjunto comprobó que las demoras se ubicaban en el Comité del Crédito (entre 29 y 91 días variables, según las sucursales), en la supervisión (entre 30 y 90 días), en los procedimientos de contabilidad (entre 34 y 59) y en la sección de crédito y cartera (entre 20 y 27 días). Estas demoras se relacionan con el estudio del historial crediticio de la organización y socios, descarte de morosos, chequeo e inspección, decisión sobre la tasa de cubrimiento de la inversión, la adecuación a la realidad, presencia de los beneficiarios exigida para la firma del pagaré, etc.

En el muestreo de las solicitudes de crédito para el análisis del tiempo empleado en el trámite, se encontró que la demora mínima entre la solicitud y el desembolso fue de dos días (!) y la máxima de 300 días. En términos de los prestatarios las demoras se distribuyeron del siguiente modo: para el 41.17% de los clientes incluidos dentro de la muestra (14 cooperativas), la aprobación demoró 42 días en promedio para el 52.94% (13 asociaciones y 5 comunas) hubo una demora promedio de 99 días y, finalmente, para el 5.88% (2 pre-cooperativas) la demora fue de 39 días. 1/

Sin embargo, estos tiempos pueden compararse favorablemente con los tiempos gastados por el Federal Business Development Bank de Canadá en conceder crédito a pequeños industriales: para el 20% de los clientes, la demora es de 30 días y para el 73%, la demora es de 90 días. 2/

---

1/ Informe de la evaluación del programa "Fondo Conjunto" del Banco Nacional de Fomento del Ecuador y la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, doc. cit.

2/ Robert P. Dohan, Administración de préstamos del Federal Business Development Bank, British Columbia, Canada, en ALIDE, Financiamiento y asistencia a la pequeña y mediana empresa, op. cit., pag. 123.

También se comparan favorablemente con los tiempos que este mismo banco demora en los préstamos para pequeños industriales y artesanos. En efecto, la línea de crédito para este sector, del Banco Nacional de Fomento, se demora 203 días para capital fijo y 147 días para capital de trabajo. Cfr. CENAPIA, El financiamiento de la pequeña industria y artesanía en el Ecuador, p. 8.

Existen otros impedimentos para una entrega oportuna del crédito puestos de relieve en otras experiencias, las cuales indican que la demora se relaciona con la renuencia de algunas entidades crediticias de atender a grupos de pequeños agricultores (y/o artesano) por razones de índole socio-política y económica. Pero, además, "es un problema relacionado con el período de actividad máxima y que se vincula con el carácter agrícola de la demanda de crédito que tiene la institución. Esta no puede sostener durante todo el año el nivel de empleados que serían necesarios para satisfacer las demandas de crédito que se aglomeran antes de la época de siembra. En consecuencia, la demora es sencillamente consecuencia del hecho que la institución trata de distribuir partes de las demandas de crédito que se acumulan durante el período de actividad entre los períodos de menos actividad, a fin de ajustar las demandas al nivel de sus operaciones. Cuando la institución reparte a lo largo de un período el volumen máximo de solicitudes recibidas a un tiempo, es de esperar que aquellos que menos poder tienen - los agricultores pequeños y sus organizaciones y grupos - serán transferidos a períodos de menos actividad". 1/

Ciertamente que crear mecanismos que aceleren la aprobación del crédito se impone imperiosamente en virtud de las consecuencias económicas sobre el prestamista y el prestatario. El pequeño productor necesita el dinero para llevar a cabo su proyecto productivo y el ingreso derivado de dicho préstamo ayuda al prestamista a solventar los costos operativos. Las experiencias enseñan que uno de los elementos importantes para la agilización de la operación es establecer un buen nivel de comunicación entre todos aquellos que intervienen en la operación. Esta comunicación debe establecer reglas de juego claras, sistematizadas en instructivos adecuados a la realidad del prestatario y del prestamista. En las entidades financieras grandes, los gerentes de sucursales deben ser instruidos muy claramente sobre los fines de promoción (y no exclusivamente de rentabilidad) que tienen los fondos especiales para productores pequeños. La coordinación con los organismos

---

1/ Judith Tendler, Evaluación comparativa entre países de organizaciones de pequeños agricultores, Informe Final. Ecuador y Honduras, doc. cit. p. 33.

de apoyo técnico en los aspectos de solicitud, plan de inversión y supervisión de las inversiones ocupa un lugar privilegiado en esta estrategia, sobre todo para evitar que el banco demore las solicitudes por sobrecarga de trabajo. La asesoría jurídica y contable puede conseguirse por consultorías especializadas.

Los organismos de apoyo, tanto privados como públicos, juegan un papel vital que ha sido muy apreciado por los intermediarios financieros y por los pequeños productores que ven en éste un elemento importante para disminuir las desigualdades en la distribución del poder y de los recursos.

6. El pequeño productor es deudor moroso e incumplido?

La experiencia del Banco Mundial para los créditos agrícolas, señala que en la mayoría de los programas la tasa de morosidad 1/ es muy alta, alcanza frecuentemente hasta un 50% de los montos debidos. No se cuenta con información sistemática para el pequeño productor urbano, aunque es opinión generalizada de los banqueros que no es mayor que la de los grandes y medianos empresarios. En el programa de crédito para microempresarios costarricenses que llevan conjuntamente el Banco Nacional de Costa Rica y la Dirección General de Asistencia Técnica para la pequeña industria y artesanía (DGATPIA), la morosidad no va más allá de los 60 días. 2/ La cartera de crédito para el artesano mexicano tiene una morosidad similar. 3/

Se han identificado varias causas de moras en el pequeño productor: desviación del crédito para otros usos, fracaso de la inversión ya sea por condiciones adversas, ya sea por planes de inversión irrealistas, mal manejo de "cash flow" de la empresa, desidia en el pago, etc.

Las moras y los incumplimientos tienen efectos graves sobre los fondos, pues los desfinancia y, a la vez, repercute negativamente sobre la disponibilidad de fondos para auxiliar al pequeño productor. Además refuerza la propensión del prestamista a prestar sólo a aquellos capaces de producir excedentes económicos. Los mecanismos utilizados por algunos programas de crédito ofrecen orientaciones para solventar este problema.

1/ "Los préstamos impagados como porcentaje de los préstamos vencidos o ya vencidos", Banco Mundial, Crédito Agrícola, op. cit., pp. 41-42.

2/ Resultado de entrevistas.

3/ Ibidem

Frente al primer problema - desviación del crédito para otros usos - las entidades financieras prestan contra certificación de gastos auténticos. Además, el préstamo en especie o servicio ha rendido buenos resultados en economías inflacionarias. Un ejemplo ilustrativo lo constituyen 60 grupos comunitarios de aparceros y pequeños agricultores de Aratuba de la zona Nordeste del Brasil. Estos grupos dedicados a actividades conjuntas de agricultura y mercadeo, administran un fondo de crédito negociado en bienes de consumo. 1/ Buenas expectativas se han generado en Argentina con el "Plan Vaca" que consiste en un préstamo en semovientes: de vaquillonas, o vacas de primera parición, con su correspondiente servicio. 2/ La experiencia de los préstamos en materia primas y herramientas de la empresa "Artesanías de Colombia" confirman la bondad de este mecanismo para detener las moras y los incumplimientos que, en definitiva, sumen en la "bancarrota" al productor.

En los casos de moras por elementos imprevistos (malas cosechas, crisis económicas generalizadas, etc.) los bancos presentan cierta flexibilidad. Empero, en virtud del criterio de rentabilidad y/o de viabilidad financiera, deben hacer efectivas las garantías. Este hecho en la mayoría de los casos, debido a la precariedad económica de las pequeñas empresas, puede llevar a la desaparición del prestatario y su organización. Los programas de crédito para grupos y organizaciones de Ecuador y Honduras preconizan procedimientos para el reembolso que permitan a la entidad crediticia recuperar sus fondos sin sumir en la pobreza crítica a los productores. Por un lado existen los

1/ IAF, ellos saben cómo... op. cit., pp. 41.42

2/ José Luis de Imaz, Una estrategia de promoción humana, op. cit., pp. 85-95. "El plan vaca podría ser formulado así: ¿qué se facilitaría?: semovientes, y no crédito en dinero. Se trataría de entregar a un grupo, por ejemplo, cuarenta vaquillas y/o vacas de primera parición, con sus correspondientes servicios (rotación de toros o inseminación artificial). ¿Para qué? Para que devuelvan al cabo de tres años, cuarenta vaquillonas o vacas de primera parición de la misma raza, calidad, estado y peso, más los intereses. Los intereses podrían ser el 30% de las pariciones habidas en esos tres años (novillitos, terneros y vaquilloncitas destetadas). De este modo se produciría la capitalización del grupo, que retendría el 70% de las pariciones o en caso de no poder controlar cuantas fueron las pariciones, las que correspondieron según los porcentajes de procreación por razas y región, previstos en las tablas matemáticas", pp. 92-93.

procedimientos que combinan los reembolsos con la comercialización, las hipotecas y gravámenes sobre la cosecha 1/ y los "warrants simbólicos". 2/ Por otro lado, habría que considerar la posibilidad de maximizar la recuperación tanto para el prestatario como para los prestamistas. Como se sugiere en las experiencias de la AID, ello podría materializarse a través de un fondo que subsidie, por un lado, los costos de mora para la institución crediticia y, por otro, el costo de los intereses para el prestatario. 3/ Las moras provenientes en fracasos en la utilización productiva del crédito se produce también en razón de planes de inversión poco realistas y/o mal concebidos. En Costa Rica la falla se ha detectado, en gran parte, en los micro-empresarios y artesanos urbanos. Pero gran parte de los fracasos se hubieran evitado si se hubiera contado oportunamente con supervisores calificados.

7. ¿La asesoría técnica ligada al financiamiento?

El problema de la combinación óptima

Se ha señalado con insistencia en algunos estudios que el financiamiento por sí sólo no basta, pues el estrangulamiento financiero de las pequeñas unidades productivas es sólo un síntoma del problema. La verdadera dificultad reside a menudo en algún aspecto interno de la empresa. Por esta razón, el crédito se hace acompañar normalmente, con asesoría técnica de modo de asegurar la óptima utilización y por lo mismo, aumentar las probabilidades de recuperación del crédito (a esta modalidad se le llama "crédito supervisado")

En la práctica se dan distintas formas de organización para brindar crédito y servicios conexos necesarios, con grados variables de eficacia. Una de ellas, es que las instituciones financieras mismas ofrezcan los servicios técnicos a las empresas. De este modo, algunos bancos de desarrollo, ofrecen asistencia técnica en general, capacitación-difusión a través de

---

1/ Banco Mundial, Crédito Agrícola, op. cit., p. 54

2/ FONSIAG guarda la mercadería prendada en locales de la misma empresa solicitante del crédito. En suma, se trata de un convenio de palabra, que refleja un alto grado de confianza entre prestatarios y prestamistas. Información obtenida a través de entrevistas.

3/ Eso supone que los agricultores reembolsen los préstamos después de desastres en períodos relativamente breves, tal como ha sido la experiencia del Banco Nacional de Fomento de Honduras, Cfr. Judith Tandler, op. cit., p. 43.

seminarios sobre gerencia, divulgación de folletos sobre algún aspecto de la empresa, etc. 1/ Los organismos de apoyo privados funcionan basado en este modelo (FONSIAG en Perú, CESA en Ecuador).

Otra forma es que la asesoría técnica y el crédito sean ofrecidos por entidades distintas aunque coordinadas entre sí. Los programas de promoción gubernamentales de la pequeña industria y la artesanía de México, Ecuador, Colombia, Costa Rica y otros funcionan bajo este esquema. En efecto, bajo la coordinación de un ministerio de industria y comercio (o de un ministerio de agricultura) funciona una oficina asesora en concordancia con el intermediario financiero del programa (a esta forma obedece DGATPIA en Costa Rica, CENAPIA, en Ecuador, "Artesanías de Colombia", en Colombia, etc.). En el sector rural, los Programas de Desarrollo Rural Integrado son una modalidad "compleja" de esta forma de brindar apoyo a la unidad productiva agrícola.

Una variante de la primera modalidad se presenta cuando el organismo crediticio contrata un grupo de consultores ad hoc.

En la primera modalidad se han vislumbrado algunas ventajas, tales como la coordinación más inmediata entre los requerimientos de crédito y las necesidades de servicios y asesoría técnica necesarias para el pequeño productor. Sin embargo, la coordinación se asocia fuertemente con la posibilidad real de llevarla a cabo en una institución grande, con clientela heterogénea, como suelen ser los bancos de fomento. Las experiencias evaluadas en relación al pequeño productor tanto rural como urbano indican que la coordinación de las funciones de crédito, extensión y asistencia técnica aumentan considerablemente su eficacia si se concentra en una pequeña institución aunque ello signifique la duplicación de servicios que ya existen, por ejemplo, en el sector público. La evaluación de programas de crédito para pequeños productores agrícolas de Ecuador y Honduras, concluye que los costos de las publicaciones nunca son mayores que las pérdidas de recursos productivos, debido a la descoordinación. 2/

---

1/ Por ejemplo, la Corporación Financiera Popular y el Programa Móvil Urbano de Colombia.

2/ Judith Tendler, Evaluación comparativa entre países de organizaciones de pequeños agricultores, doc. cit., p. 40.

En la segunda modalidad, el éxito se relacionó con los esfuerzos de disminuir - hasta un grado permisible - los esfuerzos de coordinación y maximizaron su autonomía para proveer asistencia técnica y servicios. Algunos de los proyectos exitosos examinados en la evaluación de AID recién mencionada se debieron a que la misma institución de apoyo proporcionaba directamente los servicios, en lugar de recurrir a los servicios de instituciones donde normalmente se ubican. El Programa de Promoción de Empresas Agrícolas del Ecuador (PPEA) 1/ contaba con sus propios agrónomos e ingenieros, a pesar de estar ubicados en el ministerio de agricultura. 2/ En Colombia, Ecuador, Mexico y Perú, el éxito de los programas de apoyo al pequeño industrial y artesano se debe a su propia dotación de "extensionistas" industriales.

Estas experiencias, sin embargo, no deben ser apreciadas como argumentos contrarios a la asesoría integral por el hecho que la misma integralidad exija servicios múltiples que deben ser coordinados. Al contrario, las necesidades múltiples de las pequeñas unidades de producción conlleva lógicamente soluciones integrales. Sin embargo, la intención ha sido poner el "dedo en la llaga" de los programas integrales (cuyas experiencias más afortunadas se encuentran en los DRI) 3/ en relación a: sus problemas de articulación coherente del conjunto de servicios y asesoría técnica, de coordinación de las instituciones que participan en el programa y su imposibilidad de trazar criterios comunes.

---

1/ Ibidem, p. 53

2/ Ibidem

3/ El problema parece redisirse en el criterio de "edonomicidad" explícito en los programas de desarrollo rural integrado (DRI). El caso brasileño es sugerente: "el modelo operacional para coordinación, seguimiento e implantación de todos los proyectos vinculados al DRI se efectúa a partir de la decisión de que no sería necesaria la creación de nuevas instituciones pero sí utilizando las existentes, buscando atraer, para el área de actuación de cada proyecto, los recursos técnicos y administrativos disponibles. En cambio, cada institución involucrada se beneficia por la presencia de las instituciones participantes que desarrollan actividades mutuamente complementaria". Ver Ives Chalout et al., "La experiencia en desarrollo rural integrado en el Nordeste brasileño", art. cit., p.67.

### III. CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES PARA UNA POLITICA DE APOYO

Las pequeñas unidades de producción (artesanales, pequeña empresa industrial, explotaciones agrícolas minifundiarías, empresas rurales no agrícolas) juegan un papel importante en los esfuerzos destinados a superar la pobreza rural y urbana. Por esta razón se justifica una decidida política de apoyo.

Las pequeñas empresas de producción reúnen una serie de ventajas:

i) una cantidad significativa de población pobre encuentra una fuente de trabajo e ingreso en estas empresas; ii) crear puestos de trabajo en este estrato implica un costo muy bajo, pues no requiere un equipo complicado para la producción, ni tecnología sofisticada; iii) son un factor de movilidad social ascendentes, pues permite a los productores subocupados devengar ingresos adicionales; iv) se constituyen en una fuente de capacitación "temprana" para la mano de obra no calificada y/o busca trabajo por primera vez.

#### a) Algunos principios generales

El Estado y las agencias privadas de apoyo tienen un papel fundamental que jugar en el fomento de la pequeña empresa de producción.

En función del rol subsidiario que le compete al Estado, el apoyo puede tomar dos dimensiones: por un lado, la enunciación y ejecución de políticas generales propicias al desarrollo de estas empresas de producción, que modifiquen situaciones discriminatorias contra ellas. No se debe tratar de otorgar privilegios sino de salvar aquellos obstáculos que les impide colocarse en pie de igualdad para competir con el resto de las empresas.

Además, se debe proveer de un marco legislativo e institucional que cobije a las pequeñas empresas y las "saque" precisamente de la "informalidad" donde frecuentemente se encuentran.

Por otro lado, el apoyo puede consistir en ayuda directa o proyectos y/o programas específicos destinados a otorgar servicios a las empresas.

Sin embargo, el apoyo a las pequeñas unidades de producción no debe ser obra sólo del Estado (su acción exclusiva podría generar perniciosas dependencias y malas asignaciones de recursos), sino que debe ser complementada con la ayuda de agencias privadas, quienes pueden -en mejor medida y en mayor profundidad- llegar a conocer cabalmente el comportamiento de las empresas y otorgarle los servicios complementarios que necesite.

/Las agencias



FE DE ERRATAS

En la página 43 después de ... "busca trabajo por primera vez".; y antes del punto a) Algunos principios genenerales, debe decir:

"No obstante, todas estas ventajas, las unidades de producción están seriamente amenazadas por los múltiples problemas que las aquejan. Los problemas afectan a todo el sistema tecno-social de la unidad y se refieren a aspectos tales como el financiamiento de la producción, la distribución, el control, etc.... Las políticas encaminadas a resolverlos o, por lo menos, minimizarlos deben adoptar un carácter de globalidad y/o integridad.

Las agencias de apoyo públicas y privadas deben tener como objetivo promover el desarrollo de las pequeñas unidades de producción a través de la prestación sólo de aquellos servicios que por su costo y complejidad técnica no pueda proporcionarse a sí misma.

De esta manera, al pequeño productor, en forma individual u organizada, le corresponde tomar la iniciativa en todas aquellas actividades que teniendo en cuenta su propia capacidad, iniciativa e intereses, razonablemente pueda llevarlas a cabo autónomamente.

b) Enfasis en el financiamiento

El estrangulamiento financiero es uno de los problemas que tiene mayor incidencia sobre el funcionamiento eficiente y competente de la pequeña empresa. Consecuentemente se hace necesario un conjunto de políticas específicas cuyos objetivos deberían ser: eliminar los efectos negativos que tiene la segmentación del mercado de capitales sobre la asignación del crédito al pequeño productor y, a la vez, crear instituciones y mecanismos que mejoren el acceso al financiamiento de estas empresas.

El crédito de fomento es un instrumento indispensable para asistir al pequeño productor. Este crédito puede ser canalizado a través de variados cauces institucionales, tales como los bancos de fomentos, organismos financieros privados, asociaciones de cooperativas de ahorro y crédito, etc.

La eficacia de una política de crédito para beneficiar directamente al pequeño productor depende de la posibilidad de establecer líneas de especiales créditos para prestatarios diferentes.

Para minimizar las eventuales filtraciones de recursos hacia otros grupos más favorecidos, es necesario establecer controles no sólo por vías contables, sino además a través de procesos de supervisión de los préstamos y de verificación de los prestatarios, siempre que no resulten en gastos de administración muy altos. La organización de los productores (en cooperativas, asociaciones u otra modalidad) y los organismos de apoyo tienen un papel relevante en la minimización de estas filtraciones.

El crédito debe cumplir las condiciones mínimas que aseguren la posibilidad de acceso del pequeño productor y asegure su buena utilización.

i) El crédito debe ser un monto suficiente como para cubrir el plan de inversión.

ii) La tasa de interés debe ser conveniente: para no comprometer el beneficio de la pequeña empresa; para permitir la recapitalización de los fondos administrado por la entidad financiera; para permitir solventar los riesgos implícitos y los costos administrativos; en suma, para hacer más atractivo el préstamo a los pequeños productores.

Debe darse financiamiento especial para capital de trabajo pues es la necesidad crediticia más urgente de este estrato. Con el propósito de minimizar las desviaciones en el uso de este crédito, el préstamo en especies (materias primas, insumo y herramientas) y/o servicios es un mecanismo adecuado. También es efectiva la entrega del crédito contra certificación de gastos reales.

Los plazos de amortización deben ajustarse al período de producción plena, que varía de acuerdo al tipo de productor. El período de gracia debe ajustarse al plan normal de inversión.

Los requisitos de garantías son todavía problema no resuelto para los prestatarios. Algunas experiencias enseñan que:

i) Para préstamos pequeños a menudo basta el conocimiento de la solvencia moral del prestatario.

ii) Las garantías personales son difíciles de conseguir para el pequeño productor. El organismo de apoyo técnico puede ayudar, avalando al pequeño productor.

iii) Los fondos nacionales de garantía han contribuido positivamente a mejorar el acceso del pequeño productor organizados en cooperativas de ahorro y crédito.

iv) La necesidad de garantía puede reducirse sensiblemente por medio del "capital puente" formado usualmente con donaciones de agencias internacionales de ayuda.

La agilidad y oportunidad del crédito es una condición importante en la ejecución del plan de inversión. Con el propósito de aumentar la agilidad y oportunidad deben establecerse:

i) Un mínimo de exigencias sobre documentación.

/ii) Sistemas que

ii) Sistemas que agilicen la tramitación. Esta agilidad depende, sin embargo, de que se cumplan otras condiciones:

- salvar los obstáculos que impone el sistema jurídico a los prestamistas y prestatarios;

- suplir las carencias del pequeño productor en materias complejas a través de asesoría jurídica;

- reducir a un mínimo indispensable las exigencias del intermediario financiero;

- planes de inversión de acuerdo a períodos convenientes tanto para el banco como para el productor (especialmente en el crédito agrícola).

Los casos de moras en el pago de los créditos desfinancia los fondos especiales para la pequeña unidad productiva. Sin embargo, la recapitalización del fondo no debe llevar a acciones que sumerjan en la pobreza al pequeño productor. Deberían crearse fondos especiales que compensen los mayores costos involucrados.

El crédito debe ser acompañado en todo momento de los servicios auxiliares pertinentes. El menor costo y la mayor eficiencia de estos servicios se consigue:

i) cuando ambas se concentran en una pequeña institución. Sin embargo, a través de esta modalidad disminuye mucho la cobertura del sector;

ii) cuando las instituciones de apoyo (sobre todo públicas) minimizan las necesidades de coordinación y aumentan su autonomía al brindar los servicios.

ANEXO.

FUENTES INSTITUCIONALES DE FINANCIAMIENTO DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA (PI) Y LA ARTESANIA (A) EN AMERICA LATINA

País	Tipo de unidad prod.	Institución financiera	Criterio de concesión del crédito	Tasas de interés anual (%)	Observaciones sobre el interés	Plazos (años)		Destino del financiamiento	Garantías	Año de la institución	Indicadores financieros		Otro servicios prestados	Observaciones Generales	
						Gracia	Pago				Tasa de interés	Indicador de eficiencia			
Argentina	PIA	Banco Nacional de Desarrollo	-	3 a 6.5	Créditos indexados según zona	Hasta 2 años	Hasta 7 años	Activo fijo y capital de trabajo	Hipotecaria y Prendaria	1977	-	176 3 n 4.5	Operación especializada	Existe una línea especial para artífices que cubren la explotación con 12 bancos de provincia	
Bolivia	A	Banco Central de Bolivia (antes de refinanciamiento artesanal)	Formularios; inscripción en el patron de contribuyentes; última liquidación; registro en INEHOFA; certificados de solvencia tributaria; propiedad y arrendo de oficio	12 sobre saldos	Libre de cualquier otro gravamen	3 años	1 - 6 5	Capital de operación Capital de inversión	Hipotecaria Prendaria Póliza de seguro	1977	13	6.1 3-9	-	El Banco Central refinancia el 5% del valor de la colectividad y el 2% el grupo familiar. Se fijan US\$ 2 000 como límite máximo para capital de inversión y de US\$ 1 000 para capital de operación	
Brasil	PIA	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (BANCOSUL)	Pequeña empresa y artesania hasta 10 trabajadores	22 - 24	-	2	2 4	Capital de operaciones Capital fijo	Hipotecaria Fondo de Garantía	1977	30	43.7 -21.7 -19.7	Financiación de tecnología Asistencia gerencial	Funciona como un fondo de garantía a través de bancos de fomento y entidades que tratan o coponan con problemas de garantía	
Colombia	PI	Compania Financiera Popular	Empresas eficientes; emprendimiento y reactivación del ingreso generador y con equidad; descentralización industrial	18 - 22	-	-	Hasta 1 3 - 5	Capital de trabajo Compra de maquinaria y equipo	Hipotecaria Personal Prendaria	1980	30	26.5 -4.5 -19.7	Operación de capitalización, Asistencia	-	
	A	Artisanas de Crédito (Institución financiera)	Sur artesano y producir artesanías de calidad	-	-	-	Largo plazo	Suministro de equipos y herramientas de trabajo Suministro de insumos en base a pedidos de artesanos de Colombia de los productos de los productos de la Empresa representada en Acciones para capital de trabajo de grupo, talleres y/o cooperativas	-	1980	-	-	Operación de capitalización, Asistencia	Con el objetivo de cubrir el préstamo en un crédito de grupo de artesanos para utilizar el crédito a través de un grupo de 50 para adentro o 125 de adentro a 20 para adentro en plus colectivos, artífices de grupo, artesanos de grupo, artesanos de grupo y artesanos de grupo de trabajo	
Ecuador	PIA	Banco Nacional de Fomento	Solvencia moral, económica, capacidad administrativa y producción rentable	13 - 14	13 a corto plazo y 14 a mediano plazo	2 sin amortización de capital	Corto plazo 3 años 6 años	Capital de trabajo Fondo de capital	Garantía moral Hipotecaria Prendaria Fidej	1974	16	20 -12 -11	Operación de capitalización, Asistencia	Con el objetivo de cubrir el préstamo en un crédito de grupo de artesanos para utilizar el crédito a través de un grupo de 50 para adentro o 125 de adentro a 20 para adentro en plus colectivos, artífices de grupo, artesanos de grupo, artesanos de grupo y artesanos de grupo de trabajo	
	PIA	Banco Nacional de Fomento	Nuevas empresas, generación de empleos, utilización de materias primas nacionales, sustitución de importaciones; se genera polos de desarrollo	9 - 12	-	2	Hasta 1 2 - 7 7 - 10	Capital de operación Adquisición de activos Construcción y adecuación de locales Otras capacitación	Sin garantía o las que se le dan Prendaria Hipotecaria Quirógrafaria	1977	6	13 -1	-	Los préstamos que se solicitan los artífices son los de corto plazo	
	PIA	Fondo de Promoción de Exportaciones	Experiencia de productos tradicionales	8	Sobre saldos pagados	-	Corto plazo	Capital de trabajo Capital de operación Capital de inversión Capital de fomento	Operación de capitalización, Asistencia	1977	6	13 -1	-	Los préstamos que se solicitan los artífices son los de corto plazo	
	PIA	Fondo Financiero Industrial	Empresas con activos fijos no sumadores a US\$ 120 000, excluido edificios y terrenos	9	-	-	2 - 7	Capital de operaciones, maquinaria, equipos, construcción Asistencia técnica	-	1977	8	13 -1	-	Los préstamos que se solicitan los artífices son los de corto plazo	
	PIA	Banco Central	Exportaciones	7	8 Banco Central; 1% Banco Intermediario	-	Máximo 180 días	Adquisición y producción de mercancías	Bancaria, edificación, Prendaria	1977	-	-6	-	-	Los préstamos que se solicitan los artífices son los de corto plazo







REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AID, (AGENCIA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO), Diagnóstico del sector agrícola de Honduras, Tegucigalpa, 1978.
- AITEC, División de Acción Internacional, Estudio preliminar de micro empresas en el área metropolitana, San José, 1977.
- ALDABE, H., "Mercado de capitales y nivel de pobreza: diagnóstico y políticas" en ¿Se puede superar la pobreza?, Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL/PNUD, diciembre de 1980.
- ALVAREZ, T., "La transferencia de tecnología", IICA, Lima.
- ARAUJO, J.E. y LIBOREIRO, E., "Importancia y trascendencia de los pequeños agricultores: las empresas asociativas, una vía eficiente para su organización" en ALIDE, ICO y Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, op. cit.
- ALIDE, (ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO) La cooperación horizontal en la banca de fomento de la región: resultados y perspectivas, Buenos Aires, 1978.
- ALIDE e ICO, (INSTITUTO DE CREDITO OFICIAL DE ESPAÑA), La pequeña y mediana industria en España y los países andinos, Madrid, 1975, 476 p.
- ASSOCIACAO BRASILEIRA DE BANCOS DE DESENVOLVIMENTO, "Sistema brasileño de apoyo gerencial a la pequeña y mediana empresa" en ALIDE, La cooperación horizontal...
- BANCO MUNDIAL, El crédito agrícola, Documento de política sectorial, Washington 1975.
- BANCO MUNDIAL, El empleo y el desarrollo de la pequeña empresa, Documento de política sectorial, Washington, 1978, 110 p.
- BANCO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA REPUBLICA DE ARGENTINA, "Breve descripción del Banco Nacional de Desarrollo" en ALIDE/Federal Business Development Bank y Banco Industrial del Perú, op. cit.
- BENANI MEURER, C., "El Banco de Desarrollo do Estado do Rio Grande do Sul en ALIDE/Banco Industrial del Perú y Federal Business Development Bank, Financiamiento y asistencia a la pequeña y mediana empresa. Experiencia en Canadá y América Latina, Arequipa, 5-19 diciembre de 1977.
- BENECKE, D., et. al., Las cooperativas en América Latina, Federación Nacional de Cooperativas de España, Buenos Aires, 1978.

- BERMUDEZ, F., "Normas generales sobre la organización del programa de desarrollo rural integrado en Colombia", en IICA/Gobierno de Venezuela, Diálogo continental sobre reforma agraria y desarrollo rural integrado. Informe final, Caracas, 25 al 31 de octubre de 1980.
- CEPAL (México), Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano, México, 1981.
- CEPAL/PNUD/Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, ¿Se puede superar la pobreza?, Santiago, 1980.
- CENAPIA, "Ecuador. La pequeña industria", Quito, dactilografiado, marzo de 1980.
- CENAPIA, "El financiamiento de la pequeña industria en el Ecuador" en V Simposio latinoamericano de la pequeña y mediana empresa, Santiago 14 al 17 de septiembre de 1981, 24 p.
- CESA, (CENTRAL ECUATORIANA DE SERVICIOS AGRICOLAS), Un apoyo al desarrollo campesino, Quito, 1980, 74 p.
- CHALOUT, I., "La experiencia en desarrollo rural integrado en el nordeste brasileño" en IICA/Gobierno de Venezuela, Diálogo continental sobre reforma agraria y desarrollo rural integrado.
- CHRISTENSEN, R., La sucesión en la dirección de pequeñas empresas, Barcelona, Labor, 1973.
- CEPAL, "La agricultura y las relaciones intersectoriales: el caso de Bolivia", E/CEPAL/R.205, Santiago, 1979.
- CESA/BANCO NACIONAL DE FOMENTO, Informe de la evaluación del programa "fondo conjunto" del BNF y CESA, Quito, 1981.
- CIDER, Seminario de autoevaluación del programa de inversiones de desarrollo rural. Integración de documentos y conclusiones, México, 1979.
- COMITE DE ACCION DE ARTESANIAS-SELA, "El sector artesanal. Monografía horizontal" en El artesano, Panamá, septiembre de 1980.
- CONSUPLANE, Asesoría Técnica, Honduras, Programa de la pequeña industria, 1979-1985, Tegucigalpa, noviembre de 1978.
- CORDOBA, A., Las cooperativas en Honduras, IFICOOP, Tegucigalpa, 1979.
- CORPORACION FINANCIERA POPULAR, "Propuesta de una línea de crédito a la producción cooperativa, para organismos financieros especializados en crédito cooperativo", Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá.
- CORPORACION FINANCIERA POPULAR S.A., Fondo de garantías pequeña y mediana industria, Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, s/f.

- "Crédito de fomento para la industria y artesanía. Programs y realizaciones 1964-1974" en ALIDE/ICO, op. cit., pp. 205-218.
- DEBOECK, G. y KINSEY, B., "Managing Information for Rural Development: Lesson from Eastern Africa", World Bank Staff Working Papers No 379.
- DE IMAZ, J.L., Una estrategia de promoción humana, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1979.
- DIRECCION GENERAL DE ARTESANIA, Ministerio de Industria y Turismo del Perú, Encuesta del sector artesanal a nivel nacional, dactilografiado, s/f.
- DOHAN, R., "Administración de préstamos del Federal Business Development Bank" en ALIDE/FBDB y BIP, op. cit.
- DURAN DEL CASTILLO, C., "El fondo financiero industrial de Colombia" en ALIDE/ICO, op. cit., pp. 181-204.
- "El SAM, principio de una estrategia" en Comercio Exterior, julio de 1980, Vol. 30, No 7.
- FAO, Una nueva modalidad de crédito agrícola, Roma, 1965.
- FUNDACOMUN/ILDIS/CORDIPLAN, La pequeña empresa en el desarrollo de América Latina, Caracas, 1979.
- GARCIA, E.S., "La empresa media y pequeña: su localización en la política económica y de sociedad", Documento de trabajo, Universidad de Alcalá de Benares, 1980.
- GARCIA, N., "Empleo manufacturero, productividad y remuneraciones, por tamaño de establecimiento (México, 1965-1975)", Santiago, PREALC, 1981.
- GORDON, D., et al., El empleo y el desarrollo de la pequeña empresa (documento de política sectorial). Banco Mundial, Washington D.C., 1978.
- GOYTRE, R., "Financiamiento de la pequeña y mediana empresa por el crédito oficial: experiencia del Banco de Crédito Industrial" en ALIDE/ICO, op. cit., pp. 102-113.
- GRUPO DE EXPERTOS, "Perfil técnico-económico para el establecimiento de una empresa multinacional de comercialización de artesanías latinoamericanas", Panamá, Mayo de 1979.
- HOLBIK, K., "Financiamiento del desarrollo e intermediación financiera en los países en vías de desarrollo" en ALIDE, La cooperación horizontal en la banca de fomento de la región.
- HO, SAM P.S., "Small-Scale Enterprises in Korea and Taiwan, World Bank Staff Working Papers, No 384.

- HUDDLE, D., "An Analysis of the Saving Behaviour of a Group of Colombian Artisan Entrepreneurs, World Development Nos 8, 9, Agosto-Septiembre 1979.
- IAF, (INTERAMERICAN FOUNDATION), Ellos saben como... Una experiencia en asistencia para el desarrollo, 1977.
- JIMENEZ, R., "Organización popular para la producción: elementos preliminares para la evaluación", Santiago, E/CEPAL/PROY.1/R.41, noviembre de 1980.
- LIEDHOLM, C., "Estado actual de los conocimientos sobre fuentes y sistemas no agrícolas de ingresos y empleo para familias rurales de bajos ingresos" en IICA/Gobierno de Venezuela, op. cit.
- "Los programas de la Corporación Financiera Popular de Colombia para el fomento y desarrollo de la pequeña y mediana industria" en ALIDE/ICO, op. cit. pp. 219-225.
- MARINHO, C., et. al., América Latina: economía y cooperativismo, Intercoop, Buenos Aires, 1978.
- MELLER, P. y MUÑOZ, O., "Pequeña industria y estructura productiva en América Latina", Estudios CIEPLAN, No 1, julio de 1979.
- MICHAEL, C., "Measuring Project Impact: Monitoring and Evaluation in the PIDER Rural Development Project Mexico", World Bank Staff Working Paper No 332, junio de 1979, Washington D.C., 93 p.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO, Corporación Financiera Popular S.A. Informe anual de actividades 1980, Bogotá, 1980.
- MOLINA, S., "La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientación de políticas" en ¿Se puede superar la pobreza?, op. cit.
- "Monografía del Artesano mexicano" en El artesano, No 9, Comité de Acción de Artesanía-SELA, Panamá, 1980.
- "Monografía del Perú" en El artesano, No 11, Panamá, diciembre 1979, 35 p.
- "Monografía de Guatemala" en El artesano, No 5, Panamá, SELA, mayo 1980, 12 p.
- "Monografía de Colombia" en El artesano, No 2, Panamá, SELA, 1980, 13 p.
- MORA, M., Algunas consideraciones para el análisis de formas de producción popular: la artesanía en el Ecuador, CONADE, Quito, 1980.
- NEILSON, A., "Posibilidades de desarrollo de la pequeña industria en campos específicos de actividad industrial" en ONUDI, op. cit., pp. 117-16
- ONUDI, La pequeña industria en América Latina, Nueva York, Viena, 1970, 335 p

- ORDEPUND/IICA, Fomento de la producción agroindustrial de la quinua. Estudio de factibilidad, Lima, Publicaciones misceláneas Nº 216, 101 p.
- PREALC, "Acceso al crédito de la pequeña industria" en México: la pequeña industria en una estrategia de empleo productivo, Santiago, OIT/PREALC, 1979.
- PROGRAMA DE CAPACITACION EN PROMOCION DE EXPORTACIONES DE LA ONU, UNCTAD/GATT, "La exportación de artesanías latinoamericanas", septiembre de 1978.
- QUINTANA, C., "Modernas técnicas de financiamiento de la pequeña y mediana empresa" en Segundo simposio latinoamericano del Caribe de la pequeña y mediana empresa, Quito, 28 de septiembre de 1978, 83 p.
- RACZYNSKI, D., "El sector informal urbano: controversias e interrogantes" en Estudios CIEPLAN, Nº 13, julio de 1977.
- REA, J., "Transferencia de tecnología a sectoristas y campesinos", Lima, IICA.
- REINOSO, J.; TORRES, H., y RAMOS, J., Organización de centros de acopio de quinua en Puno, Lima, IICA, 1979.
- SALDIVAR, A., Planeación financiera de la empresa, Trillas, México, 1980, 199.
- SERCOTEC (Chile), "Apoyo financiero a la pequeña mediana industria y artesano" en ALIDE/ICO, op. cit., pp. 263-275.
- SENA (SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE), Gobierno de Holanda, Evaluación del proyecto PMUR, empresas asociativas, Bogotá, Informe final, s/f.
- STALEY, E., "Pequeña empresa" en Enciclopedia internacional de las ciencias sociales, Aguilar, Madrid, Vol. 4, pp. 202-205.
- TENDLER, J., Evaluaciones comparativa entre países de organizaciones de pequeños agricultores. Ecuador y Honduras, Informe final, AID-Latin American Development Program, noviembre 1976, 66 p.
- TOKMAN, V., "Pobreza urbana y empleo: líneas de acción" en ¿Se puede superar la pobreza?, op. cit.