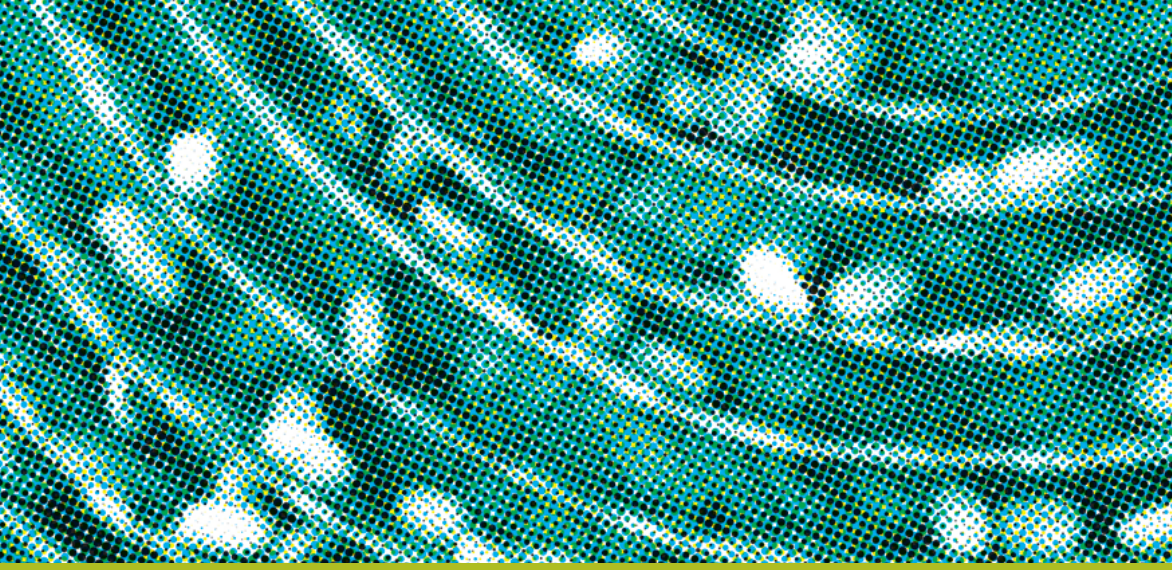


Políticas de apoyo a las pymes en América Latina

Entre avances innovadores y desafíos institucionales

Carlo Ferraro
Giovanni Stumpo
Compiladores

Naciones Unidas
CEPAL
COOPERAZIONE ITALIANA

Políticas de apoyo a las pymes en América Latina

Entre avances innovadores y desafíos institucionales

Carlo Ferraro
Giovanni Stumpo
Compiladores

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, julio de 2010

Libros de la CEPAL

107

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Mario Cimoli
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Susana Malchik
Oficial a cargo
División de Documentos y Publicaciones

El presente libro ha sido preparado en el marco del proyecto entre la CEPAL y el Gobierno de Italia "Políticas para el mejoramiento de la productividad de las pequeñas y medianas empresas a través del fortalecimiento de redes empresariales" (ITA/06/002).
Los estudios que han permitido la elaboración del libro han sido realizados entre 2007 y 2008.
Se agradecen los comentarios de Marco Dini y Francisco Gatto a la versión preliminar de este libro.

Diseño de portada: María de los Ángeles Renard
Diagramación: Pablo Breton

Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-323377-1
LC/G.2421-P
N° de venta: S.09.II.G.143
Copyright © Naciones Unidas, julio de 2010. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo 13
Capítulo I 17
Las pymes en el laberinto de las políticas..... 17
A. Las pymes en América Latina 17
B. La evolución de las políticas 19
C. El contexto general de las políticas 21
D. Problemas generales y operativos que persisten 23
E. Algunos aspectos novedosos 26
1. Asociatividad y territorio 27
2. Mecanismos de evaluación y sistemas de información 30
F. Un tema pendiente: el acceso al crédito..... 32
G. Políticas de oferta y enfoques de demanda 35
H. Desafíos..... 39
Bibliografía 43

Capítulo II
Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina 45
A. Introducción 45
B. Situación general de las pymes en la Argentina 47
C. Marco y estrategia general de la política de desarrollo productivo en la Argentina 51
D. Política de apoyo a las pymes 53
1. Políticas de competitividad horizontales 55
2. Políticas de competitividad sectoriales 58
3. Políticas de competitividad regionales 65

4. Políticas de inversión horizontales 66
5. Políticas de inversión regionales 70
6. Políticas de exportación horizontales 71
E. El sistema de fomento a las pymes en la Argentina 74
1. La subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional 76
2. El fondo tecnológico Argentino 83
F. Evaluación del desarrollo institucional y la eficacia de las políticas 87
G. Conclusiones 92
Bibliografía 94

Capítulo III
El sistema de fomento a las micro y pequeñas empresas en Brasil 97
A. Introducción 97
B. Características de las micro y pequeñas empresas brasileñas 99
1. Definición de micro y pequeña empresa 99
2. Número de establecimientos 101
3. Evolución del empleo y las remuneraciones 102
4. El desempeño exportador 104
5. Facturación 105
C. Políticas de apoyo gubernamental al sector productivo: la pitce y las micro y pequeñas empresas 111
1. La pitce y la innovación 112
2. La inserción externa y las exportaciones 119
3. La modernización industrial 124
D. Políticas específicas de apoyo a las mpe 128
1. Marco regulatorio e institucional: la ley general de las micro y pequeñas empresas 128
2. Otros instrumentos de apoyo a las micro y pequeñas empresas 135
E. La organización en redes de las micro y pequeñas empresas del Brasil 139
1. Marco reglamentario 139
2. La institucionalidad de las actividades de apoyo a las APL 140
3. Características de las APL según el GTP APL 141
F. Evaluación de las políticas de apoyo orientadas a las micro y pequeñas empresas: retos principales 146

1. Homogeneidad versus heterogeneidad 146
2. Acciones necesarias para promover las redes de mpe 147
3. La innovación 149
4. Incentivos fiscales 152
5. Instrumentos de financiación 153
G. Conclusiones 155
Bibliografía 157

Capítulo IV
Políticas e instituciones de fomento de las pymes en Chile 163
A. Introducción 163
B. El contexto económico de fines de los años noventa y la década actual 164
C. Evolución reciente de las pymes en la economía chilena 166
D. Evolución reciente de los instrumentos de fomento de la pyme y su contexto institucional 174
1. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) 182
2. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) 184
3. Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) 185
4. Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) 198
5. El BancoEstado 200
6. Nuevas iniciativas 201
E. Consideraciones finales 204
Bibliografía 207

Capítulo V
Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en el Ecuador 209
A. Introducción 209
B. Marco y estrategia general de política de desarrollo productivo en el período comprendido entre 2003 y 2007 210
1. Entorno de competitividad general del país 210
2. Políticas e instrumentos dominantes en los sectores público y privado 213
C. Caracterización general de las pymes 214
D. Políticas públicas y pymes 216
1. La planificación del desarrollo nacional y las pymes 216
2. Las nuevas tendencias de la planificación económica actual y las pymes 221
3. Programas nacionales e instrumentos utilizados para el desarrollo de las pymes - cobertura y resultados 223

E. El sistema de fomento a las pymes 232
1. Institucionalidad nacional y apoyo al sector pymes 232
2. Alcance de la coordinación intra e interinstitucional 237
F. Evaluación del desarrollo, eficiencia y eficacia institucional 238
G. Conclusiones 241
Bibliografía 244

Capítulo VI
Políticas e instituciones de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas: La experiencia de El Salvador 245
Introducción 245
A. Estructura del sector de las mipyme 246
1. Definición y dimensión del sector de las mipyme 246
2. Estructura empresarial 250
3. Caracterización 253
4. Dinámica del empleo en la mipyme 254
B. Estrategia de política económica 255
1. Estrategia general de la política económica 255
2. Política industrial 257
3. Política de desarrollo competitivo 257
C. Evolución de la estrategia de apoyo a las mipyme 258
1. Evolución de la estrategia general 258
2. Evolución de la estrategia por áreas de intervención 261
D. Estructura y programas del sistema de apoyo a la mipyme 271
1. Ministerio de Economía (MINEC) 272
2. Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) 272
3. Otras entidades y programas de apoyo al sector de las mipyme 280
4. Modelo de tres pisos 283
E. Evaluación del desarrollo institucional y la eficiencia de las políticas 284
1. Evaluaciones realizadas 285
F. Conclusiones y recomendaciones 290
1. Conclusiones 290
2. Recomendaciones 293
Bibliografía 296

Capítulo VII
Políticas e instituciones de apoyo a la pequeña y mediana empresa en México 299
A. Introducción 299
B. Situación macroeconómica en la última década 300
C. Las microempresas y pymes en México 302
D. El marco general de la política de fomento empresarial 304
1. 1989-1994: la apertura económica y el período de transición 306
2. 1995-2000: el nuevo marco normativo y el tratado de libre comercio de América del Norte 307
3. 2001- 2007: ¿hacia la construcción de una política integral? 308
E. El marco legal y las instituciones 309
1. El fondo pyme 312
2. Modernización tecnológica 314
3. Acceso a los mercados internacionales 316
4. Financiamiento 316
F. Las políticas específicas y los programas 318
1. Política de desarrollo tecnológico e innovación 319
2. Articulación sectorial y productiva 325
3. Acceso a mercados internacionales 328
4. Acceso al crédito: sistema nacional de financiamiento pyme (SINAFIN) 331
G. Conclusiones: evaluación de la política de apoyo a la pyme 337
Bibliografía 341

Capítulo VIII
Políticas e instituciones de apoyo a la micro y pequeña empresa (mype) en el Perú 343
A. Introducción 343
B. Situación general de la micro y pequeña empresa 345
1. Definiciones para cada estrato empresarial 345
2. Participación de los diversos estratos empresariales en el número de empresas, el empleo y el producto interno bruto (PIB) 346
3. Distribución geográfica y presencia de la micro, pequeña y mediana empresa en los principales sectores económicos 348

4. Las exportaciones de los diversos estratos empresariales ... 349
5. La informalidad en los diversos estratos empresariales 350
C. Las políticas de promoción y apoyo a las micro y pequeñas empresas 351
1. Breve mirada histórica a las políticas para las micro y pequeñas empresas 351
2. Marco actual (2007) de las políticas para las micro y pequeñas empresas: la Ley 28015 353
3. Políticas financieras y desarrollo de las microfinanzas 354
4. Servicios de desarrollo empresarial 360
5. Fomento de la iniciativa empresarial 361
6. Políticas para la articulación productiva, las cadenas de valor y las aglomeraciones productivas (clusters) 363
D. Instituciones de apoyo a las micro y pequeñas empresas 364
1. Instituciones de microfinanzas (IMF) 364
2. Instituciones que brindan servicios de desarrollo empresarial 367
3. Instituciones que promueven la empresarialidad 373
4. Instituciones que apoyan la articulación productiva, las cadenas de valor y las aglomeraciones productivas (clusters) 374
5. Instituciones que facilitan la formalización de las micro y pequeñas empresas 377
E. Eficiencia y eficacia institucional y de las políticas de la micro y pequeña empresa 378
1. Instituciones y programas eficaces y eficientes 378
2. Conclusiones 380
3. Recomendaciones 382
Bibliografía 385

Publicaciones de la CEPAL 387

Cuadros

I.1 Participación de las pymes en el total de la economía formal 18
II.1 Creación neta de empresas 48
II.2 Cantidad total de mipyme 48
II.3 Cantidad de mipyme, por rama de actividad 49
II.4 Asalariados registrados en mipyme 49
II.5 Exportaciones de las pymes, por tamaño de firma, 2000-2005 50
II.6 Exportaciones argentinas, por tamaño de firma, año 2005 50

II.7 Exportaciones argentinas, por tamaño de firma y tipo de producto, año 2005 50
II.8 Definición de micro, pequeña y mediana empresa, niveles máximos de valores de ventas totales anuales, por sector de actividad 54
II.9 Matriz de instrumentos para fomentar las pymes 55
II.10 Crédito fiscal del fontar, por modalidad 58
II.11 Evolución y grado de ejecución del programa 24. Fomento de las pymes de la sepyme, período 2003-2007 80
II.12 Evolución del gasto consolidado de la sepyme 80
II.13 Evolución del personal de la sepyme 81
II.14 Tipos de convocatorias del fontar, por instrumento, año 2007 84
II.15 Evolución de la cantidad total de proyectos aprobados y de los montos comprometidos, período 2002-2006 84
II.16 Personal del fontar, por tipo de tarea, año 2007 85
III.1 Brasil: número de establecimientos según sector de actividad y tamaño, 2005 101
III.2 Brasil: tasa de crecimiento del número de establecimientos según tamaño, 2001–2005 102
III.3 Brasil: número de empleados según tamaño del establecimiento y sector de actividad, 2005 102
III.4 Brasil: distribución del número de empleados según tamaño del establecimiento y sector de actividad, 2005 103
III.5 Brasil: remuneración media de los empleados según tamaño de la empresa y sector de actividad, 2005 103
III.6 Brasil: tasa de crecimiento de la remuneración media de las micro y pequeñas empresas según sector de actividad, 2001-2005 104
III.7 Brasil: participación de las micro y pequeñas empresas en las exportaciones 105
III.8 Brasil: distribución de las micro y pequeñas empresas especiales según facturación bruta anual 106
III.9 Brasil: perfil del gasto de las micro y pequeñas empresas, años seleccionados 107
III.10 Brasil: tasa de variación del gasto de las micro y pequeñas empresas, años seleccionados 107
III.11 Brasil: origen de recursos de las micro y pequeñas empresas, años seleccionados 109
III.12 Brasil: gasto medio en investigación y desarrollo según tamaño de empresa, 2003 110

III.13 Brasil: tasa de innovación de la industria según origen del capital y tamaño de la empresa, 2001-2003 110
III.14 Brasil: distribución de las aglomeraciones productivas locales (apl) según institución 142
IV.1 Chile: tasas medias anuales de crecimiento 165
IV.2 Chile: número de empresas según segmento, 1997-2004 167
IV.3 Chile: distribución de las empresas según tamaño, 1997-2004 168
IV.4 Chile: ventas medias según tamaño de la empresa, 1997-2003 168
IV.5 Chile: distribución de los ocupados según el tamaño de las empresas, años seleccionados 169
IV.6 Chile: evolución de la participación de las pymes, 1997-2003 170
IV.7 Chile: distribución sectorial de las empresas, 2003 170
IV.8 Chile: ventas de las empresas en ocho grandes sectores, años seleccionados 171
IV.9 Chile: relación entre ventas y empleo según tamaño de las empresas 171
IV.10 Chile: exportaciones directas de las pymes según sector de actividad, 1997-2003 173
IV.11 Chile: participación de las pymes exportadoras respecto del total nacional 173
IV.12 Chile: nivel de acceso de la pyme al sistema financiero formal, 1999-2003 174
IV.13 Chile: gasto anual por concepto de fomento productivo no reembolsable 178
IV.14 Chile: recursos destinados a programas de fomento productivo, 1990-2004 179
IV.15 Chile: cobertura de los principales instrumentos de fomento productivo según ámbito de intervención 180
IV.16 Sence: número de beneficiarios según año y programa 182
IV.17 Chile: beneficiarios de la corporación de fomento de la producción, años seleccionados 186
IV.18 Corfo: subsidios a la innovación, años 2005 y 2006 195
IV.19 Corfo: número de beneficiarias de subsidios a la innovación según tamaño de la empresa, 2006 195
IV.20 Corfo: monto de subsidios a la innovación según tamaño de la empresa, 2006 196
IV.21 Chile: inversión público-privada en innovación impulsada por subsidios Corfo, 2005-2006 196

IV.22 Corfo: intermediación financiera, años seleccionados 197
IV.23 Bancoestado: crédito a las micro y pequeñas empresas 201
V.1 Número de micro, pequeñas y medianas empresas por actividad económica 214
V.2 Proyectos ejecutados entre enero de 2003 y abril de 2005 219
V.3 Proyectos ejecutados entre abril de 2005 y junio de 2006 220
V.4 Programas para pymes entre 2007 y 2010 – sector industrial y competitividad 222
V.5 Presupuesto anual de la subsecretaría, 2007 235
VI.1 Principales características por segmento 249
VI.2 Evolución de la estructura empresarial (1998-2005) 251
VI.3 Evolución del empleo por segmento (1998-2005) 252
VI.4 Evolución del valor agregado por segmento, 1998-2005 252
VI.5 Evolución de las ventas brutas por segmento, 1998-2005 253
VI.6 Género del trabajador por segmento, 2005 253
VI.7 Establecimientos por actividad económica y segmento, 2005 254
VI.8 Indicadores de generación de empleo, 2004 255
VI.9 Principal fuente de financiamiento en los últimos 12 meses por tipo de empresa, 2004 264
VI.10 Conamype: evolución del presupuesto y personal ocupado, 1999-2006 273
VI.11 Distribución del gasto de la conamype, 2006 275
VI.12 Resumen de resultados del fondo de asistencia técnica, 2004-2007 279
VI.13 Participación de los programas en el presupuesto, 2006-2008 279
VI.14 Combinación de segmentos de especialización, 2005 280
VI.15 Combinación de modelos de intervención, 2005 281
VII.1 Cartera de crédito del sector privado, 1997-2005 301
VII.2 Clasificación de las empresas por tamaño según el número de trabajadores y el sector de actividad 302
VII.3 Estructura de las unidades económicas y el empleo por tamaño 302
VII.4 Distribución de sectores por número de establecimientos, empleo y valor agregado, 2003 303
VII.5 Indicadores de la industria manufacturera por tamaño de empresa 304
VII.6 Productividad relativa 315
VII.7 Estructura institucional de la política para las mipymes 317

VII.8 Recursos destinados a las distintas políticas para las pymes, 2004-2006 318
VII.9 Número de empresas atendidas con subsidio federal en 2006 323
VII.10 Presupuesto y empresas atendidas por el pac, 2002-2006 324
VII.11 Recursos asignados a la creación y fortalecimiento de empresas, el desarrollo tecnológico y la innovación, 2004-2006 325
VII.12 Recursos asignados a la articulación productiva, 2004-2006 328
VII.13 Recursos asignados al acceso a mercados 330
VII.14 Recursos asignados al acceso a financiamiento 335
VII.15 Sistema nacional de financiamiento, 2003-2005 336
VII.16 Financiamiento a las pymes: programa de garantías 336
VIII.1 Perú: principales variables, según tamaño de empresa, 2006 347
VIII.2 Perú: distribución de las micro y pequeñas empresas (mypes), según ubicación, 2006 348
VIII.3 Perú: distribución de las empresas por tamaño y sector de actividad, 2006 348
VIII.4 Informalidad en la economía Peruana, 2006 350
VIII.5 Perú: número de oficinas y trabajadores de la banca múltiple y de las instituciones de microfinanzas, agosto de 2007 357
VIII.6 Perú: número de clientes de la banca múltiple y de las instituciones de microfinanzas y crecimiento medio anual, agosto de 2007 357
VIII.7 Perú: indicadores de liquidez, morosidad, solvencia y rentabilidad, de la banca múltiple y de las instituciones de microfinanzas 358

Gráficos

I.1 38
II.1 Las instituciones de fomento a las pymes en la Argentina 75
IV.1 Chile: distribución de los recursos públicos de fomento productivo entre los diversos ministerios, 2004 177

Prólogo

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) son actores importantes en el desarrollo productivo de los países de América Latina por su contribución a la generación de empleo, su participación en el número total de empresas y, en menor medida, por su peso en el producto interno bruto.

Su producción está mayormente vinculada con el mercado interno por lo que una parte significativa de la población y de la economía de la región dependen de su actividad. Al mismo tiempo, a diferencia de lo que ocurre en los países más desarrollados, la participación de las pymes en las exportaciones es bastante reducida como resultado de un escaso desempeño en términos de competitividad, que también se expresa en la marcada brecha de productividad respecto de las grandes empresas.

Estos rezagos en materia de productividad y capacidad exportadora son algunas de las consecuencias de la elevada heterogeneidad estructural de las economías de la región, como se ha señalado en el reciente documento de la CEPAL *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*[1], en que se muestra que uno de los rasgos distintivos de la estructura productiva de América Latina se relaciona con "las notorias diferencias de productividad que existen entre los distintos sectores y dentro de cada uno de ellos, así como entre las empresas de cada país, que son muy superiores a las que se observan en los países desarrollados. Esto se denomina heterogeneidad estructural y denota marcadas asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores, que se combinan con la concentración del empleo en estratos de muy baja productividad relativa".

[1] LC/G.2432(SES.33/3).

Esta heterogeneidad es también una de las causas de la aguda desigualdad social latinoamericana, porque las elevadas diferencias de productividad (entre sectores y entre empresas) reflejan y refuerzan las brechas en las capacidades, la incorporación del progreso técnico, el poder de negociación, el acceso a las redes sociales y las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral.

En consecuencia, las pymes deben ser un elemento principal de una estrategia que busque alcanzar el desarrollo con igualdad y es necesario contar con políticas públicas e instituciones a la altura del desafío del desarrollo futuro de la región.

El objetivo de este libro es avanzar en el análisis de las estrategias y los programas implementados, así como de las capacidades institucionales de fomento desarrolladas por siete países de América Latina. En el marco del proyecto "Políticas para el mejoramiento de la productividad de las pequeñas y medianas empresas a través del fortalecimiento de redes empresariales", financiado por el Gobierno de Italia y ejecutado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, se han desarrollado un conjunto de estudios que permiten visualizar la situación de las políticas y las instituciones de apoyo a las pymes, los avances alcanzados y los retos frente al futuro.

En los últimos 20 años ha habido un interés creciente por los temas vinculados a las pymes, que se ha traducido en avances en la creación y el desarrollo de instituciones de apoyo especializadas, como también en el diseño y la implementación de una variedad de instrumentos. En este libro se muestra que, a pesar de estos esfuerzos para poner en marcha iniciativas de fomento a las pymes por parte de los gobiernos de la región, los resultados de las políticas han sido bastante insatisfactorios. Se han generado instrumentos novedosos, en particular para la promoción de la cooperación empresarial, la articulación productiva y en áreas como el crédito, sin embargo, esto no ha sido suficiente para mejorar de manera significativa el desempeño de las pymes en su conjunto.

Tras dos décadas de avances y retrocesos en el diseño y la implementación de políticas de apoyo a las pymes en América Latina, las instituciones y los gobiernos de la región deberían estar en un buen momento, una vez superados los efectos de la crisis, para llevar adelante una estrategia y programas de apoyo dinamizadores e innovadores.

Por ello es importante tener en cuenta que, como se señala en el libro, el conjunto de las políticas de apoyo a las pymes adolece de considerables limitaciones.

En primer lugar, puede mencionarse la escasa coordinación entre los distintos programas e instrumentos, que refleja la falta de una visión

integral y de largo plazo de las políticas. Esto lleva en muchos casos a la duplicación de esfuerzos, a la pérdida de sinergias potenciales entre distintos programas y a la poca continuidad a lo largo del tiempo de muchas intervenciones.

En segundo lugar, en el caso de los programas e instrumentos eficientes y novedosos, existe una clara dificultad para ampliar la cantidad de empresas beneficiarias de los mismos. Esto se debe, en parte, a la escasez de recursos, tanto humanos como financieros, que caracteriza a muchas de las instituciones de fomento, pero también a que numerosas intervenciones se han basado en una lógica de subsidio a la demanda, suponiendo erróneamente que las empresas potencialmente beneficiarias tienen capacidades similares para responder a los estímulos del mercado. En este sentido, hay que tomar en cuenta la elevada heterogeneidad que existe entre las pymes de la región: por una parte, hay un pequeño porcentaje de empresas más dinámicas que por su nivel de productividad pueden enfrentar los costos de transacción asociados a los instrumentos de apoyo basados en subsidios a la demanda y, por otra, hay una gran cantidad de empresas que no tienen esta capacidad y que, por lo tanto, acceden de forma marginal a los programas de fomento, cuando estos se basan en los criterios mencionados.

Por último, cabe señalar que hay una carencia crónica de mecanismos sistemáticos y permanentes de evaluación de los programas y de las políticas que permitan retroalimentarlas, modificar y mejorar los instrumentos utilizados y las estrategias adoptadas.

Estos aspectos llevan a plantear la creación de un nuevo sistema institucional que permita realizar un salto cualitativo en las políticas de fomento a las pymes. Como señalan los autores, si se quiere transformar a las pymes en actores dinámicos del desarrollo productivo y la competitividad internacional de los países de la región, es necesario construir capacidades institucionales y de aprendizaje a través de un proceso que se extienda más allá del corto plazo.

Para ello es necesario, en primer lugar, el diseño de un proyecto de largo plazo que garantice la continuidad del personal gerencial y técnico y ponga en marcha procesos de aprendizaje institucionales, estrechamente vinculados con la realización de evaluaciones sistemáticas de las intervenciones que se llevan adelante.

En segundo lugar, el fortalecimiento institucional debe acompañarse de un incremento paulatino, pero progresivo, de los fondos, dados los muy bajos recursos que se asignan actualmente a las políticas de fomento a las pymes. Al respecto, no solo hay que considerar los recursos financieros necesarios, sino también las capacidades humanas para llevar adelante las políticas de fomento.

Por último, hay que tomar en cuenta que la construcción de nuevas capacidades institucionales es una condición necesaria pero no suficiente para generar un nuevo dinamismo en las pymes. Superar la heterogeneidad estructural que caracteriza a la región implica intervenir de forma coordinada y simultánea en distintas áreas de política: industrial, tecnológica y de fomento a las pymes. Como se señala en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, esto lleva a formular una agenda integrada de desarrollo productivo que articule acciones en las tres áreas de política mencionadas. Por lo tanto las iniciativas de apoyo a las pymes, aun en el marco de la nueva institucionalidad planteada, no pueden desarrollarse de forma aislada, sin conexión con las otras áreas e instituciones de desarrollo productivo. Por el contrario, tienen que planificarse y ejecutarse como parte integrante de una agenda de desarrollo que apunte a mejorar la competitividad y la inserción internacional de las empresas, así como la estructura productiva de los países de la región y, al mismo tiempo, a reducir la heterogeneidad estructural, acercándonos de esta manera a una sociedad con más bienestar, más equidad y más igualdad.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Capítulo I

Las pymes en el laberinto de las políticas

Carlo Ferraro
Giovanni Stumpo

A. Las pymes en América Latina

Las pequeñas y medianas empresas son agentes importantes en la estructura económica de los países de la región no sólo por su participación en el total de firmas sino también por su aporte al empleo y, en menor medida, al producto. Sin embargo, la presencia de las pymes en las exportaciones de los países de la región es, en general, baja.

La información cuantitativa sobre las pymes en América Latina es bastante escasa y, a menudo, de mala calidad. Por esta razón es difícil analizar la evolución del desempeño de estas empresas y, a veces, existen problemas para estimar correctamente su peso en la producción y el empleo. Este segundo aspecto se debe al hecho de que, en los países de la región, se utilizan por lo menos, dos definiciones distintas de pyme.

En términos generales se puede decir que existe una definición basada en la cantidad de ocupados por empresa y otra que utiliza las ventas como criterio para identificar el tamaño económico de las empresas.

El primer criterio ignora las diferencias sectoriales —y entre ramas dentro de los sectores— que, en general, son muy relevantes. Si se considera que las ventas representan en general un mejor indicador del

real tamaño económico de una empresa, el primer criterio puede llevar a una sobrestimación de la participación de las pymes[1]. Sin embargo, este criterio es el que utilizan los institutos nacionales de estadísticas que, en muchos casos, proveen la información disponible en los países mientras que las instituciones que diseñan e implementan las políticas adoptan la definición que utiliza la variable ventas como criterio de corte para establecer el tamaño de las firmas.

Es importante destacar, de cualquier manera, que en algunos países se están llevando adelante iniciativas dirigidas a mejorar la calidad y cantidad de la información sobre este tipo de empresas.

En el cuadro I.1 han sido resumidos algunos datos disponibles para el período 2006-2007 sobre la participación de las pymes en el total de la economía formal.

El peso de las pymes en el número de empresas es bastante variable según el país y esto depende esencialmente del peso de las microempresas formales. En El Salvador, Colombia, México y Perú los datos oficiales registran una cantidad muy elevada de microempresas formales y esto explica la baja participación de las pymes en el total de las firmas. Por el contrario, en el Ecuador el porcentaje de microempresas formales registradas es más reducido y, como consecuencia, el peso de las pymes es mayor.

Cuadro I.1
PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN EL TOTAL DE LA ECONOMÍA FORMAL
(En porcentajes)

País	Número de empresas	Empleo	Ventas	Exportaciones
Argentina	26,8	43,6	41,0	8,4
Brasil	15,4	42,6	25,9	12,5
Chile	17,2	21,2	18,3	2,2
Colombia	3,8	32,0	17,1	n.d.
Ecuador	44,3	24,0	15,9	menos de 2
El Salvador	8,2	27,7	34,3	menos de 2
México	4,3	30,8	26,0	menos de 5
Perú	1,9	11,9	27,0	menos de 2
Uruguay	21,2	47,0	n.d.	n.d.

Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de información oficial.

En relación con el empleo se puede observar que en algunos países (Argentina, Brasil y Uruguay) el porcentaje de la ocupación que se puede relacionar directamente con las pymes supera el 40%, mientras que en los otros casos los valores se ubican entre el 20% y el 30%. Un caso distinto es el del Perú, en el cual la importancia de las microempresas formales en el

[1] En los casos de la Argentina y Chile han sido estimadas las diferencias que se producen utilizando los dos criterios —corte por ventas y corte por empleo— y los resultados arrojan una sobreestimación de siete puntos porcentuales en el caso de la Argentina y más de veinte en el caso de Chile, en la participación en el empleo total del país (Stumpo, 2005).

empleo es muy elevada y, como consecuencia de ello, el peso de las pymes en la ocupación es inferior al 12%.

También en el caso de las ventas, el aporte de las pymes es relevante y presenta un cierto grado de variabilidad entre los países. Los valores van desde el 41% en la Argentina hasta el 15,9% en el Ecuador. Este rango de variación está relacionado fundamentalmente con el peso de las grandes empresas en la generación del producto y las ventas.

Por otro lado, la capacidad exportadora de las pymes es bastante limitada debido en buena medida a la marcada orientación —y dependencia— hacia el mercado interno de este tipo de firmas en la región. La estructura de las exportaciones de los países es otro elemento que influye en la participación de las pymes en el comercio exterior dado que rubros de exportación como aquellos basados en recursos naturales, energía, gas, petróleo, minería y *commodities*, en general, no tienen participación de este tipo de firmas pues están concentrados en grandes empresas. A pesar de todo esto, en algunos casos para los cuales existe información, las pymes exportan valores cercanos y superiores al 10% del total exportado por el país, como son los casos de la Argentina y el Brasil.

En general, las pymes están presentes en todos los sectores de la actividad económica siendo más fuerte su presencia en el sector comercio.

En el caso de las pymes industriales se ha observado que se concentran, sobre todo, en sectores intensivos en mano de obra, con bajas economías de escala y orientados en general al mercado interno. En la región, es posible identificar tres patrones de especialización según las dimensiones del país: 1) en los países de mayor peso económico —Argentina, Brasil y México—, las pymes industriales presentan un mayor peso relativo en las ramas metalmecánicas y electro electrónicas; 2) en los países de tamaño económico intermedio —Chile, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela— se registra una mayor orientación de las pymes hacia sectores de alimentos y productos químicos y plásticos; 3) en los países pequeños —Costa Rica, Nicaragua y Uruguay—, en cambio, se observa una presencia abrumadora de la industria de alimentos en la producción de las pymes (Peres y Stumpo, 2002).

B. La evolución de las políticas

A lo largo de los últimos cuatro decenios, en América Latina, la política hacia las pymes ha pasado por distintas etapas.

En la década de 1970 y en parte de los años ochenta se realizaron acciones aisladas que no se encuadraban en un marco de actuación con orientación estratégica.

Se trataba de un contexto general formado por economías que aún no habían enfrentado un fuerte proceso de reforma estructural —con la excepción de Chile—, donde las pymes eran consideradas agentes económicos que había que proteger y que, por lo tanto, no eran sujetos de una política de competitividad[2].

Entre finales de la década de 1980 y mediados de los años noventa —posiblemente como consecuencia de una visión extrema de la neutralidad del Estado, pero también como consecuencia de los pobres resultados de las acciones anteriores—, se pasó a una visión según la cual "la mejor política era no hacer ninguna política". Si bien este aforismo no tuvo tanto peso respecto a las pymes como el que tuvo en las políticas de alcance sectorial, sirve para caracterizar un primer momento de confianza irrestricta en los mecanismos de mercado.

A partir de mediados de los años noventa hay un interés creciente hacia estas empresas en todos los países de la región, que se ha puesto de manifiesto no sólo en medios académicos que llevan adelante investigaciones, sino también en gobiernos que buscan implementar políticas y organismos internacionales que brindan fomento orientado a este tipo de agentes.

Este fenómeno puede estar asociado al fuerte aumento del desempleo que resultó de la implementación de reformas económicas en la mayoría de los países de la región. En efecto, el interés en apoyar a las pymes se basa, en buena medida, en el peso que se les atribuye en la generación de empleo, creación de firmas y desarrollo de empresarialidad. Sin embargo, ese mayor interés por las pymes no fue acompañado de avances efectivos en materia de implementación de las políticas, que muchas veces permanecieron en el ámbito de declaraciones o de documentos, con cierto grado de difusión pública, pero con escasos resultados concretos.

A lo largo del decenio actual el apoyo, por parte de los gobiernos, a las políticas de fomento a las pymes se ha ido incrementando y, si bien persisten elementos de debilidad, se puede apreciar la introducción de nuevos enfoques y estrategias vinculadas con su diseño e implementación, como se verá más adelante.

---

[2] Por política de competitividad se entiende aquí el conjunto de medidas dirigidas a los agentes económicos más dinámicos, y orientadas a mejorar la inserción internacional del país.

C. El contexto general de las políticas

El contexto en el que se han diseñado las políticas para las pymes es caracterizado por una situación de dependencia respecto a la política macroeconómica y de subordinación hacia las políticas de competitividad. Sin embargo, en relación con estas últimas ha habido una evolución a lo largo de los años noventa. De una posición, a comienzos de la década, en la que la política de apoyo a las pymes era una más de las estrategias reconocidas como válidas en el apoyo a la competitividad, se ha evolucionado a una situación en la que parecería que la atención a las pymes tiende a absorber casi todo el contenido de las políticas de competitividad.

Esta evolución ha sido fruto de las dificultades para implementar las políticas de competitividad y, en lo esencial, de la capacidad que se le asigna a las pymes para paliar algunos efectos negativos de la dinámica de crecimiento de la región en la última década, en particular la lenta generación de empleos formales.

Consecuentemente con la posición relativa de la política de apoyo a las pymes, las instituciones que las diseñan, pese a las fuertes diferencias que presentan entre los países en consideración, tienen en común su poco peso en las estructuras gubernamentales y una significativa carencia de instrumentos de política poderosos. Si bien a lo largo de la década de 1990 se presenciaron cambios institucionales que elevaron a rango ministerial o viceministerial a entidades de fomento a esas empresas en diversos países, la nueva ubicación en el organigrama gubernamental no ha significado más poder de ejecución (Peres y Stumpo, 2002).

En términos de desarrollo institucional se pueden apreciar algunas diferencias relevantes entre los países de la región.

Frente a instituciones con amplia experiencia, alcance y capacidad operativa, como el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) o la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en Chile, se pueden observar algunos casos en los cuales hay un proceso, aún incipiente, de creación de instituciones con poder y capacidad para unificar y articular los esfuerzos dirigidos hacia las pymes. Es este el caso de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) de El Salvador y del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) en México a partir de 2004.

Estos esfuerzos reflejan el reconocimiento de la importancia de construir un marco organizativo e institucional estable que permita encarar las estrategias de apoyo a las pymes en un horizonte de mediano y largo plazo, que tenga un cierto grado de independencia del ciclo político.

La estabilidad de este marco y el desarrollo de mecanismos de aprendizaje dentro de las instituciones en los próximos años permitirán evaluar si esos procesos consiguen implementar cambios positivos y duraderos.

Al mismo tiempo, en otros casos no ha sido posible detectar esfuerzos claros para establecer un proceso de crecimiento que fortalezca y desarrolle las capacidades institucionales y, en realidad, lo que se observa es un conjunto de acciones aisladas, con bajo nivel de coordinación y continuidad. Este es el caso de Argentina, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

La debilidad de las instituciones encargadas de las políticas hacia las pymes, en términos de baja disponibilidad de recursos humanos y financieros, inestabilidad y falta de capacitación del personal, cambios frecuentes en la dirección y —a veces—, en la orientación de las políticas, explica, en buena parte, la mala calidad de la información disponible en los países. Esta realidad institucional ha hecho que las políticas vigentes sean diseñadas sobre la base de información parcial, esporádica y que, incluso, no tiene en cuenta las propias definiciones que los organismos a cargo del fomento a las pymes han adoptado para guiar sus acciones.

Otro aspecto que es importante subrayar está relacionado con la disponibilidad de recursos para la ejecución de las políticas. En este sentido, se puede decir que las instituciones responsables del diseño y la implementación de las políticas tienen que enfrentar una fuerte restricción en términos de los recursos humanos y financieros con que cuentan. En el mejor de los casos se trata de valores inferiores al 0,1% del PIB —y en muchos países no se llega al 0,01% del PIB—, para apoyar decenas de miles o cientos de miles de empresas —según el país—, que representan un porcentaje importante del empleo.

Simultáneamente, vale la pena observar que entre 2003 y 2008, en varios países de la región, ha habido un incremento de los recursos financieros disponibles. Esto se ha verificado, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador y México, como se menciona en los capítulos siguientes de este libro.

Sin embargo, la dependencia de fondos que provienen de la cooperación internacional sigue siendo elevada. Por ejemplo en El Salvador, en 2006, el 58% del presupuesto de la CONAMYPE provenía de recursos externos[3] y en el Paraguay casi el total de los fondos provienen de la cooperación internacional. En otros casos hay áreas de importancia estratégica, por ejemplo, el crédito, que operan en lo esencial con recursos externos[4].

---

[3] Véase el capítulo sobre El Salvador de Miguel Cabal en este mismo libro.

[4] Es este el caso de la Argentina, como se puede apreciar en el capítulo de Sebastián Sztulwark.

Esto significa que la disponibilidad de recursos depende, en esos casos, de decisiones estratégicas que no son tomadas por las autoridades del país que tiene que implementar las políticas. Y estas decisiones, como es obvio, responden a lógicas y restricciones de los organismos multilaterales, las agencias de cooperación internacional o de los ministerios de relaciones exteriores de los países desarrollados.

Por otro lado es importante observar que la reducida capacidad institucional en muchos casos representa un cuello de botella para la utilización y el incremento de los fondos asignados a las políticas hacia las pymes.

En efecto, se ha podido verificar, en varios casos, tal como el presupuesto anual disponible para programas específicos o áreas enteras de intervención, han quedado ampliamente subutilizados.

Esto significa que no se trata de incrementar de modo simple el presupuesto asignado a las instituciones de fomento, sino también de mejorar sensiblemente la capacidad de éstas para definir estrategias, diseñar políticas y poner en ejecución los instrumentos y mecanismos de apoyo.

D. Problemas generales y operativos que persisten

Hay algunos problemas de tipo general que se presentan —con mayor o menor intensidad según el grado de desarrollo institucional alcanzado por los países— con frecuencia en la región.

En primer lugar, falta —o, en el mejor de los casos, es incipiente— una visión integral de las políticas en la cual los distintos programas e instrumentos estén efectivamente coordinados y articulados mostrando una cierta complementariedad entre ellos. Se reconoce que las pymes presentan problemas relacionados con el acceso a los mercados de tecnología, recursos humanos, capitales y asistencia técnica especializada, pero hay pocos esfuerzos para coordinar los instrumentos disponibles y maximizar el impacto sobre las empresas beneficiarias. Un enfoque holístico que se encuadre en un accionar de tipo sistémico en el fomento a las pymes puede ayudar a mejorar la eficiencia y maximizar el impacto no sólo de los instrumentos, sino del conjunto del sistema de apoyo. Un ejemplo en este sentido es la separación entre instrumentos financieros y no financieros. Muchas veces los instrumentos financieros responden a instituciones, objetivos y beneficiarios que son distintos de aquellos de los otros instrumentos, como se verá más adelante.

La falta de visión integral y de articulación institucional se refleja también en la duplicación de instrumentos: en más de un país, por ejemplo, se ha observado la existencia de varios programas para promover experiencias

asociativas entre pymes que dependen de distintos ministerios —Economía, Relaciones Exteriores, Interior y otros—, que se desarrollan con objetivos y metodologías diferentes y sin conexión el uno con el otro.

En términos generales se puede decir que hay una gran falta de coordinación entre los distintos programas e instrumentos utilizados. Esto ha llevado a la repetición, hasta la reiteración, de experiencias sin la correspondiente evaluación y, sobre todo, sin generar un aprendizaje que permita el rediseño y la adaptación, y con fuertes costos de transacción para las empresas que desean acceder o incluso informarse sobre esos programas.

Un segundo aspecto problemático está asociado a la heterogeneidad de las pymes, que es muy elevada en América Latina y mayor que en los países desarrollados. Sin embargo, en el diseño de las políticas y los instrumentos pocas veces se considera este aspecto. Por ejemplo, se diseñan instrumentos basados en subsidios a la demanda, homogéneos para todos los beneficiarios, que no toman en cuenta que hay empresas pequeñas, muy precarias, que difícilmente están en condiciones de acceder a estos (por falta de conocimiento, elevados costos de transacción, dificultad de identificar sus necesidades)[5].

En los últimos años, en varios países de la región se ha observado, una tendencia a incorporar también a las microempresas al ámbito de acción de las políticas que habían sido diseñadas para las pymes. En particular, esto se puede apreciar en Chile, Ecuador y El Salvador.

En otros casos, por ejemplo en el Perú, las políticas están orientadas solo hacia las micro y pequeñas empresas, excluyendo a las medianas empresas[6].

La incorporación de las microempresas como beneficiarias de las políticas hacia las pymes, si bien tiene aspectos positivos, genera algunas dificultades que se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- Se incrementa la dificultad de operar con instrumentos horizontales y homogéneos que no se adaptan a las diferencias que existen entre los beneficiarios, dado que la heterogeneidad se incrementa de modo sensible una vez que se agregan las microempresas.
- Aumentan los problemas asociados a la información necesaria para diseñar las políticas, por la gran cantidad de microempresas existentes y por sus características que muchas

[5] Este aspecto será analizado de manera más detallada en la sección 7.

[6] Un caso distinto es representado por el Brasil, el cual si bien el SEBRAE se dedica, desde su creación, a apoyar a las micro y a las pequeñas empresas, las firmas medianas no quedan excluidas de las políticas públicas por la existencia de muchos de programas de competitividad y desarrollo industrial.

veces bordean la informalidad, aún cuando las firmas hayan sido legalmente constituidas.

- Se reduce la posibilidad de generalizar los enfoques basados en la asociatividad entre empresas que, como se verá más adelante, representan uno de los aspectos más novedosos que se han desarrollado en los últimos diez años.
- En definitiva, se desplaza el énfasis de las políticas hacia objetivos focalizados en la reducción de la pobreza y el incremento de la ocupación, mientras pierden relevancia los objetivos de competitividad y desarrollo exportador.

Un tercer problema de tipo general es la baja participación de las empresas en el diseño de la política de la cual son objeto. Si bien, en la región, se constata un mayor reconocimiento de la necesidad de mecanismos de negociación entre los sectores público y privado, las pymes aún no son protagonistas importantes en el diseño de las políticas que las deben beneficiar. En parte, esto se debe a la baja representatividad de las cámaras y asociaciones empresariales, que varía significativamente entre países y sectores, y que, en muchos casos, le resta base de legitimidad a los acuerdos de una cámara con una política determinada ya que no demuestra la adhesión de sus representados, reales y potenciales. Si bien un enfoque "desde abajo" es sumamente atractivo en términos de dar poder a los agentes (*empowerment*) y de descentralización de la ejecución, se enfrenta un fuerte límite cuando el objeto de la política son empresas que por su rezago, en general asociado a su muy pequeño tamaño, no siempre tienen capacidad de definir sus demandas en materia de acceso a instrumentos de fomento. Naturalmente, superar este dilema implica un cierto compromiso, fácil de enunciar, pero difícil de concretar (Stumpo, 2007).

En definitiva, con relación a los objetivos de las políticas hacia las pymes se observa que en varios casos estos parecen ser poco compatibles entre sí y hasta contradictorios en su implementación en el corto plazo. Por ejemplo, se afirma que a través de las políticas hacia las pymes se quiere incrementar la productividad de la economía, aumentar el empleo, desarrollar las exportaciones del país, mejorar los ingresos de los sectores populares y la distribución del ingreso. Tomando en consideración la heterogeneidad de los beneficiarios, el aún incipiente desarrollo institucional y la insuficiente disponibilidad de recursos humanos y financieros, en la práctica, una variedad tan amplia de objetivos es difícilmente alcanzable. Un enfoque de ese tipo hace más difícil la tarea pendiente en la región de superar la retórica recurrente a favor de las pymes y pasar del discurso a la acción efectiva.

Junto con los problemas generales mencionados se presentan también algunos problemas operativos.

En primer lugar, muchos beneficiarios —en particular, las empresas pequeñas menos dinámicas— no conocen la existencia de los instrumentos disponibles. Esto se debe en parte a la mencionada heterogeneidad de los beneficiarios —por ejemplo, hay muchas empresas que no tienen acceso a sistemas electrónicos de información— y, en parte, a la limitada capacidad de las instituciones de llegar a un universo de beneficiarios muy disperso en los territorios nacionales: pocas veces las instituciones de fomento cuentan con oficinas, ventanillas o lugares de atención descentralizados. Las instituciones de apoyo raramente cuentan con una estrategia de comunicación que oriente las modalidades de llegada a su público objetivo —las empresas pequeñas y medianas— y a la vez permita una mayor visibilidad del accionar institucional.

A esto hay que agregarle el alcance limitado de las políticas. En el mejor de los casos los programas logran llegar del 10% al 15% del universo de los beneficiarios potenciales, representado por decenas o cientos de miles de empresas, según el país. En muchos casos —en particular, en los países con menor desarrollo institucional en el área de las pymes— se trata de acciones aisladas que llegan sólo a unos cientos de empresas.

En parte, esto se debe a los recursos limitados —financieros, humanos e institucionales— que los países están en condición de utilizar. Sin embargo esta dificultad expresa los problemas de baja cobertura de los programas e instrumentos que deberían llegar a un número más amplio de beneficiarios y también ampliar la cobertura geográfica en los territorios de los países.

Por último, hay que mencionar que es frecuente que los mismos beneficiarios reciban asistencia más una vez (a veces, se trata del mismo programa o de programas parecidos). Esto es una consecuencia tanto del desconocimiento de los instrumentos por parte de las empresas como de la dificultad de utilizarlos por parte de muchas pymes, como se mencionó anteriormente. Este fenómeno de repetición de los beneficiarios a veces forma parte de cierta clientela de las instituciones de apoyo que está más informada de los programas e instrumentos o que cuenta con asistencia técnica de empresas de consultoría que genera su propia demanda.

E. Algunos aspectos novedosos

Si bien los "factores de oferta" mencionados —subordinación de las políticas, debilidad de las instituciones, carencia de información y baja disponibilidad de recursos humanos y financieros— hacen parte de un panorama negativo, la demanda de políticas se incrementó de modo notable en la última década y ha producido una tendencia en la que se detectan elementos positivos.

En diversos países de la región han surgido instrumentos de apoyo a las pymes que resultan novedosos y cuya eficacia es en general reconocida. Su principal limitación es su reducido alcance; así, su propio carácter de instrumentos pioneros, aunado a los relativamente reducidos recursos asignados para su ejecución, ha significado que su impacto aún esté limitado a un grupo pequeño de empresas en relación con el universo de las pymes en los países donde se han puesto en práctica.

1. Asociatividad y territorio

Acaso, el contenido más novedoso, aunque todavía no generalizado, en las políticas diseñadas en la región esté presente en los esfuerzos por aumentar la articulación entre las pymes o entre estas y las grandes empresas. Si bien mecanismos como las uniones de compra, los consorcios para la venta conjunta, las garantías de crédito conjuntas o los instrumentos de apoyo a la subcontratación, como por ejemplo las bolsas de subcontratación, distan de ser nuevos en la región, lo novedoso es el enfoque sistemático con el que se han encarado los esfuerzos en favor de la articulación entre empresas.

A partir de la segunda mitad de los años noventa un creciente número de instituciones públicas y privadas, orientadas al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, ha puesto en marcha iniciativas de fomento para estimular la colaboración productiva entre empresas.

La creciente difusión de diferentes modalidades de articulación productiva entre empresas que se manifiesta en algunas intervenciones, programas pilotos y estudios de casos[7] y en las experiencias de política que los gobiernos de la región han formulado e implementado, ha logrado además contar con la aceptación de los centros de decisión financieros y políticos internacionales pues no son vistas como intervenciones que podrían generar distorsiones en la asignación de recursos y desequilibrios fiscales.

Como señala el documento de la CEPAL (2004), existen al menos dos factores centrales para explicar por qué es necesario complementar las políticas públicas orientadas a facilitar y promover el acceso a los mercados con la necesaria articulación entre los distintos actores. En primer lugar, la evidencia de que la creación de espacios de cooperación

[7] Véase Dini, Ferraro y Gasaly (2007) donde se presentan los resultados y lecciones de más de una docena de casos en alrededor de 10 países de la región que son parte de una serie de programas piloto impulsados por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas mediante la asociatividad y distintas formas de integración productiva por medio de esquemas de cooperación público privada.

entre firmas estimula la generación de ventajas competitivas y externalidades que contribuyen a consolidar y acelerar los procesos de modernización de las empresas. En segundo lugar, la importancia creciente de las restricciones financieras que acotan el margen de acción de las políticas productivas. Estas restricciones impulsaron la creciente incorporación de esquemas asociativos en los programas de fomento, como una manera de responder a la necesidad de reducir los costos operativos de los programas, al distribuir el costo fijo de las actividades de apoyo entre un número más alto de beneficiarios aumentando su eficiencia administrativa.

Este aumento de las iniciativas de articulación productiva se debe tanto a la generación de programas nuevos como a la activación de componentes o líneas nuevas de programas más antiguos. Entre estos últimos, por ejemplo, se encuentra el caso de los Fondos de Asistencia Técnica (FAT) en Chile o del Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) en México, que nacieron —en 1991 y a finales de los años ochenta, respectivamente— como programas de asistencia técnica para empresas individuales y que, después de algún tiempo de funcionamiento, incorporaron en su modalidad de acción la atención a grupos de empresas. Esta evolución desde un esquema de acción simple —orientado a promover iniciativas puntuales en empresas individuales— hacia uno más complejo —estimular procesos de transformación de mediano plazo en grupos de empresas— se ha vuelto una tendencia que resulta una característica común de muchos programas.

Al mismo tiempo se observa que, con la excepción de los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) en Chile y las Aglomeraciones Productivas Locales (APL) en el Brasil, prácticamente en todos los países de la región se registran problemas de continuidad en el desarrollo de los programas de fomento. Estos están sujetos a los vaivenes de los gobiernos —tanto centrales como locales— o, cuando surgen en el contexto de programas impulsados por la cooperación internacional, a la falta de los recursos necesarios para garantizar su sostenibilidad, ya sea a través de la venta de servicios o mediante subsidios del Estado (Ferraro, Peres y Stumpo, 2007).

Un segundo elemento innovador, menos generalizado entre los países de la región en comparación con el anterior, es representado por la introducción de enfoques en los cuales el territorio adquiere una relevancia especial.

En este sentido hay que considerar que un enfoque basado en el fomento a la articulación productiva requiere que el sector público desarrolle capacidades institucionales que permitan consolidar las experiencias asociativas. Ejemplo de esto es la necesidad de producir y

difundir nuevos conocimientos, crear competencias en las instituciones existentes o crear instituciones nuevas, y mejorar la coordinación entre los activos productivos e institucionales de una comunidad.

En muchas experiencias exitosas, en el ámbito internacional y en particular, en países de la región, es posible observar un vínculo entre la dimensión productiva —las relaciones entre empresas, la división del trabajo, la especialización, y otros— y el contexto social e institucional. Experiencias como la de los distritos industriales italianos, así como otras registradas en la literatura, muestran que el territorio puede jugar un papel de entorno favorable a la creación de economías externas. En este sentido, el territorio es el lugar de la interacción concreta entre los actores y agentes del desarrollo; es el espacio donde se establecen las formas de cooperación entre firmas y donde se decide y organiza la división social del trabajo. En síntesis, el territorio es el lugar de encuentro de las fuerzas de mercado y las diversas formas de regulación social.

Una expresión de esta modalidad de apoyo que se basa en el desarrollo de las capacidades presentes en los territorios se expresa, por ejemplo, en los Programas Territoriales Integrados (PTI) en Chile y en las mencionadas APL en el Brasil.

En los dos casos, con modalidades distintas, la intervención en apoyo a las pymes se basa en la construcción de un proyecto que apunta a valorizar cadenas productivas y recursos presentes en un territorio específico. En esos casos se trata de un conjunto de acciones coordinadas en las cuales se intentan involucrar los distintos actores sociales, productivos y políticos presentes en el territorio a los fines de construir y poner en práctica una estrategia que permita mejorar la competitividad de áreas geográficas específicas[8].

Por ahora se trata de experiencias limitadas a pocos países y aún no hay información suficiente para evaluar su real impacto sobre los territorios involucrados y aún más sobre el conjunto del país y de las pymes. Sin embargo, son enfoques novedosos en el ámbito de las políticas hacia las pymes y en alguna medida representan un avance en comparación con las políticas de asociatividad empresarial, dado que el énfasis pasa de las interacciones entre empresas que trabajan en red, a las sinergias que se producen no sólo entre las firmas sino también entre éstas y los otros actores públicos y privados presentes en el territorio.

[8] Véanse los capítulos de Christian Belmar y Claudio Maggi sobre Chile, y Marco Crocco y Fabiana Santos sobre el Brasil en este mismo libro.

2. Mecanismos de evaluación y sistemas de información

Junto con la asociatividad y la introducción de enfoques territoriales, hay otras áreas en las que se empiezan a visualizar algunos avances, aunque de forma por ahora bastante limitada. Se trata de los mecanismos de evaluación y de los sistemas de información.

En relación con el primer aspecto, se puede decir que la ausencia casi total de mecanismos de evaluación de los instrumentos y, aún más, de las políticas ha sido una de las características negativas permanentes de las instituciones de fomento a las pymes por mucho tiempo.

Sin embargo, en los últimos años se puede observar un mayor interés para incorporar sistemas de evaluación de las acciones de apoyo a las pymes. En este sentido es importante mencionar que en Chile importantes programas de fomento han sido evaluado por instituciones externas: en 1996 y 2002 los PROFO[9] y en 2004 el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC) fueron evaluados por la Universidad de Chile y en 2002 la institución privada Agraria ha realizado una evaluación del Programa de Desarrollo de Proveedores.

En El Salvador el Programa de apoyo al desarrollo de la micro y pequeña empresa y el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) han sido evaluados, respectivamente, en 2004 y en 2005. En México el Fondo PYME ha sido evaluado en varias oportunidades desde su creación.

En definitiva, se puede decir que en la actualidad aún no existe un esfuerzo sistemático para introducir las evaluaciones como parte integrante de los programas y como mecanismo de retroalimentación de los instrumentos y modalidades de intervención. Sin embargo, entre tanto, las experiencias mencionadas ponen en evidencia que se están dando pasos adelante en comparación con la situación de una década atrás y que los responsables de las políticas están mostrando una mayor preocupación para medir los resultados de las intervenciones de apoyo a las pymes.

En relación con los sistemas de información, encontramos una situación parecida, dado que en los últimos cinco años se ha incrementado la preocupación, en las instituciones de fomento, por contar con información estadística apropiada sobre los beneficiarios de las políticas. Esto es el resultado del reconocimiento de que las políticas han sido diseñadas durante mucho tiempo a partir de información esporádica y de dudosa calidad.

---

[9] Se trata de un instrumento de apoyo con una amplia historia y difusión en Chile, como se verá en el capítulo de Belmar y Maggi en este libro.

Esta mayor preocupación se ha traducido, en la mayoría de los casos, esencialmente en expresiones de deseo. Sin embargo, también en esta área, hay algunas experiencias novedosas que es necesario señalar.

En la Argentina, por ejemplo, es importante mencionar la experiencia del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) de la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo, de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El OEDE ha sido creado en 2003 a partir de un programa de asistencia técnica entre la CEPAL y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y cuenta con información mensual sobre alrededor de 900.000 empresas formales (400.000 si se excluyen las empresas unipersonales). Esta experiencia es particularmente novedosa en la región porque se basa en la utilización de registros administrativos recolectados por las instituciones públicas para fines administrativos[10].

Otra experiencia importante es la puesta en marcha del programa MAPA Pyme, en 2007, de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME) de la Argentina, que está aportando nueva información sobre ese segmento de empresas en el país, a través de la realización de una encuesta de carácter semestral aplicada a cerca de 10.000 empresas, sobre algunas variables clave de la dinámica económica de las firmas de menor tamaño.

En el Brasil el SEBRAE realiza una serie de estudios con un importante componente cuantitativo, que permiten analizar tanto las características generales de las micro y pequeñas empresas como algunos aspectos específicos, entre los cuales se puede citar el acceso al crédito o los factores de sobrevivencia y mortalidad de las empresas.

Por último, en el Uruguay, se está ejecutando un proyecto de las Naciones Unidas implementado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y por el Banco de Previsión Social que tiene como objetivo crear un observatorio de dinámica empresarial con una metodología parecida a la del OEDE de la Argentina, que permitirá poder contar con información actualizada en forma permanente sobre las pymes.

[10] Si bien esta experiencia ha nacido a partir de preocupaciones relacionadas con el estudio del mercado de trabajo, la incorporación de una dimensión de análisis vinculada con el desarrollo empresarial ha permitido obtener información sobre las pymes y crear áreas de estudio sobre temáticas relevantes para esas empresas. Para mayores informaciones se aconseja consultar la página web del OEDE [en línea]: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/oede/index.asp.

F. Un tema pendiente: el acceso al crédito

La segmentación de los mercados financieros y el tratamiento desfavorable que reciben las pymes respecto de las grandes empresas son fenómenos que caracterizan a las economías de la región.

Este sesgo puede generar ineficiencias significativas en la asignación de recursos, en la medida en que la falta de crédito impida la concreción de proyectos viables y más rentables que aquellos que absorben el limitado financiamiento disponible.

Además el racionamiento del crédito a las pymes puede significar, en muchos casos, el cierre de empresas viables y una pérdida de capital físico, humano y organizacional.

La existencia de esta situación desfavorable para las pymes se explica a través de distintas razones:

- La falta de información afecta, con particular intensidad, a los nuevos clientes de los bancos y de las instituciones financieras que, por lo general, son pequeñas empresas.
- Cuanto menor es el tamaño de la empresa, menor tiende a ser el capital que puede ofrecer como garantía colateral del crédito solicitado.
- Teniendo en cuenta que el monto de los créditos a las pymes suele ser relativamente pequeño, los bancos deben incurrir en deseconomías de escala para obtener información sobre los antecedentes crediticios de dichos clientes.
- Muchas pymes carecen de la información que exigen los bancos y desconocen los procedimientos y prácticas requeridos para acceder al crédito.

El grado de profundización financiera en la región se ha incrementado —el M2 como porcentaje del PBI pasó, para el promedio de América Latina, del 27% al 39% entre 1990 y 1999—, sin embargo, los procesos de liberalización financiera no han garantizado la eliminación de la segmentación de los mercados de crédito (Calderón Alcas, 2005).

Los programas de apoyo crediticio para las pymes han estado presentes desde hace muchos años en la agenda de las instituciones de fomento. Esto se debe a la reconocida dificultad que enfrentan estas empresas en la región para acceder a los mercados financieros.

A lo largo de los años noventa se difundieron en la región enfoques basados en instrumentos de "segundo piso". Esto significa que, en lugar de que sean los bancos públicos los que otorgan el crédito de forma

directa—como había ocurrido en los años setenta y ochenta[11]—, en los enfoques de segundo piso, las instituciones públicas de fomento licitan fondos destinados al crédito para las pymes, para que sean administrados por bancos privados que se encargan de otorgar los créditos a las empresas.

Por lo tanto, en ese esquema, los bancos privados asumen el riesgo de que las empresas beneficiarias no puedan devolver los fondos obtenidos. Consecuentemente, las instituciones públicas se liberan de ese riesgo.

En realidad, ha sido posible observar que, en el marco de los programas públicos de segundo piso, los bancos privados tienden a replicar la propia segmentación del mercado crediticio que realizan en las operaciones que desarrollan fuera de esos programas públicos. Así tienden a seleccionar las empresas más grandes, esta vez en el segmento de beneficiarios que están "obligados" a atender, es decir, las pymes.

A esto hay que sumar que las instituciones públicas han estado preocupadas de modo esencial por la eficiencia de los programas que estaban ejecutando y, por lo tanto, su atención se ha concentrado en lograr que las licitaciones de fondos fueran exitosas. Para que esto sucediera, en varios casos, han ampliado la definición del límite superior de ventas anuales con el cual se clasifican a las medianas empresas[12]. De esta forma han sido incluidas, en los programas crediticios de segundo piso, empresas que para todas las demás áreas de intervención serían clasificadas como grandes empresas.

Esto ha llevado a dos consecuencias. En primer lugar, la mayoría de los fondos de los programas —pero no, de forma necesaria, de las operaciones de crédito— va hacia empresas grandes y medianas; en segundo lugar, es probable que un alto porcentaje de esas empresas hubieran podido obtener crédito aun en ausencia de los programas públicos. Es decir que en ese caso se estaría seleccionando, como beneficiarios de las políticas, a empresas que no están afectadas de modo real por el racionamiento de crédito del mercado.

Después de más de un decenio de implementación de programas crediticios de segundo piso en los países de la región, no se aprecia un cambio relevante en el acceso a los mercados financieros por parte de las pymes.

---

11 Estas modalidades son conocidas como operaciones de "primer piso".

12 Por ejemplo, en Chile el Ministerio de Economía clasifica como medianas empresas a aquellas con ventas netas anuales de entre 25.001 y 100.000 Unidades de Fomento —alrededor de 870.000 y 3,5 millones de dólares, respectivamente—, sin embargo, las líneas de crédito CORFO Multisectorial y Financiamiento al Exportador Chileno —que son operadas con mecanismos de segundo piso— aceptan como beneficiarios a empresas con ventas anuales de hasta 30 millones de dólares.

Este aspecto es bastante claro para los responsables de las instituciones de fomento que empiezan a mostrar un cierto escepticismo hacia los enfoques de segundo piso.

Al mismo tiempo tampoco aparece con claridad una posible solución alternativa.

En algunos casos se está intentando regresar a la utilización de esquemas en los cuales el crédito es otorgado de forma directa por instituciones públicas.

Este es el caso, por ejemplo, en el Ecuador del programa Credipyme de la Corporación Financiera Nacional y del programa "5-5-5"[13] del Banco Nacional de Fomento. En la Argentina se pueden mencionar el Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME), que es ejecutado por la SEPYME, el Banco de la Nación Argentina y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)[14]; y el Programa Estímulo Pymes, que es ejecutado por el BICE.

En el Brasil, la ley general de las microempresas y pequeñas empresas establece que los bancos públicos deben contar con líneas de crédito específicas para las pequeñas empresas. Además, en ese país el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Banco del Brasil y la Caja Económica Federal[15] cuentan desde hace tiempo con líneas de crédito específicas para pequeñas empresas.

La presencia de programas que prevén operaciones de "primer piso" se ha ido incrementando en los últimos años en los países de América Latina y esto, es de alguna manera, un reconocimiento de la insuficiencia de los esquemas de segundo piso; sin embargo, la envergadura de esos programas es bastante limitada y no logra afectar de manera relevante el funcionamiento de los mercados crediticios en los cuales las pymes siguen teniendo una participación extremadamente reducida.

A la vez, se puede observar que en la región es aún incipiente el desarrollo y la difusión de herramientas que pueden mitigar las dificultades de las pymes como fondos de garantía, puntaje crediticio (*behaviour based credit scoring*), arrendamiento con opción de compra (*leasing*) y factoraje.

Un ejemplo de experiencia innovadora, en este sentido, es representado por el sistema de factoraje y liquidez electrónicos por Internet, desarrollado por la Nacional Financiera (NAFIN) de México. En el portal creado por este banco de desarrollo las empresas adquirientes publican sus cuentas

[13] Este programa está dirigido en esencia a microempresarios. Véase el capítulo de María del Carmen Burneo y Wilson Miño Grijalba en este libro.

[14] Se trata de dos instituciones financieras controladas por el Estado.

[15] También en este caso se trata de instituciones públicas.

por pagar y las proveedoras pueden descontarlas con los intermediarios financieros que participan en el programa. Este esquema permite a los proveedores de un conjunto de grandes empresas, así como a proveedores del sector público, obtener financiamiento inmediato de sus cuentas por cobrar, cubriendo hasta el 100% del valor de los documentos negociables, en pesos o dólares, sin comisiones, con tasas preferenciales y sin garantías.

A través del factoraje electrónico NAFIN ha realizado operaciones por alrededor de 5.200 millones de dólares en 2004 (muchas en beneficio de las pymes).

Otra experiencia que se puede mencionar ha sido realizada por el Banco de la Nación Argentina que, a instancias del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, creó en 2004 una línea de crédito por nómina salarial para las pymes denominada "Financiación de capital de trabajo a empresas que mantengan la fuente laboral". Se trata de créditos de hasta 300.000 pesos —100.000 dólares, aproximadamente— para las empresas que se encuentran en situación regular con el sistema financiero y con las autoridades impositivas y previsionales.

El aspecto más novedoso de esta línea de crédito es la utilización de las declaraciones juradas sobre el número de personal ocupado como requisito para otorgar el crédito: de esta manera se está suponiendo que las pymes que han estado en condiciones de seguir pagando los aportes sociales de sus trabajadores son empresas que pueden ser consideradas estables en la esfera económica y, por lo tanto, pueden ser sujeto de crédito.

La base de datos relativa a esas declaraciones es informatizada y, por lo tanto, los bancos pueden verificar fácilmente el cumplimiento del requisito mencionado.

De esta manera, la recolección de la información para evaluar la confiabilidad de la empresa realizada por el banco es más rápida y menos onerosa.

G. Políticas de oferta y enfoques de demanda

Pese a la heterogeneidad de los beneficiarios de las políticas, muchas de las intervenciones se han basado en la lógica de horizontalidad de la intervención misma y sobre todo en la lógica de subsidio a la demanda.

En relación con el primer aspecto es oportuno aclarar que la horizontalidad, en este caso, no se refiere sólo a la decisión de no definir sectores y áreas de intervención prioritarias, sino también a la tendencia a considerar a todas las empresas beneficiarias de las políticas como

si se encontraran en iguales condiciones en cuanto a su capacidad de responder a los estímulos del mercado.

De esta lógica se deriva la utilización cada vez más amplia, en particular a partir de la segunda mitad de los años noventa, de los subsidios a la demanda.

Si bien es cierto que los subsidios a la demanda han llevado, en algunos casos, a resultados interesantes, hay que analizar con mucho cuidado cuáles son los supuestos que están presentes cuando se utiliza esta lógica. En definitiva, se supone que las empresas están en condiciones de expresar correctamente su demanda y que esto sea suficiente para generar mercados.

En concomitancia con el primer aspecto, parece bastante poco probable que las empresas de menor tamaño relativo estén en condiciones de realizar un diagnóstico correcto de sus problemas y necesidades.

En consecuencia, no necesariamente la demanda que se origina a través de los subsidios estará orientada hacia servicios que responden a las verdaderas necesidades de las empresas.

Es también cierto que existen servicios destinados a orientar y apoyar a las empresas en la realización de los diagnósticos internos. Sin embargo, en los casos en los cuales esas actividades son desarrolladas por consultoras privadas pagadas a través de los subsidios a la demanda, puede existir el interés por parte de dichas consultoras a orientar los diagnósticos hacia necesidades que después ellas mismas estarán en condiciones de cubrir. Este problema podría ser solucionado dotando de capacidades reales a las instituciones públicas para fiscalizar y controlar el mercado de empresas consultoras. Sin embargo, estas capacidades no parecen haber sido aún desarrolladas de manera suficiente y existe ahí un espacio de trabajo y aprendizaje para el desarrollo institucional[16].

El segundo supuesto, que tiene que ver con la capacidad de la demanda generada a través de los subsidios para crear nuevos mercados de servicios para las pymes, no siempre se verifica en la realidad.

En algunos casos, los instrumentos diseñados siguiendo estos criterios han llevado a resultados interesantes en términos de generación de mercados de consultorías específicas para las empresas.

En otros casos la realidad y los resultados son bastante diferentes y no muy satisfactorios. En efecto, hay políticas que se están implementando

[16] En el caso de Chile, CORFO ha definido que las empresas consultoras que se ocupan de diagnóstico y diseño no pueden participar en la ejecución de los programas de asistencia técnica que dichos diagnósticos y diseños sugieren.

con continuidad y eficiencia desde hace una década y muchos de los mercados relevantes no han aparecido.

En particular, en las áreas de formación e innovación tecnológica los resultados son bastante pobres.

Un problema importante parece ser la dificultad de generar un mercado de servicios para las pymes en áreas en las que son necesarias inversiones muy relevantes por parte de las empresas que tendrían que ofrecer esos servicios.

La introducción de estos subsidios parece ser adecuada para generar servicios en áreas en las cuales no son necesarias inversiones importantes —administración, gestión, computación y marketing, por ejemplo— por parte de las empresas consultoras. No obstante, las inversiones relevantes que son necesarias para poner en marcha actividades más sofisticadas (centros tecnológicos y formación en procesos industriales, por ejemplo) representan una barrera demasiado elevada que muy difícilmente puede ser superada por una empresa privada cuyo mercado está constituido por pymes.

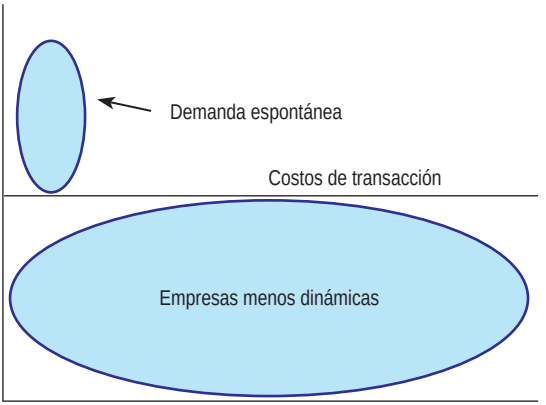
La aplicación demasiado rígida de una política de subsidios a la demanda tiene fuertes consecuencias negativas.

Por un lado, como se ha dicho, hay mercados que no se han generado; y se trata de aquellos que necesitan inversiones relevantes para las empresas que quieran ingresar allí.

Por otro lado, se registra una cierta dificultad para masificar los instrumentos de fomento productivo que se han revelado eficientes, porque estos instrumentos han sido diseñados pensando en una cierta categoría de empresas —las más dinámicas, que están en condiciones de definir de forma clara sus demandas— que seguramente no son la mayoría de las microempresas y pymes.

En el gráfico I.1 ha sido representada la situación que puede presentarse como consecuencia de lo que hemos mencionado hasta ahora. En la parte superior encontramos al segmento de empresas que están en condiciones de expresar de modo correcto su demanda de servicios especializados y que, a la vez, presentan un grado de eficiencia que les permite utilizar dichos servicios. En cambio, en la parte inferior encontramos las otras empresas, que representan la gran mayoría del universo de las pymes —además de las microempresas—, que no están en condiciones de definir de forma correcta sus necesidades o presentan un grado de eficiencia que no es suficiente para cubrir los costos de transacción asociados a los programas de fomento basados en los subsidios a la demanda.

Gráfico I.1



Fuente: M. Dini y J. Katz, "Nuevas formas de encarar las políticas tecnológicas: el caso de Chile", *Comercio exterior*, vol. 47, Nº 8, México, D.F., 1997.

En este sentido lo que puede acontecer, si las intervenciones se basan solo en los subsidios a la demanda, es que se incremente la heterogeneidad entre las empresas.

En definitiva, lo que sucede es que hay un pequeño grupo de empresas más dinámicas que pueden aprovechar de manera eficiente los instrumentos disponibles: empresas que tienen una productividad que les permite enfrentar los costos de transacción necesarios para acceder a los instrumentos; que pueden formular su demanda y que por lo tanto pueden, en algunos casos, contribuir a generar mercados para los diferentes tipos de servicios que requieren.

Sin embargo, entre tanto, hay un número relevante de empresas que no están en estas condiciones.

La consecuencia es que los beneficios de los programas de fomento terminarán en el primer grupo de empresas —las más dinámicas—, incrementando de esta manera la brecha en términos de desempeño y eficiencia que existe entre los dos grupos de empresas.

Al mismo tiempo es importante aclarar que este tipo de lógica en el diseño e implementación de los programas de fomento a las pymes ha sido aplicado con un diferente grado de rigidez entre los países de la región.

Mientras en Chile, por ejemplo, la aplicación es muy estricta, en México presenta matices —como lo muestra, por ejemplo, la acción directa de agencias públicas como los Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CETRO-CRECE)— y en el Brasil se sigue decididamente un esquema mucho más pragmático y diferenciado por sectores y áreas geográficas, como lo muestra la experiencia del SEBRAE.

H. Desafíos

A partir de mediados de la década de 1990, el creciente interés por los temas vinculados a las pequeñas y medianas empresas llevó a los gobiernos a poner en marcha, en forma más decidida, iniciativas de fomento orientadas al desarrollo de este tipo de agentes económicos que, en varios casos, han generado instrumentos novedosos, sobre todo en la promoción de la cooperación empresarial y la articulación productiva.

Entre tanto, siguen existiendo problemas relacionados con la capacidad de implementación de programas y políticas.

Estos elementos conllevan la necesidad de debatir algunas cuestiones importantes de política que resultan cruciales para los próximos años.

Un primer aspecto tiene que ver con la falta de una visión integral de las políticas que se expresa en una escasa o nula coordinación entre los distintos programas e instrumentos y a veces en su duplicación.

Como consecuencia, en muchos casos, los programas que han sido y están siendo implementados en la región representan experiencias aisladas y acotadas en el tiempo, es decir que no están insertos en una estrategia global y de largo plazo.

De igual manera hay que considerar que las intervenciones para ser efectivas tendrían que ser diseñadas desde abajo con una fuerte participación de los actores locales y que para ello se requiere desarrollar capacidades en los territorios.

En particular esto es importante en el caso de las políticas de articulación productiva que, como se mencionó, están presentes hoy en la agenda de prácticamente todos los países de la región.

Esto hace aún más complejo el problema, dado que se trata no sólo de coordinar las intervenciones implementadas por instituciones nacionales, sino también de interactuar con gobiernos locales con el objetivo de dar coherencia a la estrategia de fomento a las pymes y maximizar sus resultados.

Un segundo aspecto está relacionado con la necesidad de masificar los programas de apoyo. En este sentido, hay que considerar que la gran mayoría de las unidades productivas de la región es representada por micro y pequeñas empresas de muy baja productividad que producen bienes o servicios de baja calidad para el mercado local y que, en general, trabajan de forma aislada, es decir sin pertenecer a redes, *clusters* o cadenas articuladas. De esta forma, la exigencia de extender la cobertura de las políticas de apoyo lleva a la necesidad de poder contar con una lógica de intervención flexible que permita combinar instrumentos basados en

una lógica de oferta con otros que utilizan subsidios a la demanda. Los primeros serán necesarios para las empresas menos dinámicas y para las áreas de intervención en las cuales la experiencia ya ha demostrado que los subsidios a la demanda son una herramienta ineficaz[17].

Un tercer tema es la falta de mecanismos sistemáticos y permanentes de evaluación de los instrumentos y de las políticas.

Si bien es cierto que en los últimos años algunos instrumentos y programas han sido evaluados, aún falta la incorporación de las evaluaciones como práctica permanente, parte integrante de los programas y mecanismo de retroalimentación que permite modificar y mejorar los programas y los instrumentos utilizados.

Los elementos mencionados llevan al aspecto clave que es necesario enfrentar para realizar un salto de calidad en las políticas de fomento a las pymes: la creación de una nueva institucionalidad.

Como se ha señalado, las instituciones que hoy prevalecen en los países son, con pocas excepciones, muy débiles y a esto se deben, en buena medida, los problemas que han sido considerados a lo largo de este estudio.

Una estrategia de apoyo a las pymes, que permita transformar esas empresas en actores que aporten de manera sustantiva al desarrollo productivo y a la competitividad internacional de los países, requiere un esfuerzo que no se puede limitar al corto o mediano plazo. Y para esto es necesaria una institucionalidad que hoy falta.

Se trata por lo tanto de construir capacidades institucionales y de aprendizaje a través de un proceso para el cual es posible identificar algunos elementos fundamentales.

En primer lugar, es necesario el diseño de un proyecto de largo plazo. Esto significa que, cualquiera que sea el tipo de arquitectura institucional que se elija, ella tiene que ser estable, y que hay que garantizar continuidad al personal gerencial y técnico[18]. Entre tanto, para la construcción de una estrategia de largo plazo se necesita la

[17] Se trata en lo esencial de los "mercados" en los cuales hay barreras a la entrada demasiado altas para que los subsidios permitan la creación de empresas que puedan ofrecer servicios a la pymes. Es el caso de los servicios tecnológicos y, en algunos casos, de la formación (en particular, la más especializada). De igual forma, se ha observado que también en los mercados crediticios hay algunas áreas —en lo específico, los créditos de más largo plazo y los que están dirigidos a la compra de bienes de capital— en las cuales las políticas de subsidio a la demanda (sistemas de segundo piso) son ampliamente ineficaces.

[18] Estas características, que tendrían que ser obvias, lamentablemente no se han dado en muchos de los sistemas de fomento a las pymes de la región.

generación de procesos de aprendizaje institucionales. Estos están fuertemente vinculados con la realización de evaluaciones sistemáticas de las intervenciones que se llevan adelante. A través de esos mecanismos —las evaluaciones—, es posible no sólo medir los resultados y de modo eventual el impacto de los instrumentos y programas, sino también analizar y evaluar los mecanismos de funcionamiento de los instrumentos y, sobre todo, verificar si están efectivamente aportando a la estrategia global.

En segundo lugar, es necesario reconocer que estos procesos tienen que ser acompañados por un incremento paulatino de los fondos. Si bien es cierto que un aumento de los fondos sin un fortalecimiento de la institucionalidad de apoyo no puede llevar a resultados relevantes, es también cierto que los fondos asignados en la actualidad en todos los países de la región para atender a decenas o cientos de miles de empresas son absolutamente insuficientes si se quiere que las pymes salgan de su situación de debilidad estructural y participen de forma activa en el proceso de desarrollo productivo del país. En este sentido, no hay que considerar sólo los recursos financieros requeridos, sino también el capital humano necesario para llevar adelante las políticas de fomento. En muchos casos, será necesario llevar adelante una política de formación de esos recursos humanos, en particular en aquellas áreas como la articulación productiva en las cuales estos son bastante escasos y están relacionados con figuras profesionales que requieren ciertas capacidades técnicas y actitudinales para las cuales existen muy pocas instancias formativas en la región[19].

No se trata de construir una máquina burocrática gigantesca e ineficiente, sino de vincular de modo correcto un proyecto estratégico de largo plazo con las necesidades que van surgiendo para la implementación de dicho proyecto.

La magnitud del desafío no es menor, sobre todo si se considera que las políticas hacia las pymes no están aisladas y que son parte de las políticas de desarrollo productivo; su éxito depende de poder incidir de forma positiva sobre sistemas complejos sabiendo que no existen soluciones simples que respondan a problemas cuya solución demanda continuidad en un plazo que no se mide en años, sino en decenios.

Entre tanto, hay que considerar también el actual escenario de crisis en el ámbito internacional, que puede tener consecuencias sobre las políticas de apoyo a las pymes que las alejarían aún más de la posibilidad de ser parte de un proceso de desarrollo productivo.

---

[19] Es el caso, por ejemplo, del "articulador" de los programas de creación de redes y *clusters*.

En este sentido se pueden hacer algunas hipótesis:

- La reducción del presupuesto de las instituciones de fomento a las pymes en varios países, como consecuencia de su debilidad y de la limitada capacidad de implementación de los programas. Obviamente, esto es más probable en los países en los cuales la institucionalidad es menos definida —fragmentación entre distintos organismos— e inestable.
- El énfasis en programas que tengan impacto sobre el empleo y que permitan obtener resultados en el corto plazo. Esto puede llevar a otorgarle mayor importancia a las microempresas, mientras que las medianas empresas quedarían relegadas a un papel mucho menor; a la vez, puede acarrear la reducción de los programas que apuntan a modificar de forma estructural el comportamiento de las pymes, y que, por lo tanto, no permiten obtener resultados en plazos cortos. Este es el caso de los programas de fomento tecnológico y asociatividad.
- La combinación de los dos escenarios anteriores puede llevar al traslado de competencias de política relacionadas con las pymes, hacia instituciones como los ministerios de trabajo o desarrollo social, debilitando aún más la eventualidad que la política hacia las pymes se oriente hacia el desarrollo productivo.

A la vez, el análisis de la crisis puede dar indicaciones sobre la dirección que tendría que tener el diseño y la puesta en marcha de una nueva estrategia de fomento a esas empresas.

En un estudio reciente (Cimoli y otros, 2009) se plantea con claridad que los efectos potencialmente negativos de una crisis financiera sobre las capacidades humanas y tecnológicas son en especial riesgosos para países que aún no han alcanzado la frontera tecnológica[20], porque los costos de los procesos destructivos tienen un efecto sistémico mayor en comparación con los países que se encuentran en la frontera, donde el nivel de las capacidades humanas y tecnológicas es más elevado.

En América Latina y el Caribe la estructura económica que surgirá después del proceso de adaptación al nuevo contexto generado por la crisis tendrá en su conjunto menos capacidades, menos sectores —una pérdida de diversificación— y menos capital humano que antes.

En el caso de las pymes, que representan un segmento de la estructura económica con menor productividad y capacidad tecnológica, el impacto de la crisis puede llevar a una destrucción en particular elevada de capacidades no sólo productivas sino también tecnológicas y humanas.

[20] Como es el caso de los países de la región.

Por otro lado, en un escenario de recuperación económica de poscrisis, los países que dominan los conocimientos relevantes en los nuevos paradigmas tecnológicos[21], los países con capital humano en esas áreas, los países con grandes firmas de alta tecnología, tendrán una salida más fácil de la crisis en comparación con aquellos que estaban en una posición marginal en esas áreas en el escenario anterior a la crisis (Cimoli y otros, 2009).

Es cierto también que, después de la crisis, se abrirán muchas oportunidades, pero estas serán aprovechadas en mayor medida por las firmas —y los países— que siguen una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento y que habrán dado prioridad a la construcción de capacidades científicas y tecnológicas también en la etapa de crisis.

Todo esto conlleva que es aún más urgente para los países de la región construir una estrategia de desarrollo de las pymes que no sea dominada solo por preocupaciones de corto plazo, por ejemplo, el empleo. Estas últimas seguramente tendrán que estar presentes en la agenda de los responsables de las políticas, pero a la vez es necesario implementar políticas mucho más activas, en comparación con el pasado, en aquellas áreas en las cuales se concentran los problemas estructurales de las pymes: tecnología, formación —en particular, la más especializada— y crédito. Esto tendrá que ser realizado teniendo muy en claro que hay limitaciones importantes en los mecanismos de subsidio a la demanda —por lo menos para la gran mayoría de las pymes— y que es necesario y, en muchos casos, urgente el desarrollo de una nueva institucionalidad.

Bibliografía

Calderón Alcas, R. (2005), "La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe", *serie Financiamiento del desarrollo*, Nº 157 (LC/L.2330-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.

Cimoli, M. y otros (2009), "Crisis económica, tecnología y producción. ¿Otra odisea para América Latina?", La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil, *Documentos de proyectos*, Nº 264 (LC/W.264), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Dini, M. (2004), "Programas de fomento de la articulación productiva. Experiencias en América Latina en los años noventa", *Pequeñas y medianas*

[21] Tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), biotecnologías, nanotecnología y nuevos materiales.

empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina, M. Dini y G. Stumpo (comps.), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.

Dini, M. y J. Katz (1997), "Nuevas formas de encarar las políticas tecnológicas: el caso de Chile", *Comercio exterior*, vol. 47, Nº 8, México, D.F.

Dini, M., C. Ferraro y C. Gasaly (2007), "Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina", *serie Desarrollo productivo*, Nº 180 (LC/L.2788-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ferraro, C., W. Peres y G. Stumpo (2007), "El papel de las pequeñas y medianas empresas en América Latina", *Economia marche*, *Review of Regional Studies*, año XXVI, Nº 1, Ancona.

Peres, W. y G. Stumpo (2002), "La dinámica de las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe", *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina*, W. Peres y G. Stumpo (comps.), México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI Editores.

Stumpo, G. (2007), "Políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en América Latina: situación actual y desafíos", *Desarrollo Pyme*, Nº 1, Buenos Aires.

Capítulo II

Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina

Sebastián Sztulwark[1]

A. Introducción

El diseño y la implementación de una política pública focalizada en las pequeñas y medianas empresas es un fenómeno reciente en la Argentina. Históricamente, los mecanismos destinados a fomentar la producción no incluían instrumentos u organismos específicos dedicados a atender este segmento de empresas. En el marco de un enfoque donde el desarrollo económico era sinónimo de industrialización, el elemento fundamental para definir el carácter de las políticas era la variable sectorial.

Tras la crisis del modelo de industrialización sustitutiva, el enfoque sectorial comenzó a ser reemplazado por un esquema basado en la liberalización económica, uno de cuyos ejes era el carácter neutral de las políticas, con el fin de restablecer un modelo de especialización basado en las ventajas comparativas estáticas. Fue durante los años noventa cuando esta visión se difundió con más fuerza en la Argentina de la mano del desmantelamiento o la desjerarquización de las políticas activas de índole sectorial y de los organismos que las llevaban adelante. El Estado dio un

[1] El autor contó con la asistencia de Diego Silva Failde.

paso al costado y abandonó su papel activo, al menos desde una perspectiva tradicional de planificación del desarrollo.

Sin embargo, tras un breve período de marcado *laissez faire* en materia productiva, a mediados de la década de 1990 comenzaron a surgir nuevos tipos de políticas activas orientadas a fomentar la producción, aunque ahora sujetas a principios y modalidades de intervención muy distintos de los anteriores. La nueva mirada recogía, por un lado, una nueva preocupación por el desempleo —elemento crítico en el marco de los programas de ajuste estructural aplicados en la mayoría de los países de América Latina— y, por el otro, nuevos enfoques teóricos que les asignaban a las pequeñas y medianas empresas un nuevo rol dinámico en la consolidación de un sistema nacional de innovación. Por lo tanto, las reformas de segunda generación traían consigo un nuevo consenso sobre políticas activas, donde las pequeñas y medianas empresas desempeñaban un papel protagónico.

Dos hechos fundamentales sentaron las bases del nuevo sistema institucional de fomento a las pequeñas y medianas empresas en la Argentina a partir de la segunda mitad de los años noventa. En primer lugar, la creación de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCyT), organismo inspirado en el enfoque de los sistemas de innovación, permitió darle mayor importancia a otra entidad creada unos años antes —el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)— que pasó a centralizar la gestión de los fondos de innovación para el sector productivo, pero con un fuerte sesgo hacia las pymes. En segundo lugar, en 1997 se creó la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME), instancia encargada de diseñar y ejecutar programas focalizados exclusivamente en las pymes. Este esquema básico convivió con iniciativas ya existentes que tenían un impacto en este tipo de empresas, como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) o el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), además de nuevas iniciativas de otros organismos que fueron creando sus propios instrumentos para las empresas de menor tamaño.

A 10 años del nacimiento del nuevo sistema de fomento a las pymes en la Argentina, el objetivo de este trabajo es analizar las políticas vigentes para este segmento de empresas y cómo evolucionaron las instituciones que forman el sistema de apoyo y destacar los procesos de mayor y menor éxito, prestándole especial atención a la asignación —adecuada o inadecuada— de los recursos humanos y financieros.

B. Situación general de las pymes en la Argentina

A partir de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en la segunda mitad de los años setenta, la economía

argentina sufrió un marcado proceso de desestructuración de su entramado industrial y una creciente primarización del perfil de su inserción internacional.

El cambio en la estructura industrial argentina fue orientándose de a poco hacia el predominio de actividades intensivas en recursos naturales y capital, en detrimento de aquellas que hacen mayor uso de la mano de obra y, en particular, de la más calificada. Por el contrario, las actividades con un uso intensivo del conocimiento y con una importante participación de las pymes aparecen con un menor peso relativo (Kosacoff y Ramos, 2005). Este proceso se aceleró y profundizó con las reformas estructurales de los años noventa, que produjeron una importante modificación del régimen de incentivos vigente para el sector productivo. En el marco de una fuerte apreciación cambiaria, la apertura comercial provocó una muy severa y abrupta exposición a la competencia externa. Dadas las pronunciadas imperfecciones del mercado de capitales, esta situación trajo como consecuencia un aumento de la heterogeneidad estructural y un mejor desempeño relativo de las actividades que contaban con ventajas comparativas estáticas, como es el caso de las producciones de base primaria.

A pesar de la alta heterogeneidad de las respuestas de las pymes al nuevo escenario, el proceso redundó en una marcada concentración económica y la salida del mercado de las firmas de menor tamaño, que no pudieron enfrentar la creciente presión competitiva. Por ende, el desempeño de las pymes durante la década de 1990 estuvo muy asociado al ciclo económico, aunque en un marco general de fuerte ajuste estructural, donde los elementos destructivos prevalecieron sobre los creativos. Esta dinámica encontró su punto límite hacia 2001, cuando el modelo económico imperante sufrió un colapso.

No obstante, la salida de la crisis económica luego de los turbulentos años 2001 y 2002 estuvo asociada a un vigoroso proceso de crecimiento económico. Tras una caída del producto bruto interno de casi 20 puntos porcentuales desde el inicio de la recesión en 1998, a partir de 2003 la economía argentina comenzó a transitar un sendero de crecimiento con tasas acumulativas que rondaban el 9% anual, habiéndose superado al presente los niveles de actividad previos a la crisis.

El patrón de crecimiento que se instauró a partir de 2003 comprende ciertos elementos de ruptura con la etapa anterior. Entre ellos, se destacan la devaluación real de la moneda, que actuó como un mecanismo de protección efectiva para la producción local al tiempo que generó fuertes incentivos para la exportación, y un patrón de crecimiento con una elasticidad empleo-producto relativamente elevada, lo que ha dado lugar a una baja de más 10 puntos porcentuales en la tasa de desocupación, al tiempo que han menguado la subocupación y —en mucho menor medida— el trabajo en negro.

La dinámica económica que tuvieron las empresas de menor tamaño durante el período 1996-2006 se puede abordar a partir del análisis de las estadísticas de demografía empresarial. Tal como se indica en el cuadro II.1, en lo que se refiere a la natalidad y mortalidad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), es posible diferenciar tres fases. La primera de estas fases corresponde a la última etapa expansiva del régimen de convertibilidad, durante la cual la tasa de variación del total de empresas existentes fue positiva. Sin embargo, con el inicio de la recesión en 1998 la tasa de aumento del total de empresas sufre una fuerte caída entre las firmas pequeñas y medianas, mientras que las microempresas comienzan a presentar tasas negativas de crecimiento demográfico. Esta situación se agrava con la profundización de la crisis y ya a partir de 1999 la cantidad de pymes también empieza a mermar de manera pronunciada. Este período crítico se mantuvo hasta el inicio de la recuperación económica en 2003, año en que comienza la tercera fase. Un rasgo particular de esta última etapa es que el crecimiento demográfico de las empresas presenta niveles muy superiores al existente en los últimos años de crecimiento durante la época de la convertibilidad. A su vez, debe destacarse que, luego de la recuperación inicial, la mayor creación de firmas se concentró cada vez más en las pymes y no ya en las microempresas. En el cuadro II.2 se presenta el total de MIPYME existentes durante estos años y se pueden observar las tendencias mencionadas.

Cuadro II.1
CREACIÓN NETA DE EMPRESAS
(En tasas de variación anual)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Medianas	3,41	9,76	4,15	-0,65	-0,57	-4,34	-3,73	6,26	11,27	9,56	9,81
Pequeñas	2,05	4,49	1,20	-0,43	-1,44	-4,31	-3,43	4,93	9,60	9,41	7,67
Microempresas	2,82	-0,15	-2,63	-1,64	-2,75	-5,43	-0,09	6,05	10,01	3,73	2,48
Total	2,69	1,15	-1,56	-1,34	-2,37	-5,14	-0,97	5,83	9,98	5,16	3,94

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina.

Nota: Debido a la forma en que se publican los datos, las variaciones anuales no fueron calculadas como la diferencia entre diciembre y enero de cada año sino como la diferencia entre el número de empresas del primer trimestre de un año y el mismo período del año anterior.

Cuadro II.2
CANTIDAD TOTAL DE MIPYME

Cantidad total de MIPYME	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Medianas	14 944	15 454	16 963	17 667	17 552	17 452	16 694	16 072	17 078	19 002	20 819	22 861
Pequeñas	70 251	71 691	74 908	75 808	75 484	74 396	71 188	68 743	72 135	79 058	86 494	93 125
Microempresas	277 601	285 416	284 985	277 496	272 955	265 452	251 039	250 804	265 967	292 580	303 484	311 011
Total	362 796	372 561	376 856	370 971	365 991	357 300	338 921	335 619	355 180	390 640	410 797	426 997

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina.

Si analizamos la evolución de la cantidad de MIPYME según la rama de actividad, en el cuadro II.3 se observa que la mayor parte corresponde al sector de los servicios, seguido por el comercio y, en último lugar, por la industria. Las proporciones entre las tres ramas no han sufrido una modificación significativa a lo largo de la última década y la distribución de las firmas es de alrededor del 56%, el 30% y el 14%, respectivamente.

Cuadro II.3
CANTIDAD DE MIPYME, POR RAMA DE ACTIVIDAD [a]
(En miles de empresas)

Rama de actividad	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Industria	55,353	55,608	55,806	54,73	52,691	50,406	46,7	45,892	48,517	50,986	52,842	54,348
Comercio	116,33	117,34	117,4	114,76	112,32	108,99	102,23	101,11	108,86	120,3	126,98	132,76
Servicios	191,11	199,62	203,65	201,48	200,98	197,9	189,99	188,62	197,8	219,36	230,98	239,89

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina.

[a] Datos correspondientes al primer trimestre de cada año.

En un contexto general de fuerte recuperación del empleo, las MIPYME han mostrado un comportamiento en extremo dinámico que supera con holgura los niveles de empleo vigentes en los mejores años de la década pasada (véase el cuadro II.4).

En estudios recientes, Rojo, Schlesser y Rotondo (2006) destacan que alrededor del 60% de los puestos de trabajo creados desde la salida de la crisis corresponden a empresas nuevas, la mayoría de las cuales son MIPYME.

Cuadro II.4
ASALARIADOS REGISTRADOS EN MIPYME
(En miles de personas)

Asalariadosr egistrados en MIPYME	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Medianas	561,34	620,05	705,22	708,43	692,5	701,08	645,55	647,95	719,26	798,32	865,3	925,28
Pequeñas	596,86	653,1	691,45	684,46	669,99	673,89	611,42	610,7	682,93	754,05	826,15	881,46
Microempresas	406,79	448,62	459,89	442,18	434,6	434,17	389,38	393,54	452,32	523,29	554,63	583,09

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina.

En cuanto al comercio exterior, el cuadro II.5 permite observar la bonanza vivida por los pequeños y medianos exportadores, que de 2002 a 2005 aumentaron el valor de sus ventas al exterior en un 50% —en comparación con un incremento del mismo porcentaje de las exportaciones totales del país—, por un valor cercano a los 4.100 millones de dólares. Este último año, el número de pymes exportadoras ascendió a 6.021, las que representaron el 41% de las empresas exportadoras, aunque solo el 10,4% del valor total de las exportaciones (véase el cuadro II.6). Si bien este

último dato refleja el carácter sumamente concentrado del sector externo argentino, donde un pequeño grupo de grandes exportadores dan cuenta del grueso de las ventas al exterior, también refleja una fuerte elasticidad de las exportaciones respecto del tipo de cambio en el caso de las empresas de menor tamaño.

Otro elemento valioso que debemos tener en cuenta es la composición de las exportaciones efectuadas por las pymes (véase el cuadro II.7). Por un lado, se ha mantenido la composición sectorial previa a la devaluación (Crespo Armengol, 2006): más del 80% de las ventas al exterior corresponden al rubro de las manufacturas. Además, el 77% de las exportaciones de las pymes y el 88% de las de las microempresas son manufacturas diferenciadas.

Cuadro II.5
EXPORTACIONES DE LAS PYMES, POR TAMAÑO DE FIRMA, 2000-2005
(En millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Medianas	1 992	2 044	1 869	2 094	2 535	2 925
Pequeñas	918	961	915	997	1 094	1 245
Total	2 911	3 005	2 784	3 091	3 629	4 170

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA); el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y E. Crespo Armengol, "Evolución reciente de las exportaciones pymes en Argentina. Debate para una mejor inserción externa", *documentos de proyectos*, Nº 102 (LC/W.102), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006

Cuadro II.6
EXPORTACIONES ARGENTINAS, POR TAMAÑO DE FIRMA, AÑO 2005

	Número de firmas	Exportaciones (en millones de dólares)	Monto promedio por firma (en millones de dólares)	Participación (en porcentajes)
Grandes	837	35 729	42,69	89,3
Pymes	6 021	4 170	0,69	10,4
Microempresas	7 864	115	0,01	0,3
Total	14 722	40 013	2,72	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA); Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y E. Crespo Armengol, "Evolución reciente de las exportaciones pymes en Argentina. Debate para una mejor inserción externa", *documentos de proyectos*, Nº 102 (LC/W.102), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006.

Cuadro II.7
EXPORTACIONES ARGENTINAS, POR TAMAÑO DE FIRMA Y TIPO DE PRODUCTO, AÑO 2005
(En millones de dólares y porcentajes)

Tipo de producto	Grandes		Pymes		Microempresas		Total	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
Productos primarios	10 437	29	704	17	10	9	11 150	28
Manufacturas	25 292	71	3 466	83	105	91	28 863	72
Básicas	12 564	35	242	6	4	3	12 811	32
Diferenciadas	12 728	36	3 224	77	101	88	16 053	40
Total	35 729	100	4 170	100	115	100	40 013	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA); Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y E. Crespo Armengol, "Evolución reciente de las exportaciones pymes en Argentina. Debate para una mejor inserción externa", *documentos de proyectos*, Nº 102 (LC/W.102), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006.

En síntesis, el período 2003-2007 se caracterizó por una fuerte recuperación de la economía argentina y, en particular, del segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, fenómeno que se evidencia en el crecimiento de la cantidad de MIPYME, el creciente número de asalariados registrados y el fuerte impulso exportador, basado sobre todo en los productos manufacturados. Sin embargo, estas transformaciones del patrón de crecimiento no han logrado modificar ciertos rasgos básicos heredados del proceso de reformas de los años noventa, como el elevado nivel de heterogeneidad estructural, el correspondiente patrón de distribución del ingreso y un perfil de especialización productiva con un uso poco intensivo de la tecnología y la mano de obra calificada.

C. Marco y estrategia general de la política de desarrollo productivo en la Argentina

La estrategia general destinada a fomentar la actividad productiva en la Argentina tuvo un claro punto de inflexión histórico a partir de mediados de los años setenta con la implementación de los primeros programas de apertura, ajuste estructural y estabilización de índole monetarista. Sin embargo, los cambios en el régimen de fomento productivo y en los enfoques de intervención no tuvieron un avance lineal a lo largo del tiempo. Luego de una serie de marchas y contramarchas en los años ochenta y a la par de un nuevo contexto internacional, fue recién a fines de esta década y principios de la siguiente cuando tuvo lugar una clara profundización del cambio general en la orientación de las políticas de fomento productivo.

Este replanteo de los enfoques y los instrumentos de intervención vino a interrumpir una larga tradición de políticas de promoción industrialistas basadas en un modelo predominantemente sectorial, que además tenía una mirada regional. En un marco de este tipo, los instrumentos más comunes eran el apoyo a la inversión basado en medidas tendientes a reducir su costo inicial y los costos operativos durante un período prolongado de funcionamiento y políticas de reserva de mercado que generaban un aumento de la rentabilidad esperada. Los principales incentivos eran de carácter fiscal y comercial (Baruj y Porta, 2006; Aspiazu, 1989).

A partir de los años noventa se consolidó un evidente cambio de la orientación general de la política pública hacia el sector productivo, en línea con un replanteo de las estrategias de desarrollo de los países de la región hacia esquemas productivos más abiertos, flexibles y desregulados acordes con los principios expuestos en el llamado Consenso de Washington (Williamson, 1990) y destinados a promover la modernización productiva de los países en desarrollo mediante una política basada en la

liberalización comercial, la privatización de las empresas públicas y la promoción de la inversión extranjera directa (IED) (Chudnovsky, 1999).

Si bien este cambio de orientación les restó jerarquía a las políticas e instituciones tendientes a fomentar la producción, no eliminó por completo las políticas activas hacia el sector productivo. Lo que ocurrió fue el surgimiento de una nueva generación de políticas, en consonancia con un nuevo consenso acerca de las reformas estructurales de segunda generación y con el firme apoyo de algunos organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Baruj y Porta (2006) definen con exactitud la orientación del nuevo marco de políticas productivas y la nueva generación de instrumentos: se trata de un enfoque "predominantemente horizontal, tendiente a promover las competencias tecnológicas y de gestión de las empresas, principalmente orientado a las pequeñas y medianas empresas y con el propósito declarado de desarrollar un mayor componente exportador".

La estrategia general de fomento productivo que surge a partir de los años noventa va a tener como elementos centrales la modernización tecnológica favorecida por la libre importación de equipos e insumos y las políticas destinadas a atraer la inversión extranjera directa. No obstante, las políticas sectoriales no desaparecieron por completo. Algunos regímenes de promoción de inversiones o de protección comercial —como por ejemplo el sector minero, forestal o automotor, entre otros— sobrevivieron en el nuevo marco de políticas y en los últimos tres años aparecieron nuevos regímenes sectoriales dirigidos a fomentar actividades productivas de alta o media tecnología: *software* y biotecnología. Sin embargo, a diferencia de los programas industrialistas del pasado, estos últimos llevan la impronta de los instrumentos de nueva generación: los subsidios a la demanda sin una intervención más activa desde el lado de la oferta. A su vez, la mayoría de los instrumentos están gestionados a nivel nacional con una reducida descentralización territorial. En el ámbito provincial se registran algunos programas de asistencia técnica o de fomento de la inversión mediante desgravaciones impositivas, que involucran bajos montos y tienen un impacto económico más acotado (Baruj y Porta, 2006).

Un elemento que en un principio tal vez resulte paradójico fue que a mediados de la década de 1990, en plena vigencia del modelo basado en la liberalización económica, se sentaron las bases de un nuevo marco institucional para promover la ciencia y la tecnología inspirado en el Sistema Nacional de Innovación (SNI), que pone el énfasis en crear instituciones que faciliten el aprendizaje y la aplicación del conocimiento[2].

La creación de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (ANPCyT) a fines de 1996 logra consolidar este proceso

[2] Véase el enfoque del Sistema Nacional de Innovación en Nelson (1993) o Edquist (1997).

en tanto organismo dedicado exclusivamente a promover y fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico con un claro enfoque basado en el Sistema Nacional de Innovación. La estructura de este organismo apunta a reordenar y coordinar mejor los instrumentos antes vigentes (Chudnovsky, 1999). Para ello se crearon dos instancias encargadas de administrar los fondos: i) el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), que mediante concursos públicos subvenciona proyectos de investigación de ciencia y tecnología en instituciones sin fines de lucro, y ii) el FONTAR, que financia proyectos de innovación y modernización tecnológicas. A su vez, el nuevo esquema institucional se complementó con la sanción o revisión de las normas jurídicas atinentes a los regímenes de propiedad intelectual, patentes y bioseguridad.

La novedad de la nueva estructura institucional radica en que la planificación y la ejecución de las acciones en materia de ciencia y tecnología dejan de ser un elemento exclusivo del ámbito estatal y, por lo tanto, demandan un mayor compromiso del sector privado. Con este fin se establecen distintas instancias y espacios de participación para acordar con los distintos actores involucrados los principales lineamientos y orientaciones de la política de ciencia y tecnología (Anlló y Peirano, 2005).

A pesar de estos cambios, las políticas destinadas a promover el sector productivo registran signos notables de continuidad. Sobre todo, es notoria la ausencia de una estrategia integral de desarrollo productivo que logre establecer prioridades en materia de fomento con una mirada de mediano o largo plazo y que articule a partir de esta visión general los distintos elementos de un sendero de desarrollo específico. En consecuencia, el régimen actual de fomento está basado en una serie de programas y políticas con una articulación relativamente acotada, un grado alto de fragmentación y un impacto bastante reducido.

D. Política de apoyo a las pymes[3]

La Argentina no cuenta con una estrategia definida y consistente para fomentar la producción que sirva como eje para ordenar y priorizar los recursos aplicados para tal fin y, en particular, para los que están destinados a promover las microempresas y las pymes. Por ende, los instrumentos de apoyo a las pymes se caracterizan por su autocentrismo, es decir que procuran satisfacer objetivos específicos y son coherentes consigo mismos, pero no tienen una articulación fuerte con el resto de las políticas públicas.

[3] En estas secciones se hace referencia a valores expresados en pesos argentinos. A los fines de una mayor claridad para el lector, a continuación se presenta el tipo de cambio medio anual entre el peso argentino y el dólar: años 2000 y 2001, 1,000; año 2002, 3,063; año 2003, 2,901; año 2004, 2,923; año 2005, 2,904; año 2006, 3,054; año 2007, 3,096; y año 2008, 3,162.

En cuanto al marco legal, en marzo de 1995 se sancionó la llamada Ley Pyme (Nº 24.467), que estipula un conjunto de instrumentos de promoción —como por ejemplo, beneficios impositivos y sociedades de garantía recíproca— y el establecimiento de una definición oficial de pequeña y mediana empresa —pero no de microempresa—, además de abordar aspectos referidos a las relaciones de trabajo, la negociación colectiva, la salud y la seguridad ocupacional, entre otros.

Dos años después, en 1997, la creación de la SEPYME dio lugar a un agente institucional clave para encargarse de gestionar las políticas correspondientes. Sin embargo, la sanción de la ley y el nacimiento de la SEPYME no se tradujeron en acciones reales. Como afirman Baruj y Porta (2006), las medidas, objetivos y derechos enunciados por esa primera ley nunca se llegaron a implementar ni se establecieron mecanismos para hacerlos efectivos. En el año 2000, se sanciona una nueva ley pyme que, en alguna medida, intentaba avanzar en la definición más concreta de nuevos instrumentos y complementaba los enunciados de la ley anterior. Se trata de la ley Nº 25.300, de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que crea nuevos instrumentos de promoción, actualiza los programas existentes, establece una Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo y estipula un régimen de compras con preferencias para las pymes.

En el cuadro II.8 se presenta la definición cuantitativa de micro, pequeña y mediana empresa que utiliza la SEPYME y el detalle sectorial pertinente.

Cuadro II.8
DEFINICIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, NIVELES MÁXIMOS DE VALORES DE VENTAS TOTALES ANUALES, POR SECTOR DE ACTIVIDAD [a]
(En pesos corrientes)

Tamaño/Sector	Agropecuario	Industria y minería	Comercio	Servicios	Construcción
Microempresa	456 000	1 250 000	1 850 000	467 500	480 000
Pequeña	3 040 000	7 500 000	11 100 000	3 366 000	3 000 000
Mediana	18 240 000	60 000 000	88 800 000	22 440 000	24 000 000

Fuente: Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME).

[a] Disposición Res. N° 24/2001 y sus modificatorias.

En esta sección, hemos clasificado los instrumentos para fomentar las pymes siguiendo un doble criterio: por un lado, sus objetivos —competitividad, inversión o exportaciones— y, por otro, su alcance —horizontal, sectorial o regional[4]. Sobre la base de estos dos criterios se ha desarrollado la matriz que se presenta en el cuadro II.9.

[4] Estos dos criterios de clasificación se corresponden con los criterios de búsqueda de la Base de datos de instrumentos para el desarrollo productivo del Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina. Asimismo, en un trabajo de Yoguel y Robert (2007) puede encontrarse una matriz de características similares.

Cuadro II.9
MATRIZ DE INSTRUMENTOS PARA FOMENTAR LAS PYMES

	Horizontales	Sectoriales	Regionales
Competitividad	1.Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE)	1. Plan Nacional de Diseño (PND)	1. Agencias de desarrollo productivo
	2. Crédito fiscal	2. Apoyo a la mejora de la competitividad de las pymes del sector forestal industrial	2. Complejos productivos regionales (clusters)
	3. Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME)	3. Programa Calidad de los Alimentos Argentinos (PROCAL)	
	4. Programa de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)	4. Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT)	
	5. Créditos para proyectos de modernización tecnológica	5. Programa de apoyo sectorial para la industria del Software y Servicios informáticos (SSI)	
	6. Aportes No Reembolsables (ANR)	6. Programa de Iniciativas Financieras para el Sector Agroalimentario	
	7. ANR Patentes	7. Programa de Apoyo Sectorial para la Fruticultura de Manzanas y Peras	
	8. Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor (PRONADEM)		
	9. Programa Federal de Reconversión Productiva Cambio Rural		
Inversión	1. Régimen de Bonificación de Tasas (RBT)		1. Créditos para la reactivación productiva
	2. Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME)		
	3. Estímulo pymes		
	4. Programa pymes II		
	5. Programa Global de Crédito para MIPYME		
Exportaciones	1. Proargentina II		
	2. Créditos para la Producción Regional Exportable		
	3. Grupos de Exportadores		

Fuente: Elaboración propia sobre la Base de datos de instrumentos para el desarrollo productivo del Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina [en línea] http://www.instrumentos.mecon.gov.ar/intro_esquema.php y G. Yoguel y V. Robert, "Pymes en el Mercosur: rasgos estructurales, reacciones de los agentes frente al cambio de incentivos y desarrollo de políticas públicas", 2007, inédito.

1. Políticas de competitividad horizontales

Los instrumentos de competitividad horizontales constituyen la principal categoría dentro del conjunto de herramientas existentes y representan el 33% de los programas vigentes.

a) Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE)

El Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial tiene como objetivo explícito promover una mayor competitividad económica al mejorar las prácticas de las pymes. Mediante los Aportes No Reembolsables

(ANR), el PRE cofinancia hasta el 50% de la inversión que las empresas realicen al contratar servicios técnicos[5]. El monto máximo de los ANR es de 75.000 pesos.

El programa es ejecutado por la SEPYME desde 1999. A partir de 2005 se instrumentó un nuevo modelo de gestión entre el sector público y privado basado en una captación descentralizada de los proyectos —y, en parte, de un seguimiento— al crear la figura de las Ventanillas PRE de Fortalecimiento Institucional (PREFI). Estas ventanillas funcionan tanto como instituciones intermediarias entre el sector público y privado —o como entidades mixtas— y desempeñan el papel de instituciones de primer piso del programa, mientras que la evaluación del proyecto se realiza en forma descentralizada.

El monto global del programa es de 18 millones dólares y es cofinanciado por el BID y el Gobierno argentino. La evolución presupuestaria en el período 2003-2007 fue la siguiente: en 2003, el crédito vigente ascendía a 7,4 millones de pesos, de los cuales se ejecutó el 10,6%. En 2004, el crédito vigente fue de 9,1 millones de pesos y el grado de ejecución llegó al 19% del total. En 2005 se incrementó tanto el crédito vigente —22,5 millones de pesos— como el grado de ejecución (22,6%), mientras que en 2006 se redujo el monto del crédito a 6,8 millones de pesos y la ejecución alcanzó el 59,1% del total. Por último, los datos de 2007 llegan hasta el mes de noviembre: 9 millones y 99,3%.

b) Crédito fiscal

Existen dos instituciones que brindan crédito fiscal, cada una con fines diferentes: la SEPYME y el FONTAR.

i) La SEPYME

El Programa de Crédito Fiscal para Capacitación se basa en el reintegro de los gastos que las microempresas y las pymes realicen para capacitar a su personal. Este reintegro consiste en la emisión y entrega de un Certificado de Crédito Fiscal endosable, que puede aplicarse al pago de impuestos nacionales.

Existen tres modalidades de proyectos de capacitación:

i) Modalidad I: Una o más empresas, en carácter de cedentes, presentan un proyecto para la capacitación de otras empresas denominadas beneficiarias, las que no pueden ser clientes o proveedores

[5] Servicios para mejorar las siguientes áreas: i) la organización de los sistemas de información; ii) los recursos humanos; iii) los mercados; iv) la infraestructura del mercado; v) productos y servicios, y vi) el nivel de calidad de los procesos y servicios.

exclusivos o franquiciados ni formar parte del mismo grupo económico que la empresa que presenta el proyecto si esta es una gran empresa. El monto del reintegro no puede exceder el 8% de la masa salarial anual de la empresa que presenta el proyecto, si se trata de una MIPYME, o el 0,8%, en el caso de una gran empresa. Asimismo, se establece un máximo de 20.000 pesos por cada MIPYME beneficiaria, con un límite de 200.000 pesos por proyecto.

ii) Modalidad II: Una o más empresas presentan directamente un proyecto para su propia capacitación, por lo que revisten el carácter de beneficiarias.

iii) Modalidad III: Es igual a la modalidad II en cuanto a su funcionamiento, pero consiste en un cupo especial reservado para empresas cuyo inicio de actividades declarado en la inscripción ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) sea posterior al 1º de junio de 2004.

Si bien se trata de un instrumento de carácter horizontal, en la evaluación de los proyectos se toma en cuenta también la ubicación geográfica de las firmas, el sector al que pertenecen y la incorporación de nuevo personal.

La unidad ejecutora del programa es la SEPYME y su presupuesto —de renovación anual— es de 8,9 millones de pesos.

ii) El FONTAR

El Programa de Crédito Fiscal está destinado a financiar proyectos de investigación y desarrollo, divididos en tres categorías diferentes: i) investigación y desarrollo; ii) modernización tecnológica de las pymes, y iii) financiamiento de empresas para la organización de consejerías tecnológicas entre sus clientes y proveedores pymes.

En lo atinente a los beneficiarios, esta subvención está dirigida a personas físicas o jurídicas titulares de empresas productoras de bienes y servicios. De las tres modalidades, la única exclusiva para pymes es la que se refiere a los proyectos de modernización tecnológica. Este programa se pone en práctica mediante la adjudicación de Certificados de Crédito Fiscal que pueden descontarse del Impuesto a las Ganancias. Asimismo, el monto del apoyo no puede exceder el 50% del presupuesto total del proyecto.

En el cuadro II.10 se resume la ejecución presupuestaria del Crédito Fiscal llevada a cabo por el FONTAR en 2006 y 2007 y se discrimina el monto efectivo asignado a las pymes. En 2006, el porcentaje de Crédito Fiscal dirigido a las pymes fue del 84%, mientras que en 2007 llegó al 91,5% del total.

Cuadro II.10
CRÉDITO FISCAL DEL FONTAR, POR MODALIDAD
(En cantidad de proyectos, pesos corrientes y porcentajes)

Modalidad	Cantidad de proyectos	Inversión total	Crédito fiscal otorgado	Porcentaje de pymes	Cantidad de proyectos	Inversión total	Crédito fiscal otorgado	Porcentaje de pymes
Consejerías tecnológicas	1	381 164	182 959	100%	1	164 312,43	79 691,53	0%
Investigación y desarrollo	28	26 605 795	7 518 374	58%	25	17 201 949,52	5 263 304,75	65%
Modernización tecnológica	76	48 698 871	12 298 667	100%	83	60 306 728,77	17 210 185,84	100%
Total	105	75 685 831	20 000 000		109	77 672 991	22 553 182	

Fuente: Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR).

c) Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME)

El FOGAPYME tiene por objetivo facilitar el acceso al crédito de las microempresas y pymes. Con tal fin, el programa brinda garantías en respaldo de las que emitan las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) y los fondos provinciales, regionales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es decir que otorga reafianzamientos. Además, en sectores o regiones sin cobertura suficiente de SGR, el programa puede ofrecerles garantías directas a las entidades financieras acreedoras de las empresas para mejorar su acceso al crédito.

Pese a su carácter horizontal, el programa estipula coberturas diferentes según el sector de actividad de las empresas solicitantes. En lo que respecta al destino de los fondos, estos tienen como objeto la adquisición de bienes de capital, la construcción, reforma y ampliación de edificios, locales y plantas industriales, el capital de trabajo, las operaciones de comercio exterior y las actividades de investigación y desarrollo.

El programa se constituyó en septiembre de 2000 con un aporte inicial equivalente a 100 millones de pesos y una primera integración efectiva de 20 millones. El Banco de la Nación Argentina aportó el 60% y la Secretaría de Hacienda, el 40% restante. El programa está abierto también a aportes provenientes de otros organismos, tanto nacionales como internacionales y privados.

La unidad ejecutora del programa es la SEPYME.

d) Programa de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)

El objetivo del programa es brindar los instrumentos y la asistencia necesarios para que las pymes sorteen las trabas que enfrentan para acceder al mercado de capitales.

Las SGR son sociedades comerciales que tienen por objeto facilitar el acceso al crédito de las pymes por medio de garantías para el cumplimiento de sus obligaciones.

El programa otorga garantías líquidas a los socios partícipes de las SGR para mejorar su acceso al crédito[6]. Esta actividad se puede realizar mediante la emisión de avales financieros —préstamos—, técnicos —cumplimiento de contratos— o mercantiles —ante proveedores o anticipos de clientes— y de cualesquiera de los permitidos por las normas jurídicas por medio de contratos de garantía recíproca. A su vez, las SGR pueden brindarles a sus socios asesoramiento técnico, económico y financiero en forma directa o por medio de terceros contratados a tal fin.

En 2007 había 24 SGR autorizadas. En cuanto al alcance del programa, a fines del primer trimestre de 2007 las pymes beneficiadas ascendían a 9.300, con un fondo de riesgo de 648 millones de pesos y garantías vigentes por 931 millones. El costo fiscal estimado para ese año fue de 98 millones de pesos.

El programa funciona desde 1996 y la unidad ejecutora es la Dirección Nacional de Asistencia Financiera (DINAF) de la SEPYME.

e) Créditos para Proyectos de Modernización Tecnológica

El objetivo de este programa es financiar proyectos con alguna de las siguientes metas: i) realizar adaptaciones y mejoras; ii) instrumentar acciones tendientes a adecuar las tecnologías, y iii) perfeccionar los productos y procesos con un bajo nivel de riesgo técnico.

El financiamiento máximo otorgado por el programa es de 600.000 pesos y los gastos se reconocen desde la aprobación por parte del FONTAR de una idea de proyecto. El programa está dirigido a pymes individuales y a grupos de firmas.

El financiamiento tiene un plazo de ejecución de hasta tres años y la tasa de interés se calcula siguiendo el índice elaborado por el Banco Central Europeo para las operaciones principales de refinanciamiento, denominado tasa mínima de puja (*minimum bid rate*). Asimismo, las empresas que participan del programa se benefician con un plazo de gracia para la devolución del crédito de hasta cuatro años, que comienza a regir a partir del día del primer desembolso del crédito, incluido el plazo de ejecución.

La unidad ejecutora del programa es el FONTAR.

---

[6] Las SGR están constituidas por socios partícipes y por socios protectores. Los primeros son titulares de pymes y tienen como mínimo el 50% de los votos en asamblea, mientras que los segundos son personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que realizan aportes al capital social y al fondo de riesgo que está destinado a darles sustento a las garantías otorgadas por las SGR.

f) Aportes No Reembolsables (ANR)

Los Aportes No Reembolsables tienen por objetivo cofinanciar proyectos de innovación tecnológica realizados por microempresas y pymes mediante subvenciones que cubren un porcentaje de su costo. La empresa beneficiaria debe aportar el porcentaje restante.

Las actividades varían en función del tipo de ANR, los que se dividen en cuatro categorías: i) ANR 600 - Programas de Desarrollo Tecnológico (PDT); ii) ANR Proyectos Creación de Laboratorios I+D en Empresas; iii) ANR Programas de Consejerías Tecnológicas (PCT), y iv) ANR Producción más Limpia.

Los ANR 600 - Programas de Desarrollo Tecnológico (PDT) están destinados a pymes con el objetivo de mejorar sus estructuras productivas y su capacidad innovadora. El financiamiento máximo otorgado es un importe en pesos equivalente a 200.000 dólares y la empresa beneficiaria deberá aportar no menos del 50% del costo del proyecto.

Los ANR Proyectos Creación de Laboratorios I+D en Empresas tienen por beneficiarios a firmas con una facturación anual que no supere en pesos el equivalente a 30 millones de dólares y a nuevas empresas de base tecnológica. El programa otorga subsidios por un importe máximo en pesos equivalente a 200.000 dólares para financiar el 50% de las retribuciones del personal contratado para llevar adelante actividades de investigación y desarrollo y el costo de equipamiento por un monto que no exceda el 30% del proyecto.

Los ANR Programas de Consejerías Tecnológicas (PCT) están dirigidos a grupos de pymes de un mismo sector o de distintos sectores con problemáticas tecnológicas afines. En este caso, el financiamiento puede llegar hasta el equivalente en pesos de 75.000 dólares.

Por último, los ANR Producción más Limpia tienen por objetivo financiar en parte proyectos que apunten a mejorar el desempeño ambiental de las pymes. El programa financia hasta 300.000 pesos.

La unidad ejecutora del programa es el FONTAR. En 2004 se aprobaron 482 proyectos de ANR por un monto de 52.010.000 pesos, mientras que el año siguiente el número de proyectos cayó a 129 y el monto comprometido se redujo a 10.330.000 pesos.

g) Aportes No Reembolsables PATENTES

Los ANR PATENTES son subvenciones no reintegrables destinadas a financiar los costos que demanden la preparación y la presentación de solicitudes de patentes de invención, tanto en el país como en el exterior.

El programa tiene diferentes beneficiarios, a saber: i) pymes productoras de bienes y servicios radicadas en el territorio nacional, y ii) instituciones científicas públicas o privadas sin fines de lucro, cuyo objeto principal sea la investigación científica o tecnológica.

El programa cubre hasta el 80% de los gastos elegibles. Los montos máximos cubiertos por los ANR PATENTES son 5.000 dólares para la preparación y presentación de las solicitudes de patente en la Argentina y 75.000 dólares en otros países, siempre que estos sean miembros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La unidad ejecutora del programa es el FONTAR.

h) Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor (PRONADEM)

El Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor fue formulado en 2006 y, en la primera etapa de prueba piloto, tenía diversos objetivos: i) promover la creación y el desarrollo de nuevas empresas con un alto potencial de crecimiento; ii) construir una red de instituciones que brinden servicios especializados de apoyo a los emprendedores y las nuevas empresas, y iii) contribuir al desarrollo del mercado de servicios de capacitación y asistencia técnica orientados a empresas jóvenes.

Después de la primera fase anual de prueba piloto, el programa prevé aumentar la escala basado en el aprendizaje realizado. El PRONADEM está dirigido a emprendedores que tengan una idea o proyecto de empresa con un gran potencial de crecimiento y a empresas dinámicas y jóvenes —con una antigüedad no mayor a los tres años desde su inscripción ante la AFIP.

En cuanto a su puesta en práctica, el diseño del programa articula acciones e instrumentos existentes de la SEPYME con nuevos instrumentos creados a los efectos de brindarles a los emprendedores y las empresas jóvenes asistencia técnica y financiera. Asimismo, está previsto que el programa funcione de manera descentralizada por medio de instituciones distribuidas en todo el territorio nacional, que serán las encargadas de proveer el apoyo directo —como por ejemplo, capacitación y asistencia técnica— a los emprendedores y empresas jóvenes, y de facilitarles el acceso a los instrumentos que la SEPYME implemente en el marco del PRONADEM. Esta red territorial se denomina Núcleos de Apoyo a la Creación de Empresas en las Regiones (Red NACER).

Las herramientas utilizadas para brindarles apoyo a los emprendedores y empresas jóvenes son las siguientes: i) servicios de capacitación y asistencia técnica general, a cargo de las instituciones de la Red NACER; ii) una línea de ANR para cubrir las necesidades de

asistencia técnica especializada y gastos e inversiones para la puesta en marcha de los emprendimientos; iii) una línea de créditos, en el marco del FONAPYME, para bienes de capital, construcción e instalaciones, consultorías y servicios profesionales, materias primas, recursos humanos y otros recursos tales como activos intangibles, registros de productos y servicios, marcas, patentes y modelos industriales, y iv) una línea de subsidios, créditos blandos y aportes de capital, proporcionados por empresas madrinas en el marco del Programa Nacional de Apoyo al Joven Empresario creado por la ley 25.872 (en proceso de reglamentación en 2007 cuando se realizó la investigación que dio lugar a este trabajo).

La unidad ejecutora es la SEPYME y el programa cuenta con un financiamiento del BID a cuatro años por 12 millones de dólares.

2. Políticas de competitividad sectoriales

A la hora de analizar las políticas de competitividad sectoriales, es importante tener en cuenta que representan todos los programas sectoriales existentes, lo que equivale a decir que no hay políticas sectoriales destinadas a promover las exportaciones o fomentar la inversión específicas para las pymes.

En términos generales, el grado de priorización sectorial de la política para las pymes resulta relativamente bajo.

a) Plan Nacional de Diseño

El objetivo del Plan Nacional de Diseño (PND) es destacar el diseño como un nuevo factor clave de la competitividad industrial, así como también concientizar a los empresarios respecto de las ventajas de incorporar la gestión del diseño en la política de calidad de las empresas industriales.

Con estos fines, se llevan a cabo tres tipos diferentes de actividades: i) desarrollar una Red Nacional de Diseño; ii) formular programas de capacitación y organización de eventos, y iii) lograr el fortalecimiento institucional del PND[7].

El PND fue creado en 2003 y dependía de la Subsecretaría de Industria del Ministerio de Economía y Producción[8]. En 2006, fueron capacitadas 130 empresas, se presentaron alrededor de 700 proyectos a los concursos

[7] Este componente está orientado a entablar vínculos institucionales con entidades promotoras del diseño en el ámbito europeo bajo la forma de acuerdos de cooperación internacional.

[8] Años más tarde este ministerio pasó a llamarse Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

de diseño, se exhibieron 200 productos en la exposición Innovar y se organizó el cuarto congreso nacional sobre diseño en Córdoba.

El presupuesto global del plan es de 44.635 dólares.

b) Apoyo a la mejora de la competitividad de las pymes del sector forestal industrial

Este programa apunta a incrementar la competitividad de las pymes del sector forestal industrial con la consecución de las siguientes metas: i) mejorar las capacidades tecnológicas, gerenciales y comerciales de las empresas; ii) consolidar la estructura institucional de los centros tecnológicos; iii) fortalecer las asociaciones profesionales y empresariales del sector, y iv) establecer un sistema de certificaciones forestales y propuestas de pautas de buenas prácticas en los bosques nativos para promover un manejo forestal sostenible.

El programa tiene una duración de 4 años —de 2004 a 2008— y cuenta con un presupuesto global de 8,5 millones de euros financiado por la Unión Europea. La unidad ejecutora es la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA)[9], perteneciente al Ministerio de Economía y Producción.

c) Programa Calidad de los Alimentos Argentinos (PROCAL)

El objetivo general de este programa es contribuir a garantizar la inocuidad de los alimentos y mejorar su inserción y posicionamiento en los mercados mediante la difusión y promoción intensiva del uso de los sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad.

El programa comprende tres tipos de actividades diferentes: i) asistencia técnica a grupos de productores para implementar sistemas de gestión de la calidad; ii) asesoramiento normativo para fortalecer los sistemas de fiscalización y control de los alimentos mediante el relevamiento y el análisis de la normativa y los procedimientos vigentes, y iii) actividades orientadas a concientizar y formar a los profesionales.

La institución responsable de poner en práctica este programa es el Ministerio de Desarrollo Social.

d) Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT)

El FONSOFT está orientado a promover el desarrollo de las actividades de producción de *software* en el ámbito nacional, para lo cual

[9] En 2009 la SAGPyA pasó a ser el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

financia diversos programas: i) proyectos de investigación y desarrollo; ii) programas de nivel terciario o superior para la capacitación de recursos humanos; iii) programas para mejorar la calidad de los procesos de creación, diseño, desarrollo y producción de *software*, y iv) programas de asistencia para la constitución de nuevos emprendimientos.

La autoridad de aplicación del fondo es la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y es administrado por la ANPCyT.

El marco jurídico del programa no tiene definido un enfoque hacia las pymes. Sin embargo, en la práctica todas las convocatorias presentes y pasadas están destinadas a este segmento de empresas, excepto los subsidios para observatorios FONSOFT, que están destinados a instituciones.

El FONSOFT fue creado en 2006 y es financiado por el presupuesto nacional. Se estima que en 2007 contó con 10 millones de pesos.

e) Programa de apoyo sectorial para la industria del Software y Servicios Informáticos (SSI)

Este programa tiene los siguientes objetivos: i) favorecer el dinamismo de la industria del Software y Servicios Informáticos (SSI) apoyando el desarrollo de las MIPYME del sector; ii) federalizar el crecimiento del sector mediante el apoyo a las empresas de *software* del interior del país, y iii) promover la vinculación entre las pymes que necesitan las tecnologías de la información y las empresas de SSI para acrecentar la importancia del segmento de las pymes dentro del mercado de SSI local, utilizando a las agencias de desarrollo regional como articuladoras entre el sector y sus potenciales usuarios.

Dados estos objetivos, el programa lleva adelante siete tipos de actividades diferentes: i) mejorar los estándares de calidad de la industria; ii) apoyar acciones de capacitación y asistencia técnica a las empresas; iii) estimular la presencia regional del sector brindándoles apoyo a los complejos productivos (*clusters*) del interior del país; iv) promover la industria de SSI argentina en el exterior; v) estimular la inversión y la creación de nuevas empresas; vi) facilitar el acceso al financiamiento, y vii) fortalecer la demanda de SSI, apoyando a las MIPYME para que incorporen las tecnologías de la información a su sistema de producción.

El programa, llevado adelante por la SEPYME, fue creado a partir de la promulgación de la ley Nº 25.922 de 2004, que le otorga un presupuesto inicial de 2 millones de pesos. Sin embargo, no entró en vigencia hasta 2007.

3. Políticas de competitividad regionales

La existencia de tan solo dos programas en esta categoría da cuenta de la falta de políticas públicas orientadas a disminuir la brecha de ingresos y desarrollo existentes en el territorio nacional.

a) Agencias de Desarrollo Productivo

La Red de Agencias de Desarrollo Productivo es una herramienta para la integración regional y sectorial de las MIPYME, cuyo objetivo es brindarle asistencia a este tipo de empresas en todo el territorio nacional.

Los principios que rigen el funcionamiento de la red son los de colaboración y cooperación institucional, la asociación entre el sector público y el privado, y el cofinanciamiento entre el gobierno nacional, las provincias y los municipios.

Las agencias son instituciones sin fines de lucro que tienen como objetivo establecer contacto con las MIPYME y abogar por el desarrollo económico local y regional, difundiendo y promoviendo los instrumentos provenientes tanto del sector público como de la oferta directa de servicios dirigidos a las pymes y las microempresas locales.

Las tareas que llevan a cabo estas agencias son las siguientes: i) identificar sectores económicos dinámicos para la región que contribuyan a crear nuevas empresas y a mejorar su competitividad mediante la producción de bienes y servicios; ii) brindar o canalizar servicios de asistencia financiera y técnica para la modernización empresarial con el objeto de mejorar la competitividad de las microempresas y pymes de su área de influencia; iii) lograr un incremento del empleo local y mejoras en sus condiciones, y iv) identificar los problemas que hagan necesario reconvertir determinados sectores productivos.

A fines de 2007 estaban en funcionamiento 73 agencias en 22 provincias. En ese año se llevó adelante un Plan de Fortalecimiento de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo, con un presupuesto de 2.163.360 pesos y criterios de asignación variable según el desarrollo relativo de las regiones donde se ubican las agencias.

El programa inició sus actividades en septiembre de 2006; la unidad ejecutora es la SEPYME.

b) Promoción de complejos productivos regionales (clusters) y redes productivas con impacto en el desarrollo regional

Este programa tiene por objetivos promover el desarrollo regional sostenible formulando y llevando a cabo actividades dirigidas a las MIPYME

que constituyan o puedan constituir complejos productivos y fortalecer e integrar los distintos tejidos productivos regionales mediante el fomento del trabajo asociativo entre las empresas, el sector público, las instituciones académicas, y de investigación y desarrollo tanto públicas como privadas.

Los beneficiarios de este programa son grupos asociativos constituidos por empresas legalmente establecidas en la República Argentina. Estos grupos han de estar formados como mínimo por cinco firmas sin vinculaciones societarias entre sí y pueden estar formados por micro, pequeñas y medianas empresas procedentes del sector primario o abocadas a la transformación, la comercialización, el acondicionamiento, el acopio o la prestación de servicios vinculados al sector.

El programa otorga subsidios por un año para financiar al coordinador del grupo según la siguiente escala: el 100% del gasto de los primeros 6 meses y el 50% correspondiente al segundo semestre. El resto lo debe aportar el propio grupo. A su vez, el programa subsidia el 60% de los servicios de asistencia técnica y capacitación y el mismo porcentaje de la compra de maquinaria y herramientas de modo asociativo.

El programa comenzó a funcionar en mayo de 2006 y en 2007 participaban en total 207 firmas, de las que las microempresas representaban un porcentaje significativo. Los grupos asociativos existentes hasta ese año pertenecían a los sectores apícola, avícola, maderero y naval y a las industrias de las esencias, los muebles, la pesca artesanal y el *software*.

La unidad ejecutora de este programa es la SEPYME.

4. Políticas de inversión horizontales

Aunque el número de programas horizontales destinados a promover la inversión represente una minoría del total de programas existentes, su participación en el conjunto de fondos asignados los coloca en un lugar de importancia.

No obstante, bajo el rótulo de políticas de inversión horizontales encontramos cuatro programas que se superponen, en parte, unos con otros.

a) Régimen de Bonificación de Tasas (RBT)

El objetivo de este programa es promover el crecimiento y el desarrollo de las microempresas y pymes por medio de un régimen de bonificación de tasas de interés tendiente a disminuir el costo del crédito, favoreciendo a las MIPYME localizadas en ámbitos geográficos con tasas de crecimiento de la actividad económica y del empleo inferiores a la media nacional.

Para lograr esta meta, el RBT facilita el acceso de las empresas al crédito bancario mediante el otorgamiento de subsidios a la tasa de interés de los préstamos otorgados por los bancos participantes en el programa. La bonificación es diferente según las provincias y varía entre el 25% y el 50% u 8 puntos porcentuales de la tasa de interés, y se aplica la cifra que resulte menor. Los parámetros que rigen los subsidios dependen del grado de desarrollo de cada región o provincia. Asimismo, los préstamos otorgados en el marco de este régimen deben destinarse a financiar capital de trabajo —por un monto máximo para cada empresa de 350.000 pesos a un plazo de 36 meses—, a adquirir bienes de capital por hasta 800.000 pesos o a realizar proyectos de inversión por hasta 1,2 millones de pesos a un plazo máximo de 5 años. La adjudicación de los cupos para las entidades financieras participantes se realiza a partir de licitaciones o mediante la firma de convenios.

Para acceder al subsidio, las pymes deberán ser sujetos de crédito para las entidades financieras que participen del programa.

En lo referido a la ejecución del Régimen de Bonificación de Tasas (RBT), en agosto de 2003 se llevó a cabo la primera licitación en el marco del Programa Estímulo al Crecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, por un monto de 100 millones de pesos para créditos destinados a financiar capital de trabajo. En 2004, se adjudicaron cupos por 260 millones de pesos, mientras que en 2005 esta cifra superó los 452 millones. En 2006, el monto fue de unos 400 millones de pesos y en el primer semestre de 2007 se otorgaron 20.907 créditos a una tasa bonificada por un monto total de casi 147 millones.

Desde el surgimiento del programa hasta fines de 2007, se habían realizado más de 200.000 operaciones por un total de casi 1.300 millones de pesos para financiar bienes de capital, capital de trabajo y proyectos de inversión, bajo las modalidades de licitaciones públicas y convenios con las provincias.

La unidad ejecutora de este programa es la SEPYME.

b) Fondo Nacional para el Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME)

El objetivo del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa es brindar financiamiento a mediano y largo plazo a MIPYME para estimular nuevas inversiones productivas y la consolidación de nuevos proyectos.

El programa ofrece créditos por montos que varían entre 35.000 y 400.000 pesos, dependiendo del proyecto. Asimismo, el plazo máximo de los créditos es de 54 meses, con períodos de gracia de hasta 18 meses incluidos en el plazo total. La tasa de interés, anual y variable, es equivalente al 50% de la Tasa Activa de Cartera General del Banco de la

Nación Argentina —que es de 9,43% a fines de 2007— y utiliza el sistema de amortización francés. Aquellas empresas que cumplen siempre con todos y cada uno de los pagos de las cuotas del capital y los intereses en tiempo y forma reciben una bonificación del 20% sobre los intereses.

Los montos asignados para las convocatorias vigentes varían según el sector de actividad de las empresas: en el caso de la convocatoria general de proyectos, se trata de 40 millones de pesos; para el sector turístico hay 30 millones y para las empresas manufactureras, 10 millones.

En lo que respecta al alcance del programa, durante el primer semestre de 2007 fueron aprobados 25 proyectos por un monto de 8.783.056 pesos, a un promedio de 351.322 pesos por proyecto, lo que representa un aumento del 189% y del 131%, respectivamente, en comparación con el mismo período de 2006[10]. Además, el programa tiene una cartera de buena calidad crediticia, con un nivel de morosidad inferior al 4%.

La unidad ejecutora de este programa, iniciado en septiembre de 2000, es la SEPYME. Los créditos se otorgan por medio del fondo fiduciario creado entre el Banco de la Nación Argentina y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), y el monto global del proyecto asciende a los 80 millones de pesos[11].

c) Programa pymes II y Estímulo pymes

Tanto el Programa Pymes II como el Programa Estímulo Pymes tienen por objetivo otorgar líneas de crédito para financiar proyectos de inversión y adquisición de bienes de capital nuevos y bienes muebles —independientemente de que sean registrables—, de origen nacional, destinados a las distintas actividades económicas comprendidas en los sectores productores de bienes y servicios.

Dadas estas metas, el Programa Pyme II estipula montos de financiamiento de hasta el 85% por valores comprendidos entre los 500.000 y los 5 millones de pesos, pagaderos en un plazo de 5 años a una tasa nominal anual fija del 9%.

El Programa Estímulo Pyme, por su parte, ofrece financiamiento por un monto máximo del 80% del precio de compra, excluido el impuesto al valor agregado (IVA), a una tasa nominal anual del 10,5%. El crédito se puede destinar a adquirir bienes de capital importados —si se demuestra la inexistencia de productores nacionales— o a usos no estipulados con anterioridad, a criterio de la unidad ejecutora del programa, el BICE.

[10] El monto promedio por proyecto aprobado en 2004 fue de 101.436 pesos, es decir, alrededor de un tercio del monto correspondiente al primer semestre de 2007.

[11] El BICE —cuyo único accionista es el Estado— otorga financiamiento de mediano y largo plazo destinado a fomentar la inversión y el comercio exterior.

El crédito tiene un monto mínimo de 250.000 pesos y máximo de 1,2 millones, con un plazo de financiamiento de hasta 5 años.

Son beneficiarias de este programa las microempresas y las pymes de todos los sectores de la actividad productiva, pero quedan excluidas las firmas dedicadas a los servicios financieros.

El monto global para ambos programas es de 20 millones de pesos.

d) Programa Global de Crédito para MIPYME

El objetivo del Programa Global de Crédito para MIPYME, creado en 1992, es profundizar y diversificar la oferta de recursos financieros disponibles para el sector de las microempresas y las pymes, para que puedan efectuar inversiones productivas. Asimismo, un segundo objetivo de este programa es brindarles a estas empresas acceso al crédito de largo plazo, en particular para ampliar su capacidad productiva.

El programa otorga financiamiento a aquellas firmas que realicen actividades en las áreas de producción y prestación de servicios y comercio para que adquieran, sobre todo, activos fijos y, en segundo lugar, dispongan de capital de trabajo. Quedan excluidas del programa aquellas firmas dedicadas a los servicios financieros.

Las beneficiarias son empresas con una facturación anual que no supere el equivalente a 20 millones de dólares.

El programa cuenta con dos líneas diferentes de crédito. La primera es en pesos y otorga financiamiento para proyectos de inversión, entre los que se incluye la adquisición de bienes de capital, compra o refacción de inmuebles y otras erogaciones no corrientes asociadas a dicho proyecto. Se utiliza una tasa fija máxima del 8,9% y un plazo de 3 a 10 años.

La segunda línea es en dólares y comprende préstamos para capital de trabajo, prefinanciación y financiamiento de exportaciones, y adquisición de bienes de capital. El plazo máximo de devolución es de 12 meses, en el caso del financiamiento de capital de trabajo, y de 7 años, con hasta 3 años de gracia, para el pago del capital destinado a adquirir bienes de capital, sujeto a consideración de las entidades financieras. Los créditos son en dólares y a tasa fija, con un límite máximo de un millón de dólares para las microempresas y pequeñas firmas y de tres millones de dólares para las empresas medianas.

La metodología utilizada consiste en la firma de convenios con las entidades financieras participantes del programa que hayan sido seleccionadas de acuerdo con los criterios de solvencia del sistema de calificaciones de riesgo del Banco Central de la República Argentina, que actúa como agente financiero del programa.

Este programa estuvo casi desactivado durante 7 años y en 2006 se modificó su estructura financiera e institucional, lo que le dio un nuevo dinamismo.

En efecto, en 2003 y 2004, el programa solo ejecutó algo más de 300.000 pesos por año, lo que representó el 0,2% y el 0,1%, respectivamente, de los montos asignados. En cambio, en 2006 el monto ejecutado superó los 25 millones de pesos corrientes, lo que representó el 69,1% del crédito vigente. En septiembre de 2007 ya se había agotado el primer tramo de financiamiento del programa, en virtud del cual se otorgaron créditos por alrededor de 600 millones de pesos. Asimismo, considerando la contrapartida aportada por los bancos participantes, el monto total de créditos colocados ascendió a 1.200 millones de pesos. Este monto se tradujo en un total aproximado de 3.200 créditos: más del 70% por un valor igual o inferior a los 300.000 pesos siendo menos significativa la cantidad de créditos otorgados por importes superiores a los 3 millones.

Asimismo, más del 40% de los créditos fueron otorgado a un plazo en torno a los 5 ó 6 años, mientras que casi otro 40% se concentró entre los 3 y los 5 años y el restante 20% se otorgó a plazos que oscilaban de los 6 a los 10 años. El plazo medio ponderado de los créditos otorgados se ubicó en los cinco años.

La distribución de la demanda de créditos por sector indica que el agropecuario obtuvo el 44% del valor de los créditos; las industrias manufactureras, el 23%; y el comercio, el 14%.

El programa es ejecutado por la SEPYME con fondos del BID.

5. Políticas de inversión regionales

Existe un único programa destinado a fomentar la inversión regional —el Programa de Crédito para la Reactivación Productiva—, lo que pone de manifiesto la falta de políticas orientadas a equiparar los niveles de desarrollo existentes en el territorio nacional. Sin embargo, la SEPYME aplica criterios de priorización regional en algunos de sus programas y atenúa, en parte, esta carencia.

El objetivo del programa es fortalecer el desarrollo de las producciones regionales, promoviendo la reactivación mediante créditos al sector privado tendientes a mejorar su funcionamiento operativo y sus sistemas de producción.

El programa ofrece financiamiento para distintas actividades, a saber: i) capital de trabajo; ii) adquisición de activos fijos, y iii) preinversión.

Las características de los créditos varían según el tipo de beneficiario: así, en el caso de los microemprendimientos, el programa financia hasta

el 80% de la inversión, por un monto máximo de 50.000 pesos. En cambio a las pymes se les financia hasta el 70% de la inversión, con un monto máximo de 250.000 pesos para que adquieran activos fijos y de 120.000 pesos, para capital de trabajo y preinversión.

En el caso de las microempresas, el período máximo es de 48 meses, mientras que para las pymes este asciende a los 84 meses. En lo que respecta al plazo de gracia, las microempresas deben pagar la primera cuota del capital como máximo 12 meses después de desembolsado el crédito, mientras que para las pymes este plazo es de 24 meses.

El programa toma como referencia la tasa pasiva del Banco de la Nación Argentina para depósitos a plazo fijo a 30 días, más 2 puntos porcentuales.

Por último, las garantías para acceder a los créditos deben ser reales, con márgenes de cobertura no inferiores al 130% del monto total del préstamo. Por importes menores a los 20.000 pesos, los créditos son a sola firma o con garantías personales, a satisfacción del agente financiero.

La entidad ejecutora del Programa de Crédito para la Reactivación Productiva es el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

6. Políticas de exportación horizontales

Las políticas de exportación horizontales constituyen el único tipo de políticas de exportación para las pymes existentes en el ámbito nacional. Se trata de tres programas llevados a cabo por tres instituciones diferentes.

a) Proargentina II

Los objetivos de Proargentina II —el Programa de Apoyo a la Inserción Comercial Internacional de las pymes Argentinas— son los siguientes: i) diseñar e implementar instrumentos para aumentar la competitividad de las pymes en su marco territorial, apoyando las cadenas de valor y su consolidación en el MERCOSUR, a fin de mejorar la inserción de sus productos en los mercados internacionales; ii) impulsar el desarrollo de esquemas asociativos sectoriales para alcanzar una internacionalización más eficiente de las pymes, y iii) alentar la creación y consolidación de nuevas pymes exportadoras.

Para lograr dichos objetivos, el programa lleva a cabo una serie de actividades específicas, a saber:

- Programa de mejora de la competitividad de las pymes, que brinda asistencia técnica y cursos de capacitación presenciales y a distancia.

- Programa de apoyo a la primera exportación, que apunta a incrementar la participación y competitividad de las pymes en el comercio exterior mediante asistencia técnica orientada a consolidar las empresas como exportadoras. En relación a la cobertura de este programa, durante el primer semestre de 2007 fueron asistidas 43 pymes.
- Portal de promoción de la oferta exportable de las pymes argentinas, que tiene publicado un directorio con unas 8.000 empresas exportadoras de todo el país, donde se detallan sus productos y servicios. Además, el portal ofrece información sobre eventos, misiones, ferias, oportunidades comerciales, perfiles de mercado y enlaces útiles, entre otros.
- Actividades de promoción del comercio exterior. En el primer semestre de 2007 se realizaron 6 rondas de misiones de compradores internacionales, en las que se inscribieron 541 pymes, lo que tuvo como resultado 2.900 reuniones de negocios con 51 importadores de 17 países. Asimismo, durante este período 200 pymes participaron en misiones comerciales al exterior.
- Programa de promoción de grupos exportadores, que en el primer semestre de 2007 les brindó asistencia a 9 grupos, formados por un total de 59 pymes.
- Fortalecimiento de la complementación productiva regional para la exportación.
- Estudios de competitividad sectorial.

El programa Proargentina II —con un plazo de ejecución de enero de 2007 a enero de 2011— depende de la SEPYME y tiene un presupuesto global de 60 millones de dólares.

b) Créditos para la Producción Regional Exportable

Este programa tiene como objetivo brindar asistencia financiera a las empresas radicadas en las provincias argentinas cuya producción muestre perspectivas exportables.

El financiamiento provisto por el programa abarca dos tipos de usos alternativos: prefinanciación de exportaciones y financiamiento de actividades vinculadas a la producción exportable, como preinversión, capital de trabajo y activos fijos.

El monto máximo que se otorga en préstamo es de 150.000 dólares por empresa, a condición de que dicho importe no supere el 70% de la inversión total. Los plazos de amortización son de hasta 180 días

—prorrogables por 90 días adicionales en casos justificados— para los créditos destinados a prefinanciar exportaciones, y de hasta un máximo de 18 meses desde el desembolso del crédito para el financiamiento del apoyo a la producción exportable. La tasa de interés se calcula tomando como referencia la tasa LIBOR y agregándole dos puntos porcentuales.

En el caso de la prefinanciación de exportaciones, se exigen garantías a satisfacción del agente financiero, mientras que en el caso del apoyo a la producción exportable se exigen garantías reales con márgenes de cobertura no inferiores al 130% del monto total del préstamo, a excepción de los créditos de menos de 6.000 dólares, en los que las garantías quedan a discreción del agente financiero.

Los destinatarios del programa son microempresas y pymes exportadoras, productoras o proveedoras de bienes e insumos destinados a la exportación o que formen parte de mercaderías exportables.

La institución ejecutora de este programa es el Consejo Federal de Inversiones.

c) Grupos de Exportadores

El objetivo de este programa es facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los mercados externos.

En pos de lograr esta meta, la Fundación Export.Ar y la Fundación BankBoston forman, organizan y coordinan grupos o consorcios sectoriales de pymes exportadoras[12].

Estas 2 instituciones financian el 100% de los honorarios de un coordinador por grupo durante el primer año; el 75%, el segundo año; el 50%, el tercero; y el 25%, el cuarto. A partir de ese momento, los honorarios del coordinador pasan a ser responsabilidad exclusiva del consorcio.

La cantidad de empresas que puede formar un grupo varía entre un mínimo de 5 y un máximo de 15. La conformación de los grupos depende exclusivamente de las empresas, pues el programa no brinda asistencia alguna en esta tarea.

Aunque el programa está destinado a todo tipo de empresas, en la práctica las firmas que participan en los consorcios son pymes.

---

[12] La Fundación Export.Ar es una institución mixta integrada por el sector público y privado cuyo objetivo es asistir a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por comercializar con eficacia sus productos competitivos en el plano internacional, con miras a ampliar y diversificar sus exportaciones. Con la venta del Bank Boston al Standard Bank en 2007, la Fundación BankBoston pasó a llamarse Fundación Standard Bank. El programa sigue funcionando y pueden consultarse sus resultados en http://www.fstandardbank.com.ar/institucional/inst/sec-idsea/index.php.

El programa comenzó a funcionar en septiembre de 1998, año en que logró formar 3 grupos, que involucraban un total de 30 empresas. En 2005 contaba con 41 grupos que comprendían a 300 pymes y efectuaban exportaciones por un valor de 117 millones de dólares.

E. El sistema de fomento a las pymes en la Argentina

El sistema de fomento a las pequeñas y medianas empresas en la Argentina está en proceso de consolidación, como buena parte de las instituciones que lograron sobrevivir a la profunda crisis del año 2001.

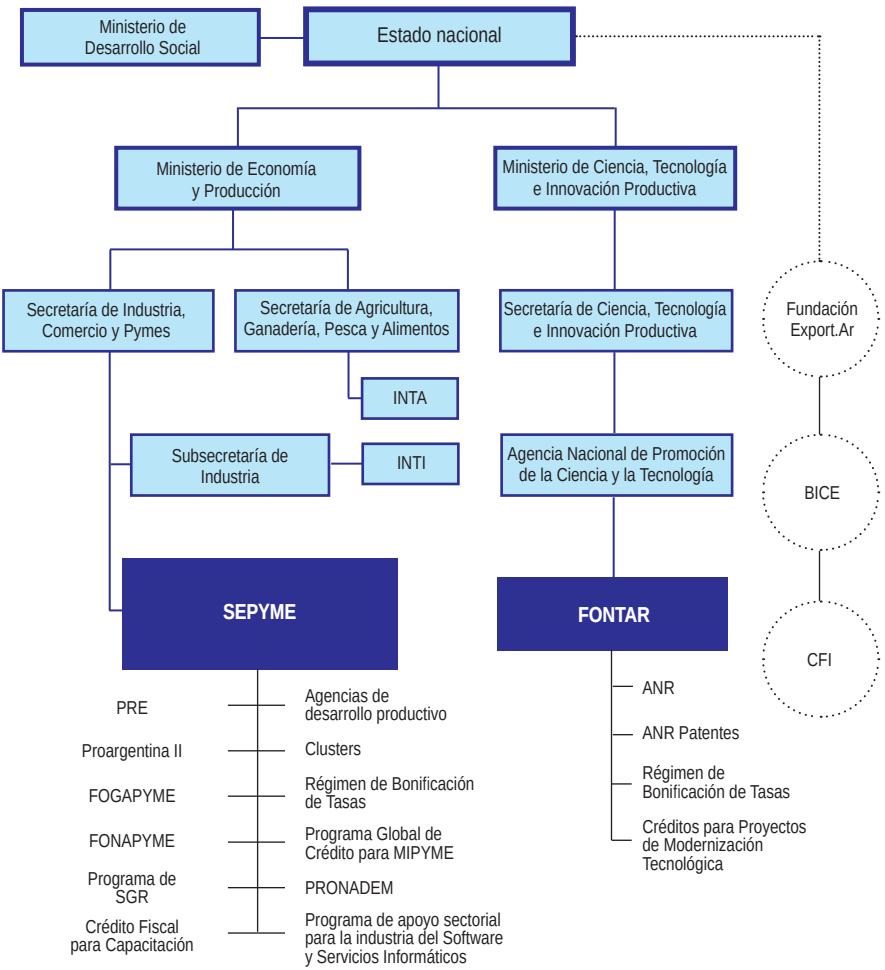
Dos hechos fundacionales dan cuenta del nuevo modelo institucional. En primer lugar, la creación en 1997 de la SEPYME como órgano responsable de la política para este conjunto de empresas. En segundo lugar pero en el mismo período histórico (fines de 1996), se creó la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), que sentó las bases institucionales del nuevo sistema nacional de innovación en la Argentina. En este marco, el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) representa la instancia responsable de canalizar la ejecución de los proyectos de innovación, la gran mayoría de los cuales están diseñados exclusivamente para pequeñas y medianas empresas.

Desde el punto de vista histórico, la consolidación del sistema de fomento a las pymes coincidió con una de las crisis económicas y políticas más profundas de la historia argentina, que puso en tela de juicio muchas de las instituciones construidas en los años previos. A pesar de ello, este modelo de fomento, al menos en sus lineamientos generales, sobrevivió a ese período de crisis y, con algunos cambios y matices, sus dos organismos centrales —la SEPYME y el FONTAR— constituyen aún hoy los pilares institucionales del sistema de promoción a las pymes en la Argentina.

En el gráfico II.1 se presenta un resumen de las instituciones de fomento a las pymes en la Argentina, donde vemos una importante cantidad de organismos públicos nacionales con proyectos específicos para este tipo de empresas. Algunas entidades descentralizadas del Estado nacional, como la Fundación Export.Ar, el BICE o el CFI, son ejemplos de organismos que realizan alguna actividad de fomento específica. También la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación implementa acciones que tienen como meta el desarrollo de los pequeños productores rurales. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social lleva adelante el Programa Calidad de los Alimentos Argentinos (PROCAL). Sin embargo, los más relevantes en cuanto a los recursos aplicados y el impacto productivo son los dos organismos mencionados: la SEPYME y el FONTAR. En primer lugar, la SEPYME

—principal referente de la política pública hacia las pymes y organismo que funcionaba dentro del ámbito del Ministerio de Economía y Producción— tiene, a su vez, otras dependencias que ponen en práctica programas para esas empresas: la Subsecretaría de Industria, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, que asiste a los pequeños productores rurales. En segundo lugar y como parte de la ANPCyT, el FONTAR es la instancia que centraliza los proyectos de innovación.

Gráfico II.1
LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO A LAS PYMES EN LA ARGENTINA



Fuente: Elaboración propia.

1. La Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional

La Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME) tiene como función diseñar, implementar y supervisar las políticas públicas orientadas a impulsar el desarrollo de las MIPYME a fin de avanzar hacia la integración de la estructura productiva de todas las regiones de la Argentina[13]. La SEPYME apunta a favorecer la recuperación del tejido productivo regional, promover el desarrollo sectorial a través de las cadenas de valor, crear nuevas empresas y generar más y mejor empleo.

En diciembre de 2007, la SEPYME tenía el rango de subsecretaría dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Este organismo estuvo sometido a un inusual nivel de inestabilidad durante los 10 años posteriores a su creación, lapso en que sufrió 7 modificaciones de rango institucional y estuvo en manos de 9 responsables distintos.

En 1997, surgió como Área Pyme dentro del Ministerio de Economía y luego pasó a ser la Dirección Pyme en el marco de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería. Más tarde ascendió al rango de Secretaría de Estado —Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa— dependiente de la Presidencia de la Nación. A continuación, la SEPYME volvió al Ministerio de Economía y en 1999 pasó a depender del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos con el rango de secretaría. Dos años más tarde, en 2001, pasó a llamarse Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, en el marco del recién creado Ministerio de la Producción. Por último en 2003, con la desaparición del Ministerio de la Producción, la SEPYME volvió al Ministerio de Economía y Producción, como subsecretaría dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.

Estos cambios muestran la inusual volatilidad de la vida institucional de la SEPYME y dan una idea clara de que, a pesar de haber sobrevivido a la crisis, la falta de un mínimo nivel de estabilidad representó una grave limitación a la capacidad institucional de este organismo para atender las necesidades de las empresas de menor tamaño.

En su diseño original, la SEPYME era concebida como un organismo de segundo piso encargado de proporcionar recursos y supervisar a las instituciones dedicadas a ofrecer servicios directos a las empresas. En la práctica, pasó a ocupar funciones de primer y segundo piso al mismo

[13] Véanse datos más recientes sobre los programas implementados por la SEPYME en [en línea] http://www.sepyme.gov.ar/web/.

tiempo dado que, a raíz de la profunda crisis económica, las instituciones de primer piso estaban muy poco consolidadas, sobre todo en algunas regiones del país. Para poder garantizar su llegada a los usuarios, en ciertos casos asumió el papel de ejecutor directo de las políticas.

Pero la institución nunca dejó de ser un organismo de segundo piso: las principales entidades de primer piso con las que trabajó fueron, por un lado, los bancos que ofrecían los créditos subsidiados por la propia SEPYME y, por otro, la Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo de todo el territorio nacional.

En la etapa inicial del funcionamiento de la SEPYME, los programas implementados tenían un fundamento a todas luces asociado a la idea de fallas del mercado. Algunos programas, como por ejemplo el PRE (puesto en marcha en 1999), el Programa Global de Crédito para MIPYME (existente desde 1992), y el FOGAPYME, el FONAPYME y el Régimen de Bonificación de Tasas —creados en el año 2000 en el marco de la nueva ley pyme— incorporan en su diseño la idea de una intervención destinada a cubrir las fallas en el funcionamiento del mercado, en particular aquellas que tendían a perjudicar a las empresas de menor tamaño[14]. El principal mercado donde se constataba este tipo de problema era el financiero, por lo que la mayoría de los programas creados en esa etapa estaban relacionados con esta problemática.

Por su parte, en los últimos dos años se verifica una gradual modificación del enfoque de intervención hacia una mirada más orientada al cambio estructural sin abandonar por completo el enfoque basado en las fallas del mercado y los programas creados con tal fin. De este modo, como explica Kulfas (2007), el eje principal de la intervención de la SEPYME se aboca a focalizar las herramientas para permitir diversificar la producción, alcanzar un mayor equilibrio entre las empresas que contribuya a una distribución más equitativa de las rentas generadas por las cadenas productivas y lograr el desarrollo de las regiones postergadas. Como se ve, hay un énfasis mayor en los aspectos dinámicos del proceso productivo y, sobre todo, en la reducción de las asimetrías económicas y regionales. El eje conceptual de los nuevos programas tiene que ver, en particular, con la idea de complementariedad entre los agentes y el desarrollo institucional como base para nuevas formas de eficiencia colectiva.

Con estos objetivos, tres programas han desempeñado un papel privilegiado. En primer lugar, la Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, que había sido creada en el marco de la ley pyme de 2000, pero que en los últimos años adquirió mayor relevancia. Según Kulfas

[14] La nueva Ley Pyme hace referencia a la ley 25.300 del año 2000 de fomento para la micro, pequeña y mediana empresa.

(2007), las agencias son, por una parte, un instrumento para acercar las políticas nacionales hacia todos los rincones del país, pero también representan un fin en sí mismas para elaborar e implementar programas de desarrollo local con énfasis en los sectores productivos.

En segundo lugar podemos mencionar el programa de *clusters*, que está asociado a la reconstrucción e integración del tejido productivo nacional para mejorar la equidad regional, desarrollar sectores económicos estratégicos y reafirmar los lazos productivos y sociales quebrados durante la década pasada. El fundamento del programa está vinculado al aumento de la densidad del tejido de las pymes que realizan sus actividades en el seno de complejos productivos (Hecker y Juncal, 2007).

Por último, otra línea de trabajo importante es la de apoyo a los emprendedores por medio del Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor, que combina elementos más tradicionales —como las fallas del mercado en el segmento de las nuevas empresas— con una visión más dinámica de la articulación, como por ejemplo la creación de una Red de Instituciones de Apoyo a los Jóvenes Emprendedores.

La SEPYME tiene a su cargo una gran variedad de instrumentos y programas de fomento productivo. Las principales áreas de actuación y medidas son las siguientes:

- Financiamiento:
  - Créditos a tasas subsidiadas.
  - Financiamiento de la actividad productiva.
  - Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial.
  - Programa Global de Crédito para MIPYME.
  - Sociedades de Garantías Recíprocas.
- Capacitación y asistencia técnica:
  - Capacitación del personal de la empresa.
  - Capacitación asociada a la reestructuración empresarial.
  - Capacitación en comercio exterior.
  - Fortalecimiento de la competitividad por medio del PRE.
  - Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor.
- Desarrollo sectorial y regional:
  - Complejos productivos regionales (*clusters*).
  - Red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo.
  - Programa de apoyo sectorial para la industria del Software y Servicios Informáticos.
- Información estadística:
  - Mapa Pyme.
  - Portal Pro Argentina.

- Comercio exterior:
  - Programa Apoyo a la Primera Exportación.
  - Programa de Apoyo a Grupos Exportadores Pymes.
  - Acciones de promoción comercial.

En 2007, la SEPYME puso en marcha un novedoso programa dirigido a abordar unos de los problemas centrales del diseño y la implementación de las políticas para las pymes: la falta de información sobre los beneficiarios de sus políticas. Se trata del programa Mapa Pyme, que procura aportar nuevos datos e información sobre este segmento de empresas en la Argentina mediante una encuesta trimestral sobre algunas variables clave de la dinámica económica de las empresas de menor tamaño.

Gracias a este instrumento, el proyecto prevé acceder a un mejor conocimiento del universo de las pymes para contribuir a definir una estrategia de fomento para estas empresas.

El proyecto tiene previsto un sistema de encuestas trimestrales que incluirá a unas 10.000 pymes. En marzo de 2007 se realizó una prueba piloto para efectuar los ajustes necesarios en las muestras, formularios y metodologías definidos para las encuestas posteriores. En el mes de junio, 250 encuestadores y 50 supervisores formaron parte de la primera campaña nacional (Gropper, 2007).

La SEPYME administra un solo programa presupuestario —Programa 24. Fomento de las pymes—, que abarca tanto los gastos administrativos de la subsecretaría y de distintas direcciones nacionales a su cargo como programas específicos, por ejemplo el PRE, el Programa Global de Crédito para MIPYME, Proargentina II y los complejos productivos regionales (*clusters*). Tal como se refleja en el cuadro II.11, el programa viene teniendo una evolución presupuestaria creciente, habiendo pasado de 8 millones de pesos ejecutados en el año 2003 a casi 150 millones de pesos en noviembre de 2007. La causa de este cambio no tiene tanto que ver con el presupuesto asignado —que, pese a sufrir algunas modificaciones bruscas, a lo largo del período se mantuvo en torno a los 200 millones de pesos— como con el grado de ejecución de los recursos: en efecto, mientras que en 2003 y 2004 el nivel de ejecución se mantuvo cerca de un ínfimo 3%, después de 2006 llegó a superar el 70% de los fondos disponibles.

El factor primordial de esta evolución presupuestaria se encuentra en los avatares del Programa Global de Crédito (PGC), que se había mantenido casi desactivado durante 7 años y que en 2006 vivió una reestructuración que permitió reactivarlo a toda velocidad. De este modo, mientras que en el período 2003-2005 el nivel de ejecución de este programa permaneció por debajo del 1,5% del crédito vigente, en 2006 creció hasta llegar al 70% y en 2007 alcanzó prácticamente el 100%.

Cuadro II.11
EVOLUCIÓN Y GRADO DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 24. FOMENTO DE LAS PYMES DE LA SEPYME, PERÍODO 2003-2007
(En pesos corrientes y porcentajes)

	2003	2004	2005	2006	2007 [a]
Presupuesto	225 161 277	305 507 497	139 300 833	58 104 105	195 695 691
Ejecución	8 303 566	10 441 019	15 105 564	41 334 598	145 646 890
Grado de ejecución	3,7	3,4	10,8	70,9	74,4

Fuente: Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME).
[a] Información actualizada al 20 de noviembre de 2007.

A su vez, al analizar la fuente de financiamiento del Programa 24. Fomento de las pymes, se verifica una tendencia muy notoria al uso de créditos externos. Del total ejecutado en 2003, casi el 90% se correspondía con fondos del tesoro nacional. En los 5 años siguientes, los recursos de fuentes externas verían un crecimiento significativo hasta llegar al 94% de financiamiento en 2007, según datos acumuladas al mes noviembre.

Sin embargo, el Programa 24. Fomento de las pymes es solo una parte del gasto consolidado de la SEPYME. Como se ve en el cuadro II.12, el gasto presupuestario también comprende el monto correspondiente al programa de bonificación de tasa de interés y otros gastos de carácter extrapresupuestario. De este modo, el gasto consolidado de la SEPYME alcanzó un crecimiento considerable en los últimos años. En efecto, en 2003 la SEPYME gastó en total algo más de 50 millones de pesos corrientes, alrededor del 80% de los cuales eran gastos extrapresupuestarios, como por ejemplo créditos fiscales, el Programa de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) y el FONAPYME. Desde entonces se verifica una evolución creciente del gasto consolidado a partir, sobre todo, del crecimiento del Programa 24. Fomento de las pymes y del programa de Sociedades de Garantía Recíproca, que se debió, en particular, a una mayor demanda de parte de las empresas.

Cuadro II.12
EVOLUCIÓN DEL GASTO CONSOLIDADO DE LA SEPYME
(En pesos corrientes)

	2003	2004	2005	2006
Ejecución del Programa 24. Fomento de las pymes	8 303 566	10 441 019	15 105 564	41 334 598
Bonificación de tasa de interés	2 083 768	1 127 505	6 565 186	11 049 655
Subtotal del gasto presupuestario	10 387 334	11 568 527	21 670 749	52 348 253
Crédito fiscal	12 000 000	4 994 025	8 496 011	8 899 689
SGR	24 642 687	36 777 237	40 123 710	104 475 690
FONAPYME	5 954 726	9 017 859	6 207 568	7 959 941
Subtotal del gasto extrapresupuestario	42 597 412	50 789 122	54 827 289	121 335 320
Total del gasto consolidado	52 984 746	62 357 648	76 498 038	173 719 572

Fuente: Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME).

A fines de 2007 la SEPYME contaba con 340 personas en su estructura, de las cuales solo el 15% era personal de planta y el resto tenía un vínculo laboral mediante un contrato. En el cuadro II.13 se refleja la evolución del personal en el período 2002-2007. De 2002 a 2004 se verifica una gran estabilidad que oscila entra las 210 y las 220 personas, mientras que en 2005 se registra un leve incremento. En los 2 años siguientes, pese a la merma del personal de planta permanente de 51 a 48 personas, se experimenta un importante aumento del personal total, que llegó a 340 personas. Esta suba tiene que ver con el crecimiento general de la SEPYME, pero sobre todo con la creación de nuevos programas o proyectos, como los Complejos Productivos Regionales (unas 30 personas), Mapa Pyme (alrededor de 40 personas) y el PRONADEM (6 personas).

Cuadro II.13
EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DE LA SEPYME
(En número de personas)

Modalidad	2002	2003	2004	2005	2007
Decreto 1184/01	104	95	74	76	49
Planta permanente	58	56	58	51	48
Ley marco	0	8	6	15	71
Proyectos	48	50	81	91	172
Total	210	209	219	233	340

Fuente: Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME).

La SEPYME no registra mecanismos formales y sistemáticos de aprendizaje institucional. En términos de auditoría y control, existen las instancias propias del Estado nacional más las evaluaciones administrativas y de funcionamiento interno de los programas que realiza el BID.

En general, las acciones de aprendizaje institucional asumen un carácter más puntual e informal en el marco de cada programa específico. Para ver la evolución de los programas a lo largo del tiempo, al menos en los últimos dos años, se realizan de manera periódica consultorías externas con especialistas. Por ejemplo, en el Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor (PRONADEM) estos mecanismos de carácter más informal y menos sistemático se traducen en tareas de transferencia de conocimiento, en el vínculo con los consultores del programa y en reuniones periódicas entre los miembros del equipo del programa y referentes externos u otros miembros de la SEPYME. Además, en lo que concierne al seguimiento de los beneficiarios, el elemento principal es la existencia de una base de datos con un formulario electrónico.

Un caso interesante es el del Plan de Fortalecimiento de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo, que cuenta con un presupuesto de cinco millones de pesos. La red es un elemento central del modelo de intervención de la SEPYME, pero su capacidad institucional está muy limitada. El financiamiento previsto establece tres canales de asignación

de fondos: uno orientado al fortalecimiento institucional y operativo de las agencias de las regiones de menor desarrollo relativo; un segundo canal destinado al fortalecimiento operativo de las agencias en las regiones de mejores condiciones económicas relativas; y un tercer canal tendiente a desarrollar la propia red.

Independientemente de estas acciones, el elemento más relevante desde el punto de vista del impacto de las acciones es la inexistencia de un seguimiento sistemático de las empresas asistidas: no hay evaluaciones del impacto en los beneficiarios de modo de ir ajustando los programas en función de los resultados de las acciones realizadas.

En cuanto a la coordinación interinstitucional, la SEPYME desempeña un papel formal en el Consejo de la Producción, que es un espacio de articulación intergubernamental dentro del ámbito del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. El consejo tiene como objetivo promover la coordinación de las políticas en materia de desarrollo productivo en todo el país, analizar los mecanismos de interacción entre las áreas y compatibilizar de manera global las tareas inherentes a la diagramación y la ejecución de los programas asistidos[15]. Además, existen otras instancias puntuales de coordinación interinstitucional, como por ejemplo con el FONTAR en el tema de los *clusters*, pero en un marco de baja interacción general del sistema de fomento.

2. El Fondo Tecnológico Argentino

El Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) nació a fines de 1994 como una iniciativa de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, que logró un primer préstamo del BID para el inicio de sus operaciones, denominado Programa de Modernización Tecnológica (PMT I)[16]. Su objetivo inicial era fomentar las actividades de innovación y modernización tecnológica en las empresas y formular proyectos de ciencia y tecnología en las entidades públicas para que brinden servicios tecnológicos al sector productivo. En sus orígenes, los instrumentos se limitaban a dos líneas de crédito subsidiadas.

A partir de la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (*ANCyT*) en 1996, se amplió el espectro de instrumentos de promoción y el FONTAR pasó a hacerse cargo de la aplicación de la ley 23.877 de promoción y fomento de la innovación tecnológica. De este

[15] Véase más información en [en línea] http://www.consejoproduccion.gov.ar/.

[16] Véanse informaciones más recientes sobre los programas implementados por el FONTAR en [en línea] http://www.agencia.gov.ar/.

modo, en su nueva etapa de vida y a pocos años de su nacimiento, el FONTAR cambió su objetivo y pasó a ser una instancia encargada de racionalizar y centralizar la gestión de los instrumentos disponibles y a enfocar sus acciones de manera prioritaria, aunque no excluyente, en las pequeñas y medianas empresas.

En 1998, el FONTAR da un salto en su escala operativa al incorporar dos nuevos instrumentos de promoción: los programas de crédito fiscal y de conserjerías tecnológicas.

Otro instrumento también incorporado en esa época es el de los subsidios a la demanda para proyectos de pymes aplicados al desarrollo de conocimientos, denominado Aportes No Reembolsables, que fue incluido en un nuevo programa de financiamiento del BID: el Programa de Modernización Tecnológica (PMT II).

A raíz de la grave crisis económica y social de 2001, se produjo una notoria retracción de los proyectos aprobados y los montos transferidos a las empresas. En el año 2000, el FONTAR aprobó proyectos por 30,7 millones de pesos, monto que en 2001 se redujo a 19,1 millones y un año después cayó a 11,2 millones. A partir de 2003 se inicia un período de recuperación en el que se aprueban 331 proyectos por 47,4 millones de pesos. En un contexto de sólido crecimiento económico general, la demanda de financiamiento para innovación tecnológica tuvo un fuerte dinamismo.

En 2006, en el marco de un nuevo financiamiento proveniente del BID por medio del PMT III, se incorporaron nuevas modalidades operativas y nuevas líneas de promoción. El instrumento más novedoso, aunque no dirigido solo a las pymes, es el de los Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC). Se trata de un financiamiento integral de las actividades de investigación, desarrollo y modernización tecnológica donde intervienen grupos de empresas, centros de investigación, gobiernos provinciales y/o municipales y cámaras empresariales vinculados a un aglomerado productivo en una determinada región. En una primera instancia se aprobaron nueve proyectos de distintas cadenas de valor[17].

El FONTAR es una institución que combina funciones de primer y segundo piso. Da subsidios en forma directa, como en el caso de los ANR, y, respecto de los créditos, cumple ambas funciones: opera como banca de segundo piso en los programas del BID, pero como banca de primer piso en lo concerniente a los fondos del tesoro (por ejemplo, el crédito fiscal).

[17] Se trata de los aglomerados forestal maderero en Misiones y Corrientes, metalmecánico en la provincia de Buenos Aires, vitivinícola en la región de Cuyo, farmacéutico en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de maquinaria agrícola en Santa Fe y de salmónidos en Neuquén, entre otros.

El FONTAR financia distintos tipos de proyectos, como por ejemplo de desarrollo tecnológico, modernización tecnológica, gastos de patentamiento, servicios tecnológicos para instituciones o pymes, capacitación, asistencia técnica, conserjerías tecnológicas, incubadoras de empresas, y parques y polos tecnológicos.

Los instrumentos del FONTAR se financian utilizando dos modalidades diferentes: las convocatorias públicas, sobre la base de convocatorias que fijan una fecha límite para la presentación de proyectos, o el sistema de ventanilla permanente sin plazos determinados. En el cuadro II.14 se pueden observar los principales instrumentos clasificados por modalidad.

Cuadro II.14
TIPOS DE CONVOCATORIAS DEL FONTAR, POR INSTRUMENTO, AÑO 2007

Convocatorias públicas	Ventanilla permanente
PI-TEC	ANR Patentes
ANR	Créditos a empresas
Crédito fiscal	Aportes reintegrables a instituciones
Créditos regionales	Créditos para proyectos de modernización
Admisión y evaluación de proyectos	Presentación de ideas de proyectos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR).

En tanto el FONTAR asume como modalidad de intervención la evaluación y el financiamiento de proyectos del sector productivo y no brinda servicios de asistencia directa a las empresas, la evolución del presupuesto y de los montos transferidos al sector privado está claramente asociada a la evolución de los proyectos aprobados. En el cuadro II.15 se presenta la evolución de los proyectos aprobados y los montos comprometidos por el FONTAR, sin incluir la contrapartida privada que muchos programas estipulan como requisito de aprobación. Entre 2002 y 2006 se verifica un crecimiento del número de proyectos —con un pico en 2004— y de los montos transferidos por el FONTAR al sector productivo. En un quinquenio, la cantidad de proyectos se multiplicó por 5, mientras que los montos aprobados se multiplicaron por 10.

Cuadro II.15
EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD TOTAL DE PROYECTOS APROBADOS Y DE LOS MONTOS COMPROMETIDOS, PERÍODO 2002-2006
(En millones de pesos corrientes)

	2002	2003	2004	2005	2006
Cantidad de proyectos	107	331	712	502	529
Monto aportado por el FONTAR	11,24	47,76	190,52	126,09	153

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR).

El FONTAR no es una institución orientada solo a las pymes, pero la mayor parte de sus acciones se dirigen hacia este segmento de empresas. Todos los subsidios que el FONTAR entrega como ANR están focalizados

en las empresas de menor tamaño. En 2004 se aprobaron 482 proyectos de ANR por un monto de 52.010.000 pesos y en 2005 el número de proyectos se redujo a 129, por 10.330.000 pesos. En cuanto a los créditos, en 2005 se aprobaron 165 proyectos por 75.770.000 pesos. Dentro de este total, hay una línea llamada créditos para proyectos de modernización tecnológica, exclusiva para este segmento de empresas. Sin embargo, no fue posible acceder a datos desagregados que permitieran identificar el importe de los créditos dirigidos solo a las pymes.

Desde el punto de vista de las fuentes de financiamiento, el Estado nacional argentino financia parte de la estructura del FONTAR y, sobre todo, aporta el monto de los créditos fiscales transferidos a las empresas. El resto del financiamiento proviene en general de organismos internacionales, en particular de los Programas de Modernización Tecnológica del BID.

A su vez, el costo de la estructura de evaluación es, en promedio, el 0,5% del monto de los proyectos evaluados y entre el 2% y el 3% de los montos de los proyectos aprobados[18].

El FONTAR tiene una estructura operativa interna relativamente acotada y una plantilla de 35 personas que desempeñan diversas tareas (véase el cuadro II.16).

Cuadro II.16
PERSONAL DEL FONTAR, POR TIPO DE TAREA, AÑO 2007

Tipo de tarea	Cantidad de personas
Dirección y coordinación	3
Evaluación	23
Evaluadores técnicos	17
Evaluadores económicos y financieros	6
Administración	9
Total	35

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR).

El equipo interno es el responsable de evaluar y hacer el seguimiento de la mayoría de los proyectos. Se trata de un equipo con una gran estabilidad a lo largo del tiempo, elemento que constituye uno de los principales activos de la institución. A su vez, para los proyectos más específicos existe una red de evaluadores externos procedentes de instituciones científicas públicas. En 2006, del total de los ANR, la mitad de los proyectos fueron evaluados por agentes externos y la otra mitad, por internos. En cambio, en el caso del crédito fiscal, el 90% de los proyectos fue evaluado por la estructura interna. A su vez, existe una comisión ad hoc y ad honórem que revisa los dictámenes de los evaluadores y tiene la potestad de solicitar una segunda evaluación.

[18] El costo de las evaluaciones es de 450 pesos por dictamen en promedio.

Uno de los elementos distintivos del FONTAR es el grado de estabilidad institucional que vivió, en particular a partir de 1997, luego de la creación de la ANCyT. Desde esa fecha, a pesar de los múltiples cambios políticos que atravesó el país, hubo solo dos directores. El segundo, elegido por concurso, provenía de la propia estructura de gestión del programa. En el período 2002-2006 hubo una gran estabilidad en el número de empleados: la estructura interna pasó de 28 a 35 empleados. Desde el punto de vista de la estabilidad laboral, la situación es distinta: además del director, solo 3 miembros de la estructura interna pertenecen a la plantilla permanente, mientras que los restantes 31 tienen un vínculo laboral por contrato.

En cuanto al rango institucional, el FONTAR, una vez integrado a la estructura de la ANPCyT —que a su vez depende de la Secretaría de Ciencia y Técnica— vivió los mismos cambios jerárquicos que tuvo esa dependencia: en 2000 pasó a la Presidencia de la Nación para luego volver al Ministerio de Educación. No obstante y a diferencia de la SEPYME, estos cambios institucionales no afectaron la estabilidad de su personal interno y, por lo tanto, a pesar de los vaivenes políticos, la institución gozó de una sorprendente continuidad y estabilidad a lo largo de los últimos 10 años.

El principal mecanismo de aprendizaje institucional fue la estabilidad de los cuadros técnicos y gerenciales. Un elemento central en este sentido fue aprender a medir y evaluar desde el punto de vista económico y técnico los proyectos con riesgo tecnológico. Este aprendizaje no solo fortaleció la estructura interna sino que se diseminó por toda la red que el FONTAR fue construyendo en sus 10 años de vida: en primer lugar, hacia los evaluadores externos, pero también hacia los bancos con los que operan los créditos subsidiados, que poseen competencias para evaluar el riesgo financiero de un proyecto, pero no el riesgo tecnológico.

En lo que concierne a la realización de estudios de impacto de las acciones, la institución no cuenta con una estrategia de seguimiento de los proyectos que vaya más allá del período de promoción ni realiza estudios sistemáticos del impacto de sus políticas en el sector productivo. Sin embargo, en los últimos años organismos externos al FONTAR llevaron a cabo evaluaciones parciales de dicho impacto[19].

El nivel de coordinación entre el FONTAR y el resto de las instituciones de fomento no es muy alto por tener como marco un sistema de fomento a la producción que está muy fragmentado y no responde a

[19] Véanse Terneus y Marschoff (2002), Carullo y otros (2003), y Chudnovsky y otros (2006a y 2006b).

una política estratégica de desarrollo productivo. Empero, existen casos de mayor interacción, por ejemplo con el FONSOFT, programa en el que confluyen otros organismos en el marco de una política más general instrumentada en los foros de competitividad que lleva adelante la Secretaría de Industria. Con la SEPYME hay algún grado de interacción en el programa PI-TEC, pues esta forma parte de una comisión ad hoc para interactuar en temas relacionados con los *clusters*. En el caso de los ANR Producción más Limpia, es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable la que provee los evaluadores de proyectos. A su vez, hay cierto nivel de coordinación con las autoridades provinciales, que representan la autoridad de aplicación prevista en la ley de innovación y son responsables del lanzamiento y la publicidad de las convocatorias que realiza el FONTAR, además de actuar como ventanillas para la presentación de los proyectos.

F. Evaluación del desarrollo institucional y la eficacia de las políticas

Más allá de algunos antecedentes puntuales, el sistema de fomento a las pequeñas y medianas empresas en la Argentina es relativamente joven. Las principales instituciones encargadas de asistir a este conjunto de empresas tienen unos 10 años de antigüedad. Su desarrollo como sistema coincidió, a su vez, con la crisis económica, política y social más grande sufrida por el país en décadas. A partir de 2003, la Argentina fue recobrando cierto sentido de normalidad en su trayectoria institucional, aunque en una situación de gran fragilidad económica y social.

El primer elemento que debemos tomar en cuenta para analizar el impacto del sistema de fomento en las pymes es que, en un contexto de grandes fluctuaciones macroeconómicas —períodos de depresión seguidos por otros de auge y euforia—, el mayor impacto en las empresas tiene que ver con el comportamiento de las variables agregadas de la economía: la tasa de crecimiento, el tipo de cambio, y la tasa de interés y de inflación, entre otras. En este marco es mucho más difícil determinar la eficacia del sistema de fomento a las pymes.

A pesar de ello, gracias a cuatro años de crecimiento ininterrumpido y cierta estabilidad en las variables macroeconómicas, el sistema fue adquiriendo una configuración específica en cuanto a los instrumentos y programas ofrecidos y los montos transferidos, pero también en lo que hace a definir una estrategia general de política productiva, el tipo de diseño de las políticas y el desarrollo de la capacidad institucional de los organismos dedicados a ese fin.

A fines de 2007, existían en la Argentina 27 programas nacionales de fomento productivo dirigidos a las pequeñas y medianas empresas, que cuentan con una amplia y variada oferta de servicios de apoyo. Los recursos del sistema de fomento tuvieron una evolución creciente en los últimos años: por ejemplo, el gasto de la SEPYME aumentó de 52 millones de pesos en 2003 a 173 millones en 2006. Aun más pronunciado fue el incremento de los fondos del FONTAR —institución de fomento orientada sobre todo, aunque no de manera exclusiva, a las pymes—, que pasó de asignar 11,2 millones de pesos en 2002 a 153 millones en 2006.

En términos de cobertura, no se dispone de información sobre el total de empresas atendidas; sin embargo, existen algunos datos parciales que dan cuenta del proceso en general. En tanto principal institución de fomento a ese segmento de empresas que centraliza la mayor cantidad de instrumentos, la SEPYME es la que tiene una cobertura más amplia (SEPYME, 2007), tal como podemos ver a continuación:

- Quince mil pymes recibieron financiamiento a tasas subsidiadas.
- Desde el año 2000 más de 9.000 pymes recibieron asistencia del Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE) mediante los ANR para certificar sus normas de calidad, el desarrollo de mercados y la ingeniería de sus procesos.
- Desde 2002 casi 400 pymes recibieron financiamiento del FONAPYME para sus proyectos de inversión.
- En 2005 y 2006, 1.000 pymes participaron en actividades de capacitación gracias a los programas de crédito fiscal.
- Cuatro mil pymes recibieron asistencia en los programas de comercio exterior, de capacitación y de primera exportación, consorcios de exportación y misiones comerciales.
- Cerca de 9.000 pymes accedieron al crédito con avales de las SGR.

El FONTAR ofrece una cobertura menor a todas luces, aunque mucho más focalizada en un segmento de empresas específico: las que realizan proyectos de innovación. Durante el quinquenio 2002-2006, se aprobaron en total 2.181 proyectos de innovación tecnológica, que representaron un compromiso por parte del FONTAR de 528.610.000 pesos[20].

En términos generales, la SEPYME representa por su propia definición institucional la instancia de intervención cuya cobertura potencial es el total de las pymes argentinas. Esto la lleva a tener un universo muy amplio, pero un bajo nivel de cobertura en relación con el

[20] Este monto gestionado está enfocado, sobre todo, aunque no de forma exclusiva, en las pymes.

total de las pymes del país. En cambio el FONTAR, que por lejos moviliza menores recursos y llega a un número de empresas mucho más reducido, tiene una población beneficiaria mucho más acotada y una cobertura relativamente más amplia.

Un elemento central que limita el impacto de los programas existentes es la ausencia de una estrategia integral de desarrollo productivo que permita articular las acciones de coyuntura con las medidas de mediano y largo plazo. En efecto, al analizar la lógica de la política dirigida a las pymes, los primeros elementos que sobresalen son la superposición y descoordinación entre los programas y los organismos, la fragmentación de la oferta de servicios y la falta de coherencia entre los programas respecto de una política nacional (Baruj y Porta, 2006). A su vez, y sobre todo en el caso de la SEPYME, parecería haber cierta incongruencia entre la amplitud de los objetivos planteados en el ámbito institucional y la capacidad y los recursos disponibles para la intervención.

Pese a formar parte de una política segmentada, la mayoría de los programas de apoyo a las pymes suelen tener un carácter de tipo horizontal, que no discrimina por tipo de empresa, actividad o región geográfica. Muy asociados a este diseño de política, predominan los instrumentos de subsidios a la demanda, en un esquema congruente con el retiro de la política pública de promoción del lado de la oferta, diseño prevaleciente en los esquemas tradicionales de promoción industrial de la posguerra, del cual sobreviven instituciones como el INTA y el INTI. Surgidos en buena medida como una reacción a las políticas basadas en los modelos de innovación de carácter lineal, los subsidios a la demanda pueden ser muy eficaces para apoyar la actividad productiva de las empresas más dinámicas, pero no tanto para reconvertir la producción de las empresas más rezagadas. Tratar un universo heterogéneo como si todos sus agentes fuesen iguales entraña el riesgo de favorecer de manera sistemática a los que han desarrollado más competencias para expresar sus propias demandas, mecanismo que puede reforzar la heterogeneidad estructural de la economía a causa del sesgado acceso a los recursos por parte de las empresas más competitivas (Stumpo, 2007).

El predomino de este diseño de política productiva para las pymes de la Argentina no está disociado de su modo de financiamiento. En efecto, la difusión creciente de un tipo de política de carácter horizontal, orientada a los temas de gestión y competencias tecnológicas, con un sesgo hacia el comercio externo, está vinculada al creciente peso que vienen teniendo algunos organismos internacionales de crédito en el financiamiento de las políticas para las pymes. En el caso argentino, el organismo que desempeña un protagonismo excluyente es el BID, que,

por medio de sus Programas de Modernización Tecnológica (PMT I, PMT II y PMT III), financia la amplia mayoría de los programas gestionados tanto por la SEPYME como por el FONTAR.

Según la mirada de los propios gestores de los programas, el financiamiento del BID presenta algunas ventajas sobre el financiamiento del presupuesto nacional: mecanismos de ejecución presupuestaria más ágiles en términos de contratación y compras, mecanismos más estrictos de contabilidad y control que ordenan la gestión presupuestaria y limitan la discrecionalidad, y una mayor certidumbre acerca de la duración de los programas, entre otras. La contrapartida es cierta rigidez en el diseño de los programas y, sobre todo, el predominio de una visión orientada a la demanda, que impide que los programas se involucren más desde el lado de la oferta y de esta forma ejerzan un mayor impacto en el sector productivo. Sin embargo, hay dos elementos que matizan la afirmación previa. En primer lugar, el BID no tiene un modelo con una definición completa, sino una tendencia general a priorizar las soluciones de mercado sobre la planificación pública y, en este contexto, a restringir el financiamiento de las instituciones públicas. En segundo lugar, el diseño de las políticas para las pymes no responde necesariamente a la mirada de un agente externo que provee financiamiento, sino que ese condicionamiento se cruza, como ya se mencionó, con la ausencia de un enfoque estratégico por parte del Estado argentino para fijar otro modelo de política.

A pesar de este diagnóstico general, existen algunos elementos más auspiciosos y el más novedoso y estimulante que hallamos en la política productiva es la aparición de nuevas iniciativas que se proponen superar el marco del agente individual como sujeto de la política y adoptar, en cambio, sistemas de *clusters* o cadenas productivas como ejes articuladores de los programas. Tal perspectiva permite una intervención más directa en el territorio, basada en la interacción de las empresas con las instituciones de apoyo, las cámaras empresariales, las universidades y los gobiernos locales, que pueden ser muy relevantes para reconstruir el tejido productivo gravemente afectado por la crisis y también para dar pasos firmes hacia modelos asociativos que permitan nuevos esquemas de cooperación e integración productivas a fin de brindarles sustento a estrategias competitivas más audaces. Esto supone, a su vez, un desafío al carácter pyme de tales iniciativas, ya que pierde cierta relevancia el tamaño de las empresas como sujeto de la política.

En este tipo de iniciativa se inscribe el programa Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional de la SEPYME, pero también el programa Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC) del FONTAR que, si bien no es exclusivo para pymes y por ello no fue incluido en la matriz de programas analizados,

les otorga un papel protagónico[21]. Estas iniciativas marcan una nueva generación de políticas productivas en la Argentina. Sin embargo, pese a su carácter muy incipiente, los escasos recursos asignados y en algunos casos una definición de *cluster* o cadena muy difusa, estos programas constituyen hasta ahora pasos auspiciosos pero de alcance limitado.

El desarrollo de la capacidad institucional constituye otro elemento fundamental para evaluar la eficacia del sistema de fomento de las pymes en la Argentina, ya que de ella depende, en buena medida, la implementación exitosa de las políticas. En un trabajo reciente llevado a cabo para el BID, Angelelli, Moudry y Llisterri (2006) analizan la capacidad institucional para formular políticas de fomento para las pymes en América Latina y elaboran una serie de indicadores que permiten examinar 17 instituciones de distintos países de la región. En el caso de la Argentina, se toma como referencia la SEPYME y el resultado de la evaluación es una capacidad institucional moderada ubicada detrás de los tres casos de capacidad elevada: el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) del Brasil, el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) de Chile y la *Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa* (CONAMYPE) de El Salvador.

A su vez, del análisis de capacidad institucional que se hizo en este trabajo surgen otros elementos. En primer lugar, la estabilidad institucional constituye un aspecto de suma importancia. Como se mencionó en la sección D, existe un marcado contraste en este rubro entre la SEPYME y el FONTAR: mientras que la primera tuvo en una década siete cambios de rango institucional y nueve del principal cargo directivo y de su núcleo inmediato, el FONTAR fue un ejemplo de estabilidad institucionalidad a pesar de las fuertes turbulencias políticas durante los años de mayor crisis. El diseño de la ANPCyT, como órgano con cierta independencia de la línea política, representó un resguardo frente a las continuas modificaciones institucionales de los últimos años. No fue el caso de la SEPYME, que quedó expuesta a una extrema fragilidad institucional.

En segundo lugar, se registra un nivel relativamente bajo de coordinación interinstitucional. La ausencia de una estrategia de fomento productivo más amplia y consistente limitó la sinergia y la articulación entre los organismos con programas de fomento complementarios y, en algunos casos, competitivos.

[21] También existen programas provinciales de este tipo, aunque con un presupuesto y una cobertura más limitados que los de los programas nacionales, como por ejemplo, el programa Distritos Productivos del Ministerio de la Producción de la provincia de Buenos Aires y Cadenas Productivas de Córdoba de la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC).

En tercer lugar, otro inconveniente del sistema de fomento es la debilidad de algunos de sus actores. Por ser instancias descentralizadas de los programas, las instituciones locales de apoyo, en particular, tienen fuertes debilidades para actuar como organismos de primer piso, característica que llevó a la SEPYME a cumplir tales funciones para poder ejercer un mayor impacto, aun cuando su función sea la de institución de segundo piso.

Por último pero no menos importante, el aprendizaje institucional es un aspecto crítico. En el caso del FONTAR, su estabilidad institucional jugó un papel muy positivo en este sentido al formar un equipo de evaluación y gestión que fue haciendo un proceso acumulativo a lo largo del tiempo. Sin embargo, existe un marcado punto flaco en todo el sistema de fomento: la ausencia de instrumentos sistemáticos, independientes e integrales destinados a evaluar el impacto de los programas vigentes. Esta falta de información sobre el resultado de las acciones emprendidas constituye el principal elemento que limita el aprendizaje institucional. La existencia de estudios parciales de impacto, como en el caso del FONTAR, o de instancias más informales de aprendizaje, como en la SEPYME, son elementos positivos, pero contribuyen solo de manera restringida al diseño y la implementación de políticas más eficaces.

Un elemento complementario de la evaluación directa del sistema es la existencia de información estadística y de estudios sobre la realidad de las empresas de menor tamaño y su evolución a lo largo del tiempo. En este sentido, existen dos iniciativas recientes que realizan un aporte significativo: el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el programa Mapa Pyme, iniciativa de la SEPYME orientada a contar con un instrumento de información dinámica cualitativa y cuantitativa sobre las pequeñas y medianas empresas obtenida mediante una encuesta trimestral.

G. Conclusiones

Durante el período 2003-2007, la mayoría de los indicadores de la conducta y el desempeño de las pequeñas y medianas empresas —tasa neta de creación de firmas, empleo y exportaciones, entre otros— arrojaron un saldo muy positivo que refleja el acelerado proceso de crecimiento de la economía argentina posterior a la crisis de 2001 y 2002. El cambio en los precios relativos derivado de una persistente devaluación real de la moneda argentina y, en este marco, la recomposición de la demanda interna y, sobre todo, del consumo constituyeron factores importantes en la recuperación del mercado interno y, con él, de un entramado de pymes que había sufrido con mucha intensidad el régimen previo de apertura y atraso cambiario.

No obstante, tal aceleración del crecimiento económico no redundó en un proceso de cambio estructural. En un marco de fuerte heterogeneidad y debilidad de los entramados productivos locales, no se registran cambios de relevancia en la estructura productiva local, la sustitución de insumos importados o la conducta innovadora de las firmas. En este contexto, existen fuertes limitaciones para profundizar el dinamismo productivo y a su vez lograr una inserción internacional más agresiva en los segmentos de mayor complejidad tecnológica de las cadenas globales de valor.

La política hacia las pymes es un buen instrumento para propiciar esta meta. La creación en los últimos 10 años de un sistema de fomento enfocado en este segmento de empresas abre oportunidades para subsanar las debilidades estructurales de la economía argentina y cambiar el perfil de especialización productiva que tiene el país.

A partir de una revisión de los programas implementados y de un análisis de la capacidad institucional de los sistemas de apoyo se puede llegar a un conjunto de conclusiones sobre el desempeño del sistema de fomento a las pymes.

En primer lugar, tal como se vio en la sección previa, los recursos financieros transferidos a las empresas no parecen ser un tema crucial. La debilidad del sistema parecería estar más vinculada con la capacidad institucional o el diseño de las políticas que con una grave restricción de los recursos. Sin embargo, el hecho de abordar ambas cuestiones plantea para el futuro una exigencia en este sentido, sobre todo en las fuentes de financiamiento. En el caso argentino, el financiamiento de los programas por parte de los organismos internacionales de crédito es demasiado alto, en detrimento del compromiso presupuestario directo del Estado nacional, elemento que juega un papel relevante tanto en términos de la capacidad institucional como del diseño de los instrumentos.

Por otro lado, desde el punto de vista de la capacidad institucional, hay dos elementos críticos. En primer lugar, la falta de evaluación de los programas existentes: de hecho, no existen mecanismos sistemáticos e integrales que permitan conocer el impacto real de las políticas. La existencia de estudios de impacto parciales o de mecanismos de aprendizaje informales resulta a todas luces insuficiente para dotar a la política de una mayor eficacia. En segundo lugar, hay un problema de estabilidad institucional que se evidencia sobre todo en la SEPYME. Distinto es el caso del FONTAR, que, por tener un formato de agencia independiente, logró amortiguar las consecuencias de los cambios institucionales gracias a la continuidad del núcleo responsable de los aspectos técnicos y la gestión.

En lo que concierne al diseño de las políticas, la enorme mayoría de los programas están basados en el financiamiento —créditos o subsidios— de los proyectos presentados por las propias empresas. Del lado de la oferta no existe un involucramiento mayor que permita avanzar hacia políticas más audaces en términos de su complejidad tecnológica y la capacidad de resolver problemas de mayor envergadura. Esta modalidad de intervención horizontal basada en los subsidios a la demanda refleja, a su vez, ciertas debilidades en las competencias de intervención, dado que tales políticas de oferta tienen un umbral también más alto en lo que respecta a los requerimientos institucionales (recursos humanos y financieros).

Al mismo tiempo, se observa que en los últimos años comenzaron a aparecer iniciativas novedosas, como el programa de complejos productivos regionales (*clusters*) de la SEPYME o el PI-TEC del FONTAR, que implican un cambio respecto al sujeto de las políticas: los beneficiarios ya no son firmas individuales sino conglomerados o redes de empresas e instituciones locales. Esta modificación permite nuevas formas de intervención en el territorio, pues se abordan no solo las debilidades competitivas individuales sino que se promueve el desarrollo de mecanismos de cooperación y complementariedad que permiten mejorar la eficiencia colectiva. Sin embargo, estas nuevas iniciativas todavía tienen un carácter incipiente y operan a una escala reducida.

Por último, la política hacia las pymes presenta debilidades desde el punto de vista estratégico, pues tiene una reducida capacidad para priorizar actividades productivas y regiones geográficas. Si se avanza en la definición de algunos criterios generales de planeamiento estratégico, se podrían jerarquizar las intervenciones sobre el entramado productivo y lograr una mejor articulación entre los distintos programas e instituciones y con el resto de las políticas públicas que afectan la evolución de las actividades productivas.

Bibliografía

Angelelli, P., R. Moudry y J.J. Llisterri (2006), "Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina", Washington, D.C., *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Anlló, G. y F. Peirano (2005), "Una mirada a los sistemas nacionales de innovación en el Mercosur: análisis y reflexiones a partir de los casos de Argentina y Uruguay", *serie Estudios y perspectivas*, N° 22 (LC/L.2231-P), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.05.II.G.11.

Aspiazu, D. (1989), "La promoción a la inversión industrial en la Argentina 1974-1987", *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, D. Aspiazu y B. Kosacoff (comps.), Buenos Aires, Centro Editor Buenos Aires.

Baruj, G. y F. Porta (2006), "Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur", *documentos de proyectos*, Nº 7 (LC/W.7), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Becattini, G. y E. Rullani (1996), "Sistemas productivos locales y mercado global", *Información comercial española* (ICE), N° 754, junio.

Caresani, C. (2007), "Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa", *Revista desarrollo pyme*, N° 1, Buenos Aires, abril.

Carullo, J.C. y otros (2003), "Programa de conserjerías tecnológicas. Evaluación y recomendaciones", *Documento de trabajo*, N° 11, Buenos Aires, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (REDES).

Crespo Armengol, E. (2006), "Evolución reciente de las exportaciones pymes en Argentina. Debate para una mejor inserción externa", *documentos de proyectos*, Nº 102 (LC/W.102), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Chudnovsky, D. (1999), "Políticas de ciencia y tecnología y el Sistema Nacional de Innovación en la Argentina", *Revista de la CEPAL*, Nº 67 (LC/G.2055-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

Chudnovsky, D. y A. López, (1995), "Política tecnológica en la Argentina: ¿Hay algo más que *laissez faire*?", *Documento de trabajo*, Nº 20, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), agosto.

Chudnovsky, D. y otros (2006a), *Programa de aportes no reembolsables del FONTAR: una evaluación de sus beneficios sociales a través de estudios de casos*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).

___ (2006b), *Evaluating a program of public funding of private innovation activities. An econometric study of FONTAR in Argentina*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).

Dosi, G. (1982), "Technological paradigms and technological trajectories. A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change", *Research Policy*, vol. 11, Nº. 3, junio.

Edquist, C. (1997), *Systems of Innovation: Technologies*, *Institutions and Organizations*, Londres, Pinter Publishers.

Gropper, D. (2007), "Mapa pyme: monitoreo aplicado a pequeñas y medianas empresas", *Revista desarrollo pyme*, N° 2, Buenos Aires, octubre.

Gutman, V., A. López y D. Ubfal (2006), "Un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas: los foros de competitividad", *Documento de trabajo*, N° 28, Buenos Aires, Fundación CENIT, diciembre.

Hecker, J. y S. Juncal (2007), "Los complejos productivos regionales. Cuestiones teóricas y aproximación a un plan de desarrollo", *Revista desarrollo pyme*, N° 1, Buenos Aires, abril.

Kosacoff, B. y A. Ramos (2005), "Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina", *documentos de proyectos*, Nº 70 (LC/W.70), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Kulfas, M. (2007), "Políticas de apoyo a las pymes y el desarrollo regional. Programa de trabajo de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional", *Revista Desarrollo pyme*, N°1, Buenos Aires, abril.
Leon, C. (2007), "El Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) a diez años de la creación de la agencia", *ANPCYT, 10 años*, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), julio.
Lundvall, B. (1992), *National System of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publilshers.
Nelson, R. (1993), *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Nueva York, Oxford University Press.
Nelson, R. y S. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Harvard University Press.
OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992), *Technology and the Economy. The Key Relationship*, París.
Piore, M. y Ch. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books Publishers.
Rojo, S., D. Schlesser y S. Rotondo (2007), "El impacto de las exportaciones argentinas en el empleo desde fines de los '90: ¿ha cambiado algo luego de la devaluación?", *Serie estudios, trabajo, ocupación y empleo*, N° 6, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
Salvatore, N. (2007), "Un cambio de estructura en el financiamiento a pymes. El programa global de crédito", *Desarrollo pyme*, N° 2, Buenos Aires, octubre.
SEPYME (Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional) (2007), *Informe de gestión. Primer semestre de 2007*.
Stumpo, G. (2007), "Políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en América Latina: situación actual y desafíos", *Desarrollo pyme*, Nº 1, Buenos Aires
Terneus, A. y C. Marschoff (2002), "Indicadores de impacto del Programa Modernización Tecnológica en el contexto nacional e internacional", inédito.
Yoguel, G. y V. Robert (2007), "Pymes en el Mercosur: rasgos estructurales, reacciones de los agentes frente al cambio de incentivos y desarrollo de políticas públicas", inédito.
Williamson, J. (1990), *Latin American Adjustment. How Much has Happened?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

Capítulo III

El sistema de fomento a las micro y pequeñas empresas en el Brasil

Marco Crocco [1]
Fabiana Santos [2]

A. Introducción

En el Brasil, el debate sobre la importancia de las micro y pequeñas empresas (MPE) para el desarrollo económico adquirió relevancia en la década de 1980. Uno de los resultados de este cambio de postura fue la inclusión de tres artículos en la Constitución Federal de 1988, a saber: el artículo 146, inciso III, acápite d), que establece normas generales en materia tributaria y define un "tratamiento diferenciado y preferencial para las micro y pequeñas empresas"; el artículo 170, inciso IX, que dispone un "tratamiento preferencial para las pequeñas empresas brasileñas de capital nacional", y el artículo 179, que instituye un "tratamiento jurídico diferenciado (para las micro y pequeñas empresas), con miras a incentivarlas mediante la simplificación de sus obligaciones administrativas, tributarias, previsionales y crediticias o mediante su eliminación o reducción por ley".

[1] Profesor adjunto del Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR) / Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: crocco@cedeplar.ufmg.br.
[2] Investigadora asociada del Centro de Desarrollo y Planificación Regional (CEDEPLAR) / Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: fabiana@cedeplar.ufmg.br.

No obstante, recién a mediados de los años noventa se retomó el interés por las MPE en virtud de la enmienda constitucional Nº 06/95 que modificó la redacción del citado artículo 170, confiriendo "tratamiento preferencial a las pequeñas empresas constituidas de acuerdo a las leyes brasileñas, con sede y administración en el país". Posteriormente se establecieron otros mecanismos de apoyo mediante la reglamentación de los artículos constitucionales —ley 9.317/96, conocida como ley federal del simple, que ordenó el tratamiento tributario diferenciado de las MPE— y la ley 9.841/99, conocida como estatuto de la micro y pequeña empresa, que reguló aspectos como la previsión social, las relaciones laborales, las líneas de crédito específicas para el sector y para las actividades de investigación, desarrollo e innovación y dispuso la creación del Foro Permanente de Micro y Pequeñas Empresas.

Lo anterior no puede disociarse de las reformas liberalizadoras implementadas dura y enérgicamente y de sus consecuencias, que plantearon grandes retos para la supervivencia de las empresas nacionales y, sobre todo, de las MPE. La base del ajuste microeconómico a que ellas dieron lugar fue, primero, aumentar la productividad mediante la contracción acentuada del empleo —tasas de crecimiento muy bajas o negativas, así como precarización e incremento del trabajo informal—, a fin de compensar el lento crecimiento del producto. En segundo lugar, los sectores con ventajas comparativas estáticas, esto es, los de uso intensivo de recursos naturales y escala, pero escasa capacidad de agregar valor y bajo potencial de generación de empleo, fueron los más favorecidos con el nuevo modelo de desarrollo. Por último, el peso que adquirió la función financiera en las actividades empresariales durante un largo período en que se registraron altas tasas de inflación contribuyó a reducir el dinamismo productivo, ya que debido al alza de las tasas de interés las decisiones de inversión se orientaron al ámbito de las finanzas en detrimento de la producción, que presentaba mayor riesgo y menor rentabilidad. Sin duda, los costos de la reestructuración desencadenada por el nuevo modelo fueron significativos: desmantelamiento de algunos segmentos industriales, pérdida de puestos de trabajo, cierre de empresas y reducción de la capacidad de arrastre de la industria respecto de los demás sectores. En consecuencia, el apoyo a las MPE dentro del marco neoliberal surgió como una alternativa para crear puestos de trabajo —los cuales estaban cada vez más escasos debido a la racionalización, subcontratación y disminución del número de grandes empresas en que se había traducido el ajuste— y reactivar las redes productivas tradicionales de uso intensivo de mano de obra. Sin embargo, dadas las condiciones macroeconómicas prevalecientes en los años noventa y la falta de políticas orientadas al sector productivo, el apoyo a las MPE no tuvo los efectos previstos.

Recién en 2003, tras la elección del Presidente Lula, comenzaron a concretarse pequeñas alteraciones del modelo de desarrollo, sobre todo la instauración de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE). Pese a que se conservaron las políticas macroeconómicas del gobierno anterior, se le asignó especial importancia a la política industrial como instrumento esencial para promover el desarrollo económico.

En general, la definición y coordinación de las políticas relacionadas con las MPE se centraron en el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) por medio del Foro Permanente de Micro y Pequeñas Empresas, que congrega a los órganos gubernamentales y no gubernamentales pertinentes. Cabe destacar que el esfuerzo por centralizar la coordinación no impidió la adopción de políticas de apoyo por parte de otras entidades estatales, entre ellas el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) y la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), y no gubernamentales como el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), las federaciones de las diversas industrias y sus órganos conexos.

B. Características de las micro y pequeñas empresas brasileñas[3]

1. Definición de micro y pequeña empresa

En el Brasil no existe una definición única para las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, aceptada por las diversas instituciones y estudios y que sirva de base para la aplicación de políticas. Este es un problema central, ya que el hecho de encuadrar a las empresas en una taxonomía determinada facilita su acceso a diversos programas de apoyo como créditos, promoción de las exportaciones y esquemas tributarios, entre otros.

Morais (2005) demostró que existen dos indicadores básicos para clasificar a las empresas según su tamaño: número de personas empleadas e ingreso anual bruto. Generalmente, el primero se utiliza en los estudios económicos destinados a caracterizar el desempeño de las MPE, mientras que el segundo se usa para evaluar las condiciones necesarias para incorporarlas a los programas de crédito, incentivos fiscales y tributación

[3] A lo largo de la presente sección y de las siguientes, en algunas oportunidades se hace referencia a valores en reales. Para mayor claridad del lector, las tasas de cambio medio anual del real respecto del dólar son las siguientes: año 2000: 1,829; año 2001: 2,350; año 2002: 2,920; año 2003: 3,077; año 2004: 2,925; año 2005: 2,434; año 2006: 2,175; año 2007: 1,947; año 2008: 1,834.

simplificada. Además, aunque exista un solo parámetro de clasificación, existen diversos métodos para establecer los límites de las categorías pertinentes. En 2005, una microempresa se definía como aquella cuyo valor máximo de facturación bruta anual oscilaba entre los 433.000 y los 900.000 reales según el estatuto de las MPE y el fondo de garantía del BNDES, respectivamente.

La importancia del tema radica en que afecta tanto a las empresas como a las políticas públicas orientadas a las MPE. Desde el punto de vista de las primeras, provoca incertidumbre y contribuye a crear una asimetría competitiva entre las firmas. Por una parte, la ausencia de un marco institucional claramente definido entorpece la planificación empresarial. El hecho de que ciertas instituciones consideren que una entidad determinada califica como microempresa y otras no les dificulta el acceso a las fuentes de financiación, las estimaciones de costos y la planificación estratégica. Por otra, la asimetría entre las empresas obedece a que, según su tamaño, pueden utilizar diversos mecanismos de fomento como reducción de los impuestos, créditos o subsidios a la exportación. Así, una empresa cuya facturación en 2005 fue de 500.000 reales sería una microempresa elegible para acceder a los fondos del BNDES, pero no a las líneas de crédito del Banco del Brasil y la Caja Económica Federal.

En cuanto a la gobernabilidad pública orientada a las MPE, los numerosos criterios existentes dificultan el diálogo entre las diversas instituciones de apoyo y obstaculizan la implementación y coordinación de las políticas públicas como es el caso de aquellas de carácter industrial y regional. Por consiguiente, es importante unificar dichos criterios para garantizar que el marco institucional quede bien definido y enfocado.

La ley general de las micro y pequeñas empresas (ley complementaria 123/06) estableció los límites para los incentivos tributarios y el apoyo gubernamental a las MPE. También adoptó las definiciones del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para todas las políticas e instrumentos relacionados con el comercio exterior. Pese a este nuevo marco normativo, en el Brasil continúa existiendo una amplia gama de criterios de definición, especialmente en cuanto a la financiación y fomento de la innovación[4].

[4] Para la FINEP y el BNDES, las microempresas son aquellas cuyo ingreso bruto operativo (IBO) es igual o inferior a los 1,2 millones de reales, mientras que el de las pequeñas empresas oscila entre este monto y los 10,5 millones. En cambio, de acuerdo con la ley general de las micro y pequeñas empresas, el IBO de las primeras debe ser igual o inferior a los 240.000 reales y, en el caso de las segundas, varía entre 240.000 y 2,4 millones.

2. Número de establecimientos

Según datos del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), en 2005 había 2.096.121 MPE definidas —de acuerdo con la clasificación elaborada por el SEBRAE[5]— sobre la base del número de empleados (véase el cuadro III.1). De este total, 1.799.501 eran microempresas, lo que equivale al 83,7%. La mayoría de estos establecimientos (aproximadamente un 46%) pertenecía al ámbito del comercio, seguido del sector de servicios (38,3%), la industria (12,2%) y, por último, la construcción civil (3,3%).

Cuadro III.1
BRASIL: NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD Y TAMAÑO, 2005

Tamaño	Comercio	Servicios	Industria	Construcción	Total
Micro	830 048	689 766	219 620	60 067	1 799 501
Pequeña	119 300	127 669	40 492	9 159	296 620
Mediana	8 124	14 943	8 524	1 780	33 371
Grande	4 312	13 251	1 609	242	19 414
Total	961 784	845 629	270 245	71 248	2 148 906

Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas/Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (SEBRAE/DIEESE), *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*, Brasilia, julio de 2007.

Nota: Incluye solamente los establecimientos que tienen empleados.

Como puede observarse en el cuadro III.2, la evolución reciente de las MPE puede considerarse satisfactoria, sobre todo en cuanto al incremento del número de pequeñas empresas. Entre 2001 y 2005, la tasa de crecimiento de este tipo de establecimientos en el Brasil alcanzó un 18,6%. Cabe señalar que a lo largo del período analizado el aumento de las microempresas fue ligeramente inferior (17,6%) a la media nacional, mientras que el de las pequeñas fue casi seis puntos superior (24,7%).

[5] Según la definición del SEBRAE, las microempresas de la industria y la construcción emplean entre 1 y 19 personas, y las del comercio y los servicios, entre 1 y 9. En cambio, las pequeñas empresas tienen de 20 a 99 empleados en el primer caso y de 10 a 49 personas en el segundo. No obstante, el Catastro Central de Empresas (CEMPRE) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) considera cuatro categorías de tamaño por sector: de 0 a 4, de 5 a 19, de 20 a 99 y de más de 100 empleados. Las fuentes primarias de las bases de datos del SEBRAE y del CEMPRE son similares, pero dado que el primero solo considera las empresas situadas en áreas urbanas y que poseen empleados, su fuente de información es mucho más restringida que la del CEMPRE. La caracterización de las MPE brasileñas realizada en este trabajo incluye algunos datos elaborados por el CEMPRE, siempre y cuando permitan comprender mejor la dinámica que las orienta.

Cuadro III.2
BRASIL: TASA DE CRECIMIENTO DEL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS SEGÚN TAMAÑO, 2001–2005
(En porcentajes)

Año	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
2002	5,1	5,9	3,9	4,5	5,2
2003	2,9	3,9	3,6	3,0	3,0
2004	4,2	7,0	6,3	6,9	4,6
2005	4,4	5,8	5,2	6,1	4,6
2001-2005	17,6	24,7	20,3	22,1	18,6

Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas/Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (SEBRAE/DIEESE), *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*, Brasilia, julio de 2007.

Nota: Incluye solamente los establecimientos que tienen empleados.

3. Evolución del empleo y las remuneraciones

En 2005, las MPE eran responsables de 12.615.660 empleos formales, es decir, un 52% del total de este tipo de ocupaciones en el Brasil, lo que reafirma el papel central que desempeñan en materia de generación de empleo (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.3
BRASIL: NÚMERO DE EMPLEADOS SEGÚN TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO Y SECTOR DE ACTIVIDAD, 2005

Tamaño	Comercio	Servicios	Industria	Construcción	Total
Micro	2 446 701	1 969 548	1 216 148	283 972	5 916 369
Pequeña	2 131 645	2 523 359	1 658 372	375 915	6 699 291
Mediana	554 341	1 024 002	1 768 599	341 463	3 688 405
Grande	872 502	4 983 853	1 979 893	244 045	8 080 293
Total	6 005 189	10 510 762	6 623 012	1 245 395	24 384 358

Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas/Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (SEBRAE/DIEESE), *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*, Brasilia, julio de 2007.

El cuadro III.4 ilustra la incidencia del empleo de las MPE en los diversos sectores. Es posible observar la relevancia del papel que desempeñan estas empresas en el sector del comercio, ya que en 2005 generaron un 76,2% del empleo formal. Además, fue el único sector en que la participación de las microempresas superó la del segmento de pequeñas empresas. En cuanto al sector de servicios y la industria, las MPE representan en promedio un 43% del empleo (el 42,7% y el 43,4%, respectivamente), mientras que en la construcción civil la cifra alcanza al 53%.

Cuadro III.4
BRASIL: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS SEGÚN TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO Y SECTOR DE ACTIVIDAD, 2005
(*En porcentajes*)

Tamaño	Comercio	Servicios	Industria	Construcción	Total
Micro	40,7	18,7	18,4	22,8	24,3
Pequeña	35,5	24,0	25,0	30,2	27,5
Mediana	9,2	9,7	26,7	27,4	15,1
Grande	14,5	47,4	29,9	19,6	33,1
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas/Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (SEBRAE/DIEESE), *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*, Brasilia, julio de 2007.

Pese al dinamismo de las micro y pequeñas empresas en cuanto a número de establecimientos y de empleos formales, la remuneración media en ambas continúa siendo la más baja del Brasil. Los datos incluidos en el cuadro III.5 muestran que esta depende del tamaño de la empresa en todos los sectores de la economía, siendo inferior en las microempresas y mayor en las grandes. El desempeño de las MPE en el comercio y la construcción civil es ligeramente mejor que en los demás, ya que en promedio las remuneraciones de las microempresas varían entre un 78% del valor medio nacional en el primer caso y un 95% en el segundo.

Cuadro III.5
BRASIL: REMUNERACIÓN MEDIA DE LOS EMPLEADOS SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA Y SECTOR DE ACTIVIDAD, 2005
(*En reales*)

Tamaño	Sector			
	Comercio	Servicios	Industria	Construcción
Micro	537	668	663	675
Pequeña	695	985	883	780
Mediana	850	1 088	1 295	938
Grande	1 060	1 338	1 560	1 045
Total	698	1 103	1 155	851

Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas/Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (SEBRAE/DIEESE), *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*, Brasilia, julio de 2007.

Cabe señalar que pese a tener la remuneración media más baja —como lo muestra el cuadro III.6—, la evolución reciente de las microempresas es superior a la observada en las pequeñas empresas de todos los sectores, salvo en la rama de construcción civil. Es probable que este desempeño obedezca al comportamiento de la economía brasileña durante el período estudiado. Los ingresos de la población más pobre aumentaron debido a

la aplicación de programas asistenciales como Bolsa Familia, que abarca a 11 millones de familias, de microfinanzas y de crédito consignado del gobierno, cuyo crecimiento alcanzó un 84,3%; a la estabilidad de precios —sobre todo gracias a la baja de precios de los alimentos— y al incremento del empleo, un hecho que afecta directamente el consumo de bienes de primera necesidad.

Cuadro III.6
BRASIL: TASA DE CRECIMIENTO DE LA REMUNERACIÓN MEDIA DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD, 2001-2005
(En porcentajes)

Sector	Micro	Pequeña
Comercio	43,6	30,1
Servicios	35,8	29,1
Industria	43,8	38,2
Construcción	41,8	42,3

Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas/Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (SEBRAE/DIEESE), *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*, Brasilia, julio de 2007.

4. El desempeño exportador

La dinámica de las MPE también puede analizarse desde la perspectiva de su desempeño como exportadoras (véase el cuadro III.7). Este tipo de empresas tienen un acceso limitado al mercado externo y su participación relativa en el valor total de las exportaciones disminuyó del 3,6% en 1998 al 2,7% en 2005[6]. Ello obedeció principalmente a que el incremento anual del monto exportado por este tipo de empresas (un 5,4% las micro y un 8,3% las pequeñas) fue inferior a la media nacional (12,7%). Esto favoreció a las grandes empresas, cuya participación aumentó cerca de 10 puntos porcentuales producto de una tasa media de crecimiento anual del 15,2%. La trayectoria exportadora de las MPE a lo largo de los últimos años puede explicarse, por una parte, debido al perfil del desempeño exportador brasileño, notablemente concentrado en la producción a gran escala de productos básicos y, por otra, a causa de las dificultades de las MPE para superar las barreras técnicas —calidad, fitosanitarias y otras— y de logística cuando tratan de colocar sus productos en los mercados externos.

[6] En la encuesta realizada por el SEBRAE y Vox Populi (SEBRAE/Vox Populi, 2007) se creó una categoría especial de MPE que destacan del resto y que incluye las empresas de menos de 100 empleados cuyas exportaciones anuales superan los 2,5 millones de dólares.

Cuadro III.7
BRASIL: PARTICIPACIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN LAS EXPORTACIONES

Tamaño	Valor de las exportaciones (en millones de dólares)				Tasa media de crecimiento anual (en porcentajes)
	1998	2001	2004	2005	1998 - 2005
Micro	241,50	301,80	364,10	348,90	5,4
Pequeña	1 599,40	1 991,20	2 639,40	2 795,40	8,3
Total micro y pequeña	1 840,80	2 293,00	3 003,50	3 144,40	7,9
Micro y pequeña (MP) especial	6 815,70	5 730,40	8 679,00	10 550,30	6,4
Mediana	9 595,90	9 221,50	14 614,80	15 614,80	7,2
Grande	32 832,90	40 869,70	69 945,20	88 630,80	15,2
Sin clasificar	14,30	24,60	2,50	151,30	40,1
Total	51 099,70	58 139,20	96 245,00	118 091,50	12,7
	Participación porcentual				
Micro	0,5	0,5	0,4	0,3	
Pequeña	3,1	3,4	2,7	2,4	
Total micro y pequeña	3,6	3,9	3,1	2,7	
MP especial	13,3	9,9	9	8,9	
Mediana	18,8	15,9	15,2	13,2	
Grande	64,3	70,3	72,7	75,1	
Sin clasificar	0	0	0	1	
Total	100	100	100	100	

Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), "As micro e pequenas empresas na exportação brasileira. Brasil e Estados", Brasilia, *Observatório SEBRAE*, 2006.

Nota: Incluye las exportaciones realizadas por personas físicas, identificadas por su número de registro en el Catastro de Personas Físicas (CPF).

Al respecto, cabe mencionar la existencia de un grupo de micro y pequeñas empresas que el SEBRAE denomina MPE especiales y que concentran la mayor parte de las exportaciones del sector. Como lo muestra el cuadro III.7, el valor de sus ventas externas creció un 6,4% anual en el período reciente (SEBRAE, 2006). Contrariamente a lo observado en el caso de las MPE en general, cuyo dinamismo exportador obedeció a los bienes industriales, las MPE especiales exportan sobre todo productos agrícolas —café, soja y azúcar de caña, que corresponden a un tercio del valor exportado—, así como minerales y calzados. Esto condujo a que dos tercios de sus exportaciones se concentraran en los productos industrializados de tecnología menos avanzada —en comparación con un 48% medio en el caso de las MPE en general— y a una relación entre bienes no industrializados e industrializados de 0,58 (0,185 en estas últimas).

5. Facturación

En relación con la facturación bruta anual, las encuestas realizadas recientemente por el SEBRAE y Vox Populi (SEBRAE/Vox Populi, 2007) (véase el cuadro III.8) muestran un incremento de tamaño de

las MPE. Entre 2000 y 2005, la proporción de este tipo de empresas cuya facturación fue inferior a los 60.000 reales disminuyó del 48% al 36%, mientras que la participación del rango comprendido entre 120.000 y 360.000 reales aumentó del 13% al 19%. Además, el aporte de las dos categorías siguientes (de 360.000 a 600.000 y de 600.000 a 840.000 reales) también se incrementó, aunque en menor medida (un punto porcentual).

El leve aumento en la escala de las MPE de menor tamaño parece corroborar los efectos positivos del alza de ingresos que experimentó la población de menor renta en este segmento de empresas. Es probable que el dinamismo exportador de las MPE especiales también haya contribuido a esta situación.

Cuadro III.8
BRASIL: DISTRIBUCIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS ESPECIALES SEGÚN FACTURACIÓN BRUTA ANUAL
(En porcentajes)

Rango (en reales)	2000-2002	2003	2004	2005
Hasta 60 000	48	43	42	36
Desde 60 000 hasta 120 000	25	21	21	23
Desde 120 000 hasta 360 000	13	17	17	19
Desde 360 000 hasta 600 000	5	6	6	6
Desde 600 000 hasta 840 000	2	1	2	3
Desde 840 000 hasta 1 080 000	2	1	1	1
Desde 1 080 000 hasta 1 200 000	1	1	1	1
Más de 1 200 000	2	1	3	1
No informó		8	8	9

Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), "Apoio às micro e pequenas empresas no acesso à tecnologia e inovação", documento presentado en el Primer simpósio sobre qualificação e certificação em tecnologia da informação, São Paulo, 31 de julio de 2007.

a) Inversiones

Otros factores que respaldan la tendencia positiva que impulsó a las MPE están vinculados a los recursos asignados a la inversión. Los datos del cuadro III.9 muestran que en 2005 el monto de inversiones en capital fijo ascendió a casi 61.000 reales, lo que representa un aumento real cercano al 16% respecto del año 2000. No obstante, al examinar el período posterior a 2002, el incremento acumulado hasta 2005 fue del 58,8%, lo que equivale a una tasa media anual del 16,7%.

Cuadro III.9
BRASIL: PERFIL DEL GASTO DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS, AÑOS SELECCIONADOS
(Valor medio anual, en reales)

Partidas de gasto	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto medio en concepto de inversión fija	53 108,85	119 273,83	38 766,13	52 837,34	46 434,31	61 559,23
Gasto medio en concepto de capital de giro	27 172,87	51 766,53	16 644,70	21 973,76	21 374,78	25 797,83

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), "Apoio às micro e pequenas empresas no acesso à tecnologia e inovação", documento presentado en el Primer simpósio sobre qualificação e certificação em tecnologia da informação, São Paulo, 31 de julio de 2007.

En ese mismo período, los gastos por concepto de capital de giro no presentan un comportamiento tan lineal. El valor medio del año 2005 fue de 25.797,83 reales, un monto inferior al observado en 2000 (27.172,87 reales) que, en comparación con las cifras correspondientes a 2002, muestra un alza acumulada del 55% o una tasa media anual del 15,7% (véase el cuadro III.10). Estos datos sugieren que la incorporación de nuevos equipos impulsó un proceso de modernización en el ámbito productivo. Este no puede disociarse del buen desempeño de las MPE en el período analizado, ya que una facturación más elevada implica la disponibilidad de mayor número de recursos propios para asignarlos a las inversiones. Tampoco puede separarse de la política industrial del gobierno federal. En efecto, las medidas implementadas por este eje estratégico se orientan prioritariamente a las MPE y sus mecanismos estimulan sobre todo la adquisición y renovación de los bienes de capital[7]. No obstante, es posible que una tasa más baja de expansión del capital de giro indique un menor grado de ocupación vinculada a los nuevos bienes de capital.

Cuadro III.10
BRASIL: TASA DE VARIACIÓN DEL GASTO DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS, AÑOS SELECCIONADOS
(En porcentajes)

Partidas de gasto	2000-2005		2002-2005	
	Acumulado	Gasto medio anual	Acumulado	Gasto medio anual
Gasto medio en concepto de inversión fija	15,9	3,0	58,8	16,7
Gasto medio en concepto de capital de giro	-5,1	-1,0	55,0	15,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), "Apoio às micro e pequenas empresas no acesso à tecnologia e inovação", documento presentado en el Primer simpósio sobre qualificação e certificação em tecnologia da informação, São Paulo, 31 de julio de 2007.

[7] Prueba de ello es el aumento de los desembolsos del BNDES, especialmente en programas orientados al financiamiento de máquinas y equipos. De hecho, entre 2000 y 2005 los gastos del BNDES relacionados con las MPE se incrementaron de 1.400 millones a 4.000 millones de reales.

b) Financiación

El acceso al crédito continúa siendo el talón de Aquiles de las MPE brasileñas, como lo demuestra el cuadro III.11 basado en información recopilada mediante las encuestas del SEBRAE y Vox Populi (SEBRAE/Vox Populi, 2007). En 2005, un 93% de las empresas entrevistadas declararon haber utilizado recursos propios para financiar inversiones en capital fijo, proporción que supera casi 20 puntos porcentuales la del período 2000-2002. No obstante, pese al incremento del número de empresas que manifestaron haber recurrido a préstamos bancarios en el mismo período, la cifra pertinente fue mucho menor que la de aquellas que emplearon sus propios recursos. El aumento del uso de préstamos bancarios obedeció a que dejaron de utilizar otras fuentes de recursos como el cheque a fecha o postdatado —que en el Brasil se denomina predatado—, los préstamos personales y el cheque con sobregiro autorizado —cheque especial—, entre otros.

En cuanto a las fuentes de recursos para el capital de giro (véase el cuadro III.11), a comienzos de la década hubo una leve mejora. La proporción de empresas que declararon haber utilizado recursos propios para financiar sus gastos se mantuvo elevada y constante en el período analizado, pero también aumentó el número de las que manifestaron haber recurrido a préstamos bancarios (del 6% al 11%). Es muy probable que esto haya obedecido a la reducción de las tasas de interés, así como a la tendencia creciente de la banca de ingresar a este nicho de mercado poco aprovechado en el Brasil. Sin duda, los análisis recientes de los mercados de crédito revelan el interés cada vez mayor de los grandes bancos por ofrecer préstamos a las MPE. La primera medida implementada por las partes interesadas se orientó a disminuir la asimetría de información entre estas últimas y la banca. Además, la nueva ley general de las micro y pequeñas empresas apunta a mitigar dicha asimetría, en la medida en que permite traspasar la historia bancaria de las MPE, de sus propietarios y socios.

Cuadro III.11
BRASIL: ORIGEN DE RECURSOS DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS, AÑOS SELECCIONADOS
(En porcentajes)

Fuentes[a]	2000-2002		2003		2004		2005	
	Capital fijo	Capital de giro	Capital fijo	Capital de giro	Capital fijo	Capital de giro	Capital fijo	Capital de giro
Recursos propios	74	89	93	88	94	87	93	88
Préstamos bancarios	10	6	14	10	13	12	14	11
Cheque a fecha			12	11	10	11	11	9
Préstamos de amigos/parientes	4	1	10	5	10	7	11	6
Cheque en descubierto, con límite			10	8	8	7	8	6
Tarjeta de crédito			6	6	6	5	6	5
Otros recursos[b]	12	4	1	1	1	1	0	1

Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), "Apoio às micro e pequenas empresas no acesso à tecnologia e inovação", documento presentado en el Primer simpósio sobre qualificação e certificação em tecnologia da informação, São Paulo, 31 de julio de 2007.

[a] Cada entrevistado puede indicar más de una fuente de recursos.

[b] Incluye límite de crédito por concepto de cheques en descubierto, tarjetas de crédito y cheques a fecha.

c) El gasto en investigación y desarrollo

Un estudio realizado por el SEBRAE (2007) destaca que, a comienzos de la década, uno de los factores de éxito señalados por los micro y pequeños empresarios en relación con la reducción de la tasa de mortalidad de las MPE fue el acceso a nuevas tecnologías.

Como se aprecia en el cuadro III.12, en 2003 las empresas brasileñas asignaban cerca del 0,53% de su facturación a investigación y desarrollo, lo que representa un valor medio anual de 1.032.000 reales. Existe una asimetría notable al comparar las cifras con el tamaño de las empresas. El porcentaje de la facturación total que gastan las pequeñas empresas en investigación y desarrollo es inferior a la media nacional y alcanza un 0,38% en el caso de aquellas que emplean de 10 a 29 personas y un 0,35% entre las que tienen de 30 a 49 empleados. Más relevante aún es el diferencial en cuanto al monto de desembolso medio. En las dos categorías de empresas mencionadas, este ronda el 7% y el 15,4% del gasto medio nacional, respectivamente.

Este escenario adquiere un significado más grave cuando la muestra se diferencia en cuanto al origen del capital. De acuerdo con los datos del cuadro III.13, en el período 2001-2003 la tasa de innovación —porcentaje de empresas innovadoras respecto del total de firmas existentes— de las empresas nacionales fue inferior a la registrada en las empresas extranjeras de todos los tamaños.

Cuadro III.12
BRASIL: GASTO MEDIO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA, 2003

Número de empleados	Gasto en investigación y desarrollo (en porcentajes)	Gasto medio en investigación y desarrollo por empresa (en miles de reales)
Total	0,53	1 032
De 10 a 29	0,38	73
De 30 a 49	0,35	159
De 50 a 99	0,26	236
De 100 a 249	0,22	379
De 250 a 499	0,26	850
500 y más	0,68	5 948

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Pesquisa de inovação tecnológica: PINTEC 2003*, Río de Janeiro, 2005.

Cuadro III.13
BRASIL: TASA DE INNOVACIÓN DE LA INDUSTRIA SEGÚN ORIGEN DEL CAPITAL Y TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2001-2003
(*En porcentajes*)

Número de ocupados	Empresas nacionales			Empresas extranjeras		
	General	Producto	Proceso	General	Producto	Proceso
Total	32,7	19,9	26,4	55,6	37,9	45,2
De 10 a 29	30,4	18,9	24	31,4	7,1	24,9
De 30 a 49	34,0	21,1	28,6	44,9	37,1	27,2
De 50 a 99	34,2	18,6	28	56,7	34,1	47,4
De 100 a 249	42,9	23,9	37,1	53,8	39,6	43,2
De 250 a 499	44,9	24,8	36,8	64,1	47,1	48,9
500 y más	68,9	50,2	60,6	82,0	65,3	74,3

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Pesquisa de inovação tecnológica: PINTEC 2003*, Río de Janeiro, 2005.

La baja tasa de innovación de las MPE y su menor capacidad de invertir en investigación y desarrollo e innovar constituyen la raíz de sus dificultades para acceder a los mercados nacionales más sofisticados y a los mercados externos[8]. También explicarían por qué el nivel salarial y los precios de este tipo de empresas son inferiores a los que prevalecen en las empresas innovadoras.

El reconocimiento de la importancia de la innovación para la supervivencia y crecimiento de las MPE por parte del gobierno ha fomentado la creación de mecanismos orientados a estimular la innovación en este tipo de empresas y la apertura de nuevas fuentes de financiamiento, incluso la subvención económica con recursos no reembolsables.

[8] De Negri y Freitas (2004) muestran que la innovación es uno de los factores determinantes de las exportaciones brasileñas.

C. Políticas de apoyo gubernamental al sector productivo: la PITCE y las micro y pequeñas empresas

En noviembre de 2003 se publicó un documento que contenía las directrices de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), elaborado después de un amplio debate que involucró a diversos ministerios y órganos de gobierno. En el primer trimestre de 2004 se divulgaron varios programas y medidas destinadas a implementar esa política.

La PITCE fue considerada un "paraguas" de las acciones relacionadas con el sector productivo, dado que apuntaba a modificar el entorno normativo e institucional en favor de la inversión orientada a la producción e innovación. Una política industrial sólida es un factor crucial para crear un ambiente propicio para las MPE, dado que este tipo de empresas son más vulnerables a los cambios que se producen en el entorno externo.

De hecho, en la mencionada Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior se propone un marco articulado que comprende la eficiencia de la industria, la innovación tecnológica y la inserción internacional, con el objeto de garantizar la mejora de la competitividad sistémica. Implica también una evolución respecto de políticas anteriores orientadas al sector productivo: por una parte, representa un avance en comparación con los años cincuenta, sesenta y setenta, cuando la preocupación central era el aumento de la capacidad productiva; por otra, supera la especial preocupación neoliberal por la competitividad internacional de los años noventa, en que "la mejor política industrial era no tener una política industrial". Asimismo, establece un plazo determinado de duración de los beneficios, a fin de evitar la creación de estructuras ineficientes —como ocurría en el pasado— y establece mecanismos de control y evaluación por medio de las agencias y órganos gubernamentales pertinentes.

Una de las características más distintivas de la PITCE es el hecho de que su coordinación y ejecución se basan en la articulación de un sistema interinstitucional que comprende diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como sectores organizados de la sociedad. Entre ellos se cuentan el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI), integrado por 13 ministros, el presidente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y 14 representantes de la industria y de los trabajadores, y la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), un organismo autónomo que funciona conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), encargado de coordinar

y controlar las actividades relacionadas con dicha política y, si fuere necesario, proponer nuevas acciones[9].

También se crearon Foros de Competitividad sobre temas estratégicos como cadenas productivas, biotecnologías, biocombustibles, exportación de servicios de ingeniería aeroespacial, nuevos materiales e hidrógeno, entre otros, que agrupan a representantes del gobierno, de los empresarios y de los trabajadores para la elaboración de diagnósticos y formulación de políticas.

Los ejes estratégicos que orientan las medidas y programas de la PITCE en el ámbito gubernamental se dividen en dos líneas complementarias de acción. La primera, de carácter horizontal, comprende la innovación y el desarrollo tecnológico, la inserción externa, la modernización industrial, la capacidad y escala productiva y el ambiente institucional.

La segunda línea de acción, de carácter sectorial, define las diversas opciones estratégicas y las divide en "sectores estratégicos" —semiconductores, programas informáticos, bienes de capital y fármacos y medicamentos, entre otros— y "actividades portadoras de futuro", es decir, la biotecnología, la nanotecnología y la biomasa y las energías renovables. Con excepción de los fármacos y medicamentos, se observa que los segmentos seleccionados provocan considerables efectos secundarios e inducen a una mejora de la eficiencia en otras cadenas productivas.

1. La PITCE y la innovación

La Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior tiene por objeto no solo estructurar el sistema nacional de innovación (SNI), sino también crear una serie de incentivos a la innovación tecnológica en las empresas y garantizar la transferencia de tecnología entre las instituciones científicas y tecnológicas y las firmas. Por una parte, comprende el marco legal que ampara a los diversos instrumentos de apoyo y, por otra, la creación e implementación de programas y medidas complementarias.

Las principales instituciones involucradas en la coordinación del sistema nacional de innovación son el Ministerio de Ciencia y Tecnología; la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), que proporciona recursos sobre todo para el financiamiento de las instituciones científicas y tecnológicas y las empresas; el Consejo Nacional de Desarrollo

[9] Existen otras instituciones que participan indirectamente en la implementación de la política industrial: la Cámara de Política de Desarrollo Económico, en que solo participan los Ministros de Estado, y la Cámara de Política Económica, integrada por representantes del área económica, incluido el Banco Central.

Científico y Tecnológico (CNPq), orientado principalmente a financiar al medio académico, y las fundaciones de apoyo a la investigación (FAP) que funcionan en los estados de la Federación[10].

Generalmente, la participación de estas instituciones en el fomento de la innovación en las MPE implica asociarse con otras entidades como el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas, a fin de movilizar conjuntamente los recursos e instrumentos operacionales de las instituciones de fomento e investigación para asegurar el dinamismo tecnológico de dichas empresas.

Promulgada en diciembre de 2004, y reglamentada mediante el decreto 5.563/05, la Ley de innovación establece un nuevo marco legal de respaldo al sistema nacional de innovación. Esta disposición legal se basa fundamentalmente en tres ejes: i) crear un entorno propicio para establecer asociaciones estratégicas entre las universidades, los institutos tecnológicos y las empresas que permitan desarrollar la cooperación recíproca entre los diversos agentes del sistema nacional de innovación; ii) estimular la participación de las instituciones científicas y tecnológicas en el proceso de innovación y iii) fomentar la innovación en las empresas que invierten en innovación tecnológica, especialmente las MPE de base tecnológica.

a) Los incentivos a la innovación

Mediante la Ley del Bien (ley 11.196/05), promulgada en noviembre de 2005, se consolidaron las propuestas sobre incentivos fiscales a la innovación que contenía la disposición legal sobre el tema, procurando reducir sus riesgos y costos. El cambio más importante que se introdujo en virtud de esta ley fue la creación de incentivos automáticos a la innovación, sin necesidad de obtener un permiso previo de la Dirección General Impositiva. Desde el punto de vista de las MPE, una característica especialmente relevante es que les permite contabilizar como gasto los contratos de investigación y desarrollo firmados con las instituciones científicas y tecnológicas. Sin duda alguna, esto promueve el establecimiento de alianzas entre las grandes empresas y las MPE a fin de que estas últimas se beneficien indirectamente de los incentivos otorgados por la Ley del Bien, al estimular su demanda (Salerno y Daher, 2006).

[10] Además de estas instituciones, cabe señalar que en 2001 se creó el Centro de Gestión y Estudios Estratégicos (CGEE), una asociación privada sin fines de lucro vinculada al Ministerio de Ciencia y Tecnología cuya función consiste en elaborar estudios y evaluaciones que respalden las políticas públicas de este último.

Pese a los numerosos incentivos creados por dicha ley, ella posee una seria limitación al estipular que solo favorecen a las empresas que tributan sobre la base de las utilidades reales. Estas representan apenas un 6% del total de empresas formales, porcentaje que abarca casi exclusivamente a las grandes empresas.

En el caso de las pequeñas y medianas empresas, los incentivos a la innovación no solo comprenden los que reducen el costo de ella, como los que estipula la Ley del Bien, sino también los que afecten sus riesgos —la subvención económica, las inversiones no reembolsables y las compras gubernamentales, entre otros. Entre los diferentes tipos de incentivos creados por la Ley del Bien, la subvención económica y las compras tecnológicas son especialmente importantes para inducir a las micro y pequeñas empresas a invertir en innovación[11].

b) Financiamiento y programas de apoyo a la innovación

Las medidas implementadas en este campo tienen por objeto aumentar sustancialmente el crédito en condiciones favorables para las actividades innovadoras emprendidas por las empresas. Uno de los principales cambios que se implementaron en virtud de la PITCE fue recapitalizar la Agencia Especial de Financiamiento Industrial (FINAME), que durante 15 años afrontó varias dificultades financieras y una reducción del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FNDCT) y de los fondos sectoriales conexos.

El FNDCT y los fondos sectoriales conexos, así como los pertenecientes al sistema del BNDES, son los principales instrumentos de financiamiento que respaldan la innovación y el desarrollo tecnológico. Específicamente, ellos apuntan a garantizar la ampliación y estabilidad del área científica y tecnológica y fomentar la inversión privada y las asociaciones y alianzas entre las universidades y empresas orientadas al desarrollo tecnológico[12].

La FINEP es el órgano responsable de ejecutar las decisiones de los comités gestores de cada fondo.

Existen 16 fondos sectoriales, 14 de los cuales corresponden a sectores específicos y 2 son transversales o cruzados —uno destinado a promover

[11] Reconociendo este hecho y la imposibilidad práctica de que puedan utilizar los incentivos fiscales otorgados por la ley, desde 2005 existe una directriz general del gobierno en el sentido de que la subvención debería favorecer a las MPE.

[12] Como prueba de la importancia que se le asigna a la innovación tecnológica, cabe destacar que algunos estados brasileños no solo han capitalizado a las FAP, sino que también han creado leyes de innovación estaduales.

la interacción entre las universidades y las empresas y el otro a mejorar la infraestructura de las instituciones científicas y tecnológicas[13].

Entre los diversos programas orientados a fomentar el dinamismo tecnológico de las micro y pequeñas empresas se cuentan los siguientes:

- Apoyo a las incubadoras y parques tecnológicos en el ámbito del Programa Nacional de Apoyo a las Incubadoras de Empresas (PNI), en que participan la FINEP, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, el CNPq, el Banco del Nordeste, el SEBRAE, el Instituto Euvaldo Lodi (IEL), la Asociación Nacional de Entidades Promotoras de Proyectos de Tecnología Avanzada (ANPROTEC) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI). Esta iniciativa multiinstitucional tiene por objeto apoyar los esfuerzos institucionales y financieros de soporte a las incubadoras de empresas y parques tecnológicos, a fin de ampliar y optimizar los recursos disponibles para la creación y consolidación de un mayor número de micro y pequeñas empresas innovadoras en régimen de incubación.
- Las asociaciones creadas conjuntamente por la FINEP y el SEBRAE para promover la cooperación entre las instituciones científicas y tecnológicas y las micro y pequeñas empresas, mediante concursos de proyectos de innovación tecnológica que sean de interés para las MPE y que se encuentren insertadas o no en aglomeraciones productivas locales (APL). Funcionan en forma asociativa, con un mínimo de tres empresas por proyecto, en áreas prioritarias de la PITCE o relacionadas con las redes de proveedores o compradores de las grandes y medianas empresas.
- Las asociaciones entre la FINEP y las fundaciones estaduales de apoyo a la investigación, vinculadas a los programas de apoyo a la investigación en las empresas (PAPPE). Subvencionan la incorporación de egresados de posgrado a estas últimas y el desarrollo cooperativo entre las instituciones científicas y tecnológicas y las MPE.
- Subvención económica del gasto por concepto de investigación y desarrollo y contratación de investigadores de las empresas. Cabe destacar que estos recursos tienen especial importancia para las MPE, ya que permiten reducir los costos y riesgos de la innovación, sobre todo el costo de personal que representa cerca del 60% del total.

[13] En 2005 el FINEP comenzó a manejar los recursos del Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Telecomunicaciones (FUNTTEL), una iniciativa destinada a apoyar el desarrollo tecnológico y la innovación en el ámbito de las telecomunicaciones y orientado especialmente al programa brasileño de televisión digital.

Otras iniciativas importantes en el ámbito de la FINEP que reciben recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico son las siguientes:

- El programa interés nulo, destinado a la financiación de las MPE cuya facturación no supera los 10,5 millones de reales y que opera en diversas áreas de la política industrial sin exigir garantías reales ni el pago de intereses, fomentando las actividades innovadores relacionadas con la producción y la comercialización.
- El proyecto Innovar, que promueve el desarrollo de un marco institucional que favorezca la creación de fondos de capital de riesgo orientados a la financiación de empresas nuevas y emergentes de base tecnológica, característicamente las micro y pequeñas empresas.
- Apoyo a la investigación e innovación mediante el financiamiento no reembolsable de actividades estratégicas relacionadas con la innovación tecnológica en las MPE que participan en aglomeraciones productivas locales (PPI-APL).
- Apoyo directo a la innovación en las MPE que participan en las APL, ofreciendo financiamiento no reembolsable para la creación e implementación de planes estratégicos de investigación y desarrollo.
- El programa de asistencia tecnológica (ASSISTEC), orientado a la superación de los cuellos de botella en las MPE y que funciona conjuntamente con el MCT.
- El programa de unidades móviles (PRUMO), que en colaboración con el SENAI y las instituciones de investigación tecnológica brinda servicios de asistencia técnica por medio de unidades móviles dotadas de equipos y laboratorios
- Red Brasil de Tecnología (RBT), que promueve la sustitución competitiva de las importaciones mediante la interacción entre universidades y empresas.
- El Programa de Apoyo Tecnológico a la Exportación (PROGEX), en que participan conjuntamente la FINEP, el MCT y el MDIC y que apunta a movilizar los recursos y mecanismos operacionales de las instituciones de fomento e investigación para incrementar el número de empresas exportadoras mediante su capacitación y adecuación tecnológica a los requisitos de los mercados internacionales. Es una modalidad de financiamiento no reembolsable que exige una contrapartida por parte de las empresas y que está orientado especialmente a las MPE.

En el ámbito del MCT, el programa de Tecnología Industrial Básica (TIB) y de servicios tecnológicos orientados a la innovación y la competitividad tiene por objeto consolidar y desarrollar la infraestructura de servicios tecnológicos para ponerlos a disposición de las empresas brasileñas. Cabe señalar que esta iniciativa es de especial importancia para las MPE, ya que estas afrontan dificultades para superar las barreras técnicas que existen en el ámbito del comercio exterior.

Finalmente, el Servicio Brasileño de Respuestas Técnicas (SBRT), desarrollado por el MCT, apunta a facilitar el rápido acceso de las MPE, las empresas medianas constituidas legalmente y las personas físicas a soluciones tecnológicas de baja complejidad en áreas específicas, difundiendo conocimientos y transfiriendo tecnologías a las MPE.

En el ámbito del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, que también asumió el compromiso de aumentar su participación en el financiamiento de la innovación, destacan las siguientes líneas de apoyo:

- el Fondo Tecnológico (FUNTEC), cuyo objetivo es apoyar proyectos orientados al desarrollo tecnológico y la innovación mediante la asignación de recursos a inversiones de interés estratégico para el país, que involucren asociaciones y alianzas entre las instituciones científicas y tecnológicas y las empresas;
- el programa Criatec**,** destinado a participar en los fondos de inversión para capitalizar y brindar apoyo gerencial a las nuevas micro y pequeñas empresas innovadoras, denominadas nacientes, cuya facturación neta ascienda a seis millones de reales;
- financiamiento de la investigación, desarrollo e innovación en las instituciones especializadas en desarrollo tecnológico aplicado a las actividades productivas y empresas, incluso micro y pequeñas;
- innovación en la producción;
- línea de capitalización de las empresas de base tecnológica mediante operaciones de capital de riesgo, lo que involucra la adquisición de hasta un 35% del capital de la empresa, y
- el programa de Fondos de Inversión, orientado a las MPE.

El SEBRAE ha aumentado considerablemente su participación en las actividades relacionadas con la innovación y la tecnología en las MPE. Sus operaciones se centran primordialmente en apoyar las medidas orientadas a mejorar la competitividad de las empresas vinculadas a la tecnología industrial básica y la inclusión digital. También considera al diseño como un área prioritaria de acción. El aporte que presta el SEBRAE a las incubadoras de empresas tiene por objeto crear, desarrollar y consolidar empresas competitivas. En este caso, el trabajo se realiza conjuntamente con

la FINEP y la ANPROTEC, financiando y respaldando el perfeccionamiento de las incubadoras brasileñas. Por último, apoya las inversiones en MPE innovadoras, en colaboración con inversores institucionales, el BNDES y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante ocho fondos mutuos de inversión en empresas emergentes. Estos ascienden a 164,3 millones de reales y la participación del SEBRAE, a 43,5 millones (*Revista Rumos*, 2007) invertidos en 63 empresas. Se estima que el capital emprendedor ayudará a las MPE a mejorar su participación en el mercado, así como a crear más renta y empleo, incrementar la competitividad, promover las innovaciones y aumentar la competencia tecnológica.

Como se desprende de lo anterior, existen diversos programas e instrumentos de financiación que apuntan a promover la innovación en las MPE. No obstante, de conformidad con lo señalado por el Foro Permanente (MDIC, 2007c), estas empresas afrontan un sinfín de dificultades para implementar innovaciones y acceder a los recursos destinados al desarrollo tecnológico y la innovación.

En definitiva, las propias características de las MPE limitan su capacidad de implementar innovaciones. La falta de estructura organizacional y contable, la informalidad, la baja capacitación técnica de los recursos humanos, el "cortoplacismo" de su horizonte de planificación, el desconocimiento de las cuestiones tecnológicas que inciden en su esfera de operaciones y la dificultad para establecer asociaciones con las instituciones científicas y tecnológicas y los investigadores son solo algunos de los factores que explican la baja tasa de innovación de las MPE.

Con excepción de las empresas de base tecnológica (EBT), las MPE no se interesan por la generación de innovaciones, sino por su difusión y la facilidad con que pueden ser transferidas y absorbidas —es decir, los costos de transferencia, adopción y aprendizaje, e incluso los incurridos por concepto de creación de la capacidad necesaria para absorber las diversas tecnologías. Además, es importante distinguir entre las tecnologías incorporadas en los equipos y bienes de capital y las "desincorporadas", intangibles o vinculadas al desarrollo de nuevos conocimientos y técnicas que no pueden transferirse fácilmente y cuya absorción exige una capacitación específica. De hecho, como se ha comprobado en varios estudios, el primer tipo de desarrollo tecnológico es el más relevante para las MPE y, en realidad, para la mayoría de las empresas brasileñas[14]. En el segundo caso, el número de MPE capaces de crear o incorporar innovaciones "intangibles" que requieren de capacitación específica aún es relativamente pequeño. Tanto es así que las medidas prioritarias del SEBRAE al respecto se refieren

[14] Como lo demuestran los datos de la PITCE, la tasa de innovación de la economía brasileña es reducida y la mayoría de las innovaciones corresponde a la adquisición de máquinas y equipos.

al diseño, mientras que las demás involucran la adecuación de las MPE a la tecnología industrial básica, la difusión de la eficiencia energética y la inclusión digital, todas ellas vinculadas a la divulgación de tecnologías. No obstante, entre las innovaciones intangibles que pueden tener efectos considerables en las MPE en general, las que se absorben con mayor facilidad son las relacionadas con la mejora de los servicios tecnológicos y su gestión, incluidos los métodos organizacionales, la gestión ambiental y la eficiencia energética.

Parece lógico pensar que las MPE afrontan obstáculos considerables en materia de acceso a recursos para el desarrollo tecnológico y la innovación. Pese a que dichos impedimentos no pueden disociarse de las características de las MPE, ellos también involucran aspectos "externos" a la empresa como la forma de divulgar la información por parte de las instituciones responsables y los criterios establecidos para acceder a los recursos. Según el Foro Permanente, los principales obstáculos son el exceso de burocracia; las dificultades para establecer una interacción entre las instituciones científicas y tecnológicas y las MPE; la falta de conocimiento de las primeras en cuanto a las necesidades reales de las MPE; las ausencia de asesoría técnica para cumplir los requisitos, sobre todo los relacionados con la legislación ambiental —una exigencia de los bancos privados u oficiales y de las agencias de fomento para financiar los proyectos— y los aspectos legales, y el alto costo del capital de riesgo. En cuanto a las licitaciones de la FINEP, entre las principales limitaciones apuntadas se cuentan la dificultad para entender y llenar los formularios; la exigencia de títulos académicos y de condiciones como la pertenencia a una APL reconocida por las agencias gubernamentales; la obligatoriedad de establecer una alianza formal de entre tres y cinco MPE para presentar una propuesta, lo que excluye a la mayoría de ellas; el hecho de que un número considerable de MPE no cuentan con una estructura física y de recursos humanos que le permita endogeneizar la investigación y el desarrollo, salvo las empresas de base tecnológica; el corto plazo para presentar y ejecutar las propuestas y la oferta reducida de recursos para la extensión tecnológica.

2. La inserción externa y las exportaciones

En general, los principales programas e instrumentos de apoyo a las exportaciones tienen por objeto promover la incorporación de valor agregado, aumentar la base exportadora, diversificar productos y mercados, mejorar las condiciones de financiamiento y las garantías mediante la disminución de costos, reducir los obstáculos burocráticos, mejorar las condiciones de infraestructura a fin de bajar los costos operacionales de las exportaciones e implementar una política de promoción comercial agresiva para acceder a los mercados (CAMEX, 2005).

a) Marco legal e institucionalidad

El programa Brasil Exportador, inaugurado en noviembre de 2003, es el gran "paraguas" de las actividades de inserción externa. Tiene por finalidad desburocratizar y reducir los costos, aumentar la intensidad tecnológica y diversificar las exportaciones.

La coordinación e implementación de las políticas y acciones del caso son principalmente responsabilidad del MDIC, por medio de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) y sus entidades conexas y de la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX).

Otros órganos gubernamentales que participan en el sistema institucional de apoyo al comercio exterior son la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX-Brasil); el Ministerio de Relaciones Exteriores y algunas entidades conexas como la Agencia Brasileña de Cooperación, los Sectores de Promoción Comercial y BrazilTradeNet; el BNDES; el Banco del Brasil y la Aseguradora Brasileña de Crédito a la Exportación (SBCE).

Especial atención merece la agencia APEX-Brasil, que participa activamente en la promoción de las exportaciones de las MPE. Creada en noviembre de 1997, hasta febrero de 2003 la entidad formaba parte del SEBRAE nacional y funcionaba como gerencia especial. A partir de esa fecha adquirió mayor poder político y se convirtió en un servicio social autónomo, vinculado al MDIC. Su principal objetivo es promover la inserción externa de las empresas brasileñas y la diversificación de las exportaciones. La estructura operacional de la APEX-Brasil se divide en tres ámbitos de acción: directorio ejecutivo, consejo deliberativo —integrado por el MDIC, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la CAMEX, el BNDES, el SEBRAE, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Asociación de Comercio Exterior del Brasil (AEB)— y consejo fiscal, compuesto de miembros de las mencionadas instituciones. Técnicamente, las operaciones de la APEX se distribuyen en cinco áreas: i) proyectos, destinada a respaldar iniciativas sectoriales de promoción de las exportaciones; ii) eventos internacionales, orientada a generar negocios y a promover la imagen del Brasil en el exterior; iii) distribución, encargada de coordinar la instalación y operación de los centros de distribución de productos brasileños en el exterior; iv) inversiones, dedicada a captar inversión extranjera directa, y v) inteligencia comercial, que se encarga de recopilar información estratégica a fin de identificar posibles mercados y clientes para los productos y servicios brasileños. Los recursos de la APEX provienen principalmente del SEBRAE, asignados mediante contratos de gestión y, en menor medida, de otras fuentes como el Presupuesto de la Unión.

b) Incentivos e instrumentos financieros

Hay innumerables incentivos fiscales al comercio exterior que están vinculados a la simplificación de los procedimientos relacionados con los beneficios tributarios. Además, la Ley del Bien dispone un incentivo especial para las empresas que exportan montos superiores al 80% de sus ingresos brutos durante dos años consecutivos.

Entre los instrumentos financieros de apoyo al comercio exterior, destacan los siguientes:

- En el BNDES:
  - financiación de las exportaciones por medio de instituciones financieras acreditadas, bajo las modalidades de preembarque a corto plazo, preembarque especial, preembarque de empresas "ancla" —entidades exportadoras que financian la comercialización de bienes producidos por las micro, pequeñas y medianas empresas— y posembarque;
  - Fondo de Garantía a la Exportación (FGE), que cubre entre el 90% y el 95% de los riesgos relacionados con las exportaciones de las MPE;
  - línea de crédito especial vigente desde 2005 para apoyar la internacionalización de las empresas nacionales, y
  - Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC), cuya finalidad es complementar las garantías reales de las MPE para respaldar parte del riesgo crediticio de las instituciones financieras en las operaciones de MPE exportadoras que lleguen a utilizar las líneas de financiamiento del BNDES (BNDES Automático, financiamiento de máquinas y equipos (FINAME), Financiamiento a Emprendimientos (FINEM) y apoyo a la exportación).
- en el Banco del Brasil, el programa de financiación a la exportación (PROEX), que ofrece condiciones similares a las internacionales de preferencia a las MPE, cubriendo hasta un 85% del valor exportado.
- en el Banco del Brasil y la Caja Económica Federal existe una línea de crédito financiada por el Fondo de Amparo al Trabajador denominada Proger Exportación que es exclusiva para las MPE cuya facturación alcanza hasta 5 millones de reales. Esta línea de financiamiento apoya la producción de bienes para el mercado externo, así como la promoción comercial y la participación en ferias comerciales en Brasil y en el exterior.
- el Fondo de Garantía a la Exportación, que cubre los riesgos de las exportaciones realizadas por las MPE con apoyo de la CAMEX.

c) Otros instrumentos y programas de apoyo a las exportaciones

La Cámara de Comercio Exterior es responsable del Programa Especial de Exportaciones (PEE), que articula y coordina las actividades orientadas a incrementar el desarrollo exportador de los sistemas empresariales y gubernamentales. Sirve, además, de foro de debate sobre la problemática del comercio exterior en los distintos sectores productivos.

La APEX ejecuta actualmente 326 proyectos con 200 aliados, entre los cuales se cuentan 67 entidades representativas de diversos sectores de la industria y los servicios. Entre 2003 y 2006, realizó 1.800 eventos —entre otros, ferias sectoriales, misiones comerciales, misiones de exploración, rondas de negocios y giras de presentación (*road shows)*; respaldó a 8.500 empresas exportadoras pertenecientes a 67 sectores de la economía brasileña, que en su conjunto representan el 68% de las exportaciones; estableció cinco centros de distribución y logística alrededor del mundo y posee otros tres que se encuentran en proceso de instalación[15]; participó en el fortalecimiento de la marca "Brasil" mediante un marketing más agresivo (Programa Imagen del Brasil en el Exterior); respaldó la inserción de las empresas brasileñas en las cadenas de suministro internacionales y realizó actividades de promoción comercial e investigación de mercados. Estos esfuerzos absorbieron inversiones por un monto de 1.200 millones de reales, en colaboración con otras instituciones. Cabe destacar que entre los principales programas relacionados con las MPE la APEX también desarrolló, conjuntamente con el MDIC y el SEBRAE, un proyecto destinado a promover las exportaciones de diversas APL por medio del Programa de Extensión Industrial Exportadora (PEIEX). La agencia ya atendió a 17 APL y a 1.767 empresas y mediante sus proyectos sectoriales integrados ha apoyado a varias empresas pertenecientes a 76 APL.

Además de los programas ejecutados directamente por la APEX, hay otros que también se orientan a las MPE, a saber:

- El Programa de Apoyo Tecnológico a la Exportación (PROGEX), que tiene por objeto incrementar la competitividad de las MPE que poseen hasta 100 empleados, brindando asistencia tecnológica a las

[15] Articulados por la APEX y el MDIC, estos centros ofrecen facilidades como el almacenamiento de mercancías, los salones de exhibición (*showrooms)* y la organización de rondas de negocios, que son esenciales para mejorar la distribución y el acceso de los productos de las MPE a los mercados externos. Actualmente, existen centros de distribución en Miami (en que participan 115 empresas), Frankfurt (65 empresas), Lisboa (165), Varsovia (80) y Dubai (60). También se están implementando centros en la Federación de Rusia, Sudáfrica, China y Panamá.

que deseen convertirse en exportadoras o mejorar su desempeño en los mercados externos. En el PROGEX participan el MDIC, el MCT, la FINEP y el SEBRAE.

- El Programa de Incentivo a la Producción Exportable (PROPEX) de las MPE, implementado por la Cámara de Comercio Exterior, que les adjudica créditos más baratos.
- El Programa de Generación de Negocios Internacionales para las MPE (PGNI-MPE), que brinda asesoría en materia de negocios internacionales y opciones de financiamiento en el ámbito del Banco del Brasil.
- El Programa de Expansión Industrial Exportadora (PEIEX) desarrollado por el MDIC conjuntamente con la APEX y el SEBRAE, que maneja diferentes iniciativas de promoción comercial, innovación tecnológica, certificación y metrología y asistencia técnica y gerencial individualizada a fin de promover las exportaciones de las empresas pertenecientes a las APL seleccionadas.
- El programa Sociedad para la Promoción de la Excelencia del Software Brasileño (SOFTEX), uno de los instrumentos más relevantes de apoyo a la producción de programas informáticos brasileños, orientado a promover su competitividad en los mercados externos.
- Diversas iniciativas orientadas a la divulgación de las barreras técnicas relacionadas con el comercio exportador, como el programa Alerta Exportador, y la realización de cursos dictados por el Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (INMETRO) y la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) a fin de enseñar a las MPE cómo adecuarse a las normativas pertinentes.
- La Red Nacional de Agentes de Comercio Exterior (REDAGENTES), implementada por el MDIC en asociación con el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), el SENAI y la APEX y destinado a difundir la cultura exportadora y orientar a las MPE sobre los procedimientos relacionados con la exportación.
- El programa Aprendiendo a Exportar, coordinado por la Secretaría de Comercio Exterior del MDIC conjuntamente con la APEX, tiene por objeto expandir la base exportadora brasileña a fin de ampliar la participación de las MPE con vocación exportadora.
- El Programa Exporta Fácil con el Correo de Brasil, que ofrece facilidades de acceso a las exportaciones de las MPE mediante la simplificación de los trámites burocráticos relacionados con los envíos al exterior.

3. La modernización industrial

El objetivo de la PITCE es modernizar gran parte de la industria nacional, integrada esencialmente por sectores tradicionales orientados al mercado interno y un amplio número de micro y pequeñas empresas. Una de las preocupaciones centrales fue mitigar la vulnerabilidad que afrontaba la mayoría de las empresas pertenecientes a estos segmentos ante la marcada competencia internacional después de la apertura comercial, agravada por el desfase cambiario. Se prestó especial atención a las MPE, dado que generan una proporción considerable de los puestos de trabajo existentes en el país, pero enfrentan las tasas más elevadas de mortalidad.

Las líneas de intervención de la política industrial abarcan, en primer lugar, la continuidad y creación de nuevos Foros de Competitividad en las cadenas productivas que componen el programa Competitividad de las Cadenas Productivas. Estos deben elaborar diagnósticos y propuestas de políticas de apoyo orientadas a aprovechar las oportunidades, vencer los retos y solucionar los estrangulamientos de cada cadena seleccionada. Actualmente, existen 15 foros implementados y ocho en estudio (MDIC, 2007a).

Segundo, la política industrial apunta a fomentar el perfeccionamiento de la capacitación productiva y gerencial de las empresas, sobre todo de las MPE, así como el diseño y certificación de los productos para aumentar su productividad y competitividad. En este caso, las medidas de modernización industrial se articulan "transversalmente" con las políticas de innovación, inversión y crédito. El público objeto de ellas son las MPE, los grupos de industrias de un mismo sector que se encuentran en las APL y la red de micro y pequeñas empresas proveedoras y compradoras de las grandes y medianas[16].

En tercer lugar, la PITCE promueve la sustitución de los equipos obsoletos, tomando en cuenta que los sectores que no diferencian sus productos y que tienen bajo contenido tecnológico solo logran incorporar este progreso por medio de los bienes de capital. Los programas del BNDES son los principales mecanismos de fomento de este tipo de modernización.

Cabe señalar que, en el ámbito de desarrollo de la producción y la competitividad de las MPE, las medidas aplicadas por el gobierno se encuentran cada vez más consolidadas gracias al Foro Permanente de Micro y Pequeñas Empresas que funciona en el seno del MDIC.

[16] Al respecto, cabe destacar la colaboración recíproca entre las instituciones científicas y tecnológicas y las MPE en el ámbito de la FINEP en sociedad con el SEBRAE.

Esto confirma la clara preocupación del gobierno federal por crear una institucionalidad y un marco legal específicos para promover el desarrollo de las MPE.

a) Incentivos e instrumentos de financiación

Con el objeto de acelerar la modernización productiva de la industria, el gobierno federal instituyó una serie de incentivos contenidos en la Ley del Bien y otros instrumentos de política para estimular la renovación y adquisición de maquinaria y equipos. Entre ellos se cuentan la desgravación del impuesto a los productos industrializados, que comprende la reducción a cero de las alícuotas correspondientes a gran parte de los bienes de capital; el Programa de Integración Social —Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP) y la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS)—, en virtud de los cuales se descuenta el impuesto de los créditos utilizados para la compra de equipos nacionales o importados por parte de las empresas que operan en los sectores de calzado, artículos de cuero, textil, confecciones y la industria maderera[17]; la depreciación contable de la maquinaria y equipos a los efectos del crédito a la contribución sobre las ganancias netas de las personas jurídicas afectas a este tributo sobre la base de las utilidades reales; la devolución anticipada del impuesto a las ganancias y a la renta del Programa de Integración Social - Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (PIS/COFINS) en la adquisición de maquinaria y equipos y, por último, una reducción del 14% al 2% del impuesto a la importación de maquinaria y equipos que no poseen similares nacionales.

Los incentivos financieros a la modernización industrial implementados mediante el reemplazo de los bienes de capital se centran básicamente en el BNDES. Al respecto, cabe destacar las siguientes líneas de financiamiento: i) FINAME en sus distintas modalidades —maquinaria y equipos, agrícola y leasing—, que abarca la financiación de bienes de capital más tradicional del BNDES; ii) FINAME Moderniza BK, un programa de modernización de bienes de capital instalados en el país que comprende su reconstrucción, recuperación o ambos mediante la incorporación de nuevas tecnologías; iii) Modermaq, una iniciativa orientada a las MPE cuyo objetivo es facilitar el acceso de estas a la permuta o adquisición de equipos por medio de un esquema de financiamiento basado en cuotas fijas; iv) la Tarjeta BNDES, una tarjeta

[17] Los sectores donde se concentra un gran número de MPE se vieron particularmente afectados por la apertura comercial y la sobrevaluación cambiaria de los últimos 15 años. Estos incentivos apuntan a compensar en parte su pérdida de competitividad y a inducirlos a una rápida modernización.

de crédito preaprobada para la adquisición de bienes de capital por parte de las MPE; v) el Programa de Competitividad de las Empresas del Sector Industrial (PROCOMP), y vi) FINAME Fabricante, un programa de bienes de capital por encargo o prestadores de servicio que financia a los productores y compradores.

También en el ámbito del BNDES existe el programa Revitaliza, orientado a apoyar la reactivación de los sectores de calzado, artículos de cuero, muebles, textil y de confecciones. Por otra parte, el Revitaliza Reestructuración, implementado mediante la participación del BNDES en hasta un 35% del capital social, apoya la incorporación, adquisición o fusión de empresas a fin de crear firmas de control nacional capaces de reducir costos, realizar inversiones en innovación, desarrollar marcas y conquistar nuevos mercados internacionales.

También cabe destacar la actuación de la FINEP, conjuntamente con el SEBRAE, en la financiación de los proyectos de innovación tecnológica de las MPE y el Programa de Extensión Industrial Exportadora (PEIEX) del MDIC, orientado a la actualización gerencial de las MPE.

En colaboración con el SEBRAE, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) ha implementado el Programa de Apoyo a la Competitividad de las Micro y Pequeñas Empresas (PROCOMPI), creado a fin de aumentar la competitividad de las MPE industriales localizadas en las APL por medio de recursos financieros y la aplicación de una metodología propia. También es preciso mencionar el programa de desarrollo regional realizado por el Instituto Euvaldo Lodi, orientado a la capacitación tecnológica de las MPE localizadas en las APL seleccionadas.

b) Capacidad, escala productiva y política de inversiones

De acuerdo con la PITCE, el desfase en materia de inversión en bienes intermedios es uno de los grandes retos que deben superarse para lograr el crecimiento sostenible de la economía y de las exportaciones. La gran mayoría de las industrias se encuentra al límite de su capacidad instalada. En este caso, las directrices sugieren ofrecer garantías y condiciones de crédito favorables para acelerar la inversión privada.

El gobierno también ha subrayado la necesidad de expandir y mejorar la infraestructura, adoptando medidas contra las restricciones existentes como la regulación ferroviaria y de las facilidades portuarias, aeroportuarias y viales. Uno de los instrumentos propuestos es la formación de sociedades público-privadas, en el marco del Programa de Aceleración del Crecimiento. Para lograr el mejoramiento de la infraestructura se crearon varios incentivos fiscales a la inversión en este

ámbito, como el Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação de Estrutura Portuária (REPORTO) y el Régimen Especial de Incentivos para el Desarrollo de la Infraestructura (REIDI).

En cuanto a los instrumentos financieros, se crearon fondos de inversión como el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS) y el Fondo de Inversión en Participaciones de Infraestructura (FIP-IE). En el ámbito del BNDES, existen el Programa de Intervenciones Viarias (PROVIAS) en el caso de los proyectos viales y el Programa de Investigación en Saneamiento Básico (PROSAB), además de las líneas tradicionales de financiamiento para las empresas pertenecientes a los sectores de prestadores de servicios públicos e infraestructura.

c) Estrategias sectoriales y posibles actividades futuras

En el contexto de la PITCE se diseñaron políticas de desarrollo sectorial orientadas a apoyar la diversificación de la industria, con el objeto de promover el desarrollo de los diferentes sectores mediante la implementación de una agenda establecida sobre la base de los retos y oportunidades existentes en cada sector.

Cabe mencionar que las MPE se incluyeron indirectamente en este contexto, dado que en algunos sectores como los de software y biotecnología la mayoría de las empresas brasileñas de base tecnológica son de pequeña envergadura[18]. Además, el Programa Nacional de Apoyo a las Incubadoras de Empresas y Parques Tecnológicos, los fondos de capital de riesgo, el respaldo brindado por la FINEP mediante el proyecto Innovar y los demás programas citados tienen por objeto crear y fortalecer a las MPE emergentes de base tecnológica. Por su parte, el BNDES estableció el programa de capitalización de empresas de base tecnológica y el CRIATEC.

[18] El diagnóstico del sector de software identificó la marcada predominancia de micro y pequeñas empresas y, por ende, la falta de escala de las empresas brasileñas como una de las limitaciones contra su mayor inserción internacional. El Programa para el Desarrollo de la Industria Nacional de Software y Servicios Relacionados (PROSOFT) tiene por objeto apoyar los procesos de aglomeración y fusión de las empresas para adquirir mayor escala. Otro obstáculo a la competitividad de las pymes informáticas es la falta de gestión profesionalizada, ampliamente abordada por el PROSOFT. En el caso de las empresas de biotecnología, según el diagnóstico sectorial de la Fundación Biominas su tamaño medio —con excepción de las grandes multinacionales— es de 91 empleados, lo que las clasifica como pequeñas. En consecuencia, al formular políticas relacionadas con la biotecnología deben tomarse en cuenta las dificultades y obstáculos que afrontan las pymes de base tecnológica.

D. Políticas específicas de apoyo a las MPE

Además de las numerosas y diversas líneas de apoyo e incentivos directos e indirectos al desarrollo de la producción en las MPE, el gobierno federal amplió y sistematizó este respaldo creando políticas públicas específicas para este tipo de empresas. De conformidad con las directrices de la PITCE, dichas medidas lograrían un avance considerable mediante la promulgación de la Ley Complementaria 123/06, conocida como ley general de las microempresas y empresas de pequeña envergadura. Esta disposición legal establece el marco regulatorio para otorgar un trato diferenciado a las MPE, incluso en lo que concierne al régimen tributario especial. Tomando en cuenta la importancia de ella, a continuación se ofrece una descripción detallada de sus diversos aspectos e instrumentos.

1. Marco regulatorio e institucional: la ley general de las micro y pequeñas empresas

La Ley Complementaria 123/06 o ley general de las micro y pequeñas empresas se promulgó en diciembre de 2006 a fin de unificar y simplificar las diversas legislaciones existentes, así como racionalizar la carga tributaria en los niveles federal, estadual y municipal para estimular el desarrollo, formalización y competitividad de las MPE.

Esta disposición legal representó un cierto avance en relación con las leyes anteriores e incorporó algunas reivindicaciones del sector como la normalización de los conceptos relacionados con las MPE para fines fiscales y tributarios, el sistema diferenciado de tributación, el acceso a nuevos mercados, el acceso a la tecnología, el acceso a la justicia, las exportaciones, la reducción de la burocracia, la formalización y el aumento del acceso al crédito[19]. Pese a dichos avances, la nueva ley generó distorsiones y afrontará varios retos en cuanto a reglamentación e implementación que no solo afectan a varias agencias y órganos de los tres niveles de gobierno, sino que también suponen la necesidad de contar con leyes estaduales y municipales específicas.

a) Institucionalidad

Mediante el decreto 6.038/07 se instituyó el Comité Gestor Impositivo de las Micro y Pequeñas Empresas, encargado de la gestión de los aspectos tributarios de la ley general e incluso de revisar los valores

[19] Al respecto, véase Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) – Ley general de las MPE.

monetarios que definen a las MPE. Está integrado por representantes de la Secretaría de la Dirección General Impositiva y la Secretaría de la Dirección Previsional de los Estados y Municipios.

En las materias no tributarias, la gestión de la ley general quedó a cargo del Foro Permanente de Micro y Pequeñas Empresas, presidido y coordinado por el MDIC y conformado por representantes de 50 órganos federales y 57 entidades vinculadas al sector. Este se compone de seis comités temáticos, a saber: i) racionalización legal y burocrática, cuya función es elaborar y aplicar instrumentos legales que permitan simplificar y racionalizar el funcionamiento de las micro y pequeñas empresas; ii) formación y capacitación emprendedora, encargado de identificar, difundir y promover soluciones en el campo de la educación y la formación emprendedora, centradas en las necesidades de las MPE; iii) inversiones y financiación, destinado a proponer políticas y actividades orientadas a crear oportunidades para obtener recursos financieros e invertirlos en las micro y pequeñas empresas; iv) tecnología e innovación, cuyo objetivo es identificar, difundir y proponer políticas y actividades en materia de innovación y tecnología, enfocadas en las necesidades de las MPE; v) comercio exterior e integración internacional, cuya finalidad es elaborar proyectos que permitan aumentar la participación de las MPE en el comercio exterior, y vi) el programa Información, responsable de formular propuestas de política de interés público y de apoyar la implementación de las actividades relacionadas con la difusión de información en las MPE. También se crearon foros regionales en las unidades de la Federación.

b) Instrumentos de la Ley General

Los principales instrumentos de la ley general de las micro y pequeñas empresas abarcan las áreas tributaria, crediticia, fiscal, de acceso a los mercados y de innovación y cooperativismo.

Pese a los diferentes conceptos explicativos de las MPE que continúan existiendo en el Brasil, la ley general los unificó al crear parámetros para clasificar a este tipo de empresas, básicamente con fines fiscales y tributarios. De acuerdo con esta disposición legal, un empresario (o preempresa) es el que percibe un ingreso bruto anual de 36.000 reales; una micro empresa, un ingreso de 240.000 y la pequeña empresa, un ingreso superior a los 240.000 e inferior a los 2,4 millones de reales. Además, la ley también permite que los estados y municipios, exclusivamente, puedan fijar límites inferiores a los efectos de recaudar el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y de Servicios (ICMS) y el Impuesto a los Servicios de cualquier naturaleza (ISS), de la siguiente forma: i) los estados cuya participación en el producto interno bruto (PIB) brasileño alcance hasta un 1% podrán aplicar en su territorio una banda

máxima de ingreso bruto anual de 1,2 millones de reales; ii) los estados cuyo aporte al PIB brasileño sea superior al 1% e inferior al 5% podrán optar por aplicar una banda de ingreso bruto anual de hasta 1,8 millones de reales; iii) los estados cuya participación en el PIB brasileño sea igual o superior al 5% están obligados a adoptar todas las bandas de ingreso señaladas en la ley general. Cabe destacar que los municipios deben seguir la alternativa adoptada por los estados pertinentes. En relación con las líneas de financiamiento de las exportaciones, la ley adoptó los criterios definidos en el ámbito del MERCOSUR, esto es, que las micro empresas industriales son aquellas cuya facturación anual alcanza hasta 400.000 dólares y tienen entre 1 y 10 empleados, mientras que las micro empresas comerciales y de servicios facturan 200.000 dólares anuales y emplean de una a cinco personas. A su vez, la facturación anual de las pequeñas empresas industriales es superior a los 400.000 dólares e inferior a los 3,5 millones y el número de empleados alcanza entre 11 y 40 personas, mientras que las pequeñas empresas comerciales y de servicios facturan más de 200.000 dólares y menos de 1,5 millones.

En cuanto a los instrumentos de la Ley General, cabe destacar los siguientes:

i) Apertura y cierre de empresas

A fin de promover la racionalización legal y administrativa, garantizar el acceso simplificado de las empresas a los procesos de apertura, modificación y baja de empresas y eliminar las barreras burocráticas, la Ley General dispuso la simplificación de los trámites legales necesarios para constituir o cerrar una empresa. Asimismo, estableció un proceso único de registro y legalización de los empresarios y personas jurídicas en los tres ámbitos de gobierno. Hasta hace poco tiempo (enero de 2006), el plazo para crear una empresa oscilaba entre 152 días en São Paulo y 25 en Bahía y se exigían entre 17 (São Paulo) y 10 (Minas Gerais) procedimientos. El costo de apertura podía consumir desde un 10% del ingreso per cápita estadual en São Paulo hasta un 50% en Maranhão (SEBRAE, 2007). Las exigencias municipales eran las más caras y la obtención de la licencia para iniciar actividades imponía grandes atrasos en la emisión del registro. La Ley General disminuyó el plazo a 15 días y redujo aún más los requisitos.

En cuanto al cierre de las empresas, se calcula que existen más de 3,7 millones que están inactivas desde hace más de cinco años y que no han logrado dar por finalizadas sus actividades debido a las multas expedidas por la Secretaría de la Dirección Federal Impositiva o al hecho de no haber entregado una declaración certificando que no han realizado operación alguna. La Ley General dispuso el cierre automático de las empresas, incluso las que poseen débitos tributarios, los cuales deben

ser asumidos por los socios. Los órganos pertinentes tendrán un plazo máximo de 60 días para registrar la baja de que se trate en el catastro de micro y pequeñas empresas.

Pese a que estas disposiciones promueven un cierto grado de desburocratización de los procedimientos y facilitan la apertura y cierre de empresas, la Ley General no garantiza la homogeneidad de los procedimientos entre las agencias y órganos de los tres niveles de gobierno. Tampoco se ha reglamentado aún la creación de un catastro único, como está previsto en la Constitución.

ii) Sistema tributario diferenciado

La Ley General creó el Sistema Simples Nacional, un régimen unificado de recaudación de impuestos y contribuciones federales, estaduales y municipales de carácter facultativo, que no exige una contrapartida por parte de las MPE para aprovechar los beneficios tributarios. Este sistema abarca los siguientes impuestos y contribuciones:

- Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ) (federal);
- Impuesto a los Productos Industrializados (IPI) (federal);
- Contribución social sobre la base de las utilidades netas (CSLL) (federal);
- Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS) (federal);
- Contribución para el Programa de Integración Social (PIS) (federal);
- Contribución para la Seguridad Social, de cargo de las personas jurídicas (federal);
- Impuesto a las operaciones relacionadas con la circulación de mercancías y la prestación de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación (ICMS) (estadual);
- Impuesto a los servicios de cualquier naturaleza (ISS) (municipal).

La Ley General también libera a las MPE de pagar todas las demás contribuciones instituidas por el gobierno federal, incluidos los aportes al servicio social autónomo (Sistema S)[20]; reduce las obligaciones fiscales adicionales que se exigen de las MPE; permite el descuento de los impuestos pagados anticipadamente mediante sustitución tributaria y del

[20] El Sistema S comprende las organizaciones patronales Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI); Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC); Servicios Sociales del Industria (SSI); Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) y Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE).

ISS retenido en la fuente y desgrava las exportaciones. No hay impuestos a los ingresos de exportación de las MPE, lo que les permite adquirir una mayor competitividad que las empresas medianas y grandes. Cabe mencionar que también se economizarán los costos vinculados a la contabilidad, dado que la simplificación contable fue muy profunda.

Se prevé que la reducción de la carga tributaria y la simplificación de los procedimientos introducidos en virtud del sistema Simples Nacional se convertirán en un importante estímulo para el crecimiento de las MPE y contribuirán a reducir su tasa de mortalidad, atribuida principalmente a los altos costos tributarios y financieros que afectan el funcionamiento de este tipo de empresas.

De acuerdo con datos de la Secretaría de la Dirección General Impositiva, en los tres meses subsiguientes al inicio del programa casi 3,2 millones de MPE se acogieron al sistema Simples Nacional. Esto representa un aumento de aproximadamente 600.000 empresas respecto de las que optaron por el Simples Federal.

Además, la Ley General corrigió la "injusticia tributaria" de la ley anterior, en virtud de la cual quienes optaran por el Simples no podían pagar los débitos tributarios en cuotas, mientras que a las demás empresas se les permitía hacerlo en un plazo de hasta 60 meses. La nueva disposición legal permite solventar los débitos tributarios en hasta 120 cuotas mensuales, tal como en el caso de las otras empresas.

Sin embargo, la implementación del nuevo régimen tributario no está exenta de problemas. Una de las principales objeciones ha sido el hecho de que las empresas que optaron por el Simples Nacional no puedan hacer uso de los incentivos fiscales, dado que esta disposición impide que las MPE generen créditos en el pago del ICMS en el caso de los clientes no acogidos al sistema o que las grandes industrias que adquieren productos o materias primas de las MPE descuenten los aportes al PIS y las COFINS. Esto ha contribuido a reducir la competitividad de las MPE, al aumentar el costo de las empresas que les compran. De la misma forma, la Ley General eliminó las exenciones o arancel 0% en el caso del PIS, las COFINS, el ICMS, el ISS y el IPI, con lo cual también se incrementaron los costos de las industrias. Otro problema se refiere a la prohibición de apropiarse y transferir créditos relativos a los impuestos o contribuciones cubiertos por el Simples Nacional y la utilización o traspaso de cualquier monto de ellos a título de incentivo fiscal.

En realidad, el Simples Nacional canceló los beneficios ofrecidos por los Simples estaduales y municipales. Ello podría resultar en una reducción de la carga tributaria federal que compensaría la pérdida de incentivos fiscales de origen estadual y municipal. El anteproyecto de la ley complementaria 126/07 procura corregir este problema. Además,

22 estados de la Federación conquistaron la prerrogativa de reducir los límites de encuadramiento en el régimen tributario, lo que posiblemente conduzca a la pérdida de competitividad de las MPE que operan en dichos estados respecto de los que mantuvieron el límite máximo establecido por la Ley General (São Paulo, Minas Gerais, Paraná y Río Grande do Sul).

iii) Compras gubernamentales

El capítulo V de la Ley General, que se refiere a la participación de las MPE en las compras gubernamentales, representó un gran avance en relación con las leyes anteriores, al otorgarles un acceso privilegiado en esta materia. La normativa establece exclusividad para las MPE en las adquisiciones públicas de bienes, servicios y obras por un valor de hasta 80.000 reales; prevé la simplificación de los procedimientos necesarios para que estas participen en las licitaciones pertinentes; permite la subcontratación de MPE para el suministro parcial de grandes lotes, siempre y cuando el porcentaje máximo de los bienes en cuestión no exceda el 30% del total licitado, así como cuotas de hasta un 25% del objeto contratado de las MPE para adquirir bienes y servicios de naturaleza divisible, y garantiza, como criterio de desempate, la preferencia de contratación por las MPE.

Según estimaciones del SEBRAE, se prevé que el trato preferencial otorgado a las MPE en materia de compras gubernamentales de los tres niveles de gobierno —incluso de las empresas estatales—, cuyo monto total asciende anualmente a 260.000 millones de reales, se traduciría en un aumento de 34.000 millones de reales anuales de sus ventas al gobierno. Esto supone que la participación de las MPE en el total de compras gubernamentales debería crecer del 17% al 30% en cinco años[21]. De acuerdo con el SEBRAE, estos 34.000 millones adicionales tendrían el potencial de generar 971.000 nuevos empleos en las MPE, considerando la tasa de 35.000 empleos anuales, mientras que las empresas medianas y grandes crearían apenas 182.000 nuevas ocupaciones (a una tasa de 187.000 empleos anuales).

Los principales retos vinculados a la implementación de este instrumento son la necesidad de contar con reglamentaciones estaduales y municipales sobre su uso; la tarea de compatibilizar los nuevos mecanismos para realizar compras gubernamentales con la Ley de licitaciones 8.666/93, que establece el criterio de la eficiencia (más rápido y menor precio), y la

[21] Los datos relacionados con las compras gubernamentales de 2004 se obtuvieron del Sistema Integrado de Administración de los Servicios Generales (SIASG, 2005) y de informes de los estados y municipios. De acuerdo con estas fuentes, las MPE representaron un 25% de las adquisiciones municipales y un 15% de las compras estaduales y del gobierno de la Unión.

capacitación de los técnicos pertenecientes a los Tribunales de Cuentas de la Nación y a los demás órganos supervisores federales, estaduales y municipales a fin de que apliquen adecuadamente la nueva normativa.

iv) Asociativismo

Otro avance importante de la Ley General es que elimina la doble tributación de las MPE consorciadas y crea una nueva persona jurídica: el consorcio simple. Pese a que sus reglas aún no se han establecido, este supone la unión de varias MPE en un consorcio a fin de realizar negocios de compra y venta de bienes y servicios en los mercados nacional e internacional. La norma apunta a estimular una cultura asociativa, fomentar las exportaciones y aumentar la competitividad de las MPE, dado que permite obtener mejoras de escala en las compras y ventas de bienes y servicios y reducir los costos operativos.

La ley restringe la participación en consorcios únicamente de las MPE que se acogieron al sistema Simples Nacional.

v) Acceso al crédito

Una de las principales limitaciones que afrontan las MPE es el acceso al crédito y el costo de este. Si bien la Ley General no representa un avance considerable en esta materia respecto de la legislación anterior, establece mecanismos para fortalecer las instituciones financieras locales, reducir las asimetrías de información entre los agentes financieros y las MPE y elaborar líneas especiales de crédito en los bancos públicos. De hecho, dispone cuáles son los recursos del Fondo de Amparo al Trabajador que podrán asignarse a las cooperativas de crédito a fin de extender préstamos a las MPE, facilitando su acceso al crédito y reduciendo las tasas de interés[22]. Además, permite traspasar la historia bancaria de las MPE, lo que disminuye la asimetría de información y el riesgo crediticio y promueve una competencia más amplia entre las instituciones financieras al facilitar la migración de las MPE entre dichas entidades. Por último, establece que los bancos públicos deberán contar con líneas de crédito específicas para este tipo de empresas[23].

Por otra parte, cabe destacar que el artículo relacionado con la creación de un Sistema Nacional de Garantía de Crédito fue objeto de

[22] De acuerdo con un estudio realizado por la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), en 2005 había un excedente de 11.300 millones de reales por concepto de recursos correspondientes a las exigencias legales del FAT invertidos en títulos públicos. De hecho, si estos se utilizaran en la financiación de las MPE, contribuirían a mitigar los problemas de acceso al crédito.

[23] Si llega a implementarse, esta directriz tendrá fundamental importancia. Según estimaciones elaboradas sobre la base de datos proporcionados por el BNDES, entre 1999 y 2005 menos del 4% de los préstamos del banco se destinaron a las MPE.

veto presidencial. En consecuencia, se perpetuó uno de los grandes problemas existentes para reducir los costos de financiación de las MPE, esto es, la falta de garantías.

vi) Fomento de la innovación

Uno de los principales logros de la Ley General fue corregir la omisión de la legislación anterior en el sentido de que asignó una meta de al menos un 20% de los recursos federales destinados a la innovación para el desarrollo de esta actividad en las MPE.

La ley también autorizó al Ministerio de Hacienda para reducir a cero las alícuotas del IPI, las COFINS y el PIS/PASEP que correspondan a la adquisición de equipos, maquinaria y aparatos en las MPE que se desempeñan en el sector de innovación tecnológica.

2. Otros instrumentos de apoyo a las micro y pequeñas empresas

A continuación se describen otros instrumentos de apoyo a las MPE, sobre la base de su alcance y contribución para transformar la realidad de este tipo de empresas.

El SEBRAE es la organización brasileña más importante y tradicional de apoyo a las MPE[24]. Es una entidad privada de interés público creada en 1972, cuya principal fuente de ingresos proviene de un porcentaje de las retenciones salariales de las empresas. Posee una red nacional de 750 lugares de atención. El Consejo Superior del SEBRAE está integrado por representantes de las siguientes 13 instituciones gubernamentales y no gubernamentales: la Confederación Nacional de la Industria, la Confederación Nacional de la Agricultura y Pecuaria (CNA), la Confederación Nacional de Comercio (CNC), la Asociación Brasileña de los SEBRAE Estaduales (ABASE), la Asociación Brasileña de las Instituciones Financieras de Desarrollo (ABDE), la Asociación Nacional de Investigación, Desarrollo e Ingeniería de las Empresas Innovadoras (ANPEI), la Asociación Nacional de Entidades Promotoras de Proyectos de Tecnología Avanzada, el Banco del Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, la Caja Económica Federal (CEF), la Confederación de las Asociaciones Comerciales y Empresariales del Brasil (CACB), la Financiadora de Estudios y Proyectos y el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio.

[24] Para una información más reciente sobre los programas implementados por el SEBRAE, puede consultarse la página web [en línea] http://www.sebrae.com.br/.

La capacidad institucional del SEBRAE puede medirse mediante el análisis de sus proyectos. En la actualidad existen 780 de ellos en curso, que se clasifican de la siguiente manera:

- Proyectos orientados directamente a un público objetivo: productores y empresarios de los diversos sectores en que participa la institución; aproximadamente el 45% del presupuesto se destina a este tipo de proyectos.

- Proyectos de carácter interno relacionados con la adquisición de conocimientos y tecnología, la articulación institucional y la gestión empresarial, que absorben el 40% del presupuesto.

De todos los proyectos solo dos se desarrollan internamente y están vinculados al área de microfinanzas en el Distrito Federal y al área de conocimientos y tecnología en el estado de Santa Catarina.

Los 778 proyectos restantes del SEBRAE se orientan a un público objetivo y se están ejecutando en todas las regiones del Brasil. El Nordeste concentra la mayor parte de ellos (238), lo que representa el 30% del total, destacándose los estados de Ceará (21% del total regional), Bahía (18%) y Maranhão (13%). La región del Sudeste cuenta con 198 proyectos, que corresponden al 25% del total y están situados en São Paulo (35% del total regional), Río de Janeiro (26,3%) y Minas Gerais (25%). La región Sur representa un 21% del total, con una participación de Rio Grande do Sul equivalente al 61% del total regional, mientras que la región Norte reúne casi el 14% de los proyectos, con una participación del 30% del total regional en el caso de Pará. Finalmente, un 8% de los proyectos se está realizando en la región Centro Oeste, donde el Distrito Federal representa el 40% de la participación regional.

Pese a la amplia participación del Nordeste como región, el análisis según estados revela un escenario bastante diferente. El estado de Rio Grande do Sul por sí solo reúne un 13% de los proyectos implementados, seguido de São Paulo (9,0%), Río de Janeiro (6,7%) y Minas Gerais y Ceará (6,4%).

Las prioridades estratégicas que orientan las actividades del SEBRAE respecto de las MPE se distribuyen en nueve áreas relacionadas con los siguientes aspectos: i) aprobación, reglamentación e implementación de un marco legal para las MPE; ii) articulación de políticas públicas orientadas al desarrollo de las MPE; iii) expansión del acceso a los servicios financieros y reducción de los costos pertinentes; iv) creación de alianzas estratégicas para movilizar recursos, competencias y conocimientos; v) promoción de la educación emprendedora y la cultura de la cooperación; vi) mejoramiento del acceso a la tecnología y de la capacidad de innovar; vii) modificación del sistema de atención individual, ampliando la escala y mejorando la calidad; viii) perfeccionar e intensificar la atención colectiva, y ix) promover el acceso a los mercados interno y externo.

Es preciso destacar la importante contribución del SEBRAE en la estructuración de la ley general de las micro y pequeñas empresas, mediante su participación en el Foro Permanente del MDIC y su apoyo a los diversos programas establecidos por el gobierno federal.

El SEBRAE desarrolla una serie de programas, sea en forma aislada o conjuntamente con otros organismos. Entre ellos, los que guardan relación con el acceso a la tecnología son los siguientes: el Programa de Apoyo Tecnológico a las Micro y Pequeñas Empresas (PATME); el Programa Brasileño de Diseño; el SEBRAE TIB, relacionado con la capacitación en materia de tecnología industrial básica (TIB); el SEBRAE TEC, que brinda consultoría tecnológica; el Bono Metrología, en colaboración con las redes de metrologías estaduales —relacionado con el acceso a los laboratorios de las redes metrológicas— y, junto con el INMETRO, el Bono de Certificación —vinculado al acceso de los productos a los servicios de certificación—; apoyo a las incubadoras de empresas; el Programa de Estímulo al Uso de Tecnologías de la Información en Micro y Pequeñas Empresas (PROIMPE), conjuntamente con el SOFTEX, la Federación Nacional de las Empresas de Informática (FENAINFO), la Asociación de las Empresas Brasileñas de Tecnología de la Información, Software e Internet (ASSESPRO) y el Banco del Brasil, y los proyectos de eficiencia energética que aportan metodologías para el uso eficiente de la energía. En colaboración con la FINEP, también financia proyectos de innovación tecnológica en las MPE situadas en las APL que se encuentran en áreas prioritarias de la política industrial, vinculadas a las redes de proveedores y compradores de las grandes y medianas empresas brasileñas. En 2005 se contrataron 659 proyectos y en 2006, apenas 96.

En el ámbito de políticas de acceso al crédito, conjuntamente con el Banco del Brasil el SEBRAE cuenta con un Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE) destinado a complementar las garantías exigidas por los bancos. De acuerdo con Santos (2005), entre 1989 y 2005 este fondo realizó 18.550 transacciones, que alcanzaron los 315,8 millones de reales, relacionadas con avales concedidos a financiamientos ya adjudicados por un monto de 620,7 millones. El monto medio de los avales otorgados fue de 17.026 reales y su número ascendió a 2.665 (14% del total). Este último dato pone de relieve un aspecto muy importante del debate sobre los fondos de avales, esto es, su gran morosidad. Sin duda alguna, este factor terminó por debilitar el apoyo del gobierno federal a este tipo de fondos, lo que se materializó explícitamente mediante el veto presidencial al Sistema de Garantía de Crédito de la ley general[25]. También es posible observar que una buena parte de los recursos del FAMPE proviene del Banco del Brasil.

[25] El Fondo de Aval del Programa de Generación de Empleo e Ingresos (FUNPROGER) experimentó los mismos problemas y reforzó el nivel de desconfianza gubernamental en relación con este tipo de fondos. La tendencia actual es establecer alianzas privadas, donde las propias empresas participan en la capitalización del fondo de garantía de crédito.

El programa de capital de riesgo tiene por objeto estimular este mercado. El SEBRAE es accionista de los fondos mutuos de inversión en empresas emergentes, que se destinan principalmente a la capitalización de las MPE de base tecnológica y exportadoras. Bajo la coordinación del SEBRAE, en este programa participan el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo, el BNDES, la FINEP, los fondos de pensiones e inversionistas privados. El SEBRAE también apoya a las cooperativas de crédito y microcrédito.

Entre las actividades destinadas a promover el desarrollo sectorial y local, se cuentan las siguientes: el Programa SEBRAE de Desarrollo Local; la participación en el programa Brasil Emprendedor, junto con el Ministerio de Trabajo y Empleo; el proyecto emprendedor de valoración del asociativismo; el EMPRETEC, de estímulo al emprendedorismo; la Feria del emprendedor; la Educación emprendedora y los programas Cómo vender más y mejor, La gente sabe y La gente hace, entre otros; la Cooperación Emprendedora; Tipo Brasileño (potencial cultural); el Proyecto artesanía; Líder solidario (voluntariado empresarial); los Telecentros de información y negocios y el SEBRAE Turismo.

El SEBRAE también dicta cursos de capacitación en las áreas gerencial, técnica, de exportación, tecnológica y otras.

Una experiencia sumamente interesante es la de la Asociación de Garantía de Crédito de Serra Gaúcha (AGC), que introdujo en el Brasil la experiencia italiana de los *Consorzio Garanzia Collettiva Fidi (*CONFIDI), orientada a facilitar el acceso al crédito de las MPE mediante el complemento de las garantías exigidas por los bancos. Otros beneficios obtenidos gracias a esta Asociación de Garantías son el apoyo gerencial y la capacitación y desarrollo de una cultura asociativa entre las MPE. La Asociación abarca 33 municipios, totalizando más de 770.000 personas y aproximadamente un 11% del PIB del Estado de Rio Grande do Sul. Ella fue el resultado de una alianza establecida entre el Banco Interamericano de Desarrollo; el Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul; las alcaldías pertinentes; la Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Caxias do Sul; las empresas; la Región de Veneto y la asociación empresarial de Vicenza, que aportaron cerca de 13 millones de reales que se distribuirán a lo largo de ocho años entre la asistencia técnica no reembolsable (tres primeros años), el fondo de riesgo local (fines del tercer año) y el fondo de riesgo de contrapartida (en los ocho primeros años). Si bien esta experiencia no ha sido ampliamente evaluada, de ser exitosa podría convertirse en una alternativa para ofrecer un sistema de garantías a las MPE basado en una alianza público-privada establecida a esos efectos.

E. La organización en redes de las micro y pequeñas empresas del Brasil

En los últimos años se han destacado las políticas relativas al funcionamiento de las MPE en redes asociativas, sobre todo las llamadas aglomeraciones productivas locales. Incluso tomando en cuenta la existencia de varias instituciones públicas y privadas que han aplicado políticas específicas de apoyo a las APL, el análisis elaborado en este documento se centró en el Grupo de Trabajo Permanente en las APL (GTP/APL), un conjunto de instituciones públicas y privadas que actúan en ellas a fin de articular las diversas políticas y el accionar institucional.

1. Marco reglamentario

Desde fines de los años noventa, en el Brasil surgieron varias iniciativas orientadas a estudiar y apoyar el desarrollo de las APL. Al principio, se buscó analizar, identificar y desarrollar metodologías operativas específicas y varias instituciones de distintas esferas comenzaron a operar en ese campo, entre ellas el SEBRAE, el IEL, el MDIC y los gobiernos estaduales.

A contar de marzo de 2003, en el ámbito del gobierno federal se introdujo una serie de actividades encaminadas a unificar las acciones relacionadas con las APL. Estos pasos iniciales condujeron a la creación del Grupo de Trabajo Permanente para Aglomeraciones Productivas Locales (GTP APL) en 2004, con la atribución de elaborar y proponer directrices generales para la acción coordinada del gobierno en materia de apoyo a las APL en todo el territorio nacional.

En un documento en que se estructuraron las medidas adoptadas por el gobierno federal respecto de las APL (MDIC, 2004), quedó claro que era posible potenciar el apoyo a las MPE si las actividades pertinentes se implementaban de acuerdo con esta forma de organizar la producción.

Los objetivos de la política de apoyo a las APL señaladas en el documento revelaron claramente cuáles eran las expectativas del gobierno en relación con este instrumento: el desarrollo económico, la reducción de las desigualdades sociales y regionales, la innovación tecnológica, la ampliación y modernización de la base productiva, el crecimiento de los niveles de empleo e ingreso, la reducción de la tasa de mortalidad de las micro y pequeñas empresas, el aumento de la escolaridad y la capacitación, el incremento de la productividad y la competitividad y la expansión de las exportaciones.

Para los encargados de formular esta política, la posibilidad de lograr la amplia gama de objetivos antes mencionados quedaba garantizada por el hecho de que el GTP APL reunía a diversos órganos e instituciones que operan

en áreas diferentes, entre ellas el apoyo a la exportación, el financiamiento, la innovación y el desarrollo regional. En otras palabras, los diversos objetivos podrían alcanzarse gracias a la cooperación multiinstitucional y a la presencia de instrumentos específicos para cada uno.

El problema de este marco de acción es que no siempre resulta fácil compatibilizar los distintos objetivos de política, ya que a veces son contrapuestos. Por ejemplo, la meta de combatir la desigualdad regional puede oponerse al aumento de las exportaciones, al menos a corto plazo. En consecuencia, se hace difícil imaginar que mediante un solo instrumento (la política de incentivo de las APL) o una forma única de organizar la producción (las propias APL) pueda alcanzarse un conjunto tan amplio de objetivos.

En general, la estrategia de actuación en cada APL seguiría dos ejes principales. El primero sería el reconocimiento y valoración de la iniciativa local, lo que a su vez supone tener en cuenta las previsiones y capacidades locales. Dicho reconocimiento debe expresarse en la elaboración de un plan de desarrollo por parte de los agentes locales, de manera participativa. Este proceso tendría por objeto generar un acuerdo entre los agentes públicos y privados sobre la dinámica económica de las APL.

Cabe señalar que para elaborar este plan de desarrollo es imprescindible contar con un "agente animador", entendido aquí como un elemento capaz de estimular la cooperación e interacción entre los actores locales.

Estas definiciones generales revelan claramente que al formular la política de apoyo a las APL podría establecerse un proceso de cooperación local entre las MPE, impulsado por los órganos públicos. Para lograrlo, bastaría con desencadenar un debate participativo en torno a una concepción de futuro para la región de que se trate. El plan de desarrollo representa el acuerdo de los diversos sectores de la sociedad involucrados en las actividades específicas de las APL.

2. La institucionalidad de las actividades de apoyo a las APL

La estructura de gestión de la política de apoyo al desarrollo de las APL comprende tres instancias: un Consejo de Política para las APL, un Grupo Técnico y una Secretaría Ejecutiva. El Consejo de Política está integrado por un representante de cada institución del GTP APL y es responsable de las deliberaciones en torno a la política pertinente. Por su parte, el Grupo Técnico se compone de expertos pertenecientes a las instituciones que participan en el GTP APL. Sus atribuciones básicas son analizar los planes de desarrollo, articular las diversas esferas públicas (federal, estadual, regional y local) y formular todos los aspectos técnicos que subsidia el Consejo.

Por último, la Secretaría Ejecutiva, situada en el MDIC, es responsable de la parte operativa. En la actualidad, participan en este Grupo de Trabajo Permanente 33 instituciones gubernamentales y no gubernamentales[26].

3. Características de las APL según el GTP APL

El Sistema de Información sobre las APL administrado por el GTP APL identificó la presencia de 989 de este tipo de organizaciones productivas, respaldadas por 37 instituciones gubernamentales, no gubernamentales, federales y estaduales que se dedican al tema. Estas APL se distribuyen en 45 sectores económicos y están repartidos en todos los estados de la Federación[27].

Un porcentaje importante de las APL se encuentra en sectores considerados tradicionales desde el punto de vista de la tecnología involucrada y existe una notable concentración en seis de ellos —agroindustria, fruticultura, apicultura, ganado ovino y caprino, confecciones y madera y muebles—, que representan un 50% del total de las APL. Cabe destacar que cuatro de estos seis grupos están vinculados al sector agrícola.

La distribución geográfica de las APL presenta una concentración muy elevada. Apenas ocho estados brasileños reúnen el 60% del total de las

[26] Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC); Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES); Ministerio de Hacienda; Banco del Brasil; Caja Económica Federal; Banco del Nordeste; Banco da Amazônia (BASA); Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA); Ministerio de Desarrollo Agrario; Ministerio de la Integración Nacional; Ministerio del Trabajo y Empleo; Ministerio de Turismo; Ministerio de Minas y Energía (MME); Ministerio de Educación; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Ministerio de Ciencia y Tecnología; Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP); Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq); Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX); Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE); Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (INMETRO); Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA); Ministerio de Medio Ambiente; Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA); Compañía de Desarrollo de los Valles del São Francisco y del Parnaíba (CODEVASP); Foro nacional de secretarios de estado de asuntos de ciencia y tecnología estaduais; Confederación Nacional de la Industria (CNI); Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI); Instituto Euvaldo Lodi; Movimiento Brasil Competitivo; Banco Bradesco; Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IPT).

[27] De acuerdo con el Manual de Operaciones del GTP, una APL debe cumplir las siguientes variables definidas en los términos de referencia para ser incorporado al catastro pertinente: i) concentración sectorial de los proyectos en el territorio; ii) agrupación de individuos ocupados en actividades productivas relacionadas con el sector de referencia de las APL; iii) cooperación entre los participantes de las APL (emprendedores y otros) para lograr mayor competitividad y iv) existencia de mecanismos de gobernabilidad.

APL, siete de las cuales se encuentran en las regiones Nordeste y Norte, las menos desarrolladas del Brasil. Esto indica que las APL se están utilizando con más frecuencia como un instrumento para combatir la pobreza y la desigualdad regionales que como un instrumento de política industrial.

El cuadro III.14 muestra el número de las APL respaldadas por las instituciones participantes del GTP, entre las cuales destacan los bancos públicos federales (Banco del Brasil y Caja Económica Federal), cuya participación alcanza casi un 47% de las APL listados. Al respecto, cabe subrayar el caso del Banco del Brasil, que maneja 435 de las 463 APL apoyadas por bancos públicos federales. Sin embargo, este dato debe considerase cautelosamente, ya que para los bancos actuar en una APL significa estar ofreciendo algún tipo de producto en la localidad pertinente, aunque no sea específico para dicha APL. En realidad, pueden ser productos bancarios de uso generalizado como el crédito para el capital de giro de las MPE, que también se ofrecen en algunas de las ciudades que forman parte de las APL. De hecho, en un documento en que se describen las acciones realizadas por las instituciones del GTP en 2006, figuran 35 actividades del Banco del Brasil, 27 de las cuales corresponden a líneas de financiamiento para las MPE en general o de libre acceso a cualquier persona, mientras que apenas ocho se orientan específicamente a las APL.

Cuadro III.14
BRASIL: DISTRIBUCIÓN DE LAS AGLOMERACIONES PRODUCTIVAS LOCALES (APL) SEGÚN INSTITUCIÓN [a]

Instituciones	Número de APL	Participación en el total de APL (en porcentajes)
Bancos comerciales federales	463	46,8
Instituto Euvaldo Lodi	284	28,7
Agencias de desarrollo (Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX-Brasil), Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) y Compañía de Desarrollo de los Valles del São Francisco y del Parnaíba (CODEVASF))	257	26,0
Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE)	216	21,8
Sistema de ciencia y tecnología	188	19,0
Gobiernos estaduales	165	16,7
Ministerio de Educación	112	11,3
Ministerio de Minas y Energía	109	11,0
Ministerio de Industria y Comercio	109	11,0
Bancos privados	87	8,8
Bancos de desarrollo	77	7,8
Confederación Nacional de la Industria	75	7,0
Ministerio de Integración Nacional	16	1,6

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Grupo de Trabajo Permanente en Arreglos Productivos Locales (GTP APL).

[a] En cada APL puede participar más de una institución.

El Instituto Euvaldo Lodi participa en un 29% de las APL listadas. Este instituto forma parte del sistema de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y fue creado en 1969 con el propósito de fomentar la interacción entre las universidades y la industria. Se ha enfocado principalmente en el desarrollo de actividades que permitan garantizar una capacitación empresarial más amplia y el perfeccionamiento de la gestión. Su funcionamiento depende de los recursos que recibe de la CNI y, en el caso de algunos programas, del sistema S (SENAI, SESI, SEBRAE, SENAR y SENAC) y de alianzas establecidas con otras instituciones. En todo caso, su gestión está en manos del sector empresarial.

La misión del Instituto Euvaldo Lodi es promover el desarrollo industrial y la investigación e innovación tecnológica en la industria. Sus actividades en relación con las MPE se centran básicamente en políticas de apoyo a ciertas APL seleccionadas, así como en programas de emprendedorismo y capacitación profesional, que ejecuta mediante la organización de cursos y ofreciendo becas para que las MPE puedan contratar recursos humanos calificados —gestión empresarial, apoyo tecnológico y apoyo al comercio exterior, entre otros.

El principal instrumento de la Confederación Nacional de la Industria para intervenir en las APL es el Programa de Apoyo a la Competitividad de las Micro y Pequeñas Industrias (PROCOMPI), implementado conjuntamente con las federaciones de las industrias estaduales y el SEBRAE Nacional. Entre sus objetivos se cuentan organizar la demanda de las empresas, solucionar sus problemas mediante un proceso participativo, aplicar diagnósticos estructurados y elaborar y ejecutar un plan de acción para superar las dificultades locales.

Creado en 1998, hasta el año 2000 el PROCOMPI se desempeñó en las áreas de calidad, productividad, tecnología, diseño, medio ambiente, energía y comercio exterior, principalmente en los sectores de construcción civil, industria textil, muebles y agroindustria. Entre 2000 y 2002, atendió a 1.400 empresas en 98 APL cuyas actividades se orientaban a la capacitación gerencial e introducción de medidas para reducir costos, tecnologías limpias y sistemas de gestión que garantizaran un alto grado de competitividad. Las industrias de bebidas y alimentos, construcción civil, textiles y confecciones y muebles continuaron recibiendo gran parte del cuidado de esta institución. Entre 2004 y 2005, los proyectos del PROCOMPI abarcaron a 888 empresas de 75 APL, distribuidas en 18 sectores industriales, sobre todo tradicionales —textil y de confecciones, muebles, alimentos y bebidas, cerámica. La excepción al respecto fueron las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y la industria naval y metalmecánica.

A continuación vienen las agencias de desarrollo como la APEX, la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) y la

Compañía de Desarrollo de los Valles de São Francisco y del Parnaíba (CODEVASF). La más importante de ellas es la APEX, que en 2006 implementó cuatro proyectos: i) el Proyecto Comprador, que apoyó la visita de compradores internacionales al Brasil; ii) el Proyecto Imagen, destinado a apoyar la visita de formadores de opinión (periodistas y especialistas) internacionales al Brasil; iii) realización de estudios y encuestas de mercado con miras a respaldar la contratación de investigaciones de mercado en el exterior, y iv) apoyar la participación de empresarios brasileños en ferias internacionales.

La Superintendencia de la Zona Franca de Manaus está capacitando y fortaleciendo las APL mediante inversiones en infraestructura, estimulando la participación en ferias internacionales y elaborando diagnósticos de las APL prioritarios (MDIC, 2004).

La CODEVASF considera que su labor, junto con las APL, es servir de instrumento para el desarrollo territorial. Participa en la implementación de diversos proyectos en el área, sea con recursos propios o en colaboración con varios ministerios. Su esfera de acción abarca la identificación de cuellos de botella en las cadenas productivas, la oferta de infraestructura física indispensable para el crecimiento y la movilización, organización y capacitación de los productores.

En cuarto lugar del listado aparece el SEBRAE, que participa en 216 aglomeraciones productivas locales. En 2006, organizó las siguientes actividades en este ámbito:

- un curso de capacitación para gestores de las APL en colaboración con la CEPAL;
- un aporte de 44,5 millones de reales —pliego conjunto con la FINEP— para apoyar la innovación en las MPE localizadas en diversas APL;
- asignación de 37 millones de reales a 69 proyectos situados en 35 APL, y
- realización de estudios sobre las APL.

Además de sus operaciones específicas, el SEBRAE participa en una serie de proyectos en asociación con otras instituciones, a saber:

- SENAI: proyectos de capacitación y gestión del proceso productivo y talleres de diseño en diversos sectores y APL;
- Banco Bradesco: convenios para actuar en las APL específicas y programas de capacitación de los gerentes bancarios para operar en APL;

- Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IPT): participación en el proyecto de fortalecimiento de las APL en el estado de São Paulo;

- Confederación Nacional de la Industria y Federación de Industrias: participación en el Programa de Apoyo a la Competitividad de las Micro y Pequeñas Industrias. Este programa existe desde 2000 y ya ha respaldado más de 160 proyectos;

- Banco del Brasil: convenio de cooperación técnica para una operación conjunta en favor de las MPE integrantes de las APL, y

- Financiadora de Estudios y Proyectos: implementación de un esquema para brindar apoyo a los proyectos de innovación tecnológica, productos y procesos de las MPE que participan en diversas APL. El total de recursos asignados ascendió a 25 millones de reales.

El sistema de ciencia y tecnología funciona en cerca del 19% de las APL identificadas por el GTP APL. Forman parte de este sistema instituciones como el Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IPT), la FINEP y el INMETRO. El IPT ha participado en las APL que poseen líneas de apoyo a la exportación; la organización, gestión y desarrollo de productos y procesos y la prestación de servicios tecnológicos. En 2006 se inició la aplicación de estas líneas en 11 de las APL del estado de São Paulo.

Por otra parte, la FINEP se ha destacado específicamente por operar en las APL mediante las llamadas acciones cruzadas, implementadas en colaboración con el SEBRAE. Se trata de programas estratégicos del Ministerio de Ciencia y Tecnología y emplean recursos provenientes, en forma simultánea, de diversos fondos sectoriales. Ya se iniciaron tres esquemas bajo esta modalidad (llamadas 07/2006, 11/2006 y 05/2005), que abarcan recursos por 55 millones de reales y 110 proyectos aprobados para empresas que funcionan en las APL.

El instituto INMETRO desarrolla diversos proyectos conjuntamente con otras instituciones, suministrando capacitación y difundiendo la cultura de la metrología y la calidad. En 2006 participó en diversos proyectos realizados en cinco estados de la Federación.

A nivel federal, destaca también la participación en las APL de diversos ministerios. En el año 2006, en el Sistema de Información de las APL se contabilizaron varias medidas adoptadas por cuatro ministerios: el Ministerio de Educación (MEC), el Ministerio de Minas y Energía (MME), el MDIC y el Ministerio de Integración (MI).

Completan la lista de instituciones que apoyan a las APL los bancos privados (Bradesco) y los bancos de desarrollo. El primero es el único banco privado que desempeña acciones específicas respecto de las APL.

Pese a que aún no cuenta con productos específicos para ello, ha procurado capacitar a sus empleados a fin de que adquieran una comprensión más amplia sobre las necesidades de las empresas localizadas en las APL.

Los bancos de desarrollo (BNDES, Banco da Amazônia (BASA), Banco del Nordeste (BNB), Banco de Desarrollo de Minas Gerais (BDMG) y Banco del Estado de Santa Catarina (BESC)) también comenzaron a operar activamente en las APL mediante las líneas de financiación que ofrecen a las micro y pequeñas empresas situadas en este tipo de organizaciones productivas.

Al mismo tiempo, es importante mencionar que todos los gobiernos estaduales poseen algún tipo de programa para apoyar a ciertas APL específicas y que participan también en proyectos conjuntos con diversas instituciones.

F. Evaluación de las políticas de apoyo orientadas a las micro y pequeñas empresas: retos principales

1. Homogeneidad versus heterogeneidad

Un primer aspecto que debe mencionarse es que las políticas suponen una cierta homogeneidad de las MPE por tratarse de empresas que, en general, afrontan obstáculos y oportunidades similares (Lastres y otros, 2006). Nada más lejos de la realidad, puesto que las MPE se distribuyen de manera heterogénea en los distintos sectores económicos y a lo largo del territorio nacional, diferenciándose mediante los vínculos (verticales y horizontales) que establecen con otros agentes de las cadenas productivas en que operan. Dicha heterogeneidad debe ser tomada en cuenta al formular políticas relacionadas con las MPE, en las cuales conviene adoptar un enfoque sectorial y regionalizado (no necesariamente local) que considere la estructura de gobernabilidad de las cadenas productivas, sean nacionales o internacionales; verticales u horizontales.

En cuanto a la gobernabilidad de las relaciones establecidas por las MPE en las cadenas productivas, es importante tener en cuenta que su competitividad depende cada vez más de factores que superan los límites de la empresa individual y que obedecen en cambio al conjunto de interacciones que determinan el círculo de relaciones al que ingresan las empresas y del cual constituyen uno de los eslabones (Souza y otros, 2003). Además, en el nuevo contexto mundial caracterizado por la concentración acelerada del poder económico y financiero en torno a grandes grupos de empresas en que se estimula la competencia capitalista, la presencia de MPE pasa a depender en gran medida de su integración a la red de proveedores de dichos grupos, así como del tipo de cooperación tecnológica que estos le ofrecen (Chesnais, 1997).

Por ende, pese a que al formular políticas para las MPE se reconoce la importancia de las interrelaciones antes citadas, como se desprende de las diversas actividades y programas orientados a las APL, no se ha logrado estructurar un sistema que permita el funcionamiento coordinado de las diversas instituciones y empresas y de las relaciones cooperativas que existen en dichas aglomeraciones productivas. Por otra parte, es poco lo que se ha hecho para fomentar una inserción más competitiva y ventajosa —en términos de transferencia tecnológica y capacitación— de las MPE en las cadenas nacionales e internacionales de las grandes empresas.

2. Acciones necesarias para promover las redes de MPE

El Brasil dispone de una política bien definida de incentivos, dividida en varias esferas de acción e implementada por un amplio conjunto de instituciones, que le permite a las MPE articularse en redes con el propósito de mejorar su desempeño productivo. Gracias a los esfuerzos realizados en esta materia, se logró fomentar el desarrollo de las APL. Sin embargo, y pese al discurso oficial que destaca los numerosos resultados positivos, no puede afirmarse que las MPE realmente están cambiando su forma de operar a fin de aumentar su participación en las diversas redes existentes.

En primer lugar, como lo demostró la encuesta del SEBRAE y Vox Populi (SEBRAE/Vox Populi, 2007), el porcentaje de MPE que desempeña algún tipo de actividad asociativa es muy reducido (menos del 10%). De hecho, esta cifra podría ser incluso menor si consideramos que en cada una de las APL apoyadas (989) existen al menos 100 empresas. Ello implicaría que las acciones que apuntan a estimular la actuación en redes de las MPE abarcarían a cerca del 5% del total de micro y pequeñas empresas brasileñas. Además, si se piensa que estas 989 APL poseen 618 ciudades polo y que, en una hipótesis pesimista, cada uno contiene en promedio dos de ellas, tendríamos que solo 1.238 ciudades participan en las APL (apenas un 22,3% del total del Brasil). Se observa claramente, entonces, la discrepancia que existe entre el papel central que desempeña la política de desarrollo de las APL dentro del amplio espectro de políticas elaboradas para las MPE y su efectiva cobertura. Como lo destacan Malmberg y Power (2006), entre los encargados de la formulación de políticas las APL se han convertido, en mayor o menor medida, en sinónimo de la existencia de una política destinada al desarrollo de este tipo de organizaciones productivas[28]. Por consiguiente, la mera existencia de políticas y recursos permite individualizar un gran número de las APL, sin que ellas reúnan

[28] Malmberg y Power (2006) usan el término *cluster*, aunque los propios autores reconocen que no existe una definición clara del término, por lo que existen varias denominaciones para este fenómeno. De esta forma, su análisis está adaptado al caso de las APL.

necesariamente los requisitos mínimos para adquirir este estatus, como la cooperación entre las empresas, entre otros.

En segundo lugar, el conjunto de medidas presentadas y el tipo de gobernabilidad establecida por el GTP APL revelan la carencia de una política bien definida que regule el funcionamiento de este tipo de aglomeraciones productivas. Se invita a las instituciones a actuar junto con las empresas que pertenecen a las APL, sin exigirles que desarrollen productos para hacerlo. Las instituciones analizadas operan en ellos reproduciendo someramente sus propias características, como puede observarse mediante las actividades realizadas por los bancos y el instituto INMETRO.

En este contexto, vale la pena destacar las acciones del SEBRAE, porque opera de manera exclusiva con las MPE. Esta institución ha incrementado su participación en las APL desde 2000, introduciendo explícitamente en su planificación estratégica para el período 2003–2006 dos medidas prioritarias relacionadas con las APL, y en los planes del período 2006–2010, varios instrumentos orientados al establecimiento de "alianzas estratégicas", "cooperación" y un "entorno propicio para promover los proyectos innovadores". Su objetivo al fomentar este tipo de organizaciones productivas es "promover la competencia y la sostenibilidad de los micros y pequeños negocios, estimulando los procesos locales de desarrollo". De igual manera, al definir los criterios de selección de las APL que serán apoyadas, determinó que uno de ellos será "la capacidad de la APL para contribuir efectivamente en pro del aumento de las exportaciones o la sustitución competitiva de las importaciones" (SEBRAE, 2003, pág. 22). La pregunta que queda en el aire, entonces, es la siguiente: ¿En qué medida una de las actividades prioritarias de una institución que apoya a las MPE puede al mismo tiempo excluir a la mayoría de ellas? Existen apenas unas 12.142 micro y pequeñas empresas exportadoras dentro de un universo que ronda las 2.096.121 (0,5%). En otras palabras, una de las principales políticas de soporte de las MPE que emana de una institución destinada a apoyarlas podría aplicarse solo al 6% de ellas. Esta pregunta es válida para la innovación tecnológica, ya que las MPE industriales innovadoras representan menos del 10% del total de MPE industriales y menos del 8% de las industriales exportadoras.

Asimismo, pese al discurso oficial en favor de las medidas que estimulen la cooperación y creación de identidades, entre otras, la gran mayoría de las intervenciones descritas podría implementarse sin relacionarlas con las APL. Este no es un hecho aislado que se aplica únicamente al SEBRAE ni una característica específica del caso brasileño. Martin y Sunley (2003) destacan que varias de las actividades desarrolladas están orientadas a la capacitación gerencial y que podrían aplicarse para apoyar a las MPE que no pertenecen a las APL. En el caso brasileño, puede afirmarse que este cuadro es un reflejo de la escasa calificación de las MPE nacionales, con lo cual estas actividades se convierten casi en un prerrequisito para las demás.

Si este fuera el caso, se abre un debate sobre la viabilidad de enfocar la política de las APL —y por consiguiente de las MPE— dentro de un contexto basado en el incremento de las exportaciones y la sustitución competitiva de las importaciones. El problema aquí no radica en fijarse como meta la inserción de las MPE en mercados más dinámicos y, por ende, generadores de mayor ingreso, sino en haber formulado una política de incentivos cuyos términos excluyeron, desde un principio, a la mayoría de ellas. Lo que se pretende exponer es que las políticas de apoyo a corto plazo que promueven la inserción en el mercado, sea cual fuere, deben diferenciarse de aquellas a largo plazo mediante las cuales se busca superar los estrangulamientos estructurales de las MPE y de la economía brasileña. Ellos deben ser objeto de políticas fomentadas por el gobierno federal, con una multiplicidad de escalas y aspectos y un horizonte más amplio. Es posible que una institución como el SEBRAE colabore, efectivamente, con estas políticas gubernamentales, aunque este no sea uno de sus objetivos estratégicos.

Es evidente que en los casos mencionados del GTP APL y del SEBRAE, el enfoque basado en la competitividad parece ser un gran referente. Esto se observa no solo en cuanto a los objetivos enumerados en los diversos documentos, sino también de los instrumentos disponibles. En estos últimos se nota una gran preocupación por capacitar a las MPE para exportar y una visión claramente centrada en las empresas. Las escasas referencias sobre las actividades de carácter más colectivo consisten en describir la elaboración de los planes de desarrollo para las APL y la participación en algunos eventos tales como ferias, congresos y otros.

Este enfoque basado en la competitividad también parece contradecirse con la elección de las APL que recibirán asistencia. Como ya se dijo en relación con la distribución geográfica de las APL apoyados, un 66% de ellas está situado en las regiones Norte y Nordeste, pese a que ambas responden en conjunto por solo un 17,6% de las exportaciones totales del país. Resulta extraño, por ende, que la mayoría de las APL apoyadas se encuentre en regiones cuyo desempeño exportador es bajo. De hecho, este dato indica que muy probablemente, pese al discurso oficial, las políticas de apoyo a las APL se están utilizando como mecanismos para combatir la pobreza y la desconcentración regional, en lugar de emplearlas como elementos efectivos para aumentar las exportaciones.

3. La innovación

Pese al estímulo que la Ley de innovación y los programas y mecanismos de la FINEP, el BNDES y el SEBRAE pretenden darle a la innovación tecnológica de las MPE, el contexto brasileño es desalentador. Según datos recopilados por la investigación sobre Innovación y Tecnología (IBGE, 2006b), la tasa de innovación, definida según el

porcentaje de empresas innovadoras respecto del total de empresas existentes, y considerando las empresas que emplean entre 10 y 49 personas, disminuyó del 31,1% en el período 2001-2003 al 28,9% entre 2003 y 2005. Este descenso es aún más considerable en comparación con el crecimiento alcanzado en el mismo período por la tasa de innovación de las demás empresas situadas en los diferentes estratos de tamaño. Los datos parecen indicar que las MPE continúan privilegiando las estrategias defensivas de competitividad basadas en los precios o en una competitividad espuria.

La investigación *Pesquisa de Inovação Tecnológica: PINTEC 2005* también captó las interacciones entre las empresas industriales de diversos tamaños y los demás protagonistas del sistema nacional de innovación, examinando las relaciones de cooperación establecidas en los proyectos de innovación. En 2003-2005, solo un 4,7% de las MPE que emplean de 10 a 49 personas participaron en acuerdos cooperativos relacionados con la innovación de productos, procesos o ambos, un porcentaje muy inferior a cualquier otro obtenido en los demás estratos de tamaño. El hecho más preocupante es que según la versión 2003 de esa misma investigación sobre innovación y tecnología (IBGE, 2005), no solo no se establecieron acuerdos cooperativos para la innovación, sino que el 97% de las MPE tampoco realizó alguna actividad interna de investigación y desarrollo (Arruda y otros, 2006).

La *PINTEC 2005* también consideró el apoyo gubernamental a la innovación mediante financiación, incentivos fiscales, subvenciones, becas, aportes de capital de riesgo y otros. El primer aspecto que llama la atención es que las empresas industriales más favorecidas con los programas gubernamentales fueron las grandes: un 40,9% de ellas utilizó algún programa del gobierno, en comparación con apenas un 17,3% de las MPE. Los programas gubernamentales usados con mayor frecuencia por las MPE fueron los de financiamiento de las actividades de investigación y desarrollo y compra de maquinaria y equipos (11% de las empresas). Estos resultados indican que los programas de gobierno tienen escasa importancia y que sus efectos en las micro y pequeñas empresas son limitados. También sugieren que la motivación de la mayoría de las MPE innovadoras es apenas la modernización de los procesos productivos (adquisición de nuevos equipos) para fabricar a costos competitivos[29].

El análisis anterior permite concluir que es preciso mejorar los siguientes aspectos del sistema actual de apoyo e incentivos gubernamentales:

- Promover una difusión más amplia de la información sobre los programas y poner a disposición de las empresas el apoyo de

[29] Al respecto, véase Arruda y otros (2006).

gestores de ciencia y tecnología para ayudarlas en la elaboración de propuestas a los programas gubernamentales, dado que la mayoría de ellas desconoce su existencia[30].

- Simplificar los procedimientos y reglas de concesión de beneficios.
- Dar a conocer anticipadamente el cronograma de los procesos de licitación, a fin de que las empresas tengan más tiempo para prepararse.
- Mejorar la capacidad y agilidad de los organismos públicos de fomento para evaluar las propuestas de las empresas.
- Corregir las incoherencias entre las diversas leyes e instituciones y acelerar su reglamentación cuando fuere necesario, en particular:
    - en el caso de la Ley del bien, definir claramente qué tipo de desembolsos serán absorbidos por la Secretaría de Ingresos Federal (Ministerio de Hacienda) como gastos de investigación y desarrollo e innovación tecnológica;
    - establecer reglas claras sobre la propiedad intelectual de los nuevos productos, procesos y otros que se hayan originado a partir de proyectos financiados mediante subvenciones económicas otorgadas por el gobierno;
    - capacitar a los organismos gubernamentales reguladores, autores y responsables de las compras para el gobierno respecto de los programas de apoyo a la innovación y la importancia del desarrollo tecnológico;
    - promover la compatibilidad de la ley 8.666/93 (Ley de licitaciones), que privilegia el anonimato y los precios bajos, con las leyes de innovación, del bien y de las micro y pequeñas empresas, que priorizan a las empresas nacionales y las MPE en materia de compras gubernamentales y no necesariamente al menor precio, y
    - promover la compatibilización del régimen jurídico de los servidores públicos (profesores e investigadores de universidades e instituciones científicas y tecnológicas públicas) definido en virtud de la ley 8.112 con las disposiciones de la Ley de innovación, que permite que dichos servidores obtengan licencias para trabajar en las empresas y para constituir empresas de base tecnológica.

[30] De hecho, un sondeo reciente de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo reveló que la mayoría de las empresas industriales (90%) desconoce los instrumentos, incentivos y beneficios que ofrecen las leyes de innovación y del bien, y que el 64% considera que carecen o tienen poca capacidad para comprender y usar los incentivos disponibles para la innovación (Coelho, 2006).

- Ampliar el Programa de Subvenciones Económicas, considerando la inclusión de una subvención a los servicios tecnológicos para la exportación, reconociendo la gran importancia que representa este tipo de incentivos para las MPE.
- Establecer prioridades, objetivos y metas de las opciones estratégicas y portadoras de futuro y mejorar el marco normativo (como las leyes de bioseguridad y biodiversidad) a fin de acelerar el proceso de recuperación (*catching up*), aprovechar las oportunidades y agilizar la generación de innovaciones y nuevos conocimientos.
- Convertir a las MPE en objeto de las inversiones tecnológicas mediante su subcontratación o la creación de consorcios con grandes empresas nacionales e internacionales, tal como lo prevé la ley general de las micro y pequeñas empresas.
- Permitir que las MPE de base tecnológica utilicen sus activos intangibles (patentes y otros) como garantía para respaldar los créditos obtenidos en los organismos oficiales de fomento.
- Utilizar las compras gubernamentales como instrumento de política industrial y de fomento del desarrollo tecnológico, definiendo incluso una partida presupuestaria única para evitar que las diferencias al respecto entre los ministerios afecten el funcionamiento de este mecanismo en las distintas áreas.

4. Incentivos fiscales

La principal limitación de la Ley del Bien es que establece que los incentivos fiscales deben calcularse de acuerdo con las ganancias reales obtenidas. Esto es ineficaz, dado que solo el 6% de las empresas opera dentro del régimen de ganancias reales y ninguna de ellas es una MPE. Como estas últimas normalmente optan por el sistema de renta presunta o el sistema impositivo Simples, no podrán aprovecharán algunos incentivos como la amortización y la depreciación acelerada, el descuento del impuesto a la renta por concepto de gastos incurridos en investigación y desarrollo y el registro de las patentes, entre otros. Esta es la razón por la cual se sugiere revisar la Ley del bien a fin de aumentar los incentivos fiscales a las MPE o, si no fuera posible hacerlo, ampliar las medidas y programas que las favorezcan (subvenciones económicas, compras del gobierno y otros). El Régimen Especial de Adquisición de Bienes de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) y el Régimen Especial de Tributación para la Plataforma de Exportación de Servicios de Tecnología de la Información (REPES) tendrán efectos muy limitados en las MPE, dada la escasa representatividad de estas empresas en

las exportaciones, que en la actualidad alcanza cerca del 2%. Es poco probable que un número significativo de ellas exporte el 80% o más de su producción, pues se sabe que en el Brasil existen actualmente solo 150 empresas con la capacidad necesaria para hacerlo. Cabe señalar que también se prohíbe que las empresas que se acogieron al sistema Simples Nacional o que están sujetas al régimen de renta presunta puedan adherir al RECAP, disposición que abarca al 90% de las MPE brasileñas.

5. Instrumentos de financiación

La encuesta realizada por el SEBRAE en 2004 reveló que solo un 10% de las MPE utilizaron préstamos otorgados por los bancos privados y un 12% por los bancos públicos (Bonetti y Macedo, 2005). Pese al crecimiento acelerado de los desembolsos del sistema BNDES a las MPE entre 2000 y 2006 —un 16% anual, con un monto que alcanzó los 4.000 millones de reales en 2006—, el volumen de recursos es modesto en términos comparativos, ya que representa apenas un 10% del total desembolsado en el caso de las grandes empresas.

El principal obstáculo que afrontan las MPE en materia de acceso al crédito es la exigencia de garantías reales. La situación es aún más grave para las empresas de base tecnológica debido al gran peso de sus activos intangibles (capital intelectual) respecto de los tangibles. Existen pocas iniciativas orientadas a superar este problema, entre las cuales destacan los fondos de aval del SEBRAE (Fondo de Aval a las MPE (FAMPE)), el Banco del Brasil (Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta (FUNPROGER)) y el BNDES. Pese a ello, desde el punto de vista de las MPE el límite del FAMPE (72.000 reales) es bastante restrictivo, porque prioriza las inversiones a largo plazo para aumentar la competitividad y la rentabilidad de las empresas. Solo en proyectos del programa Brasil Emprendedor, las garantías conjuntas del FAMPE y el FUNPROGER fueron equivalentes al 100% del valor financiado. En el caso de las empresas de base tecnológica, debe buscarse una forma de valorar los bienes intangibles (patentes, marcas, capital intelectual, derechos de autor y otros) que permita utilizarlos como instrumento de garantía en los procesos de financiamiento. Reconociendo este problema, en el anteproyecto de la Ley general de las micro y pequeñas empresas se propuso crear un Sistema Nacional de Garantía de Crédito que, como se dijo, fue vetado a nivel presidencial.

Otro obstáculo para la obtención de crédito por parte de las MPE, sobre todo de fuentes oficiales (incluido la FINEP) se refiere a la exigencia de cumplir lo estipulado por la legislación ambiental. La gran mayoría de las MPE carecen de los conocimientos, recursos y asesoramiento jurídico y técnico que son imprescindibles para cumplir este requisito.

Considerando que la principal fuente de financiación de las MPE es la retención de las utilidades, deberían crearse, ampliarse y fortalecerse los incentivos orientados a facilitar el acceso a los mercados y otros que operen de manera anticíclica para mitigar los efectos que las recesiones producen en el ingreso de este tipo de empresas. Cabe destacar que, de hecho, en el Brasil ya se observa un cierto grado de evolución en este campo, gracias a la existencia de programas específicos de compras gubernamentales, de apoyo a los estudios de mercado e investigación de posibles mercados externos para las MPE, de capacitación de estas para que puedan atender las exigencias técnicas y de calidad de los mercados externos —por ejemplo, en materia de tecnología industrial básica— y otros.

El apoyo gubernamental a la financiación de las actividades innovadoras en las empresas es muy limitado y se restringe apenas a dos organismos (la FINEP y el BNDES), motivo por el cual el sistema de fomento carece de capilaridad. En el caso específico de las MPE, los costos y el exceso de burocracia que imperan en el sistema de concesión de créditos obstaculizan marcadamente su accesibilidad (Mendonça, 2005). Los programas de financiamiento de la innovación deben ampliarse a los demás bancos públicos (Banco del Brasil, CEF, BNB y BASA) y debería buscarse la participación de la red de la banca privada para que coloque en la plaza productos financieros de los bancos públicos, a fin de incrementar su capilaridad. Además, sería importante estimular a los bancos privados a crear sus propios productos para competir con la red pública (Mendonça, 2005).

En cuanto al capital de riesgo, y pese al crecimiento acelerado del capital comprometido en los últimos años, el volumen invertido continúa siendo limitado, su costo es elevado y tiene un alcance reducido.

Un levantamiento reciente de los resultados del Foro de Capital de Riesgo (*venture capital)* de la FINEP muestra que, pese a los esfuerzos realizados en materia de difusión y preparación de las empresas para que coloquen sus fondos de inversión, los resultados fueron bastante limitados. Entre 2000 y 2006, solo 31 de las 143 empresas preparadas para participar en los Foros recibieron inversiones, lo que indica una tasa de éxito de apenas un 22%.

Además, el programa Innovar, orientado prioritariamente al capital de riesgo de las empresas cuya facturación alcanza hasta 100 millones de reales y que se encuentran en la fase inicial de desarrollo, comprometió recursos de 13 fondos a lo largo de sus seis años de existencia. Estos beneficiaron a 50 empresas, lo que en promedio implica cuatro empresas por fondo y menos de 10 empresas por año.

Una de las propuestas sugeridas en el ámbito del Foro Permanente para atraer inversionistas de riesgo y reducir el costo del capital consiste en crear

un programa de riesgo compartido, en virtud del cual este se distribuye entre el inversionista, el órgano de fomento y la institución ejecutora del proyecto de innovación tecnológica. Esto se traduciría en más garantías tanto para el órgano de fomento como para los inversionistas de riesgo.

Es preciso reforzar el programa Innovar, porque es una iniciativa de gran alcance que guarda relación con numerosas instituciones, crea sinergias entre ellas, difunde la cultura de invertir en tecnología e innovación y favorece una atención más amplia a las empresas de base tecnológica (Mendonça, 2005).Por último, uno de los obstáculos más relevantes señalados por los gestores de los fondos es la falta de buenos proyectos para apoyar y la dificultad de aproximarse a las instituciones de ciencia y tecnología (FGV, 2007). Sería importante, por ende, que la FINEP apoyara a los núcleos de innovación de las instituciones científicas y tecnológicas brasileñas, no solo para administrar la propiedad intelectual y estimular la transferencia de tecnología, sino también para crear centros regionales de capacidad emprendedora que financien con recursos no reembolsables la prospección de ideas y proyectos y la elaboración de planes de negocios mediante equipos capacitados. Igual relevancia tiene el establecimiento de una institucionalidad transparente para las incubadoras y parques tecnológicos en el ámbito federal, que cuente incluso con un marco legal y normativo específico y una asignación presupuestaria propia, evitando así las discontinuidades recurrentes de los actuales programas.

G. Conclusiones

El presente documento demuestra claramente que en el Brasil se han aplicado numerosas medidas destinadas a apoyar a las MPE. Además de políticas específicas como la ley general de las micro y pequeñas empresas, la preocupación por este tipo de empresas está presente en varios instrumentos de apoyo a la estructura productiva. En general, es posible afirmar que la gran variedad de acciones conforma un abanico bastante amplio y sofisticado, en que se reconoce la complejidad del tema y se procura desarrollar instrumentos capaces de afrontar los retos pertinentes.

También es un hecho ampliamente reconocido que las MPE ocupan una posición de vulnerabilidad, tanto desde el punto de vista de su contribución efectiva al desarrollo como de su capacidad para sobrevivir en ambientes menos favorables. Como se ha visto, hay varios factores que contribuyen a crear esta situación, de la cual surgen algunas necesidades importantes entre las cuales podemos señalar las siguientes:

- contar con políticas que tengan una visión sistémica, ya sea en el sentido de integrar los diferentes niveles de acción —local, nacional

y supranacional— o de buscar un mayor diálogo entre las distintas políticas e instrumentos. Al respecto, es necesario reconocer que si bien el número considerable de estas es un factor positivo, no garantiza necesariamente su eficacia;

- reconocer la diversidad existente entre las MPE, tanto desde el punto de vista sectorial como regional y, por último
- combatir la cristalización de un enfoque básicamente "asistencialista", es decir, que pese a reconocer la importancia de las MPE en materia de generación de empleos e ingreso, la visión gubernamental lleva implícito que son estructuralmente inviables debido a las altas tasas de mortalidad y a la ineficiencia productiva de la mayoría de ellas. Esto le imprimió un carácter "cortoplacista", así como asistencialista y paternalista, a las políticas y medidas orientadas a las MPE. En general, suelen ser un paliativo de las dificultades que afrontan este tipo de empresas y actuar en forma inmediata durante los primeros años de existencia para elevar su tasa de supervivencia (Lastres y otros, 2006).

Al mismo tiempo, como lo demuestra la amplia bibliografía sobre organización industrial, el tamaño de una empresa no es necesariamente una desventaja. Si las MPE estuvieran destinadas al fracaso, ¿cómo explicar las tasas elevadas de nuevos negocios? En los sectores de alta tecnología, por ejemplo, hay numerosas MPE que surgieron a partir de empresas derivadas (*spinoffs)* de universitarios que se convirtieron en grandes corporaciones, como los casos del Valle del Silicio, de Cambridge y Oxford en Inglaterra y de Campinas y Belo Horizonte en el Brasil. Esto sugiere la importancia de hacer un cambio de perspectiva y asumir que las MPE son emprendimientos económicamente viables, capaces de aprovechar rápidamente las ventanas de oportunidades de los sectores de alta tecnología, de adaptarse en forma flexible a los desafíos del ciclo económico y la competencia y de actuar en nichos de mercado aún poco explotados. Así concebidas, las MPE deberían ser objeto de políticas proactivas estables, dotadas de un horizonte temporal compatible con la potencialización de sus competencias y capacidades y, al mismo tiempo, con el aumento sostenido de la capacitación y la competitividad no solo de las empresas, sino también de toda la red de agentes e instituciones con que ellas se vinculan, en una perspectiva de largo plazo. Por ejemplo, en el caso del fomento de las exportaciones, las políticas no deberían orientarse a aumentarlas per se, ya que esto puede conducir a un comportamiento oportunista y cortoplacista de las MPE. En cambio, sería importante que las políticas contribuyeran a crear conciencia sobre la importancia de los factores competitivos a largo plazo, sea el aprendizaje, la innovación, la calidad o el incremento de las relaciones de cooperación y las alianzas estratégicas con socios internacionales, a fin de

anticipar la internacionalización productiva de las empresas. Además de ello, el desempeño exportador depende marcadamente de las políticas cambiaria, aduanera y de infraestructura.

A pesar de estas consideraciones, es importante subrayar que la preocupación por las MPE ha sido una constante en el escenario político y económico brasileño. Es posible afirmar que esta inquietud forma parte de la agenda de casi la totalidad de las instituciones económicas y políticas. Esto permite albergar la esperanza de que este segmento productivo pueda desempeñar un papel central en el desarrollo económico y social del Brasil.

Bibliografía

ABDI (Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial) (2007a), *Ficha de situação PITCE, mês de referência da situação: julho de 2007*, Brasilia.

_____ (2007b), *Relatório de gestão 2006*, Brasilia.

_____ (2007c), *Sumário executivo PITCE*, Brasilia, julio.

_____ (2006), *Balanço da PITCE 2005*, Brasilia.

AGC (Asociación de Garantía de Crédito de Serra Gaúcha) (2005), *Fórum Nacional. Sistemas de Garantias de Crédito*, São Paulo, noviembre.

Arbix, G. (2005), *Arranjos produtivos locais y a ação do governo federal no fomento às pequenas empresas*, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Arruda, Mauro y otros (2006), *Inovação tecnológica no Brasil: a indústria em busca da competitividade global*, São Paulo, Asociación Nacional de Investigación, Desarrollo e Ingeniería de las Empresas Innovadoras (ANPEI).

Banco del Brasil (2006), *Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER): relatório de gestão, exercício de 2005*, Brasilia.

BASA (Banco da Amazônia) (2006), *Cartilha para micro e pequenas empresas*, Belém.

BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) (s/f), *Boletim MPME, micro pequenas e médias empresas*, Río de Janeiro, abril.

_____ (2005a), *Cartilha de financiamentos às micro, pequenas e médias empresas*, Río de Janeiro.

_____ (2005b), *Apoio do Sistema BNDES às micro, pequenas e médias empresas*, Río de Janeiro, Agencia Especial de Financiamiento Industrial (FINAME)/DEREM.

Bonetti, C. y K. Macedo (2005), "Visão do Banco do Brasil", *Fórum Nacional. Sistemas de Garantias de Crédito*, São Paulo, noviembre.

Bradford, K. J. y otros (2005), "Correspondence", *Nature Biotechnology*, vol. 23, Nº 7, julio.

CAMEX (Cámara de Comercio Exterior) (2007), *Medidas de exportação*, Brasilia.

_____ (2005), *A atuação da Camex e as políticas de comércio exterior*, Brasilia.

Cassiolato, J. y otros (2004), *Cooperação e competitividade de MPME: uma proposta de instrumentos financeiros voltados a arranjos produtivos locais*, Río de Janeiro, Red de Investigación en Sistemas y Arreglos Productivos e Innovadores Locales (REDESIST).

Chesnais, F. (1997), "A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro", *Praga. Revista de estudos marxistas*, Nº 3.
CNC (Confederación Nacional de Comercio) (2000), *As micro e pequenas empresas no Brasil*, Río de Janeiro.
CNI (Confederación Nacional de la Industria) (2007), "Programa de apoio à competitividade das micro e pequenas indústrias (PROCOMPI)" [en línea] http://procompi.cni.org.br/
_____ (2006), "Informe del Programa de Apoyo a la Competitividad de las Micro y Pequeñas Industrias (PROCOMPI)", Brasilia.
Coelho, J. R. (2006), "Diretrices de política industrial", documento presentado en el Congresso da Indústria 2006, São Paulo, 25 de mayo.
Costa, R. (2006), "Mecanismos de apoio a micro, pequenas e médias empresas inovadoras", Río de Janeiro, Fondo para el Financiamiento de Estudios y Proyectos (FINEP).
De Negri, J. y F. Freitas (2004), "Inovação tecnológica, eficiência de escala y exportações brasileiras," *Texto para discussão*, Nº 1044, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
Elias, L.A. (2007), "O desafio da inovação", documento presentado en el sexto Encuento nacional de innovación tecnológica (ENITEC), Río de Janeiro, 13 y 14 de junio.
FGV (Fundação Getulio Vargas) (2007), "1º Censo Brasileiro de Private Equity e Venture Capital", São Paulo.
FIEMG (Federación de las Industrias del Estado de Minas Gerais) (2006), *Manual comentado da lei geral da microempresa e da empresa de pequeno porte*, Belo Horizonte.
FIESP (Federación de Industrias del Estado de São Paulo) (2006), "Diretrizes de política industrial", documento presentado en el Congresso de la industria 2006, 25 de mayo.
FINEP (Fondo para el Financiamiento de Estudios y Proyectos) (s/f), *Relatório de gestão*, Río de Janeiro, varios años.
GEM (Global Entrepreneurship Monitor) (2006), *Emprendedorismo no Brasil 2005*, Curitiba, Instituto Brasileño de Calidad y Productividad (IBQP).
Gobierno del Brasil (2006a), "Lei de inovação", Brasilia.
_____ (2006b), "Lei geral da microempresa e da empresa de pequeno porte", Brasilia.
_____ (2005), "Lei do bem", Brasilia.
_____ (2003a), *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*, Brasilia, noviembre.
_____ (2003b), *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)*, Brasilia.
Hasenclever, L. (2003), *Políticas de apoio às pequenas e médias empresas na América Latina: proposta metodológica*, Oficina de la CEPAL en Brasilia/Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE).
IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2006a), *Estatísticas do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) 2005*, Río de Janeiro.
_____ (2006b), *Pesquisa de inovação tecnológica: PINTEC 2005*, Río de Janeiro.
_____ (2005), *Pesquisa de inovação tecnológica: PINTEC 2003*, Río de Janeiro.
Kupfer, D. y Rocha, F. (2005), "Determinantes setoriais do desempenho das empresas industriais brasileiras", *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*, J.A. De Negri y M. Salerno (coords.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Lastres, H. y otros (2006), "Inovação, informação e conhecimentos: a importância de distinguir o modo da moda", *DataGramaZero-Revista de Ciência da Informação*, vol. 7.

Lemos, M. B. y otros (2005a), "A organização territorial da indústria no Brasil", *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*, J.A. De Negri y M. Salerno (coords.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

_____ (2005b), "Empresas estrangeiras em espaços periféricos: o caso brasileiro", *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*, J.A. De Negri y M. Salerno (coords.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Lourenço, G. (2006), "Arcabouço econômico da lei das micro e pequenas empresas", *Análise econômica*, vol. 28, Nº 09-10, septiembre-octubre.

Madureira, A. (2007), "Resposta local a pressão global: políticas públicas, limites e perspectivas dos arranjos produtivos locais brasileiros", Minas Gerais, Departamento de Ciencias Económicas, Universidad Federal de Minas Gerais.

Malmberg, A. y D. Power (2006), "What qualifies as a cluster theory?", *Clusters and Regional Development: Critical Reflections and Explorations*, B. Asheim, P. Cooke y R. Martin (eds.), Londres, Routledge.

Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, Londres, Macmillan.

Martin, R. y P. Sunley (2003), "Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?", *Journal of Economic Geography*, vol. 3, Nº 1.

MCT (Ministerio de Ciencia y Tecnología) (2007), *Informe Anual. Evaluación del uso de los beneficios fiscales, año base 2006, ley 11.196/05*, diciembre.

_____ (2006), *Informe Anual. Evaluación del uso de los incentivos fiscales para el Congreso Nacional, ley 8.661/93*, diciembre.

_____ (2005), "Agenda microeconômica: evidências e perspectivas, tecnologia e inovação", Brasilia.

_____ (2004), *Instrumentos e programas de apoio à inovação nas MPEs*, Brasilia.

MDIC (Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior) (2007a) [en línea] www.desenvolvimento.gov.br/sitio/sdp/proacao/forcompetitividade

_____ (2007b), "Exportación brasileña por envergadura de empresa, 2006", Brasilia.

_____ (2007c), *Mapeamento da cadeia de fomento à tecnologia e à inovação para as empresas*, Brasilia, Foro Permanente de Micro y Pequeñas Empresas.

_____ (2006a), *Balanço das ações novembro 2000 a decembro 2005*, Brasilia, Foro Permanente de Micro y Pequeñas Empresas, enero.

_____ (2006b), *Cartilha informativa de produtos e serviços bancários para microempresas y empresas de pequeno porte*, Brasilia, Foro Permanente de Micro y Pequeñas Empresas.

_____ (2006c), *Desenvolvimento tecnológico e inovação nas microempresas y empresas de pequeno porte. Fatores de influência*, Brasilia, Foro Permanente de Micro y Pequeñas Empresas.

_____ (2004), "Termo de referência para Política nacional de apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais", Brasilia.

_____ (2002a), *Empresas exportadoras brasileiras*, Brasilia, Foro Permanente de Micro y Pequeñas Empresas/Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX).

_____ (2002b), *Micro, pequenas e médias empresas: definições y estatísticas operacionais*, Brasilia.

Mendonça, M. (2005), "Políticas públicas de inovação no Brasil: a agenda da indústria", *Parcerias estratégicas*, Nº 21, diciembre.
Morais, J.M. (2006a), "Avaliação de programas especiais de crédito para as micro, pequenas e médias empresas", *Texto para discussão*, Nº 1190, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
_____ (2006b), "Empresas de pequeno porte y as condições de acesso ao crédito: falhas de mercados, inadequações legais e condicionantes macroeconômicos", *Texto para discussão*, Nº 1189, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
_____ (2005), "Crédito bancário no Brasil: participação das pequenas empresas e condições de acesso", s*erie Desarrollo productivo*, Nº 168 (LC/L.2422-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: P.05.II.G.169.
MP (Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión) (2005), "Sistema Integrado de Administración de los Servicios Generales (SIASG)" [en línea] http://www.comprasnet.gov.br/gerencial/menu_siasg.htm
Porter, M. (1998), "Clusters and the new economics of competition", *Harvard Business Review*, vol. 76, Nº 6.
_____ (1994), "The role of location in competition", *Journal of the Economics of Bussines*, Nº 1.
_____ (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
Puga, F. (2003), "Alternativas de apoio a MPEMEs localizadas em Arranjos Produtivos Locais", *Texto para discussão*, Nº 99, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).
_____ (2000a), "Experiências de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, na Itália, y em Taiwan", *Texto para discussã*o, Nº 75, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).
_____ (2000b), "O apoio financeiro às micro, pequenas e médias empresas na Espanha, no Japão e no México", *Texto para discussão*, Nº 96, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).
Revista Rumos (2007), Nº 321, enero-febrero, Brasilia, Asociación Brasileña de las Instituciones Financieras de Desarrollo (ABDE).
Salerno, M. (2005), *Política industrial*, *tecnológica e de comércio exterior*, Brasilia, Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI).
_____ (2004), *Política industrial*, *tecnológica e de comércio exterior. Construindo o Brasil do futuro*, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
Santos, C. A. (2005), "Experiências brasileiras sobre sistemas de garantias de crédito. Fundos de aval", *Fórum Nacional. Sistemas de Garantias de Crédito*, São Paulo, noviembre.
SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) (2007), "Apoio às micro e pequenas empresas no acesso à tecnologia e inovação", documento presentado en el Primer simpósio sobre qualificação e certificação em tecnologia da informação, São Paulo, 31 de julio.
_____ (2006), "As micro e pequenas empresas na exportação brasileira. Brasil e Estados", Brasilia, Observatório SEBRAE.
_____ (2005), "Lei do bem (comentários)", Brasilia.
_____ (2003), "Termo de referência para atuação do Sistema Sebrae em arranjos produtivos locais", Brasilia, julio.

SEBRAE SP (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas, São Paulo) (2007), "Lei complementar Nº 123", São Paulo.
SEBRAE/DIEESE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas/Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos) (2007), *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*, Brasilia, julio.
SEBRAE/VOX POPULI (2007), "Sobrevivência e mortalidade de MPEs: fatores condicionantes", São Paulo.
SOFTEX (Sociedad para la Promoción de la Excelencia del Software Brasileño) (2007), "Programa de Estímulo al Uso de Tecnologías de la Información en Micro y Pequeñas Empresas (PROIMPE)" [en línea] http://www.softex.org.br.
Souza, M.C.A.F. y otros (2003), "Perspectivas para uma atuação competitiva das pequenas empresas no contexto econômico atual", *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*, H.M.M. Lastres y otros (coords.), Río de Janeiro, Relume-Dumará.
Teixeira, A. (2006), *O ineditismo da política industrial, tecnológica e de comércio exterior*, Brasilia, Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI).
Weisz, J. (2006), *Mecanismos de apoio à inovação tecnológica*, Brasilia, Departamento Nacional, Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI).

Capítulo IV

Políticas e instituciones de fomento de las pymes en Chile

Christian Belmar
Claudio Maggi

A. Introducción

Al igual que en muchos países de América Latina y el mundo, en Chile hay amplio consenso político y social en cuanto a que el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas constituye un objetivo prioritario de la política de fomento productivo y desarrollo empresarial. Ello obedece fundamentalmente al peso determinante que ha adquirido este segmento en la creación y absorción de empleo en la economía y, desde el punto de vista del ingreso y la estabilidad, a su "mejor calidad" en comparación con otras actividades como la microempresa o el autoempleo. Otras consideraciones relevantes para promover el desarrollo competitivo de las pymes han sido su inserción en los diferentes sectores productivos, así como su potencial de integración en las cadenas productivas debido a la mayor disponibilidad de capital, uso y capacidad de absorción tecnológica —siempre respecto de la microempresa. Por otra parte, en países que como Chile han contado históricamente con una base empresarial más bien acotada, el fomento de las pymes se ha convertido en un efectivo vehículo para estimular el crecimiento de ella, contribuyendo así a una mayor "democratización" del tejido socioeconómico nacional.

A partir de las consideraciones antes señaladas, desde comienzos de los años noventa, durante el primer gobierno concertacionista (Aylwin,

1990-1994) se creó —y en el curso de los siguientes (Frei, 1994-2000; Lagos, 2000-2006; Bachelet, 2006-2010) se procuró perfeccionar y complementar, dentro de un marco de continuidad— una institucionalidad pública responsable de aplicar un conjunto de instrumentos orientados al desarrollo productivo y competitivo de las pymes. Gracias a estos últimos se han fomentado la "asociatividad" empresarial, la innovación y modernización tecnológica, la capacitación laboral, la inserción en cadenas productivas, el acceso al financiamiento y a los mercados externos y, más recientemente, la gestión y aseguramiento de la calidad, el desarrollo de nuevos emprendimientos y la articulación de las pymes a nivel territorial.

En un catastro realizado en el año 2005 se identificó un total de 125 mecanismos de fomento productivo vigentes en Chile (Programa APYME-USACH, 2005), 99 de los cuales se orientaban de preferencia a las pymes y el resto a las microempresas, los trabajadores por cuenta propia o los grupos sociales de carácter comunitario. Los ámbitos de intervención de esta multiplicidad de instrumentos son: asistencia técnica y desarrollo empresarial, fortalecimiento de la "asociatividad", capacitación y desarrollo del capital humano, innovación y transferencia de tecnología, financiamiento y reprogramación de pasivos, fomento exportador e internacionalización, producción limpia (gestión medioambiental), desarrollo productivo regional, sectores emergentes y objetivos sectoriales específicos (industrias silvoagropecuaria, minera y pesquera) (Programa APYME-USACH, 2005).

En las siguientes secciones de este trabajo se revisa la evolución reciente en materia de desempeño y participación de las pymes en la economía chilena, su contribución a las ventas, el empleo y las exportaciones y su estructura sectorial y territorial. Asimismo, se presenta la situación actual de las políticas de apoyo a este segmento y de la institucionalidad pertinente. Finalmente, se examina la evolución de las políticas, instrumentos e instituciones de fomento de las pymes desde 1999 hasta la fecha, procurando incluir, en la medida de lo posible, algunas consideraciones sobre su alcance, desempeño e impacto.

B. El contexto económico de fines de los años noventa y la década actual

Durante gran parte de los años noventa, la economía chilena creció a tasas inéditas en comparación con las décadas anteriores, e incluso respecto de la mayoría de los países del mundo. En efecto, entre 1989 y 1997 la tasa media anual de crecimiento económico alcanzó un 7,7%, mientras que la del ingreso per cápita fue cercana al 5%. Sin embargo, a contar de 1998, debido a los efectos de la llamada crisis asiática iniciada el año anterior,

se produjo una marcada desaceleración del ritmo de crecimiento que venía experimentando el país desde 1986. Este cambio de tendencia tuvo repercusiones desfavorables en el entorno económico de las empresas nacionales, sobre todo de las pequeñas y medianas, que se expresaron fundamentalmente en serios problemas de liquidez y creciente endeudamiento durante los años posteriores a la crisis asiática. Entre 1999 y 2003, en la medida en que fueron mejorando las condiciones externas, se registraron tasas de crecimiento bajas o moderadas en comparación con las alcanzadas hasta 1997. Podría afirmarse que recién a contar de 2004 se recuperó la tendencia de crecimiento estable de la economía, aunque con tasas del 4% al 6% anual que aún distaban bastante de las prevalecientes antes de la crisis asiática.

Cuadro IV.1
CHILE: TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO
(En porcentajes)

Período	1983-1989	1989-1997	1998-2005
PIB	6,2	7,7	3,5
PIB per cápita	4,3	4,9	2,4
Exportaciones	9,8	10,1	12,6
Importaciones	10,6	13,5	7,1
Remuneración media real	0,9	3,7	1,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Central de Chile.
Nota: Rango de variación de la tasa de desempleo abierto (respecto de la población económicamente activa (PEA)).
14,3 (Febrero 1986)-7,6 (Agosto 1989).
8,6 (Enero 1989)-5,8 (Noviembre 1996).
5,7 (Mayo 1998)-10,9 (Agosto 1999).

Otro importante efecto de la desaceleración económica tuvo que ver con el empleo. Entre 1998 y 1999, el número de desempleados de la población económicamente activa aumentó un 60%, pasando de poco más de 350.000 a 565.000 en un año. La tasa de desempleo general superó el 10% en 1999 y comenzó a descender en forma gradual hasta alcanzar un 8,5% en 2003 y cerca del 7,5% en 2006, sin llegar aún al nivel del 6% registrado en 1996.

Simultáneamente, en los últimos 10 años se ha consolidado la estrategia de apertura comercial chilena gracias a la negociación y suscripción de gran número de acuerdos de liberalización económica y tratados de libre comercio (TLC) con las principales economías del orbe. A fines de 2006, Chile había suscrito convenios comerciales con más de 50 países, que representan un 83% del comercio global. Esta apertura preferencial de mercados, unida al extraordinario dinamismo de la demanda internacional de los principales productos exportables chilenos —sobre todo productos básicos como cobre, celulosa y alimentos— condujo a que en los últimos años se mantuviera e incluso superara la tasa de crecimiento de las exportaciones registrada en períodos anteriores.

Así, en la última década la mayoría de las pymes chilenas han tenido que desempeñarse en condiciones generales menos favorables que las del decenio precedente, con mayores exigencias en materia de competitividad y un alto endeudamiento medio debido a una fase inicial de marcado deterioro del entorno relevante de negocios, cuya recuperación a contar del año 2001 ha sido lenta y progresiva. Al mismo tiempo, las empresas productoras de bienes transables han afrontado nuevas oportunidades y retos en los mercados externos, como resultado de la entrada en vigor de diversos tratados de libre comercio con importantes socios comerciales como los Estados Unidos, la Unión Europea, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la República de Corea, el Japón y China, entre otros.

Sin embargo, el argumento según el cual habría un aumento de oportunidades de mercado como consecuencia de la firma de muchos tratados comerciales debe considerarse en ambos sentidos, especialmente con un tipo de cambio a la baja. De hecho, desde 2004 el escenario internacional de intensificación de la demanda, impulsado por el crecimiento de la economía china, ha dado lugar a un alza de precios de los principales productos básicos de la canasta exportadora chilena y, por consiguiente, a un excedente significativo de la balanza comercial[1]. Este ha provocado una apreciación del peso, introduciendo mayores presiones competitivas en las empresas que operan en los sectores de productos transables.

C. Evolución reciente de las pymes en la economía Chilena[2]

Desde 1994, en Chile se han mantenido, sin modificaciones, tres convenciones diferentes para clasificar a las pequeñas y medianas empresas. El Ministerio de Economía define el tamaño de las empresas de acuerdo con su nivel de ventas netas anuales. Así, el segmento de las pequeñas se compone de las que venden entre 2.400 y 25.000 Unidades

[1] El valor de las exportaciones chilenas de bienes aumentó de 21.700 millones de dólares en 2003 a 58.100 millones en 2006, mientras que el saldo de la balanza comercial creció de 3.700 millones a 22.200 millones en el mismo período (en dólares corrientes). Entre enero de 2004 y diciembre de 2006 se produjo una apreciación nominal del peso chileno cercana al 9%.

[2] A lo largo de la presente sección y de las siguientes, en algunas oportunidades se hace referencia a valores en pesos chilenos. Para mayor claridad del lector, a continuación se presentan las tasas de cambio medio anual del peso chileno respecto del dólar: año 2000: 539,6; 2001: 634,9; 2002: 688,9; 2003: 691,4; 2004: 609,5; 2005: 559,8; 2006: 530,3; 2007: 522,5; 2008: 522,5.

de Fomento (UF)[3] (cerca de 84.000 y 870.000 dólares, respectivamente), mientras que en la categoría de medianas se sitúan aquellas cuyas ventas netas anuales alcanzan entre 25.001 y 100.000 UF (3,5 millones de dólares). El segundo criterio vigente es el del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que en su Encuesta industrial anual (ENIA) clasifica a las empresas según el número de trabajadores, definiendo como pequeñas a las que emplean entre 10 y 49 personas y medianas a las que ocupan de 50 a 199 trabajadores. Finalmente, al igual que el INE, la clasificación utilizada por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) se basa en el número de empleados, considerando como pequeñas empresas a las que ocupan entre 5 y 49 trabajadores y medianas a las que tienen entre 50 y 199 empleados.

La utilización de criterios diferentes dificulta la comparación de los datos proporcionados por las distintas fuentes mencionadas. En particular, la información relacionada con la ocupación proviene de los resultados de la CASEN, mientras que la correspondiente a las ventas proviene de las bases de datos anuales del Servicio de Impuestos Internos (SII), procesada por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) de conformidad con la convención de tamaños adoptada por el Ministerio de Economía. De cualquier manera, el hecho de que estas fuentes no hayan modificado sus respectivos criterios de clasificación de las empresas según su tamaño desde 1994 permite contar con registros estadísticos consistentes para caracterizar la evolución de ellas durante los últimos 10 años.

En 2004, en Chile había 707.634 empresas, 128.479 de las cuales eran pymes (un 18,2%, según la definición del Ministerio de Economía). Considerando las ventas totales de cada segmento, y siempre siguiendo el criterio de clasificación de este Ministerio, en 2003 la participación relativa de las pymes alcanzó un 18,3%, lo que corresponde al 9,5% en el caso de las pequeñas empresas y al 8,8% en el de las medianas.

Cuadro IV.2
CHILE: NÚMERO DE EMPRESAS SEGÚN SEGMENTO, 1997-2004

	1997	1999	2001	2003	2004
Micro	487 738	527 481	567 861	570 544	571 535
Pequeña	89 060	103 891	87 186	105 524	112 731
Mediana	12 626	14 198	13 990	14 577	15 748
Pyme	101 686	118 089	101 176	120 101	28 479
Grande	5 727	6 344	6 187	6 868	7 620
Total	595 151	651 914	675 224	697 513	707 634

Fuente: Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), Caracterización de empresas en Chile, sobre la base de información del Servicio de Impuestos Internos (SII).

[3] La UF es una unidad de valor real, reajustable de acuerdo con la variación del índice de precios. Al 30 de junio de 2007, una UF equivalía aproximadamente a 18.625 pesos, esto es, cerca de 36 dólares.

Cuadro IV.3
CHILE: DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO, 1997-2004
(En porcentajes)

	1997	1999	2001	2003	2004
Micro	82,0	80,9	84,1	81,8	80,8
Pequeña	15,0	15,9	12,9	15,1	15,9
Mediana	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2
Pyme	17,1	18,1	15,0	17,2	18,2
Gran empresa	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), Caracterización de empresas en Chile, sobre la base de información del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Entre 1997 y 2004, la base empresarial —medida según el número de empresas formales— aumentó un 18,9%, lo que equivale a una tasa media de crecimiento anual del 2,5%, con marcado mayor dinamismo durante la primera mitad del período. El segmento que más creció fue el de las grandes empresas (19,9%), seguido del correspondiente a las pequeñas (18,5%). En cambio, el número de empresas medianas se incrementó un 15,5%. Estas leves diferencias porcentuales indican que entre 1999 y 2004 no se registró una variación significativa en la distribución de las empresas según su tamaño.

Cuadro IV.4
CHILE: VENTAS MEDIAS SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 1997-2003
(En millones de pesos de 2003)

	1997	1999	2001	2003
Micro	7,02	8,32	6,14	7,99
Pequeña	110,45	119,91	123,65	121,24
Mediana	729,48	789,08	757,57	809,32
Pyme	187,31	200,36	211,30	204,75
Grande	12 174,34	11 993,64	14 319,48	15 335,44
Total	154,91	159,74	168,03	192,79

Fuente: Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), Caracterización de empresas en Chile, sobre la base de información del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Resulta sintomático constatar que entre 1999 y 2001 el número de empresas pequeñas, medianas y grandes disminuyó, mientras que el de microempresas se incrementó, siendo justamente este segmento el que registró un menor crecimiento relativo en el período 2001-2003. Desde la perspectiva de las ventas medias, el único segmento que creció de manera sostenida entre 1999 y 2003 fue el de las grandes empresas. Ello sugiere que en el período de desaceleración económica de 1998 a 2001 se produjo una contracción de tamaño de un número significativo de empresas, especialmente micro y pymes.

A fin de profundizar el análisis de este fenómeno, cabe señalar que un estudio realizado en 2003 destaca la estrecha relación que existe entre

la magnitud de las empresas y su tasa de crecimiento y de supervivencia, dado que las que crecen y sobreviven por lo general son las de mayor tamaño. "Son muy pocas las microempresas que se mueven en forma ascendente sobre el tiempo, sugiriendo que se está frente a una dinámica del tipo puerta giratoria de crecimiento" (Crespi, 2003). Esto se confirma al constatar que un 34,9% de las empresas iniciadas entre 1995 y 2001 se encuentra inactiva, que durante este período de siete años el tamaño del 53,7% de ellas no supera el de microempresa, que solo un 9,7% pasa al segmento de pequeña y que apenas un 1,7% puede clasificarse como medianas o grandes.

Cuadro IV.5
CHILE: DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS EMPRESAS, AÑOS SELECCIONADOS

	1996		2000		2003	
Tamaño de la empresa	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Una persona			1 035 403	19,0	1 214 553	20,4
2 a 5 personas	2 090 801	39,6	1 115 042	20,5	1 103 524	18,5
6 a 9 personas	603 877	11,4	338 844	6,2	348 146	5,8
10 a 49 personas	1 232 492	23,3	982 978	18,0	917 438	15,4
50 a 199 personas	652 754	12,4	639 161	11,7	687 012	11,5
200 personas y más	505 408	9,6	1 046 739	19,2	1 312 170	22,0
No sabe / sin datos	194 029	3,7	287 801	5,3	373 110	6,3
Total	5 279 361	100,0	5 445 968	100,0	5.955953	100,0

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Santiago de Chile, varios años.

La información entregada en el cuadro IV.5 muestra que el número de ocupados del país tendió a aumentar gradualmente en el período estudiado, alcanzando una tasa de crecimiento acumulado cercana al 13%. Al observar las cifras de las empresas cuyo tamaño corresponde al segmento de pymes, clasificadas según el número de empleados, es posible constatar que en los años 1996 a 2003 la ocupación de la pequeña empresa se redujo un 26% y su participación relativa, del 23,3% al 15,4%. La absorción de empleo de la mediana empresa se incrementó un 5%, mientras que su participación en el empleo disminuyó del 12,4% al 11,5%. Esta situación no debería provocar extrañeza, dadas las repercusiones que tuvo la crisis en el sector.

De acuerdo con un estudio sobre la situación de la pyme en los años 2003 y 2004, realizado sobre la base de datos del Servicio de Impuestos Internos correspondientes al año 2004, la pequeña empresa generó 1.846.344 puestos de trabajo, en comparación con 1.340.160 en el caso de la mediana. Luego, ese año las pymes emplearon un total de 3.186.504 personas.

Cuadro IV.6
CHILE: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES, 1997-2003
(En porcentajes)

	Número [a]			Ventas [a]			Empleo [b]		
	1997	2000	2003	1997	2000	2003	1997	2000	2003
Microempresas	82,0	84,0	81,8	3,7	3,4	3,4	39,6	39,5	38,9
Pymes	17,0	15,1	17,2	20,7	20,8	18,3	34,7	24,2	21,2
Grandes empresas	1,0	0,9	1,0	75,6	75,8	78,3	22,0	30,9	33,5

Fuente: Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), Caracterización de empresas en Chile, sobre la base de información del Servicio de Impuestos Internos (SII); y Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Encuesta de de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Santiago de Chile.

[a] Convención de tamaños del Ministerio de Economía, según tramos de ventas.

[b] Convención de tamaños del MIDEPLAN, según rangos de ocupación.

Si bien entre 1997 y 2003 la participación de las pymes en el número total de empresas se mantuvo estable, invirtiendo el retroceso de los años 2000 a 2001, no ocurrió lo mismo con su aporte relativo a las ventas y al empleo. En ambos aspectos perdieron importancia en comparación con el segmento de grandes empresas.

En este contexto, la estructura en cuanto a proporción de empresas de los diferentes segmentos se ha mantenido estable. Sin embargo, la gran empresa le ha quitado terreno a la pyme tanto en materia de empleo como de ventas, lo cual refleja una eventual pérdida relativa de competitividad de este segmento y una mayor dificultad para mantenerse en los mercados ante las perturbaciones negativas de la economía.

El cuadro IV.7 muestra que más del 50% de las pymes se concentra en los sectores de comercio, construcción y transporte.

Cuadro IV.7
CHILE: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS EMPRESAS, 2003
(En porcentajes, según tamaño)

Sector	Micro	Pequeña	Mediana	Pyme	Grande	Total
Agricultura	11,5	10,2	7,1	9,8	4,7	11,1
Industria	6,7	10,3	12,9	10,6	17,8	7,5
Comercio y restaurantes	43,6	32,4	34,9	32,7	32,4	41,6
Construcción y transporte	16,1	21,2	17,7	20,8	15,4	16,9
Otros servicios	18,3	23,5	24,7	23,6	24,5	19,3
Otros [a]	3,8	2,4	2,7	2,5	5,2	3,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Servicio de Impuestos Internos (SII).

[a] Pesca, minería, electricidad, gas, agua y otras actividades.

Considerando la variación de las ventas respecto del nivel de empleo como un indicador aproximado de evolución de la productividad laboral en los ocho sectores que registraron el monto más elevado de las primeras en el período 1997-2003 —comercio, servicios financieros, transporte, productos químicos, construcción, alimentos, minería y servicios técnicos y profesionales—, a nivel agregado se observa un aumento acumulado cercano al 50% que obedece principalmente a las tendencias de las grandes empresas en esta materia[4]. Sin embargo, al examinar las cifras correspondientes a las pyme se aprecia un comportamiento irregular, sobre todo del segmento de pequeña empresa, cuya trayectoria es más oscilante que la de la mediana empresa.

Cuadro IV.8
CHILE: VENTAS DE LAS EMPRESAS EN OCHO GRANDES SECTORES, AÑOS SELECCIONADOS
(En millones de pesos de 2003)

Sector/Año	1997	1999	2001	2003
Micro	2 250 781	3 162 372	2 589 572	3 270 253
Pequeña	6 810 318	9 170 914	8 169 663	9 273 108
Mediana	6 958 644	8 700 517	8 195 361	8 984 929
Pyme	13 768 962	17 871 431	16 365 024	18 258 037
Grande	57 278 501	64 460 287	75 105 371	88 815 649
Total	73 298 244	85 494 091	94 059 967	110 343 939

Fuente: Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES).

Cuadro IV.9
CHILE: RELACIÓN ENTRE VENTAS Y EMPLEO SEGÚN TAMAÑO DE LAS EMPRESAS
(En millones de pesos de 2003)

Tamaño	1996	2000	2003	Crecimiento del empleo 2003-1996 *(en porcentajes)*	Crecimiento de las ventas 2003-1996 *(en porcentajes)*
Micro	1,2	1,4	1,7	-1,1	42,8
Pequeña	7,6	10,7	13,9	-25,6	37,4
Mediana	13,3	16,1	17,2	5,2	35,8
Pyme	9,5	12,9	15,3	-14,9	36,6
Grande	126,7	72,3	80,3	159,6	64,4
Total	16,1	18,3	22,6	12,8	57,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Encuesta de de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2003 y Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES).

[4] Un indicador bastante más preciso sería la relación entre valor agregado y empleo. Otra consideración al respecto es que se basa en dos fuentes de información diferentes: el SII en el caso de las ventas y la encuesta CASEN en el del empleo.

Sin embargo, cabe mencionar que el incremento de la relación entre ventas y empleo en el segmento de las pymes se basa fundamentalmente en una reducción significativa del empleo —bastante mayor que en los demás— y un menor incremento relativo de las ventas, siempre en comparación con los otros segmentos.

El desempeño exportador de la pyme en el período 1997-2003 muestra un relativo deterioro. Si bien el número de empresas exportadoras aumenta, aunque no de manera constante, la proporción respecto del total de empresas exportadores se mantiene en torno al 54% y su importancia en cuanto a valor exportado se reduce significativamente.

En el año 2003 había 3.080 pymes exportadoras de un total de 5.719 empresas que realizaron ventas a los mercados externos. En términos sectoriales, un 44% de las pymes que registraron actividades de exportación directa pertenecía al sector del comercio, y sobre todo de comercio al por mayor. De ello puede inferirse que se trata de empresas intermediarias que probablemente venden productos de otras pymes locales en el exterior, lo cual se ajusta a la percepción sobre las dificultades que afrontan las empresas de menor tamaño para conservar su presencia en los mercados externos. La producción agropecuaria ocupa el segundo lugar en cuanto a número de empresas exportadoras en el período estudiado, aunque no de manera sostenida.

En cuanto al monto exportado, el comportamiento de la pyme muestra una tendencia a la baja, perdiendo espacio en comparación con la gran empresa, salvo en los casos de producción agropecuaria, comercio y servicios profesionales. Cabe señalar que en el período analizado se aprecia cierto dinamismo de la estructura de participación sectorial de la pyme, por lo cual pueden identificarse sectores ganadores y perdedores. Estas variaciones reflejan de alguna manera la incidencia que han tenido tanto las perturbaciones macroeconómicas negativas como la firma y puesta en marcha de tratados comerciales con otras economías como los Estados Unidos y la Unión Europea.

Entre 1997 y 2003, los sectores que aumentaron significativamente su participación relativa en el valor total de las exportaciones directas de las pymes fueron el comercio, la producción agropecuaria. En cambio, el sector que experimentó la baja más pronunciada en igual período fue el de productos químicos y actividades conexas.

Cuadro IV.10
CHILE: EXPORTACIONES DIRECTAS DE LAS PYMES SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD, 1997-2003

	Valor de las exportaciones pyme (en miles de dólares)				Participación de las exportaciones pyme (en porcentajes)			
	1997	1999	2001	2003	1997	1999	2001	2003
Producción agropecuaria	53 236	55 045	46 303	67 163	10,3	11,8	9,6	14,9
Servicios agrícolas y ganaderos	6 994	5 848	4 401	10 490	1,4	1,3	0,9	2,3
Silvicultura	3 859	10 310	2 834	10 370	0,8	2,2	0,6	2,3
Pesca	32 315	40 635	42 565	33 220	6,3	8,7	8,8	7,4
Minas, petróleo y canteras	10 671	2 412	2 894	9 405	2,1	0,5	0,6	2,1
Productos alimenticios	41 178	42 022	49 076	39 550	8,0	9,0	10,2	8,8
Textiles y cueros	10 310	7 536	6 994	5 064	2,0	1,6	1,5	1,1
Madera y papel	16 399	21 584	12 299	11 093	3,2	4,6	2,6	2,5
Químicos, petróleo, caucho y metales	94 294	18 871	20 679	17 846	18,3	4,1	4,3	4,0
Maquinarias e instrumentos	6 813	5 908	5 788	5 064	1,3	1,3	1,2	1,1
Otras manufacturas	663	543	4 703	301	0,1	0,1	1,0	0,1
Electricidad, gas y agua	60	241	60	0	0,0	0,1	0,0	0,0
Construcción	1 085	1 628	1 568	2 351	0,2	0,4	0,3	0,5
Comercio al por mayor	156 633	172 731	203 539	176 529	30,4	37,2	42,1	39,3
Comercio al por menor	17 605	15 917	11 937	12 179	3,4	3,4	2,5	2,7
Restaurantes y similares	60	723,48	482	121	0,0	0,2	0,1	0,0
Transporte	13 987	22 850	27 311	11 154	2,7	4,9	5,7	2,5
Servicios financieros	18 027	7 175	8 380	7 536	3,5	1,5	1,7	1,7
Servicios técnicos y profesionales	17 303	19 896	19 413	19 293	3,4	4,3	4,0	4,3
Servicios estatales, sociales e institucionales	904	663	362	723	0,2	0,1	0,1	0,2
Servicios de diversión y esparcimiento	4 401	3 316	5 185	2 351	0,9	0,7	1,1	0,5
Servicios personales y del hogar	1 266	301	362	3 195	0,3	0,1	0,1	0,7
Otras actividades	7 295	8 501	5 908	4 703	1,4	1,8	1,2	1,1
Total	515 358	464 656	483 043	449 701	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), sobre la base del Servicio Nacional de Aduanas.

Cuadro IV.11
CHILE: PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EXPORTADORAS RESPECTO DEL TOTAL NACIONAL

Año	Número de pymes	Total exportadores	Proporción (porcentajes)	Valor export. pymes	Valor total exportaciones	Proporción (porcentajes)
1997	2 748	5 099	54	515 358	16 677 891	3,1
1999	2 895	5 295	55	464 656	15 618 924	3,0
2001	2 830	5 320	53	483 043	18 745 057	2,6
2003	3 080	5 719	54	449 703	20 076 304	2,2

Fuente: Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), sobre la base del Servicio Nacional de Aduanas.

Uno de los problemas más relevantes para las pymes en América Latina está relacionado con la falta de financiamiento. Sin embargo, la información disponible muestra que en el caso de Chile pueden acceder,

de manera relativamente fácil a las fuentes pertinentes, al menos en cuanto a capital de trabajo. En el año 2003, el 66,5% de las empresas pequeñas y el 74,6% de las medianas tuvieron acceso al sistema financiero formal.

Por otra parte, la información señalada pone de relieve el alto grado de endeudamiento de la pyme a fin de sustentar su funcionamiento.

El cuadro IV.12 muestra que, después de una baja experimentada en los años 1999 y 2000, el número total de pymes que tienen acceso al sistema financiero ha ido aumentando. En todo caso, cabe destacar que pese a este incremento el porcentaje se ha mantenido, e incluso disminuido.

Cuadro IV.12
CHILE: NIVEL DE ACCESO DE LA PYME AL SISTEMA FINANCIERO FORMAL, 1999-2003
(En número y porcentajes)

Año	Pequeña	Mediana	Total	Porcentajes
1999	70 696	11 113	81 809	69
2000	57 847	10 163	68 010	69
2001	58 510	10 316	68 826	68
2002	60 160	10 555	70 715	68
2003	70 149	10 877	81 026	67

Fuente: Centro de Investigaciones de Políticas Públicas para la PyME (CIPYME), sobre la base de Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), y Chile Emprende, "Situación de la micro y pequeña empresa en Chile", diciembre de 2005.

D. Evolución reciente de los instrumentos de fomento de la pyme y su contexto institucional

Desde comienzos de los años noventa, la política de fomento productivo en Chile se ha desarrollado fundamentalmente sobre la base de una institucionalidad pública dependiente de diversos ministerios y estructurada en torno a una amplia gama de instrumentos de fomento. En la actualidad, ella comprende cerca de un centenar de instrumentos orientados de preferencia a facilitar el acceso de las pymes a factores que les permitan mejorar su competitividad, bajo modalidades de carácter no reembolsable como subsidios, garantías y cofinanciamiento precompetitivo o reembolsable como los créditos focalizados.

Desde el punto de vista de la política pública, la noción de fomento productivo puede definirse como la acción gubernamental de promover mediante incentivos que los particulares produzcan bienes o servicios con valor económico. Es decir, el concepto está vinculado a las funciones económicas del Estado y, en el caso de una economía como la chilena, se refiere principalmente a la intervención pública en ciertas áreas en que el mercado presenta fallas como principal mecanismo de

asignación de recursos. Estas fallas del mercado, entre las cuales cabe destacar la falta de competencia, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos, la falta de información y los desequilibrios macroeconómicos, provocan distorsiones en la asignación de recursos que afectan la eficacia del aparato productivo nacional y, a causa de ello, no puede alcanzarse la frontera óptima de producción.

Sobre la base de las premisas anteriores, y dado que en Chile no existe un ente único que centralice la formulación de políticas y normativas orientadas a la pyme, más de 20 instituciones públicas manejan actualmente los recursos estatales disponibles para desarrollar programas y políticas de fomento, lo que genera un contexto institucional bastante extenso y, por lo mismo, en ocasiones impenetrable y difícil de aprehender para los empresarios. A la institucionalidad pública debe agregarse un amplio conjunto de entidades privadas —asociaciones gremiales, corporaciones de desarrollo, instituciones financieras, cooperativas y organizaciones no gubernamentales (ONG)— que operan como intermediarias "de segundo piso" del instrumental de fomento, así como cientos de empresas consultoras, de capacitación y consultores individuales que interactúan con las empresas en el marco de aplicación de los diferentes instrumentos. Los principales programas dependen, a los efectos de organización del aparato y presupuesto público, de los siguientes siete ministerios:

1. Ministerio de Economía, cuyas principales políticas e instrumentos se canalizan mediante la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), los comités CORFO Innova Chile —que hasta 2005 correspondía a dos fondos tecnológicos diferentes: el Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI) y el Fondo Nacional de Desarrollo Productivo y Tecnológico (FONTEC)— e Innova Bío Bío, y desde 2006 las agencias regionales de desarrollo productivo, más el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). En la gestión de algunos instrumentos participan asimismo otros servicios o institutos públicos o paraestatales como el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) y el Instituto Nacional de Normalización (INN).
2. Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), que aborda algunas actividades de fomento productivo focalizadas en las microempresas y trabajadores por cuenta propia mediante el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS);
3. Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través del Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE);
4. Ministerio de Relaciones Exteriores, del cual depende la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile);

5. Ministerio del Interior, que delega en la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) la tarea de administrar el componente de inversión en fomento productivo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) a fin de apoyar iniciativas de los gobiernos regionales y municipales, con la posibilidad de establecer convenios con otras instituciones públicas como la CORFO o el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en programas específicos de fomento como el Comité Innova Bío Bío[5];

6. Ministerio de Agricultura, a través de la acción del Instituto de Desarrollo Agropecuario y, en menor medida, de entidades con facultades fiscalizadoras como el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF);

7. Ministerio de Minería, que canaliza recursos mediante el Programa de Asistencia y Modernización de la Pequeña Minería Artesanal (PAMMA) y acciones de fomento sectorial a cargo de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI).

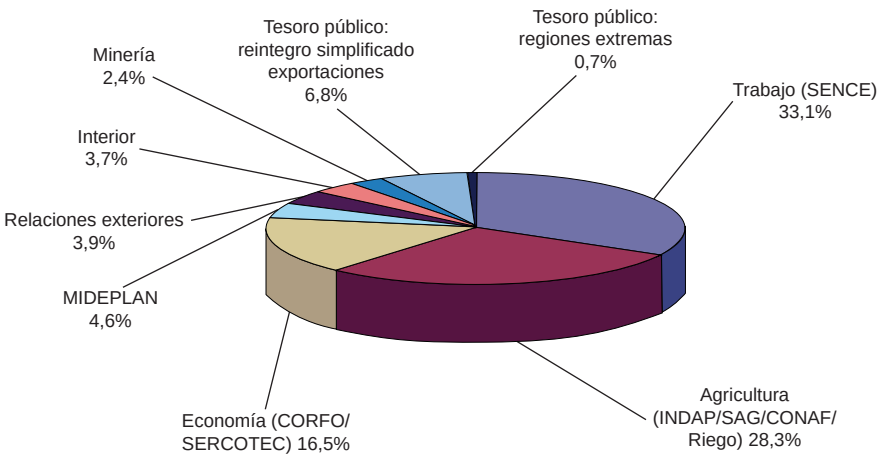
Hay algunos estudios en que se entrega un cálculo pormenorizado de la evolución del gasto agregado en fomento productivo en el período 1990-2004[6]. El gasto agregado no reembolsable, medido en términos reales (en pesos de 2003), prácticamente se triplicó entre 1990 y 2002, pasando de 111.000 millones de pesos a 322.000 millones. Si se excluye el gasto por concepto de reintegro simplificado a los exportadores —que ha favorecido principalmente a las empresas de mayor tamaño relativo y que en la actualidad se encuentra en la fase final de desmantelamiento—, se constata que el gasto real en fomento productivo aumentó cinco veces, desde 56.100 millones de pesos en 1990 hasta 263.200 millones en 2004, siempre en pesos constantes de 2003. En cuanto al gasto agregado respecto del PIB —también expresado en términos reales, en moneda de 2003—, entre 1991 y 2003 (excluido el reintegro simplificado) se incrementó del 0,2% al 0,54% del PIB, lo que refleja el desarrollo y mayor envergadura del instrumental de fomento productivo en este período.

---

[5] Innova Bío Bío es un comité de la CORFO creado en 2000 con la misión de promover la investigación y desarrollo (I+D), la innovación empresarial y el emprendimiento innovador en la Región del Bío Bío. Desde sus inicios, el presupuesto operativo se conforma sobre la base del aporte en partes iguales de la CORFO y el gobierno regional por medio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, gracias a un convenio de programación entre el gobierno regional, el Ministerio de Economía y la CORFO, suscrito por primera vez en 2001 y revalidado ya en dos oportunidades, en 2003 y 2006.

[6] Los estudios señalados se realizaron en el marco del proyecto Rediseño de la institucionalidad pública relacionada con la función de fomento productivo del Ministerio de Economía, 2001; y Programa ChileEmprende, "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile", 2005.

Gráfico IV.1
CHILE: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DE FOMENTO PRODUCTIVO ENTRE LOS DIVERSOS MINISTERIOS, 2004



Fuente: Programa Chile Emprende, "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile", Santiago de Chile, diciembre de 2005.

Nota: MIDEPLAN = Ministerio de Planificación y Cooperación, CORFO = Corporación de Fomento de la Producción, SERCOTEC = Servicio de Cooperación Técnica, SENCE = Servicio de Capacitación y Empleo, INDAP = Instituto de Desarrollo Agropecuario, SAG = Servicio Agrícola y Ganadero, CONAF = Corporación Nacional Forestal.

Los recursos destinados al fomento productivo se concentran de manera apreciable en los ministerios del Trabajo y Previsión Social (SENCE), Agricultura (INDAP, SAG y bonificación para riego) y Economía (principalmente CORFO). En 2004, estos tres ministerios ejecutaron el 77,9% del gasto público en fomento productivo. Esta proporción se ha incrementado en los últimos años, siendo la razón fundamental de ello el aumento de los recursos asignados al SENCE y la marcada reducción, a contar de 1999, del reintegro a los exportadores.

En el cuadro IV.13 se presenta el total de recursos públicos no reembolsables destinados al fomento productivo en el período 1990-2004. Asimismo, se ofrece una serie descontando el reintegro simplificado de las exportaciones, instrumento que en 1990 representaba el desembolso más cuantioso y que actualmente está en su etapa final de eliminación[7]. Por último, se presenta la relación entre gasto anual en fomento productivo (no reembolsable, sin reintegro simplificado) y PIB, calculada en términos reales.

[7] Cabe señalar que durante la tramitación parlamentaria de la ley que suprime gradualmente este subsidio, el gobierno se comprometió a reponer parte de los recursos mediante otros instrumentos de fomento.

Cuadro IV.13
CHILE: GASTO ANUAL POR CONCEPTO DE FOMENTO PRODUCTIVO NO REEMBOLSABLE
(En millones de pesos constantes de 2003)

Año	Gasto total	Gasto total excluido reintegro simplificado exportadores	Gasto total excluido reintegro simplificado/ PIB real (en porcentajes)
1990	111 844	56 093,1	0,22
1991	119 980	55 234,9	0,20
1992	146 540	73 030,7	0,24
1993	179 565	78 968,6	0,24
1994	194 404	89 704,4	0,26
1995	210 802	101 159,1	0,27
1996	224 029	118 914,1	0,29
1997	250 282	139 666,8	0,32
1998	275 603	168 804,5	0,38
1999	297 576	203 862,3	0,46
2000	277 621	203 628,4	0,44
2001	300 873	231 067,3	0,48
2002	322 299	261 368,6	0,53
2003	318 208	278 599,6	0,54
2004	282 408 [a]	263 185,1 [a]	0,49

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, "Situación de la micro y pequeña empresa en Chile", 2003; y Programa Chile Emprende, "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile", 2005.

[a] Presupuesto.

En 1990, prácticamente no existían programas de fomento orientados a la pyme. Durante esta década se introdujeron algunos instrumentos bajo la lógica de cofinanciamiento precompetitivo para acompañar el proceso de desarrollo de las empresas, de preferencia de menor tamaño relativo, y facilitar su acceso a factores competitivos. Esta fue la inspiración de los instrumentos de fomento productivo implementados a contar de 1992 por la CORFO, el SERCOTEC y, con posterioridad, ProChile y el propio SENCE, complementando la franquicia tributaria en materia de capacitación con subsidios directos focalizados en los segmentos no usuarios de este beneficio. A nivel sectorial, las entidades dependientes del Ministerio de Agricultura, en particular el INDAP, fueron ampliando su oferta e integrando nuevas modalidades de apoyo a la gestión, capacitación y financiamiento de los pequeños agricultores. Algo similar, aunque en menor envergadura, ocurrió a contar de 1996 con los programas del Ministerio de Minería como el PAMMA y el fomento de la pequeña minería de la ENAMI. Finalmente, a nivel del Ministerio de Planificación y Cooperación, el FOSIS también incorporó iniciativas de capacitación, asistencia técnica a microempresarios y desarrollo productivo en el marco de los programas de lucha contra la pobreza.

El cuadro IV.14 muestra la evolución de los presupuestos ejecutados por concepto de los diferentes programas de fomento productivo desde 1990 hasta 2004, agrupados según institución. Se incluyen también cuatro instrumentos de bonificación entregados directamente por la Tesorería General de la República.

Cuadro IV.14
CHILE: RECURSOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE FOMENTO PRODUCTIVO, 1990-2004
(En millones de pesos de 2003)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SENCE [a]	36 590	32 415	33 138	34 027	31 740	35 034	30 804	38 368	48 565	55 296	53 541	62 463	83 567	95 984	93 495
CORFO	0	0	5 195	5 059	12 893	15 400	22 473	23 921	28 668	34 497	34 735	40 608	42 379	39 211	43 221
SERCOTEC	0	0	0	0	0	0	0	1 424	1 835	2 368	2 548	2 784	4 223	4 369	2 375
SERNAPESCA	0	0	0	95	67	111	201	222	179	183	56	24	102	0	0
SERNATUR	0	0	0	0		1 328	440	525	444	405	273	416	968	821	915
INDAP	4 835	7 622	11 406	16 165	15 481	15 075	20 556	23 822	23 848	31 933	37 716	40 590	40 787	42 036	38 645
SAG	0	0	0	0	0	0	1 768	4 781	5 726	9 498	13 308	16 268	11 750	12 044	10 332
Tesoro Público: bonificación forestal	5 093	5 775	7 356	6 168	8 512	7 559	7 528	3 650	4 262	5 894	6 987	5 390	8 510	7 575	10 390
Comisión Nacional de Riego (CNR)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	363	943	993	819	1.046	904
Tesoro Público: riego	4 197	4 593	8 117	4 006	8 417	9 079	7 178	10 531	10 848	12 808	11 939	15 888	16 922	20 525	19 790
FOSIS	0	0	0	5 774	6 091	6 685	7 358	7 248	10 513	9 586	15 809	15 394	19 907	21 972	13 002
MINERÍA	0	0	0	0	0	0	8 034	9 322	9 417	10 415	3 552	5 480	9 433	8 908	6 757
PROCHILE	3 683	3 299	2 656	5 087	3 384	6 783	8 087	9 762	14 045	20 118	14 295	16 877	14 010	13 221	11 132
Tesoro Público: reintegro simplificado exportaciones	55 751	64 745	73 509	100 596	104 700	109 643	105 115	110 615	106 798	93 714	73 992	69 806	60 931	39 608	19 223
SUBDERE: FNDR, Fomento productivo	1 694	1 531	5 163	2 587	3 120	4 103	4 486	6 090	8 913	9 748	7 394	6 064	7 170	8 933	10 334
Tesoro Público: regiones extremas	0	0	0	0	0	0	0	0	1 542	752	531	1 827	822	1 955	1 895
Total no reembolsable	111 843	119 980	146 540	179 564	194 405	210 800	224 028	250 282	275 603	297 578	277 619	300 872	322 300	318 208	282 410

Fuente: Programa Chile Emprende, "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile", Santiago de Chile, diciembre de 2005.

[a] Incluye franquicia tributaria del SENCE y subsidio a la mediana y pequeña empresa desde 1995.

Resulta difícil precisar el grado de focalización del gasto de fomento productivo hacia las empresas de menor tamaño relativo, dado que una gran cantidad de los instrumentos pertinentes no discriminan en cuanto al tamaño de la empresa beneficiaria y otros que sí definen a los segmentos preferenciales lo hacen en términos o parámetros no necesariamente homologables con las convenciones de tamaño presentadas en la sección IV.C. Solo la CORFO y el SERCOTEC entregan, desde hace algunos años, una cuenta detallada de las empresas beneficiarias según rango de tamaño. En un estudio reciente del Centro de Investigaciones de Políticas Públicas para la PyME (CIPYME) y la Universidad de Chile se destaca que en 2003 a 2004 los recursos del gasto público en materia de fomento productivo se distribuyeron en partes casi iguales entre dos grandes segmentos de empresas: micro-pequeña y mediana-grande (CIPYME, 2006).

Los ámbitos de acción de los instrumentos de fomento productivo implementados durante la primera mitad de los años noventa fueron: apoyo a la capacitación de recursos humanos, asistencia técnica, fomento de la "asociatividad" empresarial, acceso al crédito, promoción exportadora, apoyo a la innovación y transferencia tecnológica y apoyo a la reconversión productiva en zonas rezagadas. Todos siguen vigentes en la actualidad, aunque en términos operativos y de focalización en instrumentos específicos pueden haberse realizado algunas modificaciones más o menos importantes en los últimos años. Desde fines del decenio de 1990 se han incorporado algunos elementos nuevos al instrumental de fomento productivo, entre los cuales se cuentan la promoción de inversiones, el apoyo al emprendimiento e incubación de nuevas empresas, el refuerzo de la certificación de normas y estándares y la promoción de redes territoriales empresariales. El cuadro IV.15 muestra una síntesis de los instrumentos específicos, las instituciones responsables y la cobertura anual de empresas atendidas y, en los casos en que se dispone de información al respecto, una estimación del segmento de las pymes como porcentaje del total de empresas beneficiarias.

Cuadro IV.15
CHILE: COBERTURA DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE FOMENTO PRODUCTIVO SEGÚN ÁMBITO DE INTERVENCIÓN

Ámbito de intervención	Instrumentos / programas	Instituciones responsables	Numero de empresas usuarias (año)	Usuarias pyme (en porcentajes del total, año)
Capacitación de recursos humanos	Franquicia tributaria	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	98.198 (2003)	33 (2000)
	Subsidio a la micro y pequeña empresa (MYPE)	SENCE	3.050 (2003)	...
	Planes de aprendizaje	SENCE	1.348 (2003)	...
	Capacitación de la mujer campesina [b]	Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	3.902 (2003)	...

(continúa)

Cuadro IV.15 (conclusión)

Ámbito de intervención	Instrumentos / programas	Instituciones responsables	Numero de empresas usuarias (año)	Usuarias pyme (en porcentajes del total, año)
Asistencia técnica	Fondos de asistencia técnica (FAT) y fomento de la calidad (FOCAL)	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	1.448 (2006)	61 (2006)
	Asistencia técnica para suelos degradados, riego y ganadería [b]	Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)-INDAP	51.428 (2003)	...
	Programa de Asistencia y Modernización de la Pequeña Minería Artesanal (PAMMA)-Fomento de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) [b]	Ministerio de Minería	3.026 (2003)	est. 5 (2003)
	Fomento productivo [b]	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	21.710 (2003)	0 (2003)
Asociatividad empresarial	Proyectos asociativos de fomento (PROFO) y Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)	CORFO	7.705 (2006)	61 (2006)
	PROFO	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	3.010 (2003)	5 (2003)
	Acciones asoc. microempresas [b]	SERCOTEC INDAP	5.608 (2003)	0 (2003)
	Productividad y Desarrollo Empresarial (PRODEM) [b]		58.867 (2003)	...
Acceso al crédito (directo o intermediado)	Intermediación financiera pyme	CORFO	22.815 (2006)	25 (2006)
	Programa crédito [b]	INDAP	45.226 (2003)	...
	Acceso al crédito (IFIS) [b]	SERCOTEC	34.000 (2003)	...
	Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)	Banco Estado	30.000 (2003)	...
Promoción exportadora	Programa promoción de exportaciones	PROCHILE	1.619 (2003)	...
Innovación tecnológica y apoyo al emprendimiento	Innova Chile	CORFO	1.791 (2006)	49 (2006)
	Innova Bío Bío	CORFO-Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	82 (2006)	78 (2006)
	Innovación agraria	Fundación para la Innovación agraria (FIA)	4.737 (2005)	...
Promoción de inversiones	Programa Todo Chile, HT y zonas especiales	CORFO	185 (2006)	60 (2006)
	Bonif. inversión agr. y ganadera	INDAP	4.382 (2002)	...
	Bonificación forestal	Corporación Nacional Forestal (CONAF)	4.027 (2003)	82 (2003)[a]
Certificación de normas y estándares	FOCAL	CORFO	5.771 (2006)	75 (2006)
Redes empresariales territoriales	Programas territoriales integrados (PTI)	CORFO	1.565(2006)	...
	Chile Emprende	SERCOTEC - INDAP - FOSIS	...	...

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), "Situación de la micro y pequeña empresa en Chile – 2004", Santiago de Chile, 2005; Corporación de Fomento de la Produccción (CORFO), *Informe de Gestión, 2006*, Santiago de Chile, 2006; Fundación para la Innovación Agragria (FIA), *Memoria FIA 2000-2005*, Santiago de Chile.

[a] Referidos como "pequeños propietarios".

[b] Programas marcadamente orientados a los pequeños productores, correspondientes casi en su totalidad al segmento de microempresas.

Durante los últimos años se ha mantenido un grado importante de continuidad de los ámbitos de intervención de los instrumentos de fomento, la mayoría de los cuales empezó a aplicarse originalmente entre 1990 y 1992. Sin embargo, a contar del período 1998-1999 el foco de acción de estos mecanismos ha comenzado a experimentar progresivos ajustes, debido por una parte a la necesidad de cubrir segmentos y necesidades no incluidas en su diseño original y, por otra, a la evolución de la lógica

de cofinanciamiento precompetitivo ya mencionada en esta sección, que han orientado el diseño e implementación de la oferta de instrumentos.

Considerando la información presupuestaria de 2004, un 77% del total de recursos destinados al fomento productivo, excluidos los mecanismos de bonificación administrados por el Tesoro Público[8], se asignaron a cuatro instituciones: el SENCE, la CORFO, el INDAP y el SERCOTEC. El análisis siguiente de la evolución reciente y estado actual de la oferta de programas e instrumentos de fomento de la pyme se referirá a dichas instituciones.

1. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo es un organismo técnico descentralizado que se relaciona con el Estado por medio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. La misión del SENCE es contribuir al incremento de la productividad nacional, impulsando la capacitación ocupacional tanto en las empresas como en grupos objetivo de la población (jóvenes, personas de menor ingreso).

Desde hace varias décadas, el principal instrumento utilizado por el SENCE ha sido la franquicia tributaria, cuya ejecución presupuestaria en 2002 alcanzó los 111.278.670 pesos, monto correspondiente a más del 98% de los recursos transferidos por el Servicio al sector privado. Los beneficiarios potenciales de ella son las empresas que tributan en primera categoría y sus trabajadores.

Cuadro IV.16
SENCE: NÚMERO DE BENEFICIARIOS SEGÚN AÑO Y PROGRAMA

Programas	2000	2001	2002	2003	Total
Franquicia tributaria (trabajadores)	620 235	756 080	846 870	866 892	3 090 077
Franquicia tributaria (empresas)	16 194	31 176	75 328	98 198	220 896
Subsidio a la pequeña y mediana empresa (empresas)	9 034	7 219	3 358	3 050	22 661
Programa planes de aprendizaje (personas)	1 454	1 566	1 524	1 348	5 892

Fuente: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

Un problema de larga data relacionado con el alcance de la franquicia tributaria para fines de capacitación ha sido su aprovechamiento marginal por parte de las pequeñas empresas, lo que al parecer es un fenómeno estructural permanente[9]. En efecto, un estudio realizado a comienzos de

[8] Bonificaciones correspondientes a riego, reintegro de las exportaciones, forestal y zonas extremas.

[9] Al respecto, véanse los estudios de Martínez (1992) y Jara (2002).

los años noventa, patrocinado por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), reveló que entre los años 1985 y 1988 apenas el 3,7% de los trabajadores capacitados gracias a esta franquicia pertenecía a empresas que empleaban de 1 a 49 personas (Martínez, 1992). Más recientemente, en un trabajo de la Universidad de Chile se concluyó que en 1996 solo el 0,4% de las microempresas realizaron acciones de capacitación en el marco de la franquicia tributaria del SENCE, mientras que en el sector de las grandes empresas la utilizó un 80% (Jara, 2002).

Ello motivó al SENCE a diseñar otros instrumentos especiales para estimular la capacitación en ese sector, de manera que en los últimos 10 años ha aplicado cuatro esquemas de incentivos a la demanda de ella orientados específicamente a las empresas pequeñas:

1. Franquicia tributaria especial de 9 Unidades Tributarias Mensuales (UTM)[10] para las empresas cuyo 1% de remuneraciones anuales imponibles sea inferior a esa suma, siempre que la planilla anual pertinente no supere las 45 UTM. En el caso de las pequeñas empresas que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles de entre 35 y 45 UTM, la suma máxima a descontar es de 7 UTM.

2. Franquicia tributaria con mandato especial e irrevocable de capacitación, orientado a evitar las restricciones de liquidez que inhiben la demanda de capacitación de las empresas. Este instrumento fue discontinuado en 2003.

3. Programa del Fondo Nacional de Capacitación-Micro y Pequeña Empresa (FONCAP-MYPE), que consiste en un subsidio directo a la capacitación orientado a las empresas contribuyentes de la primera categoría de la ley de renta cuyas ventas anuales sean inferiores a 13.000 UTM. En este caso, el monto máximo del subsidio podía alcanzar hasta 26 UTM anuales por empresa. El Programa fue discontinuado en 2003, tras detectarse severas deficiencias en su aplicación, relacionadas principalmente con el efectivo destino de los recursos a fines de capacitación.

4. Programa FONCAP-Microempresas y Trabajadores Independientes de subsidio directo a la capacitación, orientado a las empresas contribuyentes de la primera categoría de la ley de renta cuya planilla anual de remuneraciones imponibles no supere las 45 UTM. En este caso, el monto máximo del subsidio alcanza las 26 UTM anuales por empresa y 9 UTM por trabajador.

[10] LA UTM equivale a unos 70 dólares, al tipo de cambio de mediados de 2007.

En particular, este último instrumento fue evaluado en el marco del programa de evaluación de programas públicos 2007. Cabe mencionar que si bien el diseño de esta iniciativa no ha experimentado reformulaciones, en la actualidad está siendo revisado por las autoridades del SENCE, especialmente en lo que dice relación con el concepto de microempresa y las restricciones legales para acceder al beneficio —esto es, el límite de 45 UTM de remuneraciones imponibles anuales. Sin embargo, el Programa puede interpretarse como un esquema alternativo a la franquicia tributaria para fines de capacitación, dado que esta no ha producido los efectos deseados entre las pequeñas empresas.

2. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)

El Instituto de Desarrollo Agropecuario es un organismo público descentralizado fundado en 1962 y dependiente del Ministerio de Agricultura, cuya misión es fomentar y potenciar el desarrollo de la pequeña agricultura. Maneja un importante número de instrumentos para apoyar a los pequeños agricultores y ganaderos, que pueden agruparse en las siguientes categorías: subsidios al desarrollo de capacidades productivas y empresariales, recursos productivos, programas de financiamiento y programas especiales. El INDAP brinda cobertura nacional por medio de 13 direcciones regionales, 111 agencias locales de área y 10 oficinas móviles. El número de prestaciones entregadas en el período 2000-2003 es, en promedio, cercano a las 200.000 por año, con un enfoque muy preferencial hacia los pequeños productores agrícolas, campesinos y familias rurales. Por este motivo, sus efectos en las pymes agrícolas son bastante limitados, salvo algunos casos de redes de articulación horizontal de empresas para la exportación de productos como miel o flores. Desde 1997, los programas de fomento más orientados a las pymes agroproductivas se han implementado mediante la CORFO[11], la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) e Innova Chile, lo cual ha permitido que el INDAP continúe enfocándose en los productores de menor tamaño relativo que, de acuerdo con su volumen de operaciones anuales, se sitúan en los segmentos de micro y pequeñas empresas. En cuanto a la ejecución de sus diferentes programas, el INDAP puede operar directamente como "primer piso", por medio de sus propios extensionistas, o bien derivarla a proveedores externos (empresas y personas), actuando en calidad de "segundo piso".

[11] En virtud de un acuerdo suscrito en 1997 entre la CORFO y el Ministerio de Agricultura, este último le transfiere anualmente un monto de recursos presupuestarios cuya asignación se realiza en el marco de los instrumentos de la CORFO para el mejoramiento competitivo de las pymes agrícolas.

3. Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

La Corporación de Fomento de la Producción es un organismo estatal descentralizado, creado en 1939, que depende del Ministerio de Economía[12]. Su misión es promover el desarrollo económico del país, fomentando la competitividad de las empresas y del aparato productivo nacional. Una de sus características distintivas es la capacidad de diseñar y operar programas con alto grado de autonomía en los ámbitos de fomento productivo, financiamiento, apoyo a la innovación y al emprendimiento y promoción de las inversiones. Para implementar sus programas, la CORFO cuenta con una importante asignación anual de recursos en el presupuesto de la nación, que en parte refleja el aporte que la propia institución le inyecta a las arcas fiscales a partir de los resultados de las empresas públicas y privadas en que participa como accionista mayoritario, o minoritario en el caso de las empresas sanitarias de origen público privatizadas durante los años noventa. A los efectos presupuestarios, la CORFO depende del Ministerio de Economía. De hecho, el Ministro de esta cartera ejerce como Presidente del Consejo Directivo de la institución, que encabeza su gobierno corporativo y en el cual participan también los ministros de Agricultura, Hacienda, Planificación y Relaciones Exteriores. Entre los integrantes de este Consejo se cuentan además dos representantes del sector privado nombrados directamente por el Presidente de la República, uno de ellos vinculado al mundo de la producción y el otro al ámbito financiero.

Desde fines de los años noventa, la CORFO ha venido estructurando su trabajo en torno a cuatro grandes áreas de acción: i) mejoramiento de la competitividad empresarial vía asociatividad, calidad y productividad; ii) fomento de la innovación tecnológica y el emprendimiento; iii) promoción de las inversiones, y iv) intermediación financiera y facilitación del acceso al crédito. En cada una de ellas, maneja numerosos instrumentos y productos en forma de subsidio directo a las empresas (cofinanciamiento precompetitivo), créditos y garantías. Los ámbitos en que ofrece programas relevantes para las pymes son el de mejoramiento de la competitividad empresarial e innovación y acceso al crédito. Para lograr un mayor alcance y eficiencia en la implementación de sus diferentes programas, la CORFO ha desarrollado una red de entidades colaboradoras —agentes operadores intermediarios, entidades patrocinadoras e instituciones financieras, entre otras— encargadas de ofrecer, promover y administrar los diferentes instrumentos a fin de maximizar su cobertura. En 2006, la CORFO contaba con 15 direcciones regionales y alrededor de 465 funcionarios en todo el país.

[12] Para información más reciente sobre los programas implementados por la CORFO, puede consultarse la página web [en línea] http://www.corfo.cl/.

Cuadro IV.17
CHILE: BENEFICIARIOS DE LA CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN, AÑOS SELECCIONADOS
(En número de empresas y millones de pesos anuales)

	2003		2005		2006	
	Monto	Número empresas	Monto	Número empresas	Monto	Número empresas
Créditos a las empresas	74 365	12 426	65 293	12 892	72 470	22 815
Subsidios directos a las empresas	39 211	20 472	31 091	19 067	38 386	20 172
Total	113 576	32 898	96 384	31 959	110 856	42 987

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

a) Mejoramiento de la competitividad empresarial vía asociatividad, calidad y productividad

En este ámbito, durante los últimos años la CORFO ha implementado tres diferentes programas de apoyo y fomento de la articulación productiva: los Proyectos asociativos de fomento (PROFO), existentes desde 1992; los Programas de desarrollo de proveedores (PDP), que datan de 1997; y los Programas territoriales integrados (PTI), creados en 2000.

i) Los Proyectos asociativos de fomento (PROFO)

El instrumento PROFO se orienta a apoyar y potenciar el trabajo asociativo de las redes empresariales de tipo horizontal. Apunta a mejorar la competitividad de los grupos de empresas dispuestas a desarrollar una estrategia de negocios colectiva que por su naturaleza o magnitud puede abordarse más eficazmente en forma conjunta, procurando crear una nueva empresa asociativa más capacitada y competitiva. Tras 15 años de operación y cerca de 20.000 empresas beneficiarias a lo largo de su historia, en lo esencial este mecanismo ha conservado el objetivo de promover la utilización de una vía asociativa para mejorar la competitividad, enfocada de preferencia hacia las pymes[13]. Sin embargo, el diseño y la regulación operativa del instrumento han evolucionado con el tiempo. De hecho, en su versión original un PROFO se constituía, ejecutaba y concluía —en su fase de financiamiento CORFO— al cabo de un máximo de tres años, sujeto a renovación anual de los programas de trabajo. En cambio, hoy día comprende tres etapas que en su conjunto pueden abarcar hasta seis años de apoyo mediante recursos de la CORFO. Los procesos de renovación anual se han simplificado en cuanto a procedimientos administrativos, centrándose las instancias de decisión sobre continuidad de los proyectos en la validación de hitos, especialmente al término de cada fase.

Específicamente, un PROFO funciona mediante un aporte no reembolsable de la CORFO que cubre parte del costo de preparación

[13] Una condición reglamentaria de los PROFO es que al menos un 70% de las empresas participantes deben ser pymes.

y ejecución de un proyecto de negocio asociativo desarrollado por un grupo de al menos cinco empresas, destinado a lograr metas comunes de aumento de la competitividad tanto del grupo como de cada empresa integrante. Entre otros, el financiamiento de la CORFO puede asignarse a la labor de gestión de la iniciativa, contratación de asesorías y estudios de interés colectivo, preinversión vinculada directamente al proyecto o equipamiento menor para el desarrollo de este.

Las actividades de un PROFO pueden estructurarse en torno a tres etapas secuenciales:

1. Etapa de formulación: consiste en el apoyo a la elaboración del proyecto de negocio asociativo, estableciendo su modo de ejecución. Esta fase tiene una duración máxima de un año y puede recibir un subsidio de hasta un 50% del costo total, con un tope de 800 UF (aproximadamente 30.000 dólares) por grupo.

2. Etapa de ejecución: en esta se concreta el proyecto de negocio asociativo elaborado en la fase anterior. El plazo máximo de duración de esta etapa es de dos años y puede recibir un subsidio de hasta el 50% del presupuesto total, con un tope de 3.000 UF (aproximadamente 113.000 dólares) anuales por grupo.

3. Etapa de desarrollo: consiste en ejecutar la estrategia de crecimiento diseñada para la nueva empresa. La duración máxima de esta fase es de tres años y el monto a subsidiar se rige de acuerdo con los mismos parámetros y topes de la etapa de ejecución.

El PROFO, al igual que los demás instrumentos CORFO de apoyo al mejoramiento asociativo, es administrado por agentes operadores intermediarios, quienes promueven el instrumento en sus comunidades empresariales y entregan información sobre los requisitos y procedimientos pertinentes, así como orientación técnica en materia de contenidos y alcances de este tipo de proyectos. En la actualidad, la red de fomento de la CORFO cuenta con 22 agentes operadores, con diferentes asignaciones territoriales y sectoriales en función de su capacidad establecida en cada región del país. Cada agente operador procura crear una relación de cercanía con las empresas, sus requerimientos y necesidades, gracias a lo cual la CORFO puede incrementar el nivel de cobertura de sus mecanismos de fomento a un costo incremental considerablemente inferior al que incurriría si tuviera que realizar esta labor en forma directa. A cambio de ello, los agentes operadores perciben una comisión por concepto de administración de instrumentos, establecida en un contrato marco de ejecución en virtud del cual los agentes asumen y garantizan

la responsabilidad de manejar y rendir cuenta de los recursos públicos y privados que concurren en la operación de los programas.

En este esquema, vigente desde los primeros años de aplicación de sus instrumentos de fomento, la CORFO opera en un "tercer piso" y los agentes operadores intermediarios en un "segundo piso", mientras que los consultores (que pueden ser empresas o individuos) constituyen el llamado "primer piso" del sistema.

El PROFO alcanzó su nivel más amplio de cobertura en 1996, año en que 4.272 empresas participaron en 301 proyectos. Si bien en 2001 el número de empresas había descendido a 3.635, el de proyectos había aumentado a 445. Desde entonces, la cantidad de programas y empresas participantes ha experimentado una disminución progresiva, hasta contabilizar un total de 1.640 empresas en 2006. A la fecha se han realizado dos evaluaciones extensivas del impacto de este instrumento, la primera en 1996 y la segunda en 2002[14]. En ambas se utilizó una muestra de empresas participantes y se examinaron tanto sus variables de desempeño (ventas, utilidades, inversiones) como sus prácticas de gestión, en comparación con las de otra muestra de empresas no participantes en el programa, o grupo de control.

En relación con las variables del impacto económico, los resultados encontrados por la segunda evaluación, al igual que en el estudio de 1996, fueron favorables al instrumento dado que en el período estudiado las ventas de las firmas beneficiadas se incrementaron un 23,6% (7,4% anual) por encima de aquellas del grupo de control. Además, a diferencia de las empresas pertenecientes a este último, el gasto por concepto de remuneraciones de las beneficiarias de PROFO había aumentado un 15,7% (4,9% anual), sin reducir necesariamente el número de empleados permanentes. Asimismo, el cálculo de la relación costo-beneficio de las firmas que terminaron su participación entre 1999 y 2001 puso en evidencia que el programa es socialmente rentable para aquellas firmas que finalizan el programa. Para este grupo de firmas, en promedio, la sociedad recupera 4 pesos por cada peso invertido. Desde el punto de vista fiscal, también respecto de las empresas que finalizan los programas, se recuperan 1,2 pesos por cada peso gastado, solo considerando la mayor recaudación por concepto del IVA debido al incremento de las ventas.

Un aspecto adicional dice relación con la evaluación del impacto de los PROFO a mediano y largo plazo. A esos efectos, se consideró a las empresas ya evaluadas en 1996 y que fueron entrevistadas nuevamente en este estudio. Los resultados obtenidos indican que entre 1996 y 1999

[14] Los resultados de la evaluación del instrumento PROFO efectuada en 1996 se describen detalladamente en Dini y Stumpo (2002).

las ventas de las empresas no beneficiarias disminuyeron un 8,2% (-2,1% anual), mientras que en el caso de las empresas que participaron en el programa ellas se incrementaron un 51,5% durante el mismo período (12,9% anual). Esto sugiere que a largo plazo el programa tendría impactos significativos en las empresas beneficiadas.

ii) Los Programas de desarrollo de proveedores (PDP)

El Programa de desarrollo de proveedores está vigente desde 1997 y hasta la fecha cuenta con cerca de 10.000 empresas beneficiarias. Este instrumento tiene por objeto apoyar el diagnóstico, preparación y desarrollo de proyectos de empresas tanto públicas como privadas cuya finalidad sea el mejoramiento de la calidad y productividad de sus proveedores. De esta manera, se pretende aumentar la competitividad de las cadenas productivas nacionales mediante la creación y consolidación de relaciones estables de subcontratación entre una empresa demandante y sus proveedores, en el entendido de que la generación de vínculos recíprocos de confianza posibilita un proceso de especialización y complementación productiva que favorece a ambos.

Por reglamento, todo proyecto PDP debe incluir como mínimo 20 empresas proveedoras si se trata del sector silvoagropecuario y 10 en el caso de los sectores manufacturero, de servicios industriales y otros.

El instrumento PDP comprende dos etapas secuenciales, correspondientes a diagnóstico y desarrollo.

1. Etapa de diagnóstico: Consiste en realizar las actividades necesarias para determinar las áreas en que a una empresa dada de mayor tamaño relativo (o empresa demandante) le interesa intervenir conjuntamente con sus proveedores de bienes y servicios, para diseñar un plan de desarrollo de estos.

Esta etapa, cuyo plazo máximo de duración es de seis meses, puede ser financiada por la CORFO hasta un 50% del costo total, con un tope de poco más de 15.000 dólares, y debe ser realizada por un consultor o empresa consultora debidamente acreditada para estos fines. A los efectos de implementación de ella, se considera vigente durante un período de tres años contados desde el término del contrato pertinente. En el caso de que la propiedad de la empresa demandante sea mayoritariamente pública, la CORFO no cofinancia esta etapa.

2. Etapa de desarrollo: Consiste en realizar el conjunto de actividades necesarias para concretar el plan de desarrollo de los proveedores elaborado en la fase anterior.

Esta etapa tiene una duración máxima de tres años y anualmente la instancia regional pertinente evalúa la renovación del financiamiento del

proyecto. La ejecución de la fase de desarrollo es responsabilidad de la empresa demandante y puede ser realizada por un consultor individual, una empresa consultora o el personal de la propia empresa demandante. La CORFO cofinancia hasta un 50% del costo anual de ella, con un tope cercano a los 5.000 dólares por empresa proveedora y algo más de 100.000 dólares anuales por proyecto. Se entiende que en esta etapa se financian actividades complementarias y adicionales a las que desarrolla habitualmente la empresa demandante con sus proveedores.

De acuerdo con datos proporcionados por la CORFO, en 2006 hubo 4.901 empresas participantes en PDP, es decir, tres veces más que en el caso de los PROFO (1.640). Considerando solo las pymes, esta proporción se reduce a dos veces: 2.446 y 1.211, respectivamente.

Al igual que los PROFO, los PDP funcionan mediante el esquema operacional de tres pisos. En 2006, más del 50% de los proyectos —y del 60% de las empresas beneficiarias— vigentes correspondía a cadenas de proveedores del sector agroindustrial o agropecuario. A diferencia del PROFO, el PDP no ha sido objeto de evaluaciones de impacto extensivas, aunque se han efectuado levantamientos de las empresas usuarias (demandantes y proveedoras) que han servido para validar la orientación del instrumento e introducir mejoras en su diseño operativo.

iii) Los Programas territoriales integrados (PTI)

El propósito de los PTI es desarrollar la articulación, coordinación, conocimiento y capital social y humano de la base empresarial de una o más partes de una cadena o eje productivo localizado territorialmente, mediante la formulación e implementación de una agenda de compromisos y proyectos relacionados con las instituciones públicas y privadas del territorio y sector económico a intervenir.

A diferencia de los PROFO, que impulsan el desarrollo competitivo de las redes empresariales horizontales, y de los PDP, que apoyan las redes verticales entre las empresas, los PTI apuntan a la confluencia de los actores pertenecientes a un territorio dado a partir de una visión compartida de futuro vinculada a uno o más ejes de vocación productiva local, en torno a los cuales se sientan las bases de un plan de trabajo público-privado. En estricto rigor, el PTI es un programa más que un instrumento, por cuanto puede atraer y articular el uso de diferentes instrumentos complementarios o secuenciales en el tiempo que permitan desarrollar la agenda acordada por los actores participantes.

Un Programa territorial integrado puede tener diferentes objetivos estratégicos, no excluyentes entre sí: i) potenciar el desempeño y capacidad competitiva de un eje productivo-económico situado en un territorio dado, independientemente de que el punto de partida sea una

aglomeración productiva (*cluster*) consolidada, emergente o nueva con potencialidades de desarrollo competitivo; ii) desarrollar productos, acciones y temas específicos dentro de una cadena productiva compleja, relacionados con el conocimiento y el capital social y humano, y iii) inducir un efecto catalizador en la dinámica de desarrollo del territorio elegido, apoyando a una base empresarial interesada en mejorar su posición y competitividad.

Los PTI constituyen un mecanismo desarrollado por la CORFO desde el año 2000 a fin de introducir una perspectiva más sistémica de los procesos de mejoramiento competitivo de las empresas y redes empresariales, en función de un contexto de localización determinado por los proveedores, canales de distribución y entidades de apoyo situados en el entorno territorial de que se trate. Así, los PTI se han venido formando a partir del compromiso de una base mínima de empresas, alrededor de una agenda de intervención en las cadenas productivas pertenecientes a sectores económicos inscritos en territorios definidos. Entre los años 2000 y 2007, se realizaron cerca de 25 iniciativas en diferentes etapas de desarrollo, territorios y sectores productivos como la industria minera, agroindustrial, vitivinícola, acuícola, turístico-patrimonial y cultural a lo largo del país, incluidos algunos territorios extremos singularmente relevantes como la Patagonia e Isla de Pascua.

Operativamente, un PTI consiste en un aporte no reembolsable para cofinanciar en forma directa, o con ayuda de todo el instrumental disponible de la CORFO, un conjunto de actividades orientadas a recopilar información, formular el diseño y articular programas de innovación, inversión, gestión de calidad y financiamiento que contribuyan al crecimiento y mejoramiento competitivo de las empresas que en su conjunto manifiesten una vocación productiva respecto de un espacio territorial determinado.

Las actividades de un PTI se dividen en dos etapas secuenciales:

1. Etapa de diseño y formulación del programa: Comprende, entre otros aspectos, la descripción de los objetivos generales y específicos, la estructura organizacional y la definición de las líneas de acción del proyecto. El plazo máximo de duración de esta etapa es de un año.

2. Etapa de ejecución: Es aquella en que se pone en marcha el plan de trabajo formulado. Su duración máxima es de cinco años.

El financiamiento de los PTI se realiza mediante un aporte directo de la CORFO de hasta algo menos de 200.000 dólares anuales, que se acompaña del uso del instrumental CORFO, además de una contribución empresarial y de otras instituciones, de manera que el financiamiento final varía según la importancia del programa y los recursos disponibles.

Hasta mediados de 2006, la CORFO había financiado un total de 26 PTI, con una cobertura estimada de unas 1.400 empresas y un cofinanciamiento medio cercano al 60% de los recursos directos del presupuesto de los PTI. Si bien en este caso no hay evaluaciones transversales de impacto, se reconoce la capacidad de movilizar recursos complementarios de fomento, inversión e innovación de algunos PTI como el salmón (X y XI Regiones), aglomeraciones productivas mineras (II Región), Puerta Sur (RM), industrias vitivinícolas varias (RM y VII) y proyectos turísticos de nicho (Patagonia, Isla de Pascua).

iv) El Programa de fomento a la calidad (FOCAL)

A contar de 2004, la CORFO estructuró un Programa de Fomento a la Calidad con el propósito de promover, mediante un financiamiento no reembolsable, la incorporación de sistemas de gestión certificables en las pymes para que puedan demostrarle a sus clientes, proveedores y entorno en general que cumplen con los estándares de gestión reconocidos internacionalmente.

Simultáneamente con la puesta en marcha del programa FOCAL, comenzó a implementarse una norma chilena de calidad para las pymes (la Norma chilena 2909), a fin de que alcanzaran ciertos estándares de calidad. Si bien el nivel de exigencias de la NCh 2909 es inferior al de la ISO 9000, contiene otros requerimientos de carácter medioambiental y de responsabilidad social.

En 2006, a los efectos del cofinanciamiento otorgado a las empresas, mediante procesos de auditoría, certificación o ambos el FOCAL reconoció ocho normas de calidad diferentes en las pymes, cada una de ellas vinculada a un estándar o sistema de gestión determinado. Ellas son las siguientes: ISO 9001.2000, ISO14001.2000, NCh 2909, Buenas prácticas agrícolas (BPA), Planteles Animales bajo Certificación Oficial (PABCO), Sistemas de Gestión de Salud y Seguridad Laboral (OHSAS), Sistema de análisis de peligros y de puntos críticos de control (HACCP) y Sistema Escalonado de Mejora Continua (SEMC).

b) Fomento de la innovación tecnológica y el emprendimiento

Las políticas de incentivo a la innovación y el desarrollo tecnológico comenzaron a implementarse tempranamente en los gobiernos de la Concertación. En 1991, el Gobierno de Chile estableció una primera operación con el Banco Interamericano de Desarrollo que permitió introducir el Fondo de Fomento a la Innovación Empresarial (FONDEF), en la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT), y el Fondo Nacional de Desarrollo Productivo y Tecnológico (FONTEC), dependiente

de la CORFO. El principal argumento para la creación de estos instrumentos de política fue el hecho de que las fallas de mercado generaban una subinversión en investigación y desarrollo (I+D) por parte del sector privado, particularmente debido a las dificultades para apropiarse de los resultados, de manera que los incentivos señalados se organizaron como un esquema de cofinanciamiento de proyectos. Su característica principal es que la política se establecía sobre la base de la neutralidad de los instrumentos y tenía una orientación guiada exclusivamente desde la demanda. En el caso del FONTEC, el foco específico era la innovación en la empresa, mientras que en el FONDEF, la exigencia de que los investigadores se asociaran con las empresas para ejecutar los proyectos, como requisito para acceder al fondo, apuntaba además a estimular el acercamiento entre ambos.

Entre 1991 y 2004, el FONTEC financió cerca de 3.000 proyectos de innovación tecnológica, por un valor global cercano a los 320 millones de dólares, de los cuales aproximadamente un 40% fueron aportados por el propio Fondo y el resto como contribución de contrapartida de los empresarios. La misión del FONTEC era promover y cofinanciar la ejecución de proyectos de innovación tecnológica, la transferencia tecnológica asociativa y la creación de infraestructura conexa. Durante los 14 años de existencia del Fondo se atendió a cerca de 8.000 empresas, estimándose que entre un 80% y un 85% del total de beneficiarios y cerca del 60% de los subsidios entregados se orientó a las pymes[15].

Diferentes evaluaciones coinciden en afirmar que el FONTEC tuvo impactos favorables en las empresas, contribuyendo a introducir mejoras en sus prácticas productivas y empresariales antes que el ajuste o desarrollo de nuevos productos, con un efecto positivo en las ventas y los niveles de empleo e inversión (Departamento de Economía de la Universidad de Chile, 2004).

Un balance más sistémico de los resultados de los fondos tecnológicos de la CORFO al cabo de más de una década de funcionamiento, realizado dentro de la propia Corporación en 2004, mostró varias falencias particularmente relevantes al momento de analizar sus efectos reales en las pymes nacionales (Duhart y Feres, 2005):

1. Orientación mayoritaria a promover la investigación y desarrollo y menos efectividad en facilitar la captación y adopción de tecnologías disponibles, sea dentro o fuera del país, mediante la difusión y transferencia de tecnologías;

[15] Estimaciones basadas en memorias e informes de las operaciones del FONTEC y la CORFO, varios años, entre 1998 y 2005.

2. Escasa capacidad para cubrir adecuadamente la etapa de escalamiento industrial o de introducción de innovaciones en el mercado, sin mayor articulación con el mercado financiero ni desempeño de actividades orientadas a la promoción o desarrollo de una sólida industria de capital de riesgo;

3. Permanencia de un bajo nivel de colaboración entre las universidades o centros de investigación y la industria; escaso desarrollo de dinámicas territoriales tipo aglomeración productiva pese a algunas experiencias puntuales; y

4. Escasa integración con las redes internacionales.

Con el objeto de superar los problemas antes señalados, y ante la necesidad de contar con un enfoque más amplio e integrador de políticas para estimular la innovación, en 2005 la CORFO sustituyó el FONTEC y el Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI)[16] por un programa único denominado Innova Chile, concebido como principal agencia pública encargada de impulsar la innovación en todo tipo de empresas, tanto consolidadas como nuevos emprendimientos. Innova Chile, al igual que la oferta conjunta de los fondos predecesores, cuenta además con líneas específicas de apoyo destinadas a centros de investigación, instituciones y plataformas de gestión y transferencia de tecnología, incubadoras de empresas y redes de capital de riesgo.

Desde sus comienzos, Innova Chile intentó marcar una diferencia con el FONTEC y el FDI, introduciendo ciertos énfasis temáticos a fin de complementar la organización tradicional tipo ventanilla neutral que solo podía activarse por la vía de la demanda. Fue así como se establecieron los llamados "programas tecnológicos" que, básicamente, consisten en convocatorias de uno o más subcomités de Innova Chile para estimular la formulación de proyectos enmarcados en un determinado sector, aglomeración productiva, territorio o tecnología transversal, que apunten a resolver eventuales cuellos de botella o bien a incrementar los factores competitivos enunciados a manera de diagnóstico como parte del llamado a participar en dichas iniciativas. Algunos de estos programas se han orientado a la aglomeración productiva del salmón, a la industria agroalimentaria, a las tecnologías de la información y de las comunicaciones y a la biotecnología. Si bien han demostrado ser eficaces para activar a los grupos objetivo de demanda a los cuales se dirigen, no han generado una tendencia persistente en el tiempo en ausencia de convocatorias especiales.

[16] Creado por la CORFO en 1995, originalmente con el nombre de Fondo para Programas y Proyectos de Investigación de Servicio e Interés Público (FONSIP). A diferencia del FONTEC, el FDI focalizó su apoyo en iniciativas precompetitivas y proyectos de innovación de interés público, privilegiando la asignación de recursos a las instituciones y consorcios antes que a las empresas privadas.

Operacionalmente, Innova Chile es un comité de la CORFO, lo cual le otorga un grado importante de autonomía administrativa. Asimismo, cuenta con un consejo directivo de carácter público-privado designado por el Consejo Directivo de la CORFO y presidido por la Subsecretaria de Economía. A los efectos de resolver la aprobación de proyectos y la consiguiente asignación de cofinanciamiento de los mismos, este comité se estructura a su vez en cuatro subcomités: innovación precompetitiva y de interés público, innovación empresarial, propiedad y transferencia tecnológica y emprendimiento.

A contar de 2006, tanto Innova Chile como Innova Bío Bío tuvieron un incremento de presupuesto producto de la asignación de recursos del recientemente establecido impuesto específico a la minería, también conocido como royalty minero (véase el cuadro IV.18), a la innovación.

Cuadro IV.18
CORFO: SUBSIDIOS A LA INNOVACIÓN, AÑOS 2005 Y 2006
(En millones de pesos de cada año)

	2006	2005	Diferencia 2006-2005	Variación 2006-2005 (en porcentajes)
Innova Chile	28 400	18 805	9 595	51
Innova Bío Bío	3 135	2 542	593	23
Total	31 535	21 347	10 188	48

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

En el caso de Innova Chile, el número de empresas e instituciones que realizaron proyectos de innovación aumentó un 54%, pasando de 1.351 en 2005 a 2.083 en 2006. Más interesante aún es el incremento de la participación de las empresas de menor tamaño en la ejecución de este tipo de proyectos: si bien en 2005 el 74% de las empresas pertenecía al segmento de micro, pequeñas y medianas, en 2006 este grupo representó el 85% del total de empresas participantes. Sin embargo, al considerar los montos asignados, solo un 17,7% se orientó directamente a las pymes[17].

Cuadro IV.19
CORFO: NÚMERO DE BENEFICIARIAS DE SUBSIDIOS A LA INNOVACIÓN SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2006

	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Otros [a]	Total
Innovación empresarial	12	35	26	61	15	149
Difusión y transferencia tecnológica	397	585	216	198	92	1 488
Emprendimiento	251	8	1	1	20	281
Innovación precompetitiva y de interés público	0	0	0	0	165	165
Subtotal Innova Chile	660	628	243	260	292	2 083
Subtotal Innova Bío Bío	10	28	36	8	18	100
TOTAL	670	656	279	268	310	2 183

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

[a] Incluye subsidios a las entidades tecnológicas, así como a las incubadoras y nodos tecnológicos que prestan servicios exclusivamente a las micro y pequeñas empresas.

[17] El porcentaje en cuestión no incluye los eventuales aportes indirectos a las pymes por parte de incubadoras u otras entidades tecnológicas.

Cuadro IV.20
CORFO: MONTO DE SUBSIDIOS A LA INNOVACIÓN SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2006
(En millones de pesos)

	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Otros	Total
Innovación empresarial	397	1 174	1 178	4 858	1 710	9 317
Difusión y transferencia tecnológica	679	1 232	530	565	1 779	4 785
Emprendimiento	2 291	353	4	5	1 652	4 305
Innovación precompetitiva y de interés público	0	0	0	0	9 993	9 993
Subtotal Innova Chile	3 367	2 759	1 712	5 428	15 134	28 400
Subtotal Innova Bío Bío	7	424	681	880	1 144	3 136
TOTAL	3 374	3 183	2 393	6 308	16 278	31 536

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

Los recursos públicos apalancaron un aporte privado de 32.082 millones de pesos, dando lugar a una inversión conjunta público-privada de 63.617 millones por concepto de innovación. Este monto representa un incremento del 37% respecto de los 46.296 millones de inversión pública-privada movilizada en 2005.

Cuadro IV.21
CHILE: INVERSIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN INNOVACIÓN IMPULSADA POR SUBSIDIOS CORFO, 2005-2006
(*En millones de pesos de cada año*)

	2005		2006		Diferencia inversión público-privada 2006-2005	
	Aporte privado (porcentaje)	Inversión público-privada	Aporte privado (porcentaje)	Inversión público-privada	Monto	Porcentaje
Innova Chile	22 432 (54,4)	41 237	28 744 (50,3)	57 144	15 907	38,6
Innova Bío Bío	2 517 (49,8)	5 059	3 338 (51,6)	6 473	1 415	28,0
TOTAL	24 949 (53,9)	46 296	32 082 (50,4)	63 617	17 321	37,4

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

El aporte a la recién formada red de 99 nodos tecnológicos —entidades que asumen la tarea de apoyar, asesorar y capacitar a las empresas de menor tamaño a fin de que incorporen innovación en sus procesos y productos— permitirá ampliar sustancialmente la cobertura de este segmento empresarial. Se prevé que en 2007 unas 10.000 pymes serán atendidas por instituciones privadas como universidades, organizaciones empresariales y cooperativas.

c) Intermediación financiera y facilitación del acceso al crédito

Durante los años ochenta, la CORFO centró su accionar en materia de créditos y financiamiento mediante un esquema de operación de primer piso, es decir, operando y colocando créditos directamente en las empresas. Esta experiencia concluyó en 1990, al cerrarse el mecanismo de crédito directo por parte de la CORFO y licitarse al mismo tiempo

la cartera de créditos, cuyo valor de venta alcanzó apenas un 28% del valor nominal. Ello implicó una pérdida directa de más de 500 millones de dólares para el Estado (Foxley, 1998).

A contar de 1991, la CORFO empezó a operar como entidad de segundo piso, siguiendo un esquema de intermediación de fondos por medio de bancos, entidades financieras y, más recientemente, cooperativas productoras y de ahorro y crédito. Dichas instituciones canalizan los créditos y productos financieros complementarios hacia los clientes finales, con lo cual se reduce en forma significativa el riesgo de pérdidas para el Estado. Durante la primera mitad de los años noventa, la CORFO procedía a licitar los recursos financieros entre los bancos privados, bajo el criterio de maximización de su tasa de intermediación. Sin embargo, al hacerse evidente que este sistema contribuía a encarecer la tasa de interés de los créditos que finalmente se colocaban en el mercado, fue reemplazado por una modalidad de tasas referenciales y redescuento por concepto de operaciones colocadas y, últimamente, por la de ofrecer fondos a una tasa prefijada y licitarlos de acuerdo con el *spread*[18] más reducido.

En la actualidad, la CORFO ofrece —siempre bajo la modalidad de intermediación financiera— diversas líneas de financiamiento, diferenciadas según el objetivo de los recursos y el tamaño de las empresas solicitantes del crédito. Entre ellas cabe mencionar la línea de créditos CORFO para la inversión, orientada a las empresas cuyas ventas netas de IVA alcanzan hasta 30 millones de dólares anuales y que posee sublíneas específicas para las inversiones de carácter medioambiental en regiones diferentes a la Región Metropolitana. Otros productos ofrecidos son el arrendamiento con opción de compra (*leasing*) para las pymes, el financiamiento del capital de trabajo vía factoraje o *factoring*, la cobertura contingente de garantías relacionadas con los proyectos de inversión (SUCOINVERSIÓN) y las líneas de créditos y cobertura de riesgos para los exportadores. Finalmente, es preciso destacar la línea de microcréditos, intermediada por cooperativas de ahorro y crédito, cajas de compensación y ONG especializadas en microfinanzas, destinada a las empresas cuyas ventas anuales alcanzan hasta 15.000 UF (unos 570.000 dólares).

Cuadro IV.22
CORFO: INTERMEDIACIÓN FINANCIERA, AÑOS SELECCIONADOS

Año	2000	2003	2005	2006
Recursos (en millones de pesos)	85 326	74 365	65 293	72 470
Número de beneficiarios	8 343	12 426	12 892	22 815

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), *Informe de gestión*, varios años.
Nota: No incluye los créditos universitarios de pre y posgrado.

[18] Diferencial entre las tasas de captación y colocación de recursos financieros.

Se aprecia que entre 2000 y 2005 el volumen total de recursos financieros intermediados por la CORFO ha tendido a decrecer, pero no así el número de empresas beneficiadas. Esto revela que se ha reducido el monto medio de las operaciones, lo que obedece a una mayor focalización en las empresas de menor tamaño relativo.

En efecto, en 2006 la CORFO destinó un monto de 110.605.000 pesos al otorgamiento de créditos mediante intermediarios financieros, de los cuales 38.135.000 (34%) correspondieron a préstamos para los estudiantes de pre y posgrado y 72.470.000 (66%) a créditos para las empresas. Un 83% de estos últimos se asignó a los segmentos de microempresas y pymes, en comparación con el 58% en 2005. El monto total del financiamiento otorgado en 2006 se distribuyó de la siguiente manera: un 12,3% favoreció a las microempresas, un 51,2% a las pequeñas y un 19,1% a las medianas.

Cabe recordar que para llevar a cabo estas actividades, la CORFO tiene como principal fuente de ingreso la gestión de su patrimonio, que representa cerca del 85% de su presupuesto. El resto de los fondos disponibles proviene del presupuesto público. En otras palabras, se trata de una entidad que genera por sí misma gran parte de los recursos que utiliza, sin que sea necesario recurrir a los fondos destinados a programas sociales u otros.

El notable aumento de la participación de las empresas de menor tamaño en el monto total de créditos colocados obedece a dos acciones deliberadas de la CORFO por centrar su atención en este sector: por una parte, dos licitaciones de recursos crediticios —una por 15.000 millones de pesos orientada a la pequeña empresa y otra por 4.000 millones para la microempresa— adjudicadas de acuerdo con la tasa de interés más reducida ofrecida por los bancos privados y, por otra, el Programa de Microcréditos de la institución.

El Programa de Microcréditos se creó en 2006 a fin de dar cumplimiento al compromiso presidencial de ese mismo año de otorgar 40.000 microcréditos durante el actual gobierno. A esos efectos, la CORFO opera con intermediarios financieros no bancarios, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas de compensación, las organizaciones no gubernamentales y otras. En 2006 ya estaba operando con 16 entidades intermediarias de esta categoría.

4. Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)

El Servicio de Cooperación Técnica es una corporación de derecho privado, filial de la CORFO, creada en 1952 con la misión de contribuir a que las empresas de menor tamaño logren aumentar su productividad,

crear mejores empleos y aportar al desarrollo local y la superación de la pobreza[19].

A contar de 1991, el SERCOTEC implementó una serie de programas e instrumentos para apoyar a las micro y pequeñas empresas, tanto en forma directa como mediante la mejora del entorno en que desarrollan sus actvidades. Parte de los recursos financieros del Servicio provienen del presupuesto público, una porción es aportada por la CORFO para realizar acciones de fomento y, además, tiene acceso a otras fuentes públicas y privadas de financiamiento.

Por medio de sus programas de apoyo directo a las empresas, el SERCOTEC atiende anualmente a alrededor de 18.000 micro y pequeños empresarios. Además, los recursos aportados por el Servicio favorecen a varios miles de micro y pequeñas empresas mediante el subsidio a la intermediación financiera, el fortalecimiento institucional y otros mecanismos que contribuyen a mejorar el entorno en que se desenvuelven las unidades productivas.

En el marco de una redefinición estratégica, desde 2006 el SERCOTEC ha reordenado su oferta en torno a las siguientes cuatro grandes áreas de acción:

1. **Profesionalización**
   Competencias emprendedoras: promoción de la cultura emprendedora.
   Gestión: acciones de profesionalización de la gestión empresarial.
   Formalización: apoyo a la formalización de empresas.
   Financiamiento: asesoría para la formulación e implementación de planes de negocio, subsidio a las instituciones financieras no bancarias y otros instrumentos de acceso al financiamiento.

2. **Desarrollo de los mercados**
   Oferta: acceso de la micro y pequeña empresa al sistema de compras públicas, plataformas comerciales.
   Demanda: estudios de mercado.

3. **Redes**
   Redes territoriales: Chile Emprende, Agencias Regionales de Desarrollo, Fortalecimiento municipal para el desarrollo económico local, Buenas Prácticas de Gestión Municipal-Convenio Unión Europea; apoyo a la gestión de las instancias público-privadas del sistema del SERCOTEC, transparencia y difusión de la gestión.
   Redes asociativas (aglomeraciones productivas): negocios asociativos, desarrollo de una cultura asociativa; fortalecimiento gremial.

[19] Para información más reciente sobre los programas implementados por el SERCOTEC, puede consultarse la página web [en línea] http://www.sercotec.cl/.

4. **Tecnologías de la información y de las comunicaciones**
   Formación: gestión y competitividad digital.
   Acceso: centros de emprendimiento y desarrollo empresarial (Infocentros), portales (Redsercotec, Paraemprender).
   Difusión: desarrollo de sistemas de información, difusión de leyes y normativas relacionadas con la micro y pequeña empresa, consultas ciudadanas, planes de desarrollo.
5. **Otros**
   Preinversión: desarrollo de proveedores (consultores) internos; diseño, elaboración y evaluación de proyectos, programas y estudios.
   Reconversión: actividades de reconversión productiva.

Considerando en perspectiva la labor del SERCOTEC desde comienzos de los años noventa hasta la fecha, es posible apreciar que a contar de mediados del decenio de 1990 se produjo una progresiva focalización de la oferta de instrumentos y programas administrados por el Servicio en la microempresa y el segmento de menor tamaño relativo de la pequeña empresa, haciendo hincapié en la asociatividad, y el acceso al microcrédito y, desde su introducción, al sistema de compras públicas ChileCompra. Esta focalización puede haber respondido a un perfilamiento institucional diferenciado en relación con los agentes operadores intermediarios de los programas CORFO de fomento de la pyme. De hecho, hasta 1998 el SERCOTEC se consideraba un integrante de carácter subsidiario de esa red de operadores, es decir, que su labor debía centrarse en el manejo de los instrumentos de fomento de la CORFO en los segmentos empresariales que la red privada de intermediarios no era capaz de atender. En los últimos años, sin embargo, la cobertura más amplia alcanzada por los programas ha provocado que esta se haya movido progresivamente hacia segmentos de empresas beneficiarias de mayor tamaño dentro de las pequeñas empresas, sin abandonar el trabajo de fuerte acento asociativo y territorial con los microempresarios a través del programa Chile Emprende.

5. El BancoEstado

Entre 2000 y 2003, por medio de su filial Microempresas, el BancoEstado duplicó con creces los servicios a este segmento productivo, tanto en número de créditos entregados como en montos involucrados. Por otra parte, en 2003 se identificó que aparte las actividades de esa filial especializada, el Banco estaba colocando anualmente otros 148.423 créditos, totalizando 219.126 operaciones por un monto de 186.320.000 pesos. Además, el Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (FOGAPE), administrado por el BancoEstado, cubrió más de 39.000 créditos otorgados a las micro y pequeñas empresas por diferentes instituciones financieras del país.

Cuadro IV.23
BANCOESTADO: CRÉDITO A LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Evolución operaciones cursadas	2000	2001	2002	2003
Número de colocaciones (filial microempresa)	31 659	58 717	53 259	70 703
Monto de colocaciones (filial microempresa) (en millones de pesos)	24 720	36 233	37 320	51 383
Número de colocaciones comerciales (banca pequeña empresa)	...	...	...	26 704
Monto de colocaciones (banca pequeña empresa) (en millones de pesos)	...	...	...	45 696
Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario	2000	2001	2002	2003
Clientes vigentes (número)	13 000	22 000	35 000	39 100
Operaciones cursadas anualmente (número)	11 000	19 000	28 000	30 000
Garantías pagadas (en Unidades de Fomento)	12 709	37 929	88 001	112 157

Fuente: BancoEstado.

6. Nuevas iniciativas

a) Apoyo a la incubación de empresas

El programa de apoyo al establecimiento de incubadoras de empresas es el resultado de una iniciativa promovida por Innova Chile – CORFO, que permitió poner en marcha una red nacional de incubadoras que habían surgido principalmente en el seno de las universidades, con el objeto de detectar iniciativas empresariales innovadoras y ayudar a su desarrollo.

En la actualidad existen alrededor de 20 incubadoras de empresas, que en su gran mayoría están orientadas a los negocios de base tecnológica.

Los primeros años de funcionamiento del programa señalado han servido por una parte de experimentación, para ir afinando el mecanismo de operación de las incubadoras, pero también han dado algunas luces sobre las falencias vinculadas al desafío emprendedor en Chile, a saber:

1. El número de proyectos e iniciativas empresariales innovadoras que captan las incubadoras es más bien reducido. Aunque se habla cada vez más de emprendimiento, aún falta desarrollar una cultura emprendedora en gran parte de la población y este reto supera la capacidad de acción de las incubadoras.

2. Escasez de proyectos innovadores, especialmente en regiones, donde surgen contadas iniciativas basadas en innovaciones que puedan ofrecer competitividad a nivel nacional o internacional. En general, se trata de innovaciones relacionadas con el entorno

local, de manera que los proyectos suelen tener escasa capacidad de crecimiento[20].

3. Todavía falta desarrollar un conjunto de servicios que realmente constituyan un ambiente propicio para el emprendimiento y faciliten el crecimiento de las empresas.

b) Agencias Regionales de Desarrollo Productivo

A contar de 2006, el gobierno incluyó como prioridad de su programa la tarea de otorgar nuevo impulso al proceso de descentralización, apuntando explícitamente a permitir que las decisiones que afectan el desarrollo económico regional se tomen en el ámbito local. Dentro de este proceso, es relevante descentralizar el sistema de fomento productivo para atender los retos antes mencionados. El esquema actual de apoyo a las pymes presenta cierta fragmentación de los mecanismos de fomento productivo, escasa flexibilidad para responder a los desafíos no considerados en el diseño original de los programas, un desajuste de la oferta en relación con las especificidades territoriales y una dificultad de acceso por los altos costos de transacción para los usuarios.

Sobre la base de estos elementos de diagnóstico, y con el objeto de materializar el "nuevo concepto y estrategia de desarrollo descentralizado para promover la capacidad competitiva del país de manera equitativa e inclusiva" (CORFO, 2006), incorporando decididamente el conocimiento y la innovación, estimulando y apoyando el esfuerzo emprendedor en todos los rincones del territorio nacional, se estableció como prioridad gubernamental la constitución de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en cada una de las 15 regiones del país. Este proceso debe acompañarse de un amplio programa de creación de capacidades y transferencia de atribuciones, a fin de resguardar su legitimidad técnica y política en las diversas regiones.

Jurídicamente, las Agencias se constituyeron como comités CORFO, lo cual les confiere una estructura orgánica flexible y amparada en una institucionalidad con mandato, capacidad y experiencia en el desarrollo productivo del país. Los objetivos específicos de las Agencias son los siguientes:

1. Instalar "redes de inteligencia competitiva" y capacidades regionales para la formulación, gestión y seguimiento de las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo (en adelante "agendas").

[20] Estos proyectos empresariales son muy convenientes para el desarrollo del territorio, porque crean empleo, riqueza y contribuyen a completar la estructura empresarial de la zona. Sin embargo, usualmente no despegan ni se convierten en empresas de rápido crecimiento y alto valor agregado.

2. Construir y validar dichas agendas con apoyo de mecanismos convocadores y participativos, a fin de consensuar las visiones estratégicas a largo plazo, sentar las bases que guíen la acción pública y privada y monitorear sistemáticamente sus avances.
3. Facilitar acuerdos y compromisos de los actores públicos y privados respecto de iniciativas directamente vinculadas con las oportunidades de agregar valor o aglomeraciones productivas identificadas en las agendas pertinentes, procurando ofrecer los diferentes instrumentos disponibles y articulados de fomento productivo, innovación y apoyo al emprendimiento.
4. Construir y operar un servicio de información confiable, oportuna y sistemática sobre las oportunidades productivas, de innovación y de negocios sostenibles en las diversas regiones.
5. Facilitar la creación de condiciones territoriales e institucionales favorables al desarrollo de la pyme, la inversión productiva, la innovación tecnológica y la capacidad emprendedora a nivel regional.
6. Desarrollar, en su ámbito de competencias, la cooperación interregional e internacional, forjando alianzas entre las diversas instituciones a escala macrozonal, nacional e internacional.

Por otra parte, sus principales funciones son: i) gestión y seguimiento de la Agenda Regional de Desarrollo Productivo; ii) coordinación territorial de la oferta de fomento productivo, innovación y apoyo al emprendimiento, y iii) gestión de un entorno adecuado para el desarrollo productivo.

Dada su reciente implementación, así como lo complejo y ambicioso de su misión, no parece haber evidencia acumulada suficiente como para respaldar una evaluación, por reducida que sea, de la marcha y funcionamiento de las Agencias. Sin embargo, el proceso de instalación pertinente ha puesto de relieve la complejidad de los retos que afrontan en materia de diseño y gobernabilidad institucional. Ello se expresa en los difíciles procesos de coordinación interinstitucional, participación público-privada y articulación entre los distintos niveles territoriales que han debido asumir mediante una institucionalidad nueva que aún debe legitimarse y cuya competencia es preciso consolidar en sus diversos ámbitos de acción.

c) El programa Chile emprende contigo y el Estatuto de la Microempresa y la Pyme

En mayo de 2007 se inauguró oficialmente el programa Chile emprende contigo, tercer paquete de medidas de promoción económica implementadas por la administración Bachelet luego de Chile compite, destinado a promover la innovación y el desarrollo tecnológico, y Chile

invierte, orientado a estimular la inversión productiva. Chile emprende contigo fue concebido para nivelar la cancha en favor de las empresas de menor tamaño (EMT); mejorar el acceso y calidad del financiamiento; perfeccionar el acceso y el funcionamiento de los mercados; aumentar el apoyo al emprendimiento, la innovación y el capital humano y mejorar la situación de los empresarios con problemas de endeudamiento. Básicamente, considera un mayor énfasis en el apoyo precompetitivo a las EMT dentro del instrumental de fomento y, al mismo tiempo, propone una revisión de la legislación aplicable a las pequeñas y medianas empresas con el fin de "evaluar qué regulaciones se justifican en una situación particular y cuáles no, cuáles son excesivas o inaplicables para, en definitiva, generar una carga regulatoria para estas empresas que sea razonable, amistosa e incentive su desarrollo"[21].

E. Consideraciones finales

La evolución reciente de la pyme en Chile muestra claramente los impactos que provocó en este segmento la desaceleración económica experimentada por la economía chilena a causa de los efectos de la crisis asiática, a contar de 1998. Desde entonces, la mayoría de las pymes chilenas han tenido que desempeñarse en condiciones generales menos favorables que las de la década precedente, con un alto endeudamiento medio y, al mismo tiempo, crecientes exigencias en materia de competitividad debido a la profundización de la apertura comercial a que han dado lugar los numerosos tratados de libre comercio suscritos con los principales socios comerciales del país. Lo anterior ha determinado que la recuperación de las pymes a partir del año 2001 haya sido más bien lenta y progresiva.

Si bien es cierto que las pymes constituyen un grupo muy heterogéneo, el análisis de su desempeño en la economía chilena durante el período 1997-2004 revela que entre 1999 y 2001 experimentaron una baja considerable, tanto de número como en cuanto a participación relativa respecto del universo empresarial, aunque en 2003 y 2004 tienden a recuperar los niveles previos a la crisis asiática. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con la participación relativa de las pymes en las ventas y sobre todo en el empleo agregado, donde perdieron un peso significativo en comparación con la gran empresa. Asimismo, su desempeño exportador muestra que el segmento en su conjunto ha perdido importancia absoluta y relativa como fuerza exportadora directa. En relación con la estructura sectorial de la pyme, al examinar la participación en las ventas se aprecia

[21] Palabras del ex Ministro de Economía, Alejandro Ferreiro [en línea] www.estatutomipyme.cl/.

un comportamiento más dinámico de los servicios en general y del transporte, un relativo estancamiento de la industria manufacturera y oscilaciones propias de las actividades altamente procíclicas en la producción agrícola y el comercio.

En cuanto al marco institucional e instrumental de fomento de la pyme, Chile presenta un grado importante de continuidad desde comienzos de la década de 1990, basada en una institucionalidad fundamentalmente pública, dependiente de diversos ministerios y estructurada en torno a una amplia variedad de instrumentos de fomento que comprenden tanto modalidades de carácter no reembolsable (subsidios, garantías y cofinanciamiento precompetitivo) como reembolsable (créditos focalizados).

Desde el punto de vista de la política pública, en Chile el fomento productivo se ha concebido tradicionalmente como un espacio de diseño de incentivos e intervención pública en ciertas áreas en que el mercado, en cuanto principal mecanismo de asignación de recursos, presenta fallas como asimetrías de información, indivisibilidades, falta de competencia, bienes públicos o semipúblicos, externalidades, mercados incompletos, falta de información y otras. En el caso particular de la pyme, esta visión ha conducido a focalizar buena parte de las actividades de fomento productivo en los mercados de factores relevantes para el sector: financiamiento, recursos humanos, tecnología y capacidad de gestión empresarial.

En un catastro realizado en 2005 se reconoció un total de 125 instrumentos vigentes de fomento productivo, 99 de los cuales se orientaban de preferencia a las pymes. A esta oferta contundente por parte de las diversas instituciones públicas, debe agregarse un amplio conjunto de entidades privadas —asociaciones gremiales, corporaciones de desarrollo, instituciones financieras, cooperativas y ONG— que operan como intermediarias "de segundo piso" del instrumental de fomento y cientos de empresas consultoras, de capacitación y consultores individuales que interactúan con las empresas en el marco de aplicación de los distintos mecanismos de fomento.

Resulta difícil precisar el grado de focalización del gasto en materia de fomento productivo hacia las empresas de menor tamaño relativo, dado que una gran cantidad de los instrumentos pertinentes no discriminan en cuanto al tamaño de las empresas beneficiarias. Hay otros en que sí se definen los segmentos preferenciales, pero en términos o parámetros no necesariamente homologables con las convenciones de tamaño utilizadas para clasificar a las empresas.

Los instrumentos de fomento productivo implementados durante la primera mitad de los años noventa respondieron en gran medida a

los principios de horizontalidad sectorial y territorial, en virtud de los cuales la demanda empresarial era una condición indispensable para validar la aplicación de los instrumentos de fomento y la consiguiente transferencia o asignación de recursos. En general, se consideraba que las orientaciones sectoriales o territoriales desde la oferta no optimizaban la asignación de recursos, al no disponer del "test" de validación por parte del mercado. Los ámbitos de acción de los instrumentos de fomento de la pyme fueron los siguientes: apoyo a la capacitación de recursos humanos, asistencia técnica, fomento de la "asociatividad" empresarial, acceso al crédito, promoción exportadora, apoyo a la innovación y transferencia tecnológica y apoyo a la reconversión productiva en zonas rezagadas. Todos siguen vigentes en la actualidad, aunque a nivel operativo y de enfoque de algunos instrumentos específicos pueden haberse introducido modificaciones más o menos importantes en los últimos años. Desde fines del decenio de 1990 se han incorporado nuevas esferas de acción, entre ellas la promoción de las inversiones, el apoyo al emprendimiento e incubación de empresas, la certificación de normas y estándares y la promoción de redes territoriales empresariales.

Más allá de los nuevos focos de intervención, resulta importante constatar que en el diseño y administración de los programas e instrumentos de apoyo a la pyme se han flexibilizado los principios originales mediante la introducción de factores de territorialidad, así como la incorporación del concepto de "apuestas" estratégicas en las políticas de fomento productivo, expresadas en aglomeraciones productivas o territorios priorizados. Como parte de ellas, muchas veces se conservan algunos instrumentos que operan desde la demanda específica de los agentes o empresas locales.

A pesar de la trayectoria y continuidad de las políticas de apoyo y del nutrido soporte institucional que han recibido, en los últimos años se ha instalado a nivel de los líderes de opinión la idea de que las pymes constituyen un sector más bien "perdedor" de la economía, por lo cual sería necesario revisar a fondo las políticas de apoyo a este segmento y, en consecuencia, los mecanismos que permiten canalizar dicho apoyo. Las críticas se centran en el hecho de que pese a la diversidad de instrumentos disponibles, así como la mayor cantidad de recursos que le han destinado entidades como la CORFO, el INDAP y el SENCE a las empresas de menor tamaño, no se ha logrado dar respuesta cabal a los problemas de carácter estructural más relevantes del sector como el acceso al financiamiento a largo plazo, la inserción competitiva en los mercados y la actualización tecnológica. Esto ha ocurrido pese a los esfuerzos por ampliar la cobertura de los programas gubernamentales orientados al fomento de la micro y pequeña empresa, no solo en términos presupuestarios, sino también en cuanto a su alcance y cobertura geográfica (programa Chile Emprende) y al

desarrollo de mercados crecientemente inclusivos como el de las compras públicas, mediante una serie de incentivos a la contratación de pymes en el portal estatal ChileCompras. Es en este contexto donde, a contar de 2006, surgen nuevas iniciativas entre las cuales destacan las Agencias Regionales de Desarrollo y el plan gubernamental Chile emprende contigo, que comprende el establecimiento de un nuevo estatuto para las empresas de menor tamaño incluidas las microempresas y las pymes.

Bibliografía

Alarcón, Cecilia y Giovanni Stumpo (2000), "Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile", *serie Desarrollo productivo*, Nº 78 (LC/L.1368-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.72.

Astorga, Mario y otros (2006), "Primer Informe semestral de la pequeña empresa, a partir de Encuesta longitudinal", Santiago de Chile, Centro de Investigaciones de Políticas Públicas para la PyME (CIPyME).

Benavente, José M. (2007), "¿Por qué el Estado debe apoyar la actividad innovativa de un país?", *La Segunda*, Santiago de Chile, 4 de julio.

Bianchi, Patrizio y Davide M. Parrilli (coords.) (2002), "Obstáculos y oportunidades de inversión para las pymes en Chile", Santiago de Chile, Universidad de Ferrara, Ministerio de Economía de Chile.

CAF (Corporación Andina de Fomento) (2006), *Camino a la transformación productiva de América Latina*, Caracas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.

_____ (2003), "Apuntes para una estrategia pyme en la Argentina", Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

CIPYME (Centro de Investigaciones de Políticas Públicas para la PyME) (2006), *Informe final de la primera Encuesta longitudinal a la PYME*, Santiago de Chile, Universidad de Chile.

CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) (2006), *Informe de gestión*, Santiago de Chile.

_____ (2005), *Informe de gestión*, Santiago de Chile.

Crespi, Gustavo (2004), "Pyme en Chile: nace, crece…. y muere", Santiago de Chile, Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES).

Departamento de Economía de la Universidad de Chile (2004), "Evaluación de los resultados económicos de los proyectos de innovación tecnológica financiados por el FONTEC", Informe final, Santiago de Chile.

Dini, Marco y Giovanni Stumpo (2002), "Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile", *serie Desarrollo productivo*, Nº 136 (LC/L.1838-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.144.

Dini, Marco, Giovanni Stumpo y Sebastián Vergara (comps.) (2005), "El aporte de FUNDES a las pymes en América Latina: una evaluación de

impacto", Documento de proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES).
Duhart, Jean Jacques y Patricio Feres (2005), "Libro verde Innova Chile", informe de consultoría para la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Santiago de Chile.
Foxley, Juan (1998), "Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: la experiencia Chilena con sistemas de "segundo piso", 1990-1998", *serie Financiamiento del desarrollo*, Nº 74 (LC/L.1156-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
FUNDES (Fundación para el Desarrollo Económico y Social) (2005), "Situación de la micro y pequeña empresa en Chile – 2004", Santiago de Chile.
Gerens Ltda. (1996), "FONTEC-Innovación tecnológica: una estimación de sus beneficios sociales", Informe de consultoría para la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Santiago de Chile.
Jara, O. (2002), *Evaluación del sistema de capacitación en Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
Martínez, E. (1992), *Incentivos tributarios para la capacitación*, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).
Muñoz G., Oscar (2001), "La economía chilena en el cambio de siglo y la estrategia de desarrollo", *Más allá del bosque: transformar el modelo exportador*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
Programa APYME-USACH (2005), *Manual de instrumentos de fomento para la PYME*, Santiago de Chile, Universidad de Santiago (USACH).
Silva, Iván y Carlos Sandoval (2005), "Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena", *serie Gestión pública*, Nº 49 (LC/L.2279-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Solimano, Andrés y otros (2007), "Microempresas, pymes y desarrollo empresarial: Chile y la experiencia internacional", Santiago de Chile.
Zevallos, Emilio (2007), "Restricciones del entorno a la competitividad empresarial en América Latina", San José, Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES)-Costa Rica.

Capítulo V

Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en el Ecuador

María del Carmen Burneo
Wilson Miño Grijalva

A. Introducción

El presente documento tiene como finalidad el análisis de las políticas públicas nacionales orientadas al fomento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas durante los últimos años. La importancia de las pymes se ha convertido en estratégica para el Estado desde el punto de vista de la creación de puestos de trabajo, cuando el desempleo y subempleo constituyen problemas importantes que afectan a la sociedad ecuatoriana. En esta perspectiva, se ha considerado necesario analizar la evolución y la eficacia de las políticas del sector público en el marco de los diversos modelos de desarrollo que, a lo largo del tiempo, han sido adoptados en el Ecuador.

Durante la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, se registró una notable intervención del Estado en la formulación de políticas de fomento de la pequeña industria. Sin embargo, en los años noventa, prevaleció en los gobiernos de turno una política económica de corte neoliberal, que privilegiaba el funcionamiento del mercado en detrimento de la intervención estatal en la economía y de sus políticas de fomento industrial. En esos años, ocurrió un cambio conceptual con respecto al rol

del Estado, que provocó variaciones importantes en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo productivo, y debilitó la continuidad del apoyo estatal hacia las pequeñas empresas. La desaparición de instituciones de planificación y promoción, y el consecuente recorte presupuestario y de fondos financieros, representó una pérdida significativa para el fortalecimiento de un sector que se perfilaba como una alternativa en un escenario de crisis económica.

Para fines de los años noventa se conformó un nuevo marco institucional, vinculado a la búsqueda de competitividad en el contexto de un mercado internacional globalizado. En ese contexto se crearon nuevas instituciones que privilegiaban el impulso a la competitividad. Al mismo tiempo, se negociaron créditos internacionales para la promoción del comercio exterior. Si bien se puede afirmar que hubo una política de apoyo a la competitividad y al comercio exterior, el tamaño de empresa privilegiada no correspondía a las pymes, sino de forma indirecta. El financiamiento y los programas de apoyo a las pymes eran insuficientes y poco relevantes, y esta situación provocaba demandas y reclamos de los gremios.

En 2007, con el advenimiento de un nuevo gobierno, se observa un cambio importante. La filosofía política se orienta hacia la recuperación del liderazgo del Estado para la reactivación del aparato productivo y del sector social. Se impulsa un nuevo proceso de planificación, programación y ejecución de proyectos pertenecientes al campo de las microempresas y pymes. La transformación en las políticas estatales –ahora de características neoproteccionistas– es un nuevo ingrediente en el análisis de la evolución en las políticas de apoyo a las pymes.

B. Marco y estrategia general de política de desarrollo productivo en el período comprendido entre 2003 y 2007

1. Entorno de competitividad general del país

Para analizar el entorno competitivo se deben considerar múltiples aspectos, como el contexto macroeconómico, los costos empresariales y la infraestructura física, humana y tecnológica del Ecuador.

En relación al contexto macroeconómico del país, vale la pena considerar algunos factores como el crecimiento del producto interno bruto (PIB), la inflación, las tasas de interés, la apertura comercial y la estabilidad política.

Grandes cambios macroeconómicos se evidenciaron en el Ecuador a partir del proceso de dolarización establecido en 2000. El PIB creció

sostenidamente, y pasó de 15.933 millones de dólares en 2000 a 36.488 millones de dólares en 2005.

La inflación, creciente hasta 2000, se redujo paulatinamente a partir de la dolarización, y se evitó así el efecto negativo para la eficiencia productiva y el desaliento en la inversión de largo plazo. En 2005, la inflación anual media fue del 2,2%.

Las tasas de interés mantuvieron una similar evolución, aunque menos satisfactoria que la de la inflación. En enero de 2000, la tasa activa referencial máxima del Banco Central del Ecuador se posicionó en un 15,85%; posteriormente se redujo al 16,42% en 2001; al 15,23% en 2002; al 13,57% en 2003; y a un 7,63% en 2005. En 2006, la tasa de interés activa fue del 8,56%.

Por otra parte, el ahorro no se ha visto incentivado durante los últimos cinco años, debido a las bajas tasas de interés que se reconocen al público, comparadas con las elevadas tasas activas.

La inestabilidad política presente en el período comprendido entre 2000 y 2007 es ciertamente un factor que influye sobre el quehacer productivo, el limitado crecimiento y la baja inversión. El Ecuador tuvo ocho presidentes de la República durante ese período, tres de ellos elegidos por votación popular. De esa inestabilidad deriva la variada gama de políticas económicas y productivas aplicadas durante el período mencionado, además de los limitados resultados sobre el aparato productivo.

En los últimos años se constata un aumento del volumen en el intercambio comercial internacional frente al PIB. En 2005 el indicador de apertura comercial[1] alcanzó el 53,9%, superando el nivel histórico más alto registrado en 2000.

La apertura comercial ha sido congruente durante los últimos años, ya que se han reducido los aranceles de numerosos productos, fundamentalmente aquellos que son requeridos como insumos para la producción de la industria nacional. Así tenemos que durante 2002 se eliminaron los aranceles a más de 527 insumos para la producción nacional, mediante la decisión 507 del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI). Sin embargo, en enero de 2003, con el cambio de gobierno y la llegada de Lucio Gutiérrez a la presidencia, esa decisión fue abandonada.

Otro aspecto que es necesario examinar se refiere a los costos empresariales. Para ello, se debe considerar la evolución de los precios de los insumos energéticos, financieros y laborales que inciden en la competitividad de las empresas.

---

[1] Se trata de la suma de exportaciones e importaciones, dividida por el PIB.

Un costo que afecta el proceso productivo es el de la energía eléctrica, que a pesar de su reducción se ha mantenido en niveles elevados. Para el sector comercial e industrial, este costo disminuyó de 7,5 centavos de dólar por kilovatio-hora en 2004 a 7,1 centavos de dólar por kilovatio-hora en 2005, continuando con la tendencia decreciente del año anterior. No obstante, ese valor sigue siendo superior a los niveles del período previo a la dolarización.

Cabe destacar que el sector eléctrico presenta problemas estructurales, que se reflejan en sus elevadas pérdidas técnicas y comerciales, en el déficit de energía y en la escasa inversión en nueva producción, especialmente de energía hidroeléctrica, que incluso ha obligado a importar electricidad de países vecinos como Colombia. Como consecuencia de lo anterior, el Ecuador registra las tarifas eléctricas más altas entre los países de América Latina y el Caribe, tanto para el sector industrial, como para los sectores comercial y residencial.

Otra dimensión del entorno competitivo está relacionada con la evolución de las principales variables, que reflejan la inversión en infraestructura necesaria para mejorar la competitividad.

Las telecomunicaciones no funcionan de forma efectiva, sobre todo en lo que respecta a la telefonía fija, que tiene baja cobertura; esta situación es mejorada con la telefonía celular, pero a un costo mayor.

Al mismo tiempo, un aspecto de relevancia para el desarrollo productivo es la vialidad. En los últimos años, la inversión del Ministerio de Transporte y Obras Públicas para la construcción y mantenimiento de la red vial ha sido inferior al 1% del PIB. Esta baja tasa de inversión se refleja en el hecho de que el Ecuador es uno de los cinco países de la región con menor desarrollo en el transporte.

En 2005, se destinó al sector de la educación el 2,6% del PIB, con un gasto per cápita de 40 dólares[2]; esto ubica al Ecuador entre los países de la región con menor gasto en educación (CEPAL, 2007).

Finalmente, las cifras correspondientes al gasto público en ciencia y tecnología evidencian la escasa importancia que se otorga a este sector. La inversión en ciencia y tecnología del Ecuador está calificada como la más baja de la región: el 0,07% de su PIB, porcentaje muy inferior al de países como el Brasil que invierte el 1,04% del PIB; Chile con el 0,60%; o la Argentina con un 0,26% del PIB. Además, hay que agregar que en este ámbito no solamente son bajas las cifras del gasto público sino también las de la inversión del sector privado.

[2] En dólares de 2000.

2. Políticas e instrumentos dominantes en los sectores público y privado

Desde la década de los noventa, las políticas públicas orientadas al fomento, desarrollo y creación de empresas y unidades de producción en el Ecuador han sido limitadas y de cobertura local, más que nacional. La presencia de proyectos piloto ha sido más frecuente que el diseño e implementación de una política de aplicación nacional.

La limitación de políticas productivas nace del enfoque neoliberal aplicado a partir de mediados de los años ochenta, cuando la crisis económica mundial afecta a las economías de los diferentes países, se eliminan el fomento productivo y la intervención del Estado en el rol de facilitador y promotor, y se deja al mercado la tarea de favorecer el desarrollo productivo.

El Ecuador contó durante la década de los setenta con un importante conjunto de normas de fomento al desarrollo productivo, lo que permitió impulsar el crecimiento en muchos sectores de la economía nacional. Dichas políticas fueron eliminadas paulatinamente durante la década de los ochenta y ya en los años noventa el Estado carecía de las herramientas e instrumentos de intervención para fomentar actividades productivas.

A partir de 2003, la política del Gobierno de Gutiérrez se orientó a la inserción económica y comercial del país en el contexto internacional, para lo cual se promovieron las exportaciones por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; el Ministerio de Industrias y Productividad; la Subsecretaría de Asuntos Económicos y Comerciales; y la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI). Se orientaron mayores esfuerzos hacia los sectores estratégicos, tales como el turismo y las exportaciones tradicionales del Ecuador: productos del mar, flores, banano, café y cacao. Pocos productos no tradicionales contaron con apoyo del Estado, como fue el caso del brócoli, los espárragos y el mango.

La principal política de fomento productivo se ha limitado durante los últimos años al financiamiento. Los recursos financieros se han entregado por medio de los bancos públicos, como la Corporación Financiera Nacional (CFN) y el Banco Nacional de Fomento, y en algunos programas por la vía de los bancos privados.

En contraste con esta política, las intervenciones en el área de ciencia y tecnología han estado prácticamente ausentes, por el limitado presupuesto destinado a estos aspectos tan fundamentales del desarrollo productivo.

C. Caracterización general de las pymes

En el Ecuador se clasifican las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) sobre la base del número de empleados efectivos y el valor bruto de las ventas anuales, o el valor de los activos totales.

La microempresa tiene entre uno y nueve empleados, con un valor bruto de ventas anuales menor a 100.000 dólares y con un valor de activos totales menor a 20.000 dólares, sin incluir inmuebles y vehículos.

La pequeña empresa cuenta con diez a 49 empleados; además, tiene un valor bruto de ventas anuales de entre 100.001 y 1.000.000 de dólares y un valor de activos totales de entre 100.001 y 750.000 dólares.

La mediana empresa tiene un rango que oscila entre 50 y 199 empleados; además, su valor bruto de ventas anuales está entre 1.000.001 y 5.000.000 de dólares, y el valor de activos totales se ubica entre 750.001 y 4.000.000 de dólares.

En el Ecuador, en 2004 se encontraban inscritas apenas 33.890 firmas, de las cuales 18.029 (un 53,2%) son microempresas; 10.969 (el 32,4%) son pequeñas; 4.093 (el 12,1%) son medianas; y 799 (un 2,4%) son grandes empresas.

De las pymes registradas, el 32,8 % se dedica al comercio y el 26,1% a los negocios inmobiliarios (cuadro V.1).

Cuadro V.1
NÚMERO DE MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS POR ACTIVIDAD ECONÓMICA

Descripción	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Total pymes	% de pymes por actividad
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	796	558	359	917	6,1
Pesca	240	223	72	295	2,0
Minas y canteras	159	75	50	125	0,8
Industrias	1 086	1 199	593	1 792	11,9
Electricidad, gas, agua	43	21	10	31	0,2
Construcción	1 007	605	186	791	5,3
Comercio	4 151	3 412	1 534	4 946	32,8
Hoteles y restaurantes	182	212	72	284	1,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2 283	963	285	1 248	8,3
Intermediación financiera	106	80	43	123	0,8
Inmobiliarias, empresariales, alquiler	7 425	3 158	776	3 934	26,1
Administración pública	14	2	2	4	0,0
Enseñanza	128	116	34	150	1,0
Servicios sociales y salud	186	183	43	226	1,5
Actividades comunitarias y personales	220	162	34	196	1,3
Hogares privados	3				
Total	18 029	10 969	4 093	15 062	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Superintendencia de Compañías del Ecuador.

La estructura productiva mantiene una alta concentración territorial en el Ecuador. Aproximadamente el 80% de las empresas se encuentra concentrado en las provincias de Guayas y Pichincha. Esto hace que los encadenamientos productivos se encuentren localizados en ciertas zonas, altamente competitivas, mientras que la mayor parte de las áreas del país tienen un escaso desarrollo empresarial.

En el Ecuador, las pymes industriales cuentan con un promedio de 22 empleados por empresa, llegando a un total de 331.364 trabajadores. Además, debe considerarse que existen 200.000 empresas en el sector de la artesanía, con un promedio de tres empleados por cada una y con un total de 600.000 trabajadores. Por último, se registran 18.029 microempresas con tres empleados por firma en promedio y un total de 54.087 trabajadores.

Según el diagnóstico realizado en 2002 por el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (MICIP), las pymes industriales representaban el 74% de los puestos de trabajo, clasificado de la siguiente manera: un 20,7% en alimentos; el 20,3% en el sector de textiles y confecciones; un 19,9% en maquinaria y equipos; y el 13,3% en productos químicos . Es importante destacar que del total de ocupados, el 33% está representado por mujeres y el 67% por hombres (MICIP/INSOTEC, 2002).

En relación con los mercados de destino de los productos de las pymes industriales, el 44% vende en el ámbito local, el 26% a provincias cercanas, el 16% a otras provincias, el 8% hacia provincias fronterizas y solo el 6% estaría sosteniendo un flujo exportable (MICIP/INSOTEC, 2002).

El mercado nacional de las pymes industriales se puede dividir en dos grandes segmentos: el privado, que representa el 79%, y el público, con el 21% de las ventas. Dentro del sector privado, el 39% llega al consumidor final, el 30% a distribuidores e intermediarios y solo el 11% es proveedor de cadenas de producción. En relación con el mercado público, el 9,5% del total de las ventas es constituido por compras de los ministerios y otras entidades relacionadas con el gobierno central, mientras que las empresas públicas representan el 4,1% y los consejos provinciales y municipios el 5% (MICIP/INSOTEC, 2002).

Con respecto a las exportaciones de las pymes industriales, se destacan como principales mercados Colombia con el 19% del total, los Estados Unidos con el 16,6%, el Perú con el 13,3% y Centroamérica con el 10,9% (MICIP/INSOTEC, 2002).

Vale la pena observar que el nivel de exportación de las pymes es todavía limitado, debido a que no hay capacidad suficiente para atender grandes volúmenes. Además, se debe afrontar el desconocimiento de requisitos nacionales e internacionales, precios no competitivos, limitaciones de calidad, y trabas arancelarias y no arancelarias que imponen otros países.

D. Políticas públicas y pymes

1. La planificación del desarrollo nacional y las pymes

En el Ecuador, durante los años noventa se consolidó un modelo de desarrollo económico promovido, sobre todo, por el gobierno de Sixto Durán Ballén, que estaba inscrito en un marco conceptual de corte neoliberal, que privilegiaba el funcionamiento del mercado en detrimento de la intervención estatal en la economía y de las políticas de fomento productivo. El cambio conceptual, en relación con el rol del Estado, provocó variaciones importantes en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo que debilitaron la continuidad y el vigor del apoyo estatal al despegue productivo industrial y, en particular, al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Una característica importante del cambio del modelo de sustitución de importaciones al de reformas estructurales, fue el drástico abandono estatal de las políticas de fomento de corte industrialista, hacia una política incipiente de integración comercial al mercado mundial.

A mediados de los años noventa, la desaparición de instituciones de planificación y promoción como el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), marcó un hito importante en el desmontaje del Estado promotor y desarrollista que había sido establecido en los años cincuenta. El CONADE, antes denominado Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), fue disuelto en 1998. La desaparición del máximo ente planificador dio lugar a la conformación de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN), que durante más de un quinquenio fue de escasa trascendencia institucional.

Como parte de la planificación estatal existían muchos organismos públicos orientados al apoyo de las pequeñas y medianas empresas, que brindaban asistencia técnica y capacitación, y que fueron eliminados. Entre ellos se destacaban el Centro de Desarrollo Industrial (CENDES), la Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital (CEBCA), y el Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria (CENAPIA). Al mismo tiempo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), fue sustituido por la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) y la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FUNDACYT). El marco legal de fomento de la pequeña industria también fue desmantelado. Los últimos favorecidos por la extinta Ley de fomento de la pequeña industria accedieron a sus beneficios en 1994 (MICIP/INSOTEC, 2002).

El consecuente recorte presupuestario representó una pérdida significativa para el fortalecimiento de la pequeña industria, que se perfilaba como una alternativa productiva dentro de un escenario de

alta inestabilidad y crisis. La eliminación de los fondos fue parte de la misma política de desmontaje del sistema de apoyo productivo a la pequeña industria. Durante gran parte de los años noventa y comienzos de la primera década del siglo XXI se preconizaba que la mejor política estatal era no tener política, lema que se aplicó en la reducción y reforma del Estado. En síntesis, durante los años noventa se rompió con la institucionalidad que promovía a la pequeña y mediana empresa y se la criticó como burocrática, poco eficiente y sin una oferta real de servicios. Asimismo, se criticó una elevada dispersión institucional entre entes que planificaban y otros que ejecutaban, que se expresó en una débil capacidad de gestión.

El debilitamiento del Estado nacional conllevó un proceso de descentralización institucional que, en el Ecuador, fue una de las políticas que más apoyo recibió en el ámbito de la sociedad civil, de todas las que planteaba el modelo de las reformas estructurales. Este fenómeno determinó que las políticas de fomento productivo se trasladaran al ámbito de los municipios y corporaciones paramunicipales, consejos provinciales y gremios empresariales. Esas instituciones se fortalecieron de manera progresiva y significativa en la última década, y recibieron el apoyo de los organismos de crédito y de cooperación internacional.

Como consecuencia de estos cambios se hizo evidente la debilidad institucional del Estado nacional. Esta debilidad fue promovida por los partidos políticos y los grupos de poder regionales, y se agudizó por una falta de coordinación inter e intrainstitucional, que provocó una elevada fragmentación de las acciones públicas. Esta situación favoreció una dinámica de concentración del desarrollo económico e institucional en las ciudades de Guayaquil y Quito, como principales polos de expansión económica y urbana.

Los problemas presupuestarios de las instituciones públicas estuvieron relacionados con la inoportuna ubicación del financiamiento, que determinó una aparente escasez de presupuesto para la ejecución de los planes y programas. Se entregaban los recursos a fines de año cuando existía poco tiempo para la ejecución de los planes, y a esta situación se unía la falta de capacidad de gestión de muchas entidades. De cualquier manera, las prioridades presupuestarias nacionales se definían de acuerdo al escenario político, en el que se debilitaba el Estado nacional a expensas de un mayor fortalecimiento de pocos municipios y consejos provinciales, que estaban coordinados con grupos de presión regionales.

La inestabilidad política del Ecuador, agudizada a fines de los años noventa y primera década del siglo XXI, profundizó la crisis institucional debido al desencuentro entre las demandas de cambio de la población y

las políticas públicas de los gobiernos de turno. Las agendas de gobierno de esos años revelan las prioridades sociales y económicas que hubo durante los mandatos de Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio.

La planificación para el período comprendido entre 2003 y 2007, correspondiente al plan plurianual del gobierno de Lucio Gutiérrez, se organizó en cinco grandes ejes que constituían sus prioridades:

1. Luchar contra la corrupción, la impunidad y la injusticia social
2. Luchar contra la pobreza y el desempleo
3. Garantizar la seguridad ciudadana, social, jurídica, alimentaria y ambiental
4. Mejorar la producción y la productividad para ser más competitivos
5. Reformar la política internacional de forma coherente y pragmática, para construir un Ecuador moderno

Los objetivos planteados por el plan para el área económica recogen los siguientes aspectos seleccionados como prioritarios por ese gobierno:

1. Consolidar el proceso de dolarización para garantizar la estabilidad macroeconómica.
2. Promover la inserción económica y comercial del país en el contexto internacional, a través del fortalecimiento del sistema de fomento de las exportaciones e inversiones y el apoyo a los sectores productivos estratégicos.
3. Promover el desarrollo de la mediana, pequeña y microempresa como fuente de creación de puestos de trabajo y apoyo a la superación de la pobreza.
4. Impulsar el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura productiva con una visión de largo plazo y que facilite el desarrollo sostenido de la actividad económica.

En la visión de planificación de ese gobierno, se mantiene la tendencia de los años noventa de promover la inserción comercial del Ecuador en el mercado internacional mediante el mejoramiento de la competitividad de sectores productivos estratégicos, en tanto que se considera al fortalecimiento de la pequeña empresa como motor del desarrollo social y de superación de la pobreza. En esa perspectiva, la política económica gubernamental privilegió la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, y no existió ningún avance en políticas de apoyo a las pymes. En todo ese período fue evidente la omisión estatal y la necesidad de construir un sistema de apoyo a la pequeña empresa, pese a las demandas provenientes del sector de la pequeña industria y

de los gremios artesanales. El pedido de aprobar una ley de pymes fue la demanda más explícita del sector, y llegó a constar en la Agenda de Competitividad de 2002.

Los avances que se observaron en el período comprendido entre 2003 y 2007 se registraron sobre todo en la estabilización de las variables macroeconómicas. Fue el caso de la disminución de la inflación, que cayó del 7,9% en 2003 al 2,7% en 2004, y a un 2,2% en 2005.

Durante el gobierno de Lucio Gutiérrez (enero de 2003 a abril de 2005), el MICIP ejecutó un conjunto de programas de desarrollo empresarial de los cuales solo uno[3] estaba relacionado con las pymes y, además, contaba con un presupuesto extremadamente reducido: apenas 15.038 dólares (SENPLADES, 2006).

Cuadro V.2
PROYECTOS EJECUTADOS ENTRE ENERO DE 2003 Y ABRIL DE 2005
(En dólares)

Institución	Proyecto	Cobertura	Financiamiento
	Proyecto Centro de Investigaciones Acuícolas Papallacta (CENIAC)	Local (Quijos)	204 697
Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad	Capacitación para el mejoramiento de la competitividad de las mipymes y artesanías	Nacional	15 038
	Programa nacional de calidad y competitividad	Nacional	42 923
	Desarrollo de complejos productivos (clusters)	Nacional	100 000
(MICIP)	Fortalecimiento al sector exportador maquila	Nacional	27 000
	Incubadoras de negocios	Nacional	37 500
	Fortalecimiento del sistema de calidad	Nacional	83 750
Ministerio de Turismo	Turismo sostenible con la comunidad	Nacional	122 192

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Cumplimiento de los planes de gobierno*, Quito, 2006, pág. 35.

El fin del gobierno de Gutiérrez, a mitad del período presidencial, y el ascenso al poder de Alfredo Palacio no representaron cambios significativos en las políticas públicas. Sin embargo, se inició un viraje con respecto a la visión neoliberal de los años noventa acerca del rol del Estado.

En 2005 y 2006, el gobierno de Alfredo Palacio diseñó una agenda con los siguientes objetivos:

1. Reestructuración política e institucional
2. Política económica orientada hacia la producción y la creación sostenible de puestos de trabajo
3. Fortalecimiento de la infraestructura física

[3] Se trata del programa Capacitación para el mejoramiento de la competitividad de las mipymes y artesanías.

4. Incremento del acervo del capital humano
5. Fortalecimiento de la seguridad física y jurídica de los ecuatorianos
6. Política internacional soberana

Con relación al apoyo a las pymes, el gobierno de Palacio mantuvo la política de los años noventa basada en un rol de facilitador y de creador de condiciones favorables para que los sectores productivos empresariales grandes, medianos y pequeños, asociativos y comunitarios pudieran invertir sus capitales y crear nuevos puestos de trabajo. Una señal del cambio en el entorno de las políticas de ese gobierno fue el fin de las negociaciones del tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

En el cuadro V.3 se presentan los proyectos ejecutados desde abril de 2005 hasta junio de 2006, que corresponden al gobierno de Alfredo Palacio. Se puede observar un escaso apoyo al desarrollo competitivo de las pymes, si se considera la magnitud de los otros proyectos. En cambio, el financiamiento orientado hacia las microempresas crece de forma acelerada y dinámica, como se demuestra en el rubro relativo a las incubadoras de negocios. Sin embargo, hay que considerar que los desembolsos presupuestarios efectuados por el Ministerio de Economía y Finanzas en ese período, no se realizaban con la celeridad que demandaban los proyectos[4].

Cuadro V.3
PROYECTOS EJECUTADOS ENTRE ABRIL DE 2005 Y JUNIO DE 2006
(En dólares)

Institución	Proyecto	Cobertura	Financiamiento
Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (MICIP)	Capacitación para el mejoramiento de la competitividad de las mipymes y artesanías	Nacional	31 746
	Incubadoras de negocios	Nacional	370 501
	Desarrollo de complejos productivos (clusters)	Nacional	291 661
	Fortalecimiento del sistema de calidad	Nacional	3 309
	Programa global sectorial para el desarrollo competitivo de la pequeña y mediana empresa	Nacional	5 853
	Programa de apoyo a la gestión del comercio exterior	Nacional	178 915
	Difusión y promoción de la Ley de competencia	Nacional	98 393
	Eficiencia energética del sector industrial	Nacional	37 501
	Innovación tecnológica y conectividad	Nacional	600 000
	Complejos productivos (clusters) artesanales	Nacional	6 670
	Galerías de artesanías del Ecuador	Nacional	29 357
	Micronet (contraparte MICIP)	Nacional	7 973

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Cumplimiento de los planes de gobierno*, Quito, 2006, pág.41.

[4] Es importante destacar el cambio en el monto del financiamiento con el nuevo gobierno que se inicia en 2007, cuyos valores ascienden a cifras muy superiores a las de los gobiernos de Gutiérrez y Palacio.

2. Las nuevas tendencias de la planificación económica actual y las pymes

Con el ascenso del gobierno de Rafael Correa en enero de 2007 se inicia un cambio radical en el discurso y en las acciones, que establece un distanciamiento de la política económica de los gobiernos de los últimos quince años, marcada por la globalización, la competitividad comercial y la preeminencia del mercado. Con el nuevo gobierno, la política económica retoma ciertos rasgos de la época del modelo de sustitución de importaciones, se atenúa la política de competitividad empresarial e integración comercial con el mercado global, y se priorizan la cooperación y la integración política y económica con los países del área sudamericana.

El nuevo gobierno establece una visión plasmada en el fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, elevada a rango ministerial y reforzada por su unión con otras instituciones como la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta Secretaría fue la encargada del lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, que tuvo un apoyo significativo de las nuevas autoridades. El objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 es reposicionar al Estado como planificador, regulador y promotor de la economía en armonía con el sector privado.

En los objetivos del programa, relacionados con la producción y el empleo, las microempresas y las pymes tienen bastante importancia en la planificación de la economía. Esos objetivos –que brindan el contexto en que son situadas esas firmas– son los siguientes:

a) Incrementar la productividad y la competitividad con énfasis en las mipymes

b) Invertir en sectores estratégicos y de fuerte creación de puestos de trabajo

c) Brindar capacitación y asistencia técnica

d) Implementar estrategias locales para lograr ingresos estables y seguridad económica en los hogares del Ecuador

e) Mantener una producción limpia que permita el desarrollo sustentable en armonía con el ecosistema

f) Fomentar la innovación tecnológica aplicada para aumentar la productividad

En el cuadro V.4 se presentan los proyectos del sector industrial y competitividad programados para el período 2007-2010, relacionados directa o indirectamente con las pymes.

Cuadro V.4
PROGRAMAS PARA PYMES ENTRE 2007 Y 2010 – SECTOR INDUSTRIAL Y COMPETITIVIDAD
(En miles de dólares)

Programas	Entidad ejecutora	Sector	Programación presupuestaria total	Estado
Programa Sistema Nacional de Compras públicas	Ministerio de Industrias y Competitividad	Gobierno general	4 110,7	En ejecución
Programa global sectorial de la competitividad de las pymes	Ministerio de Industrias y Competitividad	Gobierno general	2 136,8	En ejecución
Capacitación para el mejoramiento de la competitividad de las mipymes y artesanías	Ministerio de Industrias y Competitividad	Gobierno general	1 068,4	En ejecución
Total general			7 315,9	

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, Quito, 2007.

Se debe destacar que existen otros programas que están ligados de forma indirecta a las pymes y que se encuentran ubicados en otros sectores como el sistema financiero público. Es el caso del programa general de crédito del Banco Nacional de Fomento (BNF), que dispone de un presupuesto de 2.497.619.600 dólares, para el período comprendido entre 2007 y 2010[5]. El programa se encuentra en estado de estudio de factibilidad. Entre las líneas de financiamiento del BNF se incluye a las pymes agropecuarias e industriales, y los montos previstos para los créditos varían entre 20.000 y 150.000 dólares.

Con relación al marco legal nacional de las pequeñas y medianas empresas, el Ecuador no dispone de una ley propia y específica que norme y favorezca su desarrollo. Existe un marco jurídico general que rige para todas las empresas y cuyas disposiciones cubren a las pymes, con excepción de las empresas unipersonales[6]. Esta situación dificulta la creación de nuevas pequeñas empresas porque se debe seguir la extensa normativa general, pese a las declaraciones institucionales en las que se expresa la intención oficial de simplificar los trámites. Las pequeñas empresas deberían disponer de un marco jurídico mucho más amigable para realizar sus operaciones productivas.

---

5 Véase Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Proyectos programados 2007-2010.

6 Las empresas unipersonales son las únicas que disponen de un marco legal propio. Estas empresas están autorizadas para poseer un capital mínimo equivalente a una remuneración básica unificada del trabajador multiplicada por diez, lo que significa un capital mínimo equivalente a 1.700 dólares. Asimismo, dichas empresas deben tener su Registro Único de Contribuyentes (RUC). Las empresas unipersonales no pueden realizar actividades bancarias, financieras, de mutualismo y cambio de moneda.
Estas empresas son de responsabilidad limitada, lo que significa que en sus actividades el propietario responde por su capital declarado y no de forma ilimitada con el conjunto de sus bienes.
Las empresas unipersonales no son vigiladas por la Superintendencia de Compañías.

En los últimos cinco años en el Ministerio de Industrias y Competitividad (MIC), y en el anterior MICIP, se trabajó un proyecto de ley de pymes que llegó a formar parte del programa de la Agenda de competitividad. Este proyecto de ley de pymes no ha sido promulgado por el Congreso Nacional debido a los cambios coyunturales de la política ecuatoriana.

3. Programas nacionales e instrumentos utilizados para el desarrollo de las pymes - cobertura y resultados

a) Las políticas macroeconómicas como fomento productivo de las pymes

La política de fomento productivo hacia las mipymes del actual gobierno constituye un cambio significativo en comparación con el pasado, y se plasma en un conjunto de medidas macroeconómicas que están destinadas a crear un efecto en el entorno económico y productivo de las pequeñas empresas. Estas medidas, que se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, van a influir mucho más allá de proyectos específicos orientados a la promoción del empleo y la producción de las pequeñas empresas en ciertas regiones del país.

Una de las acciones tomadas por el gobierno es la de aumentar la presión para lograr una baja de las tasas de interés y el recorte de exageradas comisiones por parte de ciertos sectores del sistema financiero. Aunque la legislación nacional ha incluido cambios en la reglamentación del sistema financiero, se prevé un mayor descenso de las tasas, dada la intención del gobierno. Ya en noviembre de 2007 la tasa de interés comercial para las pymes había descendido hasta el 13,31% (*El Comercio*, 2007).

Otra de las medidas macroeconómicas que se complementan con los cambios en las tasas de interés, son las modificaciones de los aranceles aplicados al comercio exterior ecuatoriano. La primera parte de esta reforma consiste en la reducción de aranceles de importación a 1.957 subpartidas; de ellas, 1.531 quedan en cero y 426 en el 5%. Con estas medidas se abaratan las materias primas en el mercado interno para que las empresas nacionales ganen en competitividad en el mercado internacional. La segunda parte de la reforma tiene que ver con el incremento de los aranceles de 567 subpartidas para importaciones que compiten con la producción nacional en los siguientes rubros: confecciones de textiles y manufacturas de cuero, calzado, vajillas, productos cerámicos y de porcelana, muebles de madera y metal, artesanías de madera y de materiales trenzables, artículos de metales preciosos y joyería, bienes industrializados de línea blanca de uso doméstico y manufacturas de metal.

El aumento de las barreras arancelarias determinó el apoyo de los sectores artesanales y de la pequeña industria. Así, la Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha respalda las medidas porque las considera un instrumento de política de fomento industrial que establece un nuevo régimen, mediante el cual se protege a la producción local, en especial de los sectores más vulnerables (*La Hora*, 2007). Al contrario, las cámaras de comercio y la gran empresa se opusieron al incremento arancelario por considerarlo atentatorio contra los intereses del consumidor. Es indudable que el aumento de aranceles va a beneficiar directamente a las pymes en sectores tan importantes como la confección, el calzado, los productos de madera y la metalmecánica. El mismo efecto se sentirá en los productos agropecuarios como los derivados de la ganadería y lácteos, hortalizas y frutas, café, cacao y arroz. En algunos de estos mercados la competencia de los productos chinos había provocado la desaparición de grandes sectores artesanales y de pequeños empresarios. De cualquier manera, no se puede comparar el techo arancelario actual con el existente durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones.

b) Programa de mejoramiento continuo de la calidad y la competitividad en pequeñas y medianas empresas (PMC-Pymes)

En el Ecuador, desde 1999 se empiezan a desarrollar programas nacionales vinculados al fomento de las pequeñas y medianas empresas, impulsados desde el Estado nacional e inscritos en el marco de la Agenda Nacional de Competitividad. Uno de ellos, enfocado directamente a las pequeñas empresas, fue el Programa de mejoramiento continuo de la calidad y la competitividad en pequeñas y medianas empresas (PMC-Pymes), que formaba parte de un más amplio Proyecto de Comercio Exterior e Integración.

Desde enero de 1999 el MICIP diseñó el Proyecto de Comercio Exterior e Integración, que contó con la asistencia financiera del Banco Mundial. El objetivo central fue promover el crecimiento de la economía ecuatoriana mediante el desarrollo del comercio exterior y la integración con la economía global. El proyecto tuvo una duración de dos años y un financiamiento del Banco Mundial por 22 millones de dólares, e incluyó el Programa de mejoramiento continuo de la calidad y la competitividad en pequeñas y medianas empresas (PMC-pymes). Este programa tuvo un financiamiento de 600.000 dólares dirigidos a la asistencia técnica para 120 pymes previamente seleccionadas.

El objetivo general del programa era la gestión conjunta y combinada del MICIP, la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) y la Corporación Ecuatoriana de la Calidad

Total, para desarrollar procesos de mejoramiento continuo de calidad y productividad en cada pyme, por medio de la participación de consultores seleccionados y firmas de consultoría.

El enfoque del programa era el de facilitar el acceso a los empresarios, mediante el cofinanciamiento de fondos compartidos a servicios especializados de alta calidad, para que ejecutaran programas de desarrollo en procesos de mejoramiento continuo de la calidad y productividad, confiables y sustentables en el tiempo.

La administración del Programa estuvo a cargo de un comité constituido por el director del Proyecto de Comercio Exterior e Integración, el director ejecutivo del Sistema Ecuatoriano de la Calidad (MNAC), el director ejecutivo de la Corporación Ecuatoriana de la Calidad Total (CECT) y un representante de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias.

En el programa se buscaba seleccionar sobre todo a las compañías que podían demostrar estabilidad administrativa, financiera, económica y, especialmente, potencial de exportación. Las empresas que se encontraban en situación de pérdidas constantes o quiebra no fueron incluidas en el programa.

El Proyecto de Comercio Exterior e Integración desembolsó 14 millones de dólares a la CORPEI, de los cuales 10 millones se utilizaron en la asistencia técnica de 670 proyectos empresariales de todo tamaño de empresas y localizados en veinte provincias del país. Los cuatro millones de dólares restantes se orientaron a la asistencia de 11.000 proyectos de pequeños productores y microempresarios a nivel nacional (MICIP/ Banco Mundial/Presidencia de la República, 2001).

En síntesis, el programa tenía un contenido de asistencia técnica con el fin de fortalecer la capacidad exportadora de las pymes, mediante el mejoramiento de los procesos productivos y comerciales de la empresa. Hay que destacar que la asistencia técnica sobrepasó el número de las 120 pymes previstas y alcanzó 200 empresas.

Otro cambio importante ha sido el fortalecimiento del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP). El SECAP había estado muy involucrado en la capacitación de quienes trabajan en las pequeñas y medianas empresas, y en 2002 representó el 25% de la oferta de capacitación para las pymes. En 2003 se le quitó el presupuesto estatal, pasó a funcionar como una entidad de servicios con autofinanciamiento, y se cerró su departamento de desarrollo empresarial. En la actualidad, el SECAP ha recuperado el financiamiento –aproximadamente en cinco millones de dólares anuales– pero no ha retomado su papel de entidad de capacitación para las pymes. En este momento, su rol es de entidad de apoyo de la población más vulnerable.

c) Programa ExpoEcuador de la CORPEI

ExpoEcuador fue un programa ejecutado por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones, cofinanciado por la Unión Europea, y que dispone de un perfil técnico similar al programa de mejoramiento continuo de PMC-Pymes, aunque con una orientación de promoción más acentuada hacia el comercio exterior, específicamente hacia Europa. El programa duró desde marzo de 2005 hasta marzo 2009.

En este programa se buscó facilitar y diversificar el acceso a nuevos mercados de Europa y la Comunidad Andina con la ejecución de cuatro componentes[7], mediante los cuales se procuró de manera sinérgica fortalecer la capacidad exportadora de las pymes y mejorar su entorno; para ello se hizo énfasis en el fortalecimiento de las asociaciones, gremios sectoriales e instituciones públicas relacionadas con la calidad y su certificación. Asimismo, se buscó brindar asistencia técnica, con el fin de ampliar la capacidad de negociación internacional del Ecuador.

El financiamiento del proyecto –que tiene cobertura nacional– asciende a 14 millones de euros, con un aporte de la Unión Europea de 10 millones de euros, mientras que tres millones provinieron del grupo beneficiario y un millón de la CORPEI. El valor total del financiamiento se distribuyó en los cuatro componentes del proyecto, aunque el componente de acceso a mercados europeos recibió un financiamiento proporcionalmente mayor (cuatro millones de euros).

Los beneficiarios del programa fueron pymes cuya facturación oscilara entre 330.456 y 3.965.468 dólares, en el caso de las pequeñas empresas, y entre 3.965.468 y 16.522.782 dólares en el caso de las empresas medianas. Al mismo tiempo, podían participar en el programa empresas clasificadas como "potenciales exportadores" cuya facturación no superara los 330.456 dólares.

El enfoque del programa para la selección de las empresas beneficiarias era multisectorial, aunque en un comienzo se abrió la participación hacia aquellas que demostraban mejores posibilidades de penetración en el mercado europeo. Sin embargo, ante una respuesta limitada por parte de la demanda empresarial, se dio acogida a las empresas de todos los sectores.

Se advierten mejores resultados en las provincias de Pichincha, Guayas, El Oro y Azuay. El sector de la floricultura fue el que más participación demostró; en menor medida estuvieron presentes la agroindustria de conservas de frutas y el turismo. El número de empresas beneficiarias del programa ascendió aproximadamente a 250.

[7] 1) Acceso a mercados europeos; 2) Fortalecimiento de gremios; 3) Promoción y desarrollo de la calidad; 4) Asistencia técnica en materia de comercio e inversiones.

d) El programa de compras estatales del Ministerio de Industrias y Competitividad

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 vuelve a considerar, dentro de los proyectos que garantizan el cumplimiento de los objetivos económicos, al Sistema Nacional de Compras Públicas. Este programa es de importancia estratégica para el desarrollo de las pymes si se toma en cuenta que las compras estatales canalizan, aproximadamente, 5.600 millones de dólares anuales y representan el 14,5% del PIB.

En los años noventa, la aplicación del programa de reformas estructurales, con la consecuente reducción del aparato estatal, afectó de forma determinante a las ventas del 23,5% de las pymes industriales. También redujo, en menor medida, las ventas del 24,9% de las pequeñas y medianas empresas, mientras que el 35,1% de las firmas no registró perjuicios. En resumen, el 48,4% de las pymes industriales fueron afectadas por la reducción del gasto público, y por la derogación de las leyes que garantizaban la competencia en igualdad de condiciones entre la oferta nacional y la oferta extranjera (MICIP/INSOTEC, 2002). En 2002, el 20,7% de las ventas de las pymes industriales se orientaba al sector público.

La justificación para crear un Sistema Nacional de Compras Públicas está relacionada con la necesidad de impulsar una revolución ética de combate a la corrupción, para lo cual se requiere que se transparenten los procesos de contratación pública y que, además, se abra el sistema a la producción nacional. De esta manera se pretende mejorar la creación de puestos de trabajo y fomentar la participación efectiva de microempresas y pymes como proveedoras del sector público (*Registro oficial*, 2007, pág. 3).

El Sistema Nacional de Compras Públicas se encuentra a cargo del MIC y abarca a las adquisiciones del gobierno general en su conjunto. El valor total del programa asciende a 2,7 millones de dólares entre 2007 y 2010 (SENPLADES, 2007).

Con respecto a la situación de las pymes dentro del Programa de compras estatales, existe una clara voluntad institucional y jurídica de favorecer la participación de estas empresas dentro de los procesos de contratación para la adquisición de los bienes necesarios. Será en dichos procesos de contratación que las instituciones públicas, mediante procesos homologados, brinden ventaja en las puntuaciones a las mipymes. La metodología que utilice el sector público no estará definida mediante una ley sino que estará bajo la dirección y supervisión de la Subsecretaría de Innovación Tecnológica y Compras Públicas, perteneciente al MIC.

e) Programa piloto de capacitación y asistencia técnica Turismo para todos del Ministerio de Turismo

En este sector se comenzó a impulsar un Programa piloto de capacitación y asistencia técnica denominado Turismo para todos, dirigido a la microempresa, pero en el que se incluye un número indeterminado de pequeñas empresas. Este plan es el más importante del Ministerio de Turismo y dispone de gran aceptación entre los emprendedores turísticos comunitarios. El dinamismo que ha experimentado el área de turismo comunitario desde junio de 2007 contrasta con la escasa actividad e importancia que tuvo en los años anteriores. El financiamiento del programa se ha duplicado desde esa fecha, y ha pasado de 400.000 a 800.000 dólares. El plan es de cobertura nacional, y se han inscrito más de 4.000 participantes. En sus actividades se ha desembolsado aproximadamente el 67% del presupuesto asignado hasta diciembre de 2007, y se ha contado con un flujo de desembolsos oportuno en comparación a los años anteriores.

Los componentes del programa de capacitación continua y asistencia técnica Turismo para todos son dos:

1) Capacitación a emprendedores en el diseño de planes de negocios de turismo comunitario

2) Asistencia técnica para el diseño y ejecución de planes de negocios de turismo comunitario

La capacitación incluye información técnica sobre la formalización de los negocios, aspectos tributarios (declaración de impuestos), legales (constitución jurídica) y crediticios (consecución de líneas de crédito para financiamiento de proyectos productivos).

En el programa se plantea brindar asistencia técnica a los emprendedores que ejecutan sus planes de negocios, con el fin de disminuir el riesgo de quiebra de pequeñas empresas turísticas durante los primeros tres años. Para fortalecer la gestión y el posicionamiento de los pequeños negocios turísticos, se considera la participación de las incubadoras de empresas y de las universidades.

f) Programa global y sectorial de la Subsecretaría de Micro, Pequeñas, Medianas Empresas y Artesanías

Mediante este programa se pretende contribuir a mejorar la competitividad del sector, desarrollar su institucionalidad, generar un mercado de servicios empresariales, y definir estrategias y líneas de acción en el corto, mediano y largo plazo.

Los objetivos son los siguientes: a) incrementar la productividad; b) promover la integración productiva de las cadenas; c) alentar la integración y el desarrollo regionales; d) atenuar las fallas de mercado; e) estimular la creación de empleo productivo; f) facilitar el acceso al crédito; g) fomentar la competitividad en los mercados internacionales; h) desarrollar el capital humano.

En el programa se plantea un sistema integral y complementario compuesto por instrumentos que están dirigidos a fortalecer las estrategias individuales de las empresas, así como las estrategias colectivas por medio de tres áreas de trabajo: mejoramiento de la gestión empresarial, fomento de la integración productiva e innovación tecnológica y productividad.

g) Proyectos en ejecución de la Subsecretaría de Micro, Pequeñas, Medianas Empresas y Artesanías:

1) Formación de redes empresariales para las pequeñas y medianas empresas madereras.

Este proyecto apunta a desarrollar redes empresariales dentro del sector maderero de la provincia de Pichincha, para mejorar la competitividad y la productividad. El fin es aprovechar las oportunidades de la apertura comercial mediante un plan de mejoramiento de los procesos, para optimizar los recursos disponibles, estandarizar la producción, y desarrollar productos y diseños en forma conjunta.

2) Mejoramiento de la productividad y la asociatividad de las pequeñas y medianas empresas metalmecánicas.

El proyecto está dirigido a mejorar la productividad y competitividad en cada una de las empresas de metalmecánica de las provincias de Tungurahua, Cotopaxi y Pichincha, mediante el diseño e implementación de tecnologías de gestión de producción e ingeniería industrial. Al mismo tiempo, se intenta obtener el fortalecimiento del esquema asociativo de aprendizaje mediante visitas a las empresas vinculadas al proyecto, el asesoramiento mutuo y el intercambio de experiencias generadas en la gestión.

3) Proyecto de mejoramiento continuo de la calidad y productividad de las mipymes de Chimborazo.

En este caso se desea instrumentar un proceso de cambio en los sistemas de producción y gestión, tendiente a mejorar la competitividad de un grupo asociativo de diez empresas en la provincia de Chimborazo, sobre la base de un mejoramiento continuo de su calidad y productividad, facilitando de esta manera su acceso a los mercados nacionales e internacionales.

4) Construcción de capacidades de las microempresas del sector de turismo y artesanía en las provincias de Azuay, Morona Santiago y Cañar.

En este proyecto se busca fortalecer las competencias gerenciales, técnicas y operativas del capital humano vinculado a las microempresas del sector turismo y artesanía de la región, para ofrecer servicios de calidad acordes a los estándares internacionales y facilitar el desarrollo de nuevos productos y servicios.

5) Desarrollo del cluster de calzado y marroquinería en las provincias de Azuay.

Por medio de esta iniciativa se intenta desarrollar nuevos mecanismos de asociación empresarial, para incrementar la comercialización y la productividad de las mipymes del sector de calzado, marroquinería y prendas de vestir en las provincias de Azuay.

h) El programa Credipyme de la Corporación Financiera Nacional

Es uno de los primeros programas que impulsa la Corporación Financiera Nacional (CFN), después que fuera promulgada la nueva ley orgánica de la institución el 11 de noviembre de 2005. Mediante la ejecución de esta ley, la Corporación está habilitada para realizar operaciones crediticias de primer piso, facultad que había perdido en 1992. En la actualidad, la institución realiza operaciones como banca de primero y segundo piso, y el crédito que se otorga a las pymes se puede realizar bajo las dos modalidades; la orientación del crédito es multisectorial y abarca a empresas de diversos tamaños.

El programa otorga créditos al 9,8% de interés para la compra de activos fijos y capital de trabajo y para el financiamiento de actividades de asistencia técnica vinculada con el mejoramiento productivo.

El monto máximo del crédito es dos millones de dólares y el plazo varía según el tipo de actividad que se financia: diez años para los activos fijos y dos años para capital de trabajo y asistencia técnica.

i) Programa de Crédito 5-5-5 del Banco Nacional de Fomento

El programa de Crédito 5-5-5 es financiado con recursos provenientes de las exportaciones petroleras, que son canalizados por medio de la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS). Estos recursos, al tener su origen en los sucesivos incrementos del precio

del petróleo, no son parte del presupuesto general del Estado. Para el Banco Nacional de Fomento, los fondos, al no constituir captaciones de depósitos en cuentas corrientes o de ahorro, no tienen costo. Por lo tanto, la sostenibilidad del financiamiento en el tiempo depende de los excedentes provenientes de la venta de petróleo al exterior.

El programa de Crédito 5-5-5 consiste en préstamos dirigidos a microempresarios que reciben montos de hasta 5.000 dólares, al 5% de interés anual y con un plazo de hasta cinco años, dependiendo del destino de la inversión a financiar. El programa está dirigido a los sectores agrícola, pecuario, pequeña industria, artesanía, pesca artesanal, servicios, comercio y turismo. La garantía de los préstamos es prendaria o quirografaria (garantía personal); el destino del crédito es para capital de trabajo o activos fijos. Los fondos son canalizados por el Banco Nacional de Fomento y por la Corporación Financiera Nacional; ambos organismos son de carácter estatal.

Si bien las pymes son consideradas sujetos de crédito para este programa, en realidad los criterios adoptados para la selección de los beneficiarios han sido diseñados para otro tipo de productores. En efecto, los parámetros utilizados se refieren a empresas que emplean a menos de nueve trabajadores, con activos totales que no superan los 80.000 dólares y con ventas anuales inferiores a los 100.000 dólares. Por tanto, cabe destacar que este programa es de tipo social y está enfocado a microempresas, que actualmente son los sujetos de crédito más importantes para las políticas estatales de apoyo productivo.

j) Proyecto de competitividad agropecuaria y desarrollo rural sostenible

Este proyecto es impulsado e implementado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), como parte de sus políticas de fomento agropecuario, y tiene como objetivo apoyar la competitividad de ese sector para que enfrente de manera exitosa y equitativa las nuevas condiciones de vida del sector rural. Los beneficiarios son microproductores agropecuarios que no posean más de cinco hectáreas de tierra. Asimismo, tiene como objetivo el fortalecimiento institucional del apoyo a los pequeños productores.

Los principales componentes del proyecto son: a) promoción de alianzas productivas; b) gobernabilidad y desarrollo tecnológico de las cadenas de valor; c) desarrollo y monitoreo de políticas, capacitación y sistemas de información.

La cobertura es de nivel regional e incluye a las provincias de la Sierra y de la Costa: Azuay, Manabí, Pichincha, Guayas, Chimborazo,

Cotopaxi, Loja, Los Ríos y Cañar. Los beneficiarios del proyecto están apoyados por los consejos de productores agrarios, organizados de forma territorial, y por proyectos de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) que se encuentra terminando sus actividades en el país y trata de brindar sostenibilidad a sus programas mediante acuerdos con el MAGAP.

El presupuesto del proyecto asciende a 33.970.090 dólares y el origen de los fondos tiene la siguiente distribución: a) presupuesto general del Estado (11.370.090 dólares; b) fondos no reembolsables de la Unión Europea (12.000.000 de dólares) c) fondos aportados por los beneficiarios (10.600.000 dólares).

En el proyecto se ha seleccionado un grupo de productos agropecuarios que integran cadenas de valor muy importantes en la producción nacional, como es el caso de la carne y los lácteos. Sin embargo, aunque el efecto de la asociatividad potencia y dinamiza a los productores agrícolas, estos no alcanzan a figurar como empresarios de pymes y coinciden más con las características de los microempresarios. En todo caso, este proyecto sirve para ilustrar cómo una mayor inversión productiva de los pequeños propietarios, puede vincularlos a cadenas de gran dinamismo y transformarlos en pequeños empresarios.

E. El sistema de fomento a las pymes[8]

1. Institucionalidad nacional y apoyo al sector pymes

A pesar de que en los años noventa la política estatal de fomento industrial fue eliminada, posteriormente el Estado fortaleció políticas de productividad y competitividad orientadas al comercio internacional. Por esta razón se promulgó un decreto que da origen al Consejo Nacional de Productividad y Competitividad, que funcionó a partir de 2001. Asimismo, en esa línea de fomento comercial se expidió la Ley de comercio exterior e inversiones en 1997, que estableció la creación del Consejo de Comercio Exterior (Comexi) y la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI). Estas políticas comerciales

[8] Es importante destacar que en el Ecuador se han dado importantes cambios institucionales que han llevado a la creación de nuevos ministerios, algunos de los cuales están involucrados con el desarrollo productivo (por ejemplo el Ministerio de Coordinación de la Producción, creado en 2007). Esta situación de transformación institucional no está totalmente reflejada en el presente estudio porque varios de los cambios mencionados se han dado (o aún estaban en proceso) en el momento en el cual se realizó la investigación.

eran generales y no incluían estrategias específicas de fomento de las pymes, aunque estas firmas se incluirían dentro de políticas comerciales de exportación. Estas nuevas instituciones se crearon teniendo como contraparte al MICIP (en la actualidad MIC)[9], en el cual la Subsecretaría de Micro, Pequeñas, Medianas Empresas y Artesanías se encargaba de todo ese sector.

Con excepción del MICIP, las otras instituciones creadas no disponen de unidades orientadas al sector pymes y se vinculan a este tipo de empresas de forma indirecta y coyuntural.

A continuación se presentan las instituciones relacionadas directa e indirectamente con las actividades de fortalecimiento de las pymes.

a) La Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones

La CORPEI fue creada el 9 de junio de 1997, como una institución privada sin fines de lucro, responsable de la imagen, las exportaciones y las inversiones del Ecuador dentro y fuera del país. La CORPEI está llamada a elaborar propuestas de políticas y leyes para fomentar las exportaciones e inversiones, a construir la infraestructura necesaria, y a ofrecer servicios con recursos humanos calificados. La Corporación se vincula a las temáticas de las pymes en el marco del desarrollo de proyectos específicos de proyección de estas firmas hacia el mercado internacional.

La institución se financia con el 0,25 por mil de las exportaciones e importaciones del país. Por lo tanto, sus proyectos se encuentran afectados por la ponderación de la importancia de los diversos productos en el mercado internacional. En la medida que la participación de las pymes ecuatorianas es marginal en el comercio internacional del Ecuador, sus proyectos no se comparan con aquellos relacionados a empresas que disponen de mayor protagonismo en el comercio exterior.

Los siguientes productos, que conforman la oferta exportable del Ecuador, se encuentran en la agenda de coordinación y exportación de la institución: café, cacao, productos del mar (como el camarón), banano, flores, madera, textiles y productos no tradicionales. Muchas de las firmas que exportan estos productos son pequeñas y medianas empresas.

Las principales áreas de servicio de la CORPEI son: promoción de exportaciones, ferias y misiones comerciales, información comercial y promoción de inversiones.

---

[9] Para encontrar información más reciente sobre los programas implementados por el MIC se puede consultar la página web [en línea] http://www.mic.gov.ec/.

b) El Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad (CNPC)[10]

El CNPC es una entidad de derecho público, adscrita a la Presidencia de la República. La encabeza el Presidente de la República, y su directorio es integrado por 11 ministros de Estado y los presidentes de las federaciones nacionales de las cámaras de la producción y representantes de los trabajadores.

La misión institucional del CNPC es orientar, concertar, coordinar y viabilizar los esfuerzos públicos y privados, nacionales y locales, para impulsar la producción y mejorar la competitividad, a fin de lograr el crecimiento equitativo y sustentable del Ecuador. Por tanto, el CNPC es una instancia de coordinación y planificación, tanto a nivel público como privado, más que de ejecución de proyectos.

El ámbito de acción del CNPC es sumamente amplio para una entidad de coordinación y orientación, lo que significa que puede ocurrir una duplicación de competencias con los otros ministerios. Si se considera que la competitividad es un eje transversal que abarca distintos aspectos, dicha duplicación de funciones se hace bastante probable.

c) La Subsecretaría de Micro, Pequeñas, Medianas Empresas y Artesanías del Ministerio de Industrias y Competitividad

Con la desaparición del Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria y Artesanía (CENAPIA), el MICIP asumió la responsabilidad de la orientación de las políticas hacia las pymes por medio de la Subsecretaría de Pequeña Industria y Artesanía. Durante los años noventa la Subsecretaría no dispuso de apoyo político, ya que los cargos que ocupaban los funcionarios eran muy inestables; generalmente no alcanzaban un año de labores y las iniciativas que impulsaban ya no reflejaban políticas de Estado y de largo plazo. Incluso la existencia legal de la dependencia se encontraba en cuestionamiento. Sin embargo, a partir de 1999, la unidad cambia de denominación a Subsecretaría de Micro, Pequeñas, Medianas Empresas y Artesanías, asume un perfil más elevado con mayor estabilidad institucional, y es fortalecida con programas específicos financiados por organismos internacionales.

Este cambio no representa una política de reorientación del apoyo estatal a la pequeña industria, sino que el MICIP asumió la política de fomento productivo como ente que trata de coordinar a los diversos

[10] A partir de noviembre de 2008, el CNPC ha sido absorbido por el Ministerio de Coordinación de la Producción.

actores públicos, privados e internacionales, con el fin de llenar el vacío dejado por la institucionalidad de fomento del gobierno central. Así es como, en 2003, en el ámbito de la Subsecretaría se organizó un plan estratégico institucional acompañado del Programa global y sectorial y 36 proyectos regionales. Asimismo, se conformaron cuatro comités regionales y se trató de organizar un fondo de garantías crediticias para las pequeñas y medianas empresas. Este Programa global se actualiza anualmente con el fin de evaluar el nivel de cumplimiento.

La Subsecretaría es la unidad política y técnica encargada de promover el desarrollo de las pymes por medio de un programa global de largo plazo. La Subsecretaría es la única entidad que tiene como misión principal apoyar a las pymes de forma directa en el nivel de la política, en tanto que las otras instituciones lo hacen de forma indirecta y coyuntural en el campo operativo que les corresponde.

En enero de 2007 la Subsecretaría contaba con 13 funcionarios de planta (tanto de nivel administrativo como técnico); seis de ellos se desempeñaban en la Dirección de Competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa y los siete restantes en la Dirección de Competitividad de Microempresas y Artesanías.

Con respecto al gasto público vinculado al fomento de las pymes (véase el cuadro V.5), se puede observar un mejoramiento sustancial del presupuesto de 2007 en comparación a los años anteriores. Los recursos financieros de la Subsecretaría destinados a la promoción directa de las pymes ascienden a 968.400 dólares, lo que evidencia un crecimiento significativo con relación a los 37.599 dólares de 2006. Esa situación es similar a las actividades ligadas a la artesanía.

Cuadro V.5
PRESUPUESTO ANUAL DE LA SUBSECRETARÍA, 2007

Remuneraciones	205 285
Viáticos, traslados y subsistencia	41 530
Capacitación y mejoramiento para pymes	190 000
Galerías de artesanías	250 000
Complejos productivos (clusters) de artesanías	530 000
Fondo de promoción para pymes	350 000
Programa global sectorial para pymes	428 400
Total	1 995 215

Fuente: Ministerio de Industrias y Competitividad, 2007.

d) Consejo Nacional de Capacitación y Formación Profesional (CNCF)

El CNCF tiene como misión impulsar y facilitar la capacitación y formación profesional laboral de calidad, para mejorar la competitividad de los sectores productivos del país y el nivel de vida de los trabajadores. El Consejo fue creado en 2001, como institución de derecho público,

con autonomía administrativa y financiera y fondos provenientes de los empleadores privados, equivalentes al 0,5% de los sueldos y salarios de sus empleados.

El CNCF reemplazó al Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y contó con muchos recursos financieros provenientes de la empresa privada, que rebasaron su capacidad de gestión.

El CNCF ha organizado eventos mediante la contratación de centros acreditados y privados de capacitación en diversas líneas de necesidades de las empresas. Ya bajo el actual gobierno, en junio de 2007, la institución definió las siguientes categorías de beneficiarios para efectos del financiamiento de la capacitación y formación profesional: a) trabajadores con discapacidad que dependan de un empleador; b) trabajadores que dependan de un empleador de las provincias de Cañar, Napo, Pastaza, Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago, Bolívar, Los Ríos, Carchi y Galápagos; c) trabajadoras (mujeres) que dependan de un empleador; d) trabajadores que dependan de un empleador de la pequeña y mediana empresa (con un máximo de 70 asalariados). Se exceptúa de este tratamiento a todas las empresas que se dedican a la intermediación laboral y tercerización de servicios complementarios.

El hecho de que el Consejo priorice también a las pequeñas y medianas empresas es muy significativo; las actividades de capacitación dirigidas hacia estas empresas se encontraban muy disminuidas después de la reducción del financiamiento al SECAP y su debilitamiento institucional. Dicha priorización es importante debido a la cantidad de recursos económicos con los que cuenta el CNCF, que no provienen del presupuesto general del Estado sino de los aportes de la empresa privada, y se canalizan directamente hacia la capacitación laboral por parte de entidades del sector.

e) Programa financiero para pymes de la Corporación Financiera Nacional

La Corporación Financiera Nacional es otra de las instituciones financieras estatales que intervienen ofreciendo crédito a las pequeñas y medianas empresas; en los últimos años la Corporación ha sido capitalizada por medio del presupuesto general del Estado. En 2007, la CFN contó con 100 millones de dólares para fortalecer las actividades productivas de las pequeñas empresas, y la institución recibió 40 millones más a fin de ese año. En 2008, la Corporación fue financiada por el gobierno con otros 140 millones de dólares.

La actuación en el mercado financiero por parte de la CFN y el Banco Nacional de Fomento (BNF), es la forma en que interviene el Estado con

el fin de regular a la baja las tasas de interés para las pequeñas empresas. Las tasas de interés de las instituciones financieras estatales son más bajas que las del sistema financiero privado. El Banco Nacional de Fomento establece tasas del 5% y la Corporación Financiera las ubica por debajo del 9,8%, mientras que la tasa de interés comercial para pymes es del 13,31%.

El BNF trabaja más en el segmento de la microempresa, en tanto que la CFN se orienta al financiamiento de las pymes. Las condiciones de accesibilidad al crédito son más flexibles en el caso del BNF, mientras que en el caso de la CFN las condiciones son más rigurosas en cuanto a la sostenibilidad del crédito.

2. Alcance de la coordinación intra e interinstitucional

El alcance de la coordinación intra e interinstitucional ha sido durante mucho tiempo y continúa siendo uno de los cuellos de botella más significativos. El proceso de desinstitucionalización se prolongó durante muchos años, y uno de los aspectos más trascendentes fue la destrucción de un "proyecto país" que se había comenzado a erigir desde los años cincuenta. A pesar de que el Ecuador vivió un inédito auge petrolero, desde 1972 el país no estuvo exento de problemas financieros que sumieron a su economía en crisis crónicas. Uno de los hechos más importantes fue el origen y el desarrollo del proceso de endeudamiento con los acreedores internacionales. El manejo de la crisis vino acompañado del debilitamiento del Estado nacional, a favor de la preeminencia de grupos de presión regionales, expresados en un bicentralismo de las dos principales ciudades del país: Quito y Guayaquil. Este fenómeno debilitó la arquitectura institucional y la fragmentó; así se afectaron las posibilidades de un desarrollo integrado y con equidad, se polarizaron las oportunidades de desarrollo territorial y se produjeron otros fenómenos sociales negativos, como la emigración hacia los polos de concentración económica y regional, y la emigración hacia otros países.

El debilitamiento del Estado nacional empobreció sus posibilidades de guiar un proceso de descentralización eficaz, un fenómeno que se demuestra en la escasez de proyectos y en su bajo financiamiento. La fragmentación en diversos programas y proyectos ha constituido la historia de un fracaso institucional en la consecución de una planificación con objetivos nacionales. La tónica general ha sido la conformación de "parcelas" de poder particulares y específicas de alcance limitado. Aunque en el discurso oficial se ha preconizado la importancia de la coordinación interinstitucional, en los hechos no se ha llegado a plasmar una verdadera cultura de trabajar por un proyecto de país de largo alcance. Muchas instituciones han repetido una serie de proyectos y han duplicado

actividades, algunas de ellas sin cumplir con el rol para el cual fueron creadas. Cada institución organizó su campo de influencia, sin admitir la presencia de otras instituciones que contaron con recursos para potenciar los programas y proyectos. Como resultado, las acciones tuvieron un efecto limitado y se extinguieron sin conseguir los objetivos propuestos.

Los gremios de las pymes, como representantes de los intereses de sus afiliados, no han tenido la suficiente atención de los gobiernos de turno. Uno de los aspectos que han incidido en esta situación fue la división interna ocurrida en la Federación Nacional de Cámaras de la Pequeña Industria (FENAPY). Esta división ha derivado en que los gremios de las pymes no llegaran a convertirse en grupos de presión similares al resto de los poderes fácticos del país (MICIP/INSOTEC, 2002). En los últimos años los gremios de las pymes han insistido, sin éxito, ante los diversos gobiernos en la promulgación de una legislación específica que promueva políticas e instrumentos de apoyo al sector.

Como una forma de impulsar la coordinación interinstitucional entre las pequeñas empresas se constituyó el Consejo Superior de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (CODEPYMES), conformado por el MIC, la FENAPY, la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, y el Ministerio de Economía y Finanzas. A pesar de ello, en el futuro se debe trabajar para lograr una mayor integración institucional y coordinar de manera eficaz las acciones de las instituciones del sector público.

F. Evaluación del desarrollo, eficiencia y eficacia institucional

La visión dominante de los gobernantes durante las dos últimas décadas fue establecida sobre la base de que el mercado debía ser priorizado y la intervención o el fomento desde el Estado llevaba a distorsiones en los mercados. Esta visión generó un gran vacío de política pública en el Ecuador, con la consiguiente limitación en el desarrollo, estímulos, fomento y apoyo a las pymes, una débil estructura institucional, personal con experiencia limitada y recursos presupuestarios escasos para políticas de amplia aplicación.

Sin embargo, a partir de enero de 2007, un aspecto importante que favorece el resurgimiento de las políticas de fomento a las pymes es la recuperación del rol planificador del sector público. De hecho, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 destaca entre sus políticas, programas y proyectos, el impulso a las pymes.

De la evaluación de las políticas de fomento hacia las pymes a partir de los planes de gobierno, las políticas nacionales, y los programas y

proyectos ejecutados por las instituciones del gobierno central, se puede concluir que los recursos destinados a este segmento de empresas han sido de bajo volumen entre 2000 y 2006.

Se debe resaltar el trabajo realizado mediante proyectos ejecutados por el MICIP (hoy MIC). Esta labor se orientó a mejorar las condiciones de los negocios por la vía de asistencia técnica y capacitación para el mejoramiento de la competitividad de las pymes, apoyo al desarrollo de clusters y procesos de asociatividad e incubadoras de empresas.

El valor total asignado por el MICIP para la ejecución de proyectos entre abril de 2005 y junio de 2006 fue de 1.661.879 dólares. Anteriormente, entre enero de 2003 y abril de 2005, el mismo MICIP había destinado para este tipo de proyectos la suma de 510.908 dólares.

Sin embargo, como se ha mencionado, solo una pequeña parte de estos proyectos se ha orientado hacia las pymes.

Programas menores con limitados recursos realizaron el Ministerio de Turismo y el Ministerio de Agricultura.

En términos generales, se puede afirmar que la capacidad institucional es limitada para el desarrollo de políticas de cobertura nacional. Los ministerios del ramo productivo no cuentan con suficiente personal, y poseen poca experiencia en la elaboración de instrumentos de amplia cobertura. Su experiencia mayor está basada en el desarrollo de proyectos piloto, con delimitación territorial y sectorial.

La capacidad institucional se fortaleció en el caso del MICIP por medio de los programas de fomento a las pymes –con la formación de su personal– aunque sin contar con una estructura estable que permitiese emprender programas nacionales de gran envergadura.

En la actualidad, el MIC cuenta con personal capacitado en formulación de proyectos, procesos asociativos, cadenas de valor, consorcios de exportación, y otras metodologías de aplicación en apoyo a las pymes. También mantiene conocimiento de aspectos del comercio internacional, aunque esta área fue eliminada de ese Ministerio en 2007, y trasladada al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, la capacidad del MIC para realizar diagnósticos de competitividad es limitada, a pesar de que ha operado una pequeña unidad de estudios con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

Por otra parte, el Ministerio de Turismo del Ecuador vio fortalecida su capacidad institucional dentro de un esquema interesante de descentralización que abarca a 81 municipios, los cuales asumieron las competencias de la gestión turística. De esta manera se facilitó la

intervención descentralizada, lo que repercutió evidentemente sobre el incremento de turistas, tanto nacionales como internacionales, en numerosos cantones del país.

La CORPEI también ha logrado una cierta experiencia en el ámbito de intervención con respecto a las pymes, y mantiene un conjunto de programas de financiamiento en apoyo a mejoras de competitividad y asociatividad para la exportación.

El Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad ha trabajado básicamente en crear condiciones para el desarrollo del entorno empresarial y el clima de negocios, realizando estudios, y orientando sus esfuerzos para una aplicación territorial, a partir de la Agenda de Competitividad. Su mayor esfuerzo se ha centrado en la articulación público-privada para mejorar las condiciones de desarrollo de los negocios en el país. Su capacidad técnica para la formulación de estudios es buena, aunque el ámbito de la ejecución de programas y proyectos no está bajo su competencia.

Organismos especializados como el Consejo Nacional de Capacitación y la Secretaría de Ciencia y Tecnología han desarrollado sus actividades mediante esquemas de contratación externa de empresas dedicadas a actividades de capacitación, en el primer caso, y de desarrollo científico y tecnológico en el segundo. Su capacidad institucional ha sido limitada, fundamentalmente por los permanentes cambios de estructura, que no han permitido la acumulación de experiencia entre el personal de la institución.

Por otro lado, si se analiza la capacidad de plantear proyectos y la identificación de sectores productivos y empresariales para mejorar sus capacidades competitivas y de producción, se observa que hay fuertes limitaciones estructurales en la arquitectura institucional y en el personal que labora en dichas instituciones de manera estable.

Lamentablemente, no se han instrumentado mecanismos de aprendizaje sobre las experiencias vividas, de manera de construir una historia institucional. Los mecanismos de sistematización y difusión de experiencias exitosas son limitados, lo que repercute sobre la capacidad futura de acción de estos organismos del gobierno central. Los ejemplos de buenas prácticas no son aprovechados institucionalmente, al momento de diseñar nuevas políticas o aplicar instrumentos de fomento a las pymes.

En términos generales, se puede decir que la gran variedad de planes aplicados en el corto plazo no hace posible el logro de resultados relacionados con aspectos estructurales de los sectores productivos y su desarrollo, lo que limita el uso de indicadores de referencia (*benchmarking)* y buenas prácticas en la aplicación de políticas de fomento productivo.

Los instrumentos más utilizados en el período de estudio están relacionados con el crédito, mientras que estuvieron prácticamente ausentes los servicios de desarrollo tecnológico.

El resultado de una mayor presencia de políticas de crédito y su aplicación a nivel nacional tiene relación directa con las capacidades institucionales de la Corporación Financiera Nacional y del Banco de Fomento, instituciones que a pesar de contar con ciertas limitaciones tienen importantes capacidades y la estructura necesaria para asistir y atender a las pymes a nivel nacional.

En cambio, los centros de apoyo técnico a sectores productivos y los centros especializados de capacitación se presentan de forma aislada en algunas localidades en las cuales se implementaron programas piloto. Prácticamente inexistente es el apoyo a las pymes en el área de innovación.

Luego del análisis de las políticas de fomento diseñadas y aplicadas en el Ecuador, se puede señalar que estas no se aplicaron a nivel nacional. Lamentablemente, no existen evaluaciones ex post de políticas aplicadas, para poder conocer sus resultados. Tampoco existe una línea base que permita un análisis comparativo de resultados frente a los mecanismos de intervención en ciertas zonas y sectores del país.

La falta de estudios de evaluación, y fundamentalmente la falta del uso de herramientas de monitoreo y evaluación, impide la sistematización de experiencias en forma válida, para que se origine una capacidad de aprendizaje y visión que sería útil para futuros proyectos y programas de política pública productiva.

G. Conclusiones

Las políticas de apoyo a las pymes en el Ecuador han sido de escala limitada. Prácticamente no se han instrumentado políticas de alcance nacional, que fuesen eficaces y de gran impacto, y que son necesarias para promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

Pocos instrumentos de políticas se han mantenido de un período a otro, y de un gobierno al otro. El programa de clusters se mantuvo entre 2003 y 2007. Este programa basado en estrategias asociativas fue ejecutado bajo la modalidad de dos proyectos piloto, sin llegar a repercutir como una política de alcance nacional. Las demás políticas se han implementado en forma aislada y por cortos períodos.

Esta situación refleja cómo el desmontaje del sistema de apoyo productivo a la pequeña empresa, que se realizó en el Ecuador durante las décadas de los ochenta y noventa, aún influye en los años siguientes.

Durante el período de estudio, se pudo observar la devolución de fondos públicos de algunas instituciones que no tuvieron la capacidad de ejecución de los recursos asignados.

Consecuentemente, se observa también una cierta debilidad institucional en cuanto a la capacidad y competencias para instrumentar políticas de alcance nacional, la falta de capacidad de gestión y la imposibilidad de plantear políticas que fueran de una duración mayor a un año. La planificación presupuestaria muestra una tendencia hacia proyectos anuales, sin considerar su financiamiento en los períodos subsiguientes, lo que dificulta realmente la obtención de resultados positivos en el apoyo a las pymes.

El MIC es la institución con más experiencia, recursos y presupuesto para formular y ejecutar programas de fomento de pymes. Simultáneamente, se visualiza que existen algunas organizaciones privadas no gubernamentales que cuentan con aportes de recursos públicos y que instrumentan políticas nacionales, sobre todo en el ámbito de apoyo a las exportaciones y en el área del desarrollo productivo local.

La ausencia de planificación nacional ha derivado en la aplicación de políticas cortoplacistas durante el período de estudio. Por ende, pocos sectores de pymes han sido apoyados efectivamente.

A partir de 2007 reaparecen instrumentos de planificación central nacional, el reposicionamiento del Estado planificador, regulador y promotor de la economía, así como el manejo arancelario proteccionista para la industria nacional y la liberación de aranceles para insumos y bienes de capital que necesitan los sectores productivos ecuatorianos. Otra herramienta que reaparece en este período es la de las compras públicas.

La mayor parte de las políticas de fomento a las pymes y los instrumentos aplicados se han venido ejecutando mediante proyectos piloto en zonas delimitadas y ninguno ha tenido un verdadero alcance nacional, a pesar de que su formulación establecía este alcance, con excepción de los instrumentos de capacitación y crédito a las pymes.

Por otra parte, cabe resaltar que no se cuenta con la información actualizada y oportuna sobre las pymes, que permita conocer sus características, evolución y cambios a partir de la aplicación de instrumentos de política. Sin embargo, es importante destacar que se realizó una encuesta en 2007 con una muestra de 4.000 pymes manufactureras y existe la intención del MIC de dar continuidad a esta iniciativa con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Censos. Esto facilitará enormemente el establecimiento de prioridades con conocimiento de causa y condiciones específicas de las pymes manufactureras.

Los débiles procesos de descentralización y su escasa efectividad, así como la carencia de coordinación interinstitucional dificultan el desarrollo de programas de fomento de las pymes; de la misma manera que la desinstitucionalización ha repercutido sobre la capacidad de gestión y la experiencia de los recursos humanos del sector público.

El período comprendido entre 2007 y 2010 se caracteriza por una visión basada en la planificación nacional, el apoyo y promoción del Estado en la economía y políticas de respaldo a las mipymes. Dentro de esta orientación, es de esperar que las políticas de apoyo a estas empresas se mantengan durante algunos años, de modo que repercutan de una manera sustantiva en el cambio cualitativo de la competitividad.

Un reto para el gobierno nacional es fortalecer la institucionalidad, de manera que se facilite el manejo de políticas de fomento productivo de pymes con cobertura en todo el país. Para ello se requerirá además de una organización adecuada y flexible, el personal capacitado y los presupuestos necesarios para un manejo de instrumentos mediante programas de una duración mayor a un año, con el fin de lograr un efecto real sobre la competitividad y la productividad de las empresas.

En este sentido convendría que se especialice a una institución con este enfoque, ampliando las capacidades ya existentes del MIC en la Subsecretaría de Micro, Pequeñas, Medianas Empresas y Artesanías, de modo de que esta disponga de capacidad estratégica y amplias responsabilidades sobre la política hacia las mipymes.

Al mismo tiempo, se hace necesario prestar especial atención a instrumentos basados en estrategias asociativas, con un alcance nacional, tanto en forma de redes como de consorcios de comercialización o exportación y desarrollo de proveedores.

Un aspecto clave en este sentido es representado por la formación de profesionales expertos en materia de estrategias asociativas. Al diseñar una política nacional, se requiere también incluir la formación de un equipo humano que pueda liderar los procesos de asociatividad.

La posibilidad de actuar con instrumentos orientados a la creación de experiencias asociativas, podría colocar a las pymes en mejores condiciones y facilitar su crecimiento. La articulación entre institucionalidad, recursos humanos capacitados, presupuesto adecuado y capacidad de gestión, permitirá que el Estado brinde apoyo para que se pueda dar un salto cualitativo en promover la economía desde las pymes, con un alto impacto sobre la creación de puestos de trabajo.

La participación institucional local en coordinación con la política nacional también podría impulsar un desarrollo más rápido, con logros efectivos sobre la competitividad de las pymes.

El vínculo de gobierno central con gobierno local, con el fin de territorializar los programas y orientar también las iniciativas hacia un entorno favorable para el desarrollo de las redes de pymes, podría ser una alternativa interesante que permitiría un resultado más efectivo al esfuerzo público por apoyar la eliminación de las restricciones que tienen las pymes para competir en los mercados nacionales e internacionales.

Los mecanismos de alianzas estratégicas institucionales y la coordinación interinstitucional podrían permitir mejorar el efecto sobre las pymes, a partir de la aplicación de unos pocos instrumentos con alcance nacional para el fomento de esas empresas sobre la misma zona de influencia. De esta manera se evitaría la evidente dispersión que se presenta en muchos de los programas hasta ahora desarrollados.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), "Cinco piezas de política de desarrollo productivo", *serie Desarrollo productivo*, Nº 176 (LC/L.2704-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.07.II.G.53.

CFN (Corporación Financiera Nacional) (2007), *Una banca de desarrollo para todos*, Registro magnético.

Diario Hoy (2007), noviembre.

El Comercio (2007), "El Banco Central tiene vía libre para fijar las tasas de interés", 27 de diciembre.

La Hora (2007), "División por aumento de aranceles", octubre.

MICIP (Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad) (2002), *Proyecto comercio exterior e integración. Programa de mejoramiento continuo de la calidad para pequeñas y medianas empresas (pymes competitivas)*, Quito.

MICIP/INSOTEC (Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad/Instituto de Investigaciones Socioeconómicas y Tecnológicas) (2002), *Diagnóstico de la pequeña y mediana industria*, Quito.

MICIP (Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad)/Banco Mundial/Presidencia de la República (2001), *Agenda Nacional de Competitividad*.

ODEPLAN (Oficina de Planificación de la Presidencia de la República) (2000), *Plan de Gobierno 2000-2003. Por un nuevo país*, Quito.

Registro oficial (2007), "Decreto ejecutivo", Nº 258, Quito, 18 de abril.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, Quito.

_____ (2006), *Cumplimiento de los planes de Gobierno*, Quito.

Capítulo VI

Políticas e instituciones de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas: La experiencia de El Salvador

Miguel Cabal

Introducción[1]

Los resultados de estudios recientes confirman la existencia de un gran número de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en El Salvador y su importancia como generadoras de empleo e ingresos para un porcentaje apreciable de la población salvadoreña. El efecto del dinamismo de las MIPYME no se limita a los propietarios y trabajadores que participan directamente en su operación, sino que estos negocios constituyen una pieza medular de la economía nacional. El impacto del desempeño de las MIPYME se refleja tanto en el dinamismo de la economía salvadoreña y su capacidad de competir en el mercado interno y externo, como en la generación y distribución de los ingresos.

La estructura empresarial de El Salvador se caracteriza por la coexistencia de empresas de baja productividad y mercado limitado con empresas que se desarrollan y crecen a tasas superiores a las de la economía salvadoreña. El problema central de la estructura productiva

[1] La investigación que dio lugar a este trabajo fue realizada en 2008 por lo que no incorpora medidas de política y cambios institucionales posteriores a ese año.

nacional radica en la reducida proporción de empresas dinámicas que generan empleos de calidad. Esto limita su impacto agregado, y por tanto, su capacidad de contribuir a mejorar el nivel de vida de un importante grupo de salvadoreños.

El desarrollo económico y social del país exige un aumento en la proporción de empresas dinámicas para generar más empleo de calidad. Esto supone la aplicación de dos medidas simultáneas: por una parte, acelerar el crecimiento de las MIPYME que operan actualmente para que puedan aprovechar las oportunidades de mercado y, por otra, ampliar la base empresarial con nuevos emprendimientos en actividades con mercados en expansión, en el marco de una economía abierta.

En la política económica y social salvadoreña se ha incluido cada vez más a las MIPYME como un sector fundamental dentro de la estrategia de desarrollo nacional. El presente documento contiene información actual sobre la estructura y características del sector de las MIPYME, el enfoque de políticas, los avances logrados y los desafíos que aún persisten en la experiencia salvadoreña.

A. Estructura del sector de las mipyme

1. Definición y dimensión del sector de las MIPYME

a) Definición de MIPYME[2]

En la definición de MIPYME adoptada por el Ministerio de Economía de El Salvador se consideran en forma simultánea tres aspectos: el número de ocupados, las ventas y el carácter fijo o ambulante del negocio. En lo que respecta a la ocupación, la definición clasifica a las empresas según el número de trabajadores remunerados y permanentes que trabaja en ellas. Con respecto a las ventas se consideran las ventas brutas realizadas por la empresa, mientras que en la distinción entre el carácter fijo o ambulante del negocio se excluyen las actividades unipersonales realizadas en forma ambulante[3].

---

[2] El Salvador dolarizó su economía en 2001, por lo que los valores citados en este estudio se expresan en dólares de los EE.UU.

[3] Es necesario señalar la importancia de incluir en la definición de MIPYME otras variables además del número de trabajadores. Esto permite identificar segmentos con características y necesidades diferentes.

De acuerdo con estos criterios se definen cuatro segmentos empresariales: i) cuenta propia o autoempleo, que corresponde a las personas que tienen un negocio fijo o ambulante sin trabajadores remunerados y con ventas brutas anuales de hasta 5.715 dólares; ii) microempresas, que corresponden a negocios de localización fija, con hasta 10 trabajadores remunerados y con ventas brutas anuales de hasta 100.000 dólares; iii) pequeñas empresas, que corresponden a negocios de localización fija, con hasta 50 trabajadores remunerados y ventas brutas anuales de hasta un millón de dólares, y iv) medianas empresas, es decir negocios de localización fija, con hasta 100 trabajadores remunerados y ventas brutas anuales de hasta siete millones de dólares[4].

b) Dimensión del sector

El Salvador cuenta con dos fuentes de información importantes y complementarias que permiten estimar la dimensión del sector de las MIPYME: el estudio de dinámica sectorial y los VII Censos Económicos Nacionales.

i) Estudio de dinámica sectorial

Este estudio, que fue realizado con la iniciativa, financiamiento y coordinación de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), tuvo como objetivo generar información estadísticamente confiable sobre la dimensión y las características de los trabajadores por cuenta propia y de las microempresas y pequeñas empresas en El Salvador, que sirviera como base para establecer un sistema de seguimiento del desempeño de este sector y, a la vez, iniciar el análisis de algunos aspectos relacionados con la dinámica de estas empresas (CONAMYPE, 2006b).

La unidad de observación del estudio es la empresa, definida como toda actividad económica independiente, formal o informal, con o sin establecimiento, incluidas las ventas móviles. La información de base para este informe fue recolectada en una encuesta nacional realizada entre noviembre de 2003 y abril de 2004. La metodología utilizada permite cuantificar y caracterizar a los trabajadores por cuenta propia

[4] La definición usada anteriormente no consideraba a los trabajadores por cuenta propia como un segmento separado de las microempresas. Por otra parte, se había llegado a una caracterización del segmento microempresarial que permitía distinguir entre cuatro grupos o tipos de empresas: i) subsistencia I, que son microempresas con ganancias inferiores al salario mínimo, equivalente a 144 dólares, y ventas de hasta 1.714 dólares por mes; ii) subsistencia II, que son microempresas con ganancias mayores al salario mínimo y ventas de hasta 1.714 dólares por mes; iii) acumulación simple, que son microempresas con ventas de hasta 3.429 dólares por mes, y iv) acumulación ampliada, que incluye microempresas con ventas de hasta 5.714 dólares por mes.

y empresas de menor tamaño que, por no tener una localización fija ni registros en instituciones estatales o privadas, no se identifican en otras fuentes de información.

El estudio cuantificó un total de casi 513.000 negocios que en su conjunto dan ocupación a un poco más de 1.300.000 trabajadores. El 56% de estos negocios consisten en trabajadores por cuenta propia; suman 288.789 negocios, que dan ocupación a 400.166 personas. Las microempresas ascienden a 207.576 establecimientos que dan ocupación a 466,498 personas, lo que equivalen a casi el 36% del total de los ocupados (véase el cuadro VI.1).

ii) VII Censos Económicos Nacionales de 2005

Los VII Censos Económicos Nacionales 2005 se realizaron con la coordinación del Ministerio de Economía. El objetivo fue actualizar la información sobre establecimientos que realizaban actividades económicas en los sectores de industria, agroindustria, comercio, servicios, transporte, construcción y electricidad.

El censo tiene como unidad de observación el establecimiento, definido como todo espacio físico, aislado o separado de otros, que se utilice para el desarrollo de actividades económicas en el momento del operativo censal. Los establecimientos censados son aquellos que tienen identificación o señalización, aunque la actividad se realice en el interior del hogar, esto significa que "no incluyen actividades económicas realizadas en forma ambulante, ni aquellas realizadas en el hogar sin algún tipo de identificación exterior" (MINEC, 2007).

Para el relevamiento de la información, el censo realizó un barrido territorial de los establecimientos que emplean a cinco o más personas y un muestreo de los establecimientos con cuatro o menos personas ocupadas. El censo permitió obtener información de la actividad económica realizada en 2004 en todas las áreas urbanas del país y en algunas áreas rurales.

El censo económico proporciona información precisa de las unidades económicas de mayor tamaño, que realizan un gran aporte a la economía. También muestra que en El Salvador existen 13.208 pequeños establecimientos y 2.624 medianos establecimientos que cuentan con 193.489 ocupados (véase el cuadro VI.1).

Cuadro VI.1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS POR SEGMENTO

Segmento	Empresas por segmento		Promedio de ventas mensuales (en dólares)	Promedio de ganancias mensuales (en dólares)	Ocupados		Promedio de ocupados por empresa/ establecimiento	Promedio de ventas por trabajador (en dólares)	Promedio de ganancias por trabajador (en dólares)	Grado de formalidad por tipo de empresa (en porcentajes)[a]
	Número	Porcentaje			Número	Porcentaje				
Cuenta propia	288 789	56,3	207	84	400 166	30,7	1,39	177	73	8
Total microempresa	207 576	40,5	1 097	381	466 498	35,8	2,25	669	229	27
Subsistencia I	37 822	7,4	451	89	86.208	6,6	2,28	294	54	22
Subsistencia II	137 192	26,7	874	349	288 434	22,2	2,10	592	235	24
Acumulación simple	25 274	4,9	2 400	714	69 770	5,4	2,76	1 272	364	45
Acumulación ampliada	7.288	1,4	4 136	1.329	22 086	1,7	3,03	1 964	574	61
Pequeña empresa	13 208	2,6	19 102	...	112 576	8,6	8,77	2 241	...	80
Mediana empresa	2 624	0,5	147 605	...	80 913	6,2	30,84	4 787	...	97
Grande	772	0,2	1 125 303	...	241 727	18,6	313,10	3 594	...	98
Total	512 969				1 301 880					

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la encuesta de seguimiento sectorial para la información de cuenta propia y microempresa, y de la nueva política de competitividad de las MIPYME para la pequeña, mediana y gran empresa.

[a] Empresas con registro de impuesto al valor agregado (IVA) o contabilidad.

2. Estructura empresarial

Las fuentes de información existentes permiten tener una visión de la estructura y las principales características tanto del sector como de las empresas en cada segmento. La encuesta dinámica del sector proporciona información de las actividades económicas de los trabajadores por cuenta propia y las microempresas, pero no arroja información sobre las medianas empresas. Por otra parte, el censo económico, brinda información precisa de las medianas y grandes empresas salvadoreñas. Aunque el censo permite obtener información de negocios por cuenta propia y microempresas, es importante resaltar que no incluye los negocios que funcionan sin local fijo ni los que tienen local fijo pero no están señalizados.

Cabe destacar que para obtener el marco y el diseño de la muestra, las dos fuentes de información toman como base los segmentos de empadronamiento censal o áreas geográficas que utiliza la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). Los dos estudios utilizan en su análisis las definiciones de cuenta propia y de micro y pequeñas empresas (MYPE) establecidas por el Ministerio de Economía.

Como se observa en el cuadro VI.1, los negocios por cuenta propia y la microempresa tienen una elevada participación tanto en número de empresas como en empleo. La actividad por cuenta propia y la microempresa genera el 66% del empleo empresarial no agrícola de El Salvador. Se observa también una importante diferencia tanto en el promedio de ventas como en el promedio de ventas por trabajador entre las distintas categorías de empresa. En particular, es importante señalar que el promedio de ventas por trabajador crecen significativamente con el segmento empresarial de que se trate. Estos datos solo están disponibles en relación con la microempresa y los trabajadores por cuenta propia[5].

[5] En la elaboración del cuadro VI.1 se usaron dos fuentes de información. En el caso de los trabajadores por cuenta propia y las microempresas se tomó información de la encuesta de seguimiento sectorial, que tiene como unidad de observación la empresa. En el caso de las pequeñas, medianas y grandes empresas se tomó la información publicada por el Ministerio de Economía (MINEC, 2007), basada en los VII Censos Económicos, que tienen como unidad de observación el establecimiento. Aunque una empresa puede tener más de un establecimiento, se espera que la diferencia sea mínima en los segmentos de empresas de menor tamaño. Es importante esta consideración al observar las columnas de empresas/establecimientos y personal ocupado, que se totalizaron con el propósito de obtener una estimación de la magnitud de estas variables en El Salvador.

Las características observadas a partir de la información del cuadro VI.1 implican que un cambio en la estructura productiva que aumente la proporción de empresas con mayores posibilidades de desarrollo en El Salvador traería un incremento importante de la productividad y el nivel de ingresos del país.

a) Evolución de la estructura empresarial

En el período 1998-2005, El Salvador registró un aumento del número total de establecimientos (véase el cuadro VI.2). En este período se registró un incremento de la participación del sector empresarial en el producto interno bruto (PIB) nacional total. Es así como esta participación aumenta del 45% en 1998 al 50% en 2005[6].

Como se observa en el cuadro VI.2, hubo un aumento en el número de establecimientos de negocios de cualquier tamaño. Aunque las microempresas constituyen la mayoría de los establecimientos del país, se registró una disminución de su participación en el total de negocios del 96% al 88% en el período 1998-2005[7].

Cuadro VI.2
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA EMPRESARIAL (1998-2005)
(En número de establecimientos por segmento)

	1998	2005
1 a 4	130 804	155 504 [a]
5 a 9	8 071	
10 a 49	4 327	12 112
50 a 99	502	2 257
100 y más	316	643
Total	144 020	175 178

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Encuesta económica anual 1999, San Salvador, 2000, y Ministerio de Economía (MINEC), *Generando riqueza desde la base: políticas y estrategias para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas*, San Salvador, octubre de 2007.

[a] La información publicada por el censo no presenta estos datos cuando se trata de empresas de menos de nueve trabajadores.

[6] La información relativa al PIB se tomó de la serie estadística del sector real del Banco Central de Reserva de El Salvador e incluye la producción de todos los sectores (véase [en línea] www.bcr.gob.sv/estadisticas/series_estadisticas/html). Como la información de producción de empresas por tamaño y sector no estaba disponible, se realizó una estimación basada en la información disponible de ventas de las empresas.

[7] La información disponible correspondiente a 2005 no incluye los negocios informales y por cuenta propia que no cuentan con un local.

Cuadro VI.3
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR SEGMENTO (1998-2005)
(En número de trabajadores)

	1998	2005
1 a 4	249 089	264 365 [a]
4 a 9	52 663	
10 a 49	112 827	112 576
50 a 99	38 860	80 913
100 y más	179 377	241 727
Total	622 522	699 581

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Encuesta económica anual 1999, San Salvador, 2000, y Ministerio de Economía (MINEC), *Generando riqueza desde la base: políticas y estrategias para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas*, San Salvador, octubre de 2007.

[a] La información publicada por el censo no presenta estos datos cuando se trata de empresas de menos de nueve trabajadores.

Las cifras disponibles de empleo muestran una menor participación de las microempresas con establecimiento en el total del empleo generado en los años observados (véase el cuadro VI.4). Este comportamiento puede ser reflejo del moderado dinamismo de la economía salvadoreña en 1997 y 1998, que tuvo un crecimiento cercano al 3,5%. Por otra parte, el nivel de ocupación mejoró en 1998, según indica el número de trabajadores inscritos en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Asimismo, las encuestas de hogares registraron una reducción en el desempleo urbano (CEPAL, 1998).

Las cifras de valor agregado y las ventas de los negocios con menos de 10 trabajadores (véanse los cuadros VI.4 y VI.5) muestran una marcada reducción que no es consistente con los datos macroeconómicos. Esto puede reflejar un cambio en la metodología de medición entre los dos períodos, al excluirse la información referente a los negocios informales y sin local.

Cuadro VI.4
EVOLUCIÓN DEL VALOR AGREGADO POR SEGMENTO, 1998-2005
(En miles de dólares)

	1998	2005
1 a 4	1 110 449	732 717 [a]
4 a 9	389 357	
10 a 49	1 187 213	1 150 751
50 a 99	501 409	1 847 103
100 y más	2 225 743	5 005 899
Total	5 414 171	8 736 470

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Encuesta económica anual 1999, San Salvador, 2000, y Ministerio de Economía.(MINEC), *Generando riqueza desde la base: políticas y estrategias para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas*, San Salvador, octubre de 2007.

[a] La información publicada por el censo no presenta estos datos cuando se trata de empresas de menos de nueve trabajadores.

Cuadro VI.5
EVOLUCIÓN DE LAS VENTAS BRUTAS POR SEGMENTO, 1998-2005
(En miles de dólares)

	1998	2005
1 a 4	2 979 791	1 566 351 [a]
4 a 9	1 555 961	
10 a 49	4 181 408	3 027 607
50 a 99	1 806 311	4 647 775
100 y más	4 481 286	10 424 809
Total	15 004 756	19 666 542

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Encuesta económica anual 1999, San Salvador, 2000, y Ministerio de Economía (MINEC), *Generando riqueza desde la base: políticas y estrategias para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas*, San Salvador, octubre de 2007.

[a] La información publicada por el censo no presenta estos datos cuando se trata de empresas de menos de nueve trabajadores.

3. Caracterización[8]

Si se tienen en cuenta todas las empresas, la mayor proporción del empleo en empresas privadas no agrícolas en el país se genera en los negocios de menor tamaño. Dos terceras partes del empleo se generan en negocios por cuenta propia y microempresas. En el cuadro VI.6 se muestra una mayor proporción de mujeres que trabajan por cuenta propia y en empresas de menor porte, siendo especialmente relevante su presencia en las microempresas de subsistencia tipo II.

Cuadro VI.6
GÉNERO DEL TRABAJADOR POR SEGMENTO, 2005
(En porcentajes)

	Hombres	Mujeres	Total
Cuenta propia	8,32	22,42	30,74
Total microempresas	16,17	19,66	35,83
Subsistencia I	3,12	3,51	6,62
Subsistencia II	9,76	12,40	22,15
Acumulación simple	2,45	2,91	5,36
Acumulación ampliada	0,85	0,85	1,70
Pequeña	4,99	3,65	8,65
Mediana	4,11	2,10	6,21
Grande	10,24	8,32	18,57
Total	43,84	56,16	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la encuesta de seguimiento sectorial para la información de cuenta propia y microempresa, y Ministerio de Economía (MINEC), *Generando riqueza desde la base: políticas y estrategias para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas*, San Salvador, octubre de 2007, para la empresa pequeña, mediana y grande.

[8] Esta sección se basa en dos fuentes de información: en el caso de la actividad por cuenta propia y la microempresa se usó la encuesta de seguimiento sectorial, cuya información fue relevada en 2004. En el caso de las empresas pequeñas, medianas y grandes, se usó la información del VII Censo Económico, que se realizó en 2005.

Dos terceras partes de las empresas no agrícolas de El Salvador se encuentran en el sector de comercio (véase el cuadro VI.7). La proporción de empresas dedicadas a esta actividad es similar entre negocios de cualquier tamaño, excepto los de más de 100 trabajadores. Este segmento de grandes empresas tiene una participación importante en actividades manufactureras y de servicios.

Cuadro VI.7
ESTABLECIMIENTOS POR ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SEGMENTO, 2005
(En porcentajes)

		Sector de actividad			
		Industrias manufactureras	Comercio al por mayor y al por menor	Restaurantes hoteles, bares y cantinas	Servicios
Tipo de empresa	Cuenta propia	24,7	66,6	4,9	3,8
	Total microempresa	17,4	65,7	8,5	8,4
	Subsistencia I	24,1	60,6	8,3	6,9
	Subsistencia II	17,1	65,1	9,4	8,5
	Acumulación simple	11,5	74,9	5,3	8,3
	Acumulación ampliada	9,6	71,0	4,3	15,0
	Pequeña empresa	8,0	62,5	8,1	21,4
	Mediana	10,1	59,0	14,0	17,0
	Grande	37,6	24,5	16,7	21,2
Total		21,2	66,0	6,5	6,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la encuesta de seguimiento sectorial para la información de cuenta propia y microempresa, y Ministerio de Economía (MINEC), *Generando riqueza desde la base: políticas y estrategias para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas*, San Salvador, octubre de 2007, para la empresa pequeña, mediana y grande.

4. Dinámica del empleo en la MIPYME

En el cuadro VI.8 se presentan indicadores de dinámica del empleo de la MYPE por tamaño del negocio. La primera fila muestra que, a mayor tamaño inicial del negocio, mayor es la proporción de empresas en las que se registra crecimiento en el número de empleados. Si se toman en consideración todas las empresas, el 11% de ellas se han expandido desde su inicio. El 43% de las pequeñas empresas se ha expandido en términos de empleo mientras que esta proporción es de apenas el 5% en el caso de los negocios por cuenta propia.

La segunda fila del cuadro VI.8 muestra la tasa de crecimiento acumulado del empleo en los negocios de diferentes tamaños con relación a los empleados que tenían en el inicio. La estimación muestra que el número de trabajadores en las MYPE aumentó en un 11%.

Cuadro VI.8
INDICADORES DE GENERACIÓN DE EMPLEO, 2004
(En porcentajes)

	Tipo de empresa						
	Cuenta propia	Subsistencia I	Subsistencia II	Acumulación simple	Acumulación ampliada	Pequeña empresa	Total
Porcentaje de empresas que crece	5	18	15	21	28	43	11
Tasa de crecimiento acumulada desde inicio	3	7	11	11	24	48	11
Tasa de crecimiento anual	0,7	3,4	2,5	3,5	4,3	7,5	1,8
Participación en el cambio total trabajadores	12	5	27	7	4	44	100
Participación cambio trabajadores remunerados	-7	8	27	7	5	61	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Encuesta de seguimiento sectorial..

Al expresar las tasas de crecimiento del empleo en términos anuales, se encuentra que el crecimiento del empleo de las MYPE equivale a una tasa del 1,8% anual. Existen diferencias importantes por segmentos de empresas; se destaca que las empresas pequeñas pueden presentar tasas significativas de crecimiento anual del empleo. Este es el caso de las microempresas de acumulación ampliada, que presentan una tasa de crecimiento anual del empleo del 4,3%.

La cuarta fila del cuadro VI.8 muestra la participación del empleo generado en cada segmento con respecto al total de empleo generado por las MYPE. Se destaca que el 44% del empleo generado por el sector corresponde a la pequeña empresa. La última fila del cuadro 8 muestra la participación de cada segmento en el empleo remunerado, donde es mayor la contribución del segmento de pequeñas empresas.

B. Estrategia de política económica

1. Estrategia general de la política económica

En los últimos 15 años, El Salvador ha implementado reformas en las áreas fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia que han contribuido a la estabilidad económica del país, pues han producido bajos niveles de inflación, la eliminación de las distorsiones en el sistema cambiario, el fortalecimiento del sistema financiero y el reordenamiento fiscal.

Las reformas consistieron en apertura económica y comercial, simplificación de la estructura tributaria y privatizaciones del sistema de pensiones, así como de los servicios públicos básicos de apoyo a la producción, distribución de energía eléctrica y telecomunicaciones. Para

impulsar la reactivación productiva del país se iniciaron reformas microeconómicas, orientadas a superar los obstáculos al incremento de la inversión nacional y extranjera.

La evolución económica muestra tasas de crecimiento positivas del producto interno bruto con una variación acumulada de casi el 30% en la última década. En 2007, el crecimiento del 4,7% fue acompañado por una disminución del desempleo de alrededor del 6,5%.

La modernización del Estado y el mejoramiento de la competitividad han sido dos pilares importantes para la revitalización económica. El programa de competitividad asigna un papel protagónico al sector privado en el crecimiento y un papel normativo y facilitador al Estado, marcando una importante diferencia con los esquemas proteccionistas utilizados anteriormente.

El objetivo estratégico es lograr que los beneficios del libre comercio, lleguen a todos los salvadoreños, a través de nuevas y mejores oportunidades de negocios y empleos (MINEC, 2007). No solo se trata de lograr que la apertura comercial y el libre comercio conduzcan al país a un crecimiento económico, sino que este sea inclusivo y sostenible desde el punto de vista del bienestar social.

Dada esta visión de desarrollo competitivo, los aspectos relacionados con la calidad, el desarrollo de capacidades tecnológicas y la formación de recursos humanos constituyen prioridades estratégicas en la política económica y complementan los sistemas de apoyo empresarial existentes en la búsqueda de la consolidación del crecimiento económico.

2. Política industrial

El primer objetivo estratégico de la política industrial es el fortalecimiento de la competitividad. El segundo es la diversificación económica, para lo cual, a mediano plazo, se hace hincapié en la creación de mecanismos que fomenten la incorporación de mayor valor agregado en la actividad industrial. El tercero es la eliminación de las fallas de coordinación e información entre los sectores público y privado con miras a un mejor aprovechamiento de las oportunidades generadas.

La política industrial contiene elementos de corto, mediano y largo plazo. A corto plazo, busca consolidar condiciones que permitan un mejor aprovechamiento de las oportunidades comerciales y de inversión que ofrecen los acuerdos comerciales. A mediano y largo plazo busca que la transformación económica sea uno de los principales pilares del crecimiento de El Salvador.

El compromiso de impulsar el crecimiento económico se apoya en la ejecución integrada de dos estrategias complementarias: i) la estrategia de apertura comercial para abrir nuevos y mayores espacios en mercados externos y facilitar el acceso de los productos y servicios salvadoreños, y ii) la estrategia de desarrollo de capacidades empresariales con miras a un aprovechamiento efectivo de oportunidades y encaminada a la búsqueda constante de la mejora en la competitividad de la plataforma productiva, con inclusión de empresarios y trabajadores.

3. Política de desarrollo competitivo

La política de desarrollo competitivo asigna un papel fundamental a las MIPYME en el logro de los objetivos de política económica, por su reconocida importancia en la estructura productiva del país y su impacto en la economía.

La política económica busca aprovechar las oportunidades generadas por la globalización y los tratados de libre comercio con miras a ampliar los mercados y opciones de negocio de que disponen las empresas. Esto implica mayores niveles de competencia para las firmas. Dado que no todas las empresas están en igualdad de condiciones para competir, la política de competitividad orienta recursos hacia los sectores empresariales que los necesitan. De esta forma, las MIPYME aparecen como sector prioritario para recibir apoyo en el desarrollo de capacidades competitivas que permitan su participación creciente y sostenida en las oportunidades de los mercados ampliados, con lo que se fortalece su potencial de generación de empleo.

La inserción en mercados internacionales significa un compromiso continuo de mejorar la competitividad. En el marco de la política económica, el logro de la competitividad se ha fundamentado en la operación integrada y complementaria de cinco sistemas de apoyo: i) sistema de promoción de inversiones; ii) sistema para el desarrollo y promoción de exportaciones; iii) sistema para el desarrollo competitivo de las MIPYME; iv) sistema nacional para la calidad y productividad, y v) sistema de innovación tecnológica. Los tres primeros están en operación mientras que los dos últimos están en proceso de creación..

El sistema de promoción de inversiones facilita la transferencia de tecnología a las MIPYME y, a la vez, genera nuevas oportunidades de negocios derivadas de la actividad misma de inversión. El sistema para el desarrollo y promoción de exportaciones, a través de convenios de libre comercio, proporciona oportunidades de diversificación y ampliación de operaciones productivas y comerciales para las MIPYME. Un elemento importante es el de los encadenamientos productivos y las cadenas

de valor. Esto tiene gran relevancia para las MIPYME ya que pueden convertirse en proveedoras de empresas exportadoras o asociarse para responder ante mayores volúmenes de demanda.

El sistema nacional para el desarrollo competitivo de las MIPYME busca el desarrollo de capacidades productivas, comerciales y gerenciales de las MIPYME mediante la prestación de servicios empresariales financieros y no financieros con objeto de ayudarlas a competir en condiciones de igualdad en los mercados abiertos. De esta forma se trata de conseguir que las MIPYME también se beneficien de la apertura, lo que constituye uno de los objetivos generales de política económica.

El fortalecimiento de la oferta nacional de servicios de capacitación y asistencia técnica en el marco del apoyo a las MIPYME en temas de calidad y productividad forma parte de los objetivos del sistema nacional para la calidad y productividad. Una de las premisas del sistema es crear condiciones que permitan a las MIPYME acceder al conocimiento y los servicios necesarios para mejorar la calidad y productividad de sus procesos y productos.

El sistema de innovación tecnológica tiene entre sus objetivos apoyar el fortalecimiento de las capacidades competitivas empresariales, con lo que se busca facilitar la adopción tecnológica y la innovación en las MIPYME. Este objetivo está orientado a la modernización de los negocios y el aprovechamiento de oportunidades mediante el acceso y uso de recursos tecnológicos, tanto en equipamiento como en software y conocimientos técnicos, que a su vez promuevan la eficiencia operativa, la productividad y la capacidad de producir y comercializar bienes y servicios de alto valor agregado en los mercados internacionales.

C. Evolución de la estrategia de apoyo a las mipyme

1. Evolución de la estrategia general

El Salvador inició el proceso de formulación de políticas de apoyo a las MIPYME en la segunda mitad de los años noventa y, desde entonces, se han formulado cinco propuestas. En el proceso de estructuración y revisión de las políticas se han logrado mayores niveles de precisión de los instrumentos e integración con la visión de país y la competitividad de El Salvador. A continuación se sintetizan los principales aspectos de esas propuestas.

a) Evolución de los objetivos

El *Libro blanco de la microempresa* (CONAMYPE/AMPES, 1996), que contó con la participación de todos los actores institucionales, marcó el

inicio de la formulación de la política de promoción de la MIPYME. En este esfuerzo de concertación se definió la necesidad de diseñar e implementar una política integral para el fomento de la microempresa. Se señaló además la necesidad de incorporar estratégicamente a la microempresa en el manejo económico, lo que significa superar la visión de la microempresa como un sector aislado del resto de la economía y reconocer los efectos que el entorno económico tiene sobre su desempeño.

En la publicación sobre las bases de política de apoyo a las MYPE en El Salvador (CONAMYPE, 2000), se define el objetivo de la política de fomento en términos de generación de empleo y posicionamiento de las empresas en mercados con potencial.

Posteriormente, se consolida la visión de conjunto del sector de las MIPYME al considerar las políticas no solo respecto de la micro y pequeña empresa sino de la mediana empresa (CONAMYPE, 2006b).

El Ministerio de Economía puso en marcha la *Política industrial* (MINEC, 2006) cuyo objetivo era el mejoramiento de la competitividad de las empresas del sector. Dada su orientación industrial, esta formulación no contenía objetivos específicos por segmento o tamaño de empresas ni para empresas en otros sectores.

En 2007, el Ministerio de Economía (MINEC, 2007) destaca que la MIPYME es una herramienta importante para alcanzar los objetivos de política económica. El propósito es integrar las micro, pequeñas y medianas empresas en el proceso de diversificación y crecimiento productivo que se lleva a cabo en el país, impulsado por las oportunidades generadas por los tratados comerciales.

En el ámbito del diseño y la formulación de políticas se han obtenido grandes avances ya que, además de especificar sus objetivos, se implementó una estrategia que se incorporó como elemento esencial de la política macroeconómica.

b) Evolución de la estrategia

En la estrategia de ejecución se indicó desde el inicio la necesidad de definir un marco institucional para la interacción de las entidades encargadas de la promoción. De esta forma se buscaba unificar la visión estratégica de la MIPYME para definir los roles, compromisos, reglas de juego y arreglos institucionales necesarios entre los actores para cumplir con los objetivos de política.

En la estrategia de ejecución se identificó el papel de cada segmento en el cambio de la estructura empresarial con miras a incrementar la proporción de empresas dinámicas en el país. Esto permitió definir más

claramente la estrategia para atender a cada segmento de empresas y mejorar la coordinación y asignación de recursos de apoyo.

La política actual se orienta hacia el mejoramiento del desempeño de las MIPYME y busca además potenciar su participación en el libre comercio y la obtención de los beneficios derivados de este. Si bien esta estrategia mantiene la segmentación empresarial, disminuye el énfasis explícito en la necesidad de un cambio en la estructura empresarial del país y, en lugar de ello, se concentra en el mejoramiento de la competitividad, especialmente de las medianas y pequeñas empresas, con miras a su inserción en mercados externos.

Otro aspecto que ha evolucionado es el relativo al acceso a servicios de apoyo a la producción, especialmente para los negocios más pequeños. Las propuestas de política se han orientado a disminuir o eliminar los obstáculos que enfrentan los pequeños negocios en el acceso a este tipo de servicios (financieros, de capacitación e información, tecnológicos, etc.). En el inicio del proceso de formulación de políticas hubo algunas iniciativas de tratamiento preferencial a las microempresas basado en su baja escala de operación, pero estas iniciativas fueron desapareciendo en el marco de la igualdad de condiciones de acceso.

Otro aspecto en el que se ha producido evolución es el relacionado con el marco regulatorio para el funcionamiento de las empresas, en especial las de menor tamaño. Inicialmente, para promover la legalización de las empresas se enfatizaba la necesidad de reformar el sistema regulatorio, que se consideraba oneroso y lento. Este planteamiento impulsó reformas importantes, sobre todo en cuanto a la simplificación de trámites. Las propuestas de política posteriores se han orientado hacia la creación y desconcentración de los centros de trámites empresariales y, con ellas, se ha procurado relacionar la legalización de los negocios con un mayor acceso a servicios y un mejoramiento integral.

c) Propuestas institucionales

La CONAMYPE es la entidad encargada de la promoción de la MIPYME. Tiene funciones de coordinadora institucional, encargada de liderar y promover los lineamientos de la política y, al mismo tiempo, de hacer el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos de apoyo. La ejecución de la política recae en el sector privado y entidades ejecutoras nacionales y locales.

En el transcurso de los últimos ocho años, han surgido diferentes propuestas institucionales. En lo que respecta a la política industrial se ha propuesto la creación de una instancia de coordinación entre el gobierno y los industriales que les permita mantener un diálogo permanente. En

el marco de la política actual se estudia la posibilidad de una nueva estructura institucional para consolidar el desarrollo competitivo de la MIPYME (MINEC, 2007). Se consideran dos escenarios: integrar en una sola entidad el apoyo especializado a las empresas de menor porte (microempresa y autoempleo) junto con las pyme o, alternativamente, contar con dos entidades, una orientada a la microempresa y el autoempleo, y la otra dedicada a las pyme.

En lo relacionado con la modalidad de intervención, la CONAMYPE adoptó en 2001 el modelo de gestión "de tres pisos", lo que representó un cambio sustancial con respecto a la gestión tradicional de gobierno. Aunque inicialmente la adopción de este mecanismo requirió un gran esfuerzo por parte de la entidad, ha permitido la ejecución de programas y se encuentra en etapa de consolidación.

2. Evolución de la estrategia por áreas de intervención

El mejoramiento del desempeño de las MIPYME requiere la aplicación de medidas tanto en lo relacionado con el marco de política como en el diseño y ejecución de programas sectoriales. En el primer aspecto se han identificado dos áreas de intervención: la generación de espacios de debate sobre las políticas y los aspectos legales. En lo que respecta a programas sectoriales, las áreas de intervención identificadas son: promoción de mercados y exportaciones, servicios de desarrollo empresarial, servicios financieros, asociatividad, innovación y mejoramiento de calidad y nuevos emprendimientos.

a) Generación de espacios de discusión de las propuestas de política

Una parte fundamental del proceso de institucionalización y legitimación de las propuestas de política es la consulta y elaboración de propuestas junto con las bases. Las propuestas se elaboran en el ámbito técnico mediante consultas con los sectores organizados, los organismos de cooperación internacional y los proveedores de servicios. Mediante este proceso se desarrollan mecanismos de coordinación tanto entre el sector público y el privado como con entidades de cooperación internacional. Estos avances han permitido que los entes gubernamentales compartan experiencias con mecanismos de coordinación así como sensibilizar al gobierno, el sector privado y los organismos de cooperación internacional sobre la importancia de aunar esfuerzos. En el caso de El Salvador se establecieron mesas de coordinación temáticas que contaban con la participación de los principales actores en cada área. Sin embargo, este

mecanismo no ha operado de manera sistemática y carece de instrumentos de seguimiento de las acciones propuestas y de recursos efectivos que incidan en su ejecución.

Existe la necesidad de realizar consultas más abiertas que incluyan a empresarios de diferentes regiones del país. La falta de organización de las bases en los ámbitos locales y regionales y, en algunos casos, su falta de capacidad organizativa y técnica, limita su capacidad de presentar propuestas y participar en la formulación de políticas. Otro aspecto que limita la posibilidad de una participación más amplia es la centralización relativa de los programas, que hace que los clientes regionales tengan menos posibilidades de participar en el diseño y seguimiento de estos. La nueva estrategia de descentralización de servicios puede reducir el efecto de esta limitación.

Las entidades de cooperación internacional, por su parte, tienen gran incidencia en el apoyo a la MIPYME y en la generación de consenso entre los diferentes actores. Aunque la coordinación se realiza principalmente por medio de comités y mesas temáticas, algunos organismos de cooperación mantienen sus propias agendas, lo que contribuye a la dispersión de proyectos y recursos. Debido a esto a menudo los empresarios reciben apoyo directo de más de una entidad de cooperación.

En los primeros años de la década de 2000 se registró un vacío en la estrategia de comunicación del sector público de las MIPYME con los clientes y otros actores. En consecuencia, cambios como la reorientación, cancelación o apertura de programas, que se debían a las lecciones aprendidas en su ejecución, eran percibidos por el sector privado como cambios aislados y caprichosos. A mediados de la década, se dio mayor importancia a la generación y difusión de información relacionada con políticas y programas. Aún existe el desafío de establecer canales de doble vía para la comunicación con los clientes y el público en general. La estrategia de descentralización de servicios mediante los centros de desarrollo de negocios es un paso en ese sentido. El establecimiento de estos canales facilitaría la realización de acuerdos con el sector privado y daría una mayor credibilidad a los programas de apoyo a la MIPYME.

Asimismo, algunos organismos de cooperación suplen las limitaciones de gestión que se observan en las distintas entidades nacionales y locales con estructuras paralelas que contribuyen a la dispersión de esfuerzos y a un mayor debilitamiento de las capacidades locales. En otros casos las entidades de cooperación internacional administran conjuntamente los programas, lo que redunda en un mayor número de trámites y resta agilidad al manejo de estos.

La generación de espacios de discusión y participación se extiende al ámbito local, tanto público como privado. La creación de mecanismos de articulación con las regiones permite conocer sus experiencias y necesidades, lo que contribuye a mejorar la formulación y ejecución de la política. Es necesario incorporar el tema de la MIPYME como un aspecto central de estas iniciativas de desarrollo productivo territorial. En concreto, se deben desarrollar modelos donde la ayuda del gobierno nacional y de los organismos de cooperación internacional fortalezca las capacidades y la institucionalidad territorial. La apropiación de la política podría realizarse por medio de alianzas entre las entidades regionales (públicas, privadas, tecnológicas y universitarias) con apoyo del gobierno nacional en lo que respecta a la gestión del conocimiento y las buenas prácticas. Esto implica que, a nivel territorial, el gobierno nacional promueva e invierta recursos en la transferencia de conocimientos aplicados y buenas prácticas como una contribución a la generación de capital humano que redunde en una mayor autonomía de las regiones.

b) Aspectos legales

Una de las principales dificultades en la relación de las MIPYME con el Estado es el cumplimiento de trámites administrativos y pagos requeridos para el inicio y funcionamiento de los negocios. Con el fin de disminuir los costos monetarios y de tiempo asociados al cumplimiento de estos requisitos, El Salvador estableció una ventanilla única para la realización de los trámites, que centraliza la recolección de la documentación necesaria de manera que el empresario no tenga que acudir a diferentes oficinas, aunque esto no reduce necesariamente la duración de los procesos.

En términos más generales, no resulta claro que la simplificación de los procedimientos regulatorios tenga efectos en los índices de formalidad ya que, por una parte, los beneficios de la formalización no están claramente expresados y, por otra, dicho proceso implica responsabilidades tributarias y pagos que pueden poner en riesgo la viabilidad del negocio, especialmente en los primeros años de funcionamiento. Sería conveniente que los programas de formalización hicieran más visibles sus beneficios en lo que respecta al acceso a servicios de apoyo que contribuyen al mejoramiento de la competitividad de las empresas. La gradualidad del proceso de formalización es también un elemento fundamental en el incremento de los índices de formalidad y se convierte en un reto desde el punto de vista de las políticas en los próximos años.

Otro aspecto identificado como limitación al desarrollo de la MIPYME es el relacionado con la falta de competencia interna, debido a la gran influencia en los mercados de pocas empresas distribuidoras y mayoristas, lo que constituye un obstáculo para la competencia, la entrada de nuevas empresas y la capacidad de negociación de las MIPYME. En

El Salvador se aprobó la ley de competencia, que prohíbe la realización de cualquier tipo de acuerdo entre agentes económicos que limite la competencia. La ley específicamente incluye entre las modalidades anticompetitivas los acuerdos entre competidores para fijar precios u otras condiciones de compra, la limitación en las cantidades de producción y la división del mercado. Incluye además prácticas anticompetitivas entre no competidores, como la concertación, la venta condicionada a la adquisición de otros productos y la exclusión de otros proveedores. Sin embargo, esta legislación se encuentra aún en proceso de reglamentación.

c) Financiamiento de las MIPYME

La información disponible sobre las MYPE indica que, en 2004, el 63% de estas empresas no recibió financiamiento de fuentes formales ni informales. La misma evidencia muestra que el acceso y las principales fuentes de financiamiento varían de acuerdo al tamaño de la empresa y al segmento empresarial al que pertenece. En efecto, como se observa en el cuadro VI.9, mientras que entre el 23% y el 27% de las empresas de subsistencia I y II informan haber recibido financiamiento en el último año, este porcentaje asciende a entre el 40% y el 50% en el caso de las microempresas de acumulación y las pequeñas empresas. En el cuadro VI.9 también se observa que los bancos representan la fuente más importante de financiamiento para una alta proporción de microempresas de acumulación y pequeñas empresas. Otras fuentes importantes para estos segmentos del mercado son los proveedores, las cooperativas y la Financiera Calpiá, hoy Banco ProCredit (CONAMYPE, 2006a).

Cuadro VI.9
PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES POR TIPO DE EMPRESA, 2004
(En porcentajes)

	Tipo de empresa					
	Subsistencia I	Subsistencia II	Acumulación simple	Acumulación ampliada	Pequeña empresa	Total
No ha recibido	67,9	61,4	48,9	38,7	47,2	63,5
Préstamos de familiares	3,9	4,0	2,7	5,5	2,6	3,8
Prestamistas	2,7	3,3	2,6	6,0	0,3	2,9
Bancos	2,9	6,0	14,6	17,8	22,1	5,4
Financiera Calpiá	2,3	3,6	6,8	3,8	1,8	3,0
Cooperativas	2,4	3,3	5,1	0,9	5,0	2,9
Organizaciones no gubernamentales	1,1	1,7	0,9		1,9	1,3
Bancos comunales	1,0	0,9	1,2			0,9
Proveedores	2,5	3,0	5,1	12,0	8,6	3,1
Remesas	1,5	1,4	1,4	3,1	0,4	1,5
Otros	11,8	11,4	10,9	12,3	10,1	11,5

Fuente: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), "Estudio de trabajadores por cuenta propia y del sector de las MYPE en El Salvador, 2004", San Salvador, noviembre de 2006.

Por otra parte, hay evidencia de que las empresas localizadas en zonas urbanas tienen mayor acceso al financiamiento que las localizadas en zonas rurales. Los bancos, prestamistas y cooperativas tienen un alcance más limitado en zonas rurales.

Es importante señalar que la industria manufacturera es el sector con menor acceso a financiamiento, mientras que el comercio aparece como el sector con mayor acceso. En efecto, cerca del 30% de las empresas dedicadas al comercio tuvo acceso a crédito, mientras que esta proporción es apenas superior al 14% en el caso de las empresas manufactureras. En las actividades de servicios y de restaurantes y hoteles, alrededor del 22% de las empresas tuvo acceso a crédito.

Existe una gran diferencia en cuanto al acceso a financiamiento entre las empresas formales y las informales[9]. Mientras que el 36% de las empresas de mayor índice de formalidad tuvieron acceso a financiamiento, este porcentaje solo llega al 22% en el caso de las empresas informales. Como es de esperarse, los bancos muestran la mayor diferencia como fuente principal de financiamiento entre las empresas formales e informales. Mientras que cerca del 20% de las empresas formales declararon que su principal fuente de financiamiento el año anterior habían sido los bancos, menos del 4% de las empresas informales hizo referencia a esta misma fuente.

Por otra parte, en junio de 2007 se estimaba que la cartera colocada por las 92 instituciones que financian las actividades de la MYPE y el sector informal era de alrededor de 700 millones de dólares, con 348.000 clientes, a los que, en promedio, se habían otorgado créditos de alrededor de 2.000 dólares cada uno. Por su parte, en 2004 se estimaba una cartera de alrededor de 530 millones de dólares, con un número de clientes cercano a los 340.000, lo que arrojaba un crédito promedio de 1.565 dólares cada uno (*Revista Microenfoque*, 2007).

Desde principios de la década pasada, el Estado y los organismos de cooperación internacional han contribuido al fortalecimiento de las entidades financieras, reguladas y no reguladas, mediante programas de apoyo financiero y técnico encaminados a fortalecer y adecuar los servicios financieros para las microempresas. En consecuencia, se han generado cambios institucionales favorables para el desarrollo de las microfinanzas en el país y algunas entidades financieras especializadas en este segmento han mostrado que son viables para operar en la intermediación de recursos para microempresarios. También se ha demostrado que este segmento no es más riesgoso que otros si se invierten los recursos suficientes para estudiar, adaptar y desarrollar las tecnologías adecuadas.

[9] En este análisis se definen como formales las empresas que llevan contabilidad formal y tienen registro de IVA, e informales las que no cumplen ninguna de estas dos condiciones.

Con respecto al destino de los créditos, la información existente indica que la gran mayoría de los créditos a los microempresarios se destinan a la compra de insumos (entre el 60% y el 80%), seguidos muy de lejos por la compra de maquinaria (entre el 5% y el 13%), el pago de deudas (entre el 1% y el 10%) y la compra o reparación de locales (entre el 1% y el 6%) (CONAMYPE, 2004).

De acuerdo con lo presentado por la CONAMYPE (2006b), las principales deficiencias del sistema financiero al servicio de la MIPYME salvadoreña son: i) rezago en la cobertura del microcrédito en las zonas rurales; ii) limitada variedad de productos financieros en el mercado, y iii) baja especialización en productos financieros destinados a las pyme y las empresas en crecimiento. Como se mencionó anteriormente, estas empresas son las que pueden tener un impacto notable en el cambio de la estructura productiva del país y la generación de ingreso y empleo, por lo que resulta de particular importancia atender su demanda. En El Salvador es frecuente que las microempresas de acumulación y las pyme crezcan mediante el uso de créditos comerciales respaldados con garantías de patrimonio personal, en ausencia de otros mecanismos financieros.

Uno de los esfuerzos que tiene mayores perspectivas es la reconversión del Banco Hipotecario en una entidad especializada en atención integral a las pyme. Esta iniciativa, conocida como Banca pyme, se basa en una estrategia que consta de cuatro pilares esenciales: i) conocimiento del cliente y de la cadena productiva en la que opera para establecer su capacidad de pago, su potencial y los requisitos tanto financieros como de asesoría; ii) establecimiento de una relación personalizada y de largo plazo a fin de ofrecer al cliente productos diferenciados y ajustados a su actividad; iii) aplicación de un enfoque de servicios que ofrezca diversos productos financieros adecuados a los requisitos en cuanto a capital de trabajo, reconversión industrial, asociatividad, mejoramiento administrativo, mejoramiento de la calidad y capital de riesgo, y iv) establecimiento de alianzas estratégicas con los proveedores de servicios de desarrollo empresarial y tecnológico, los programas de gobierno y las entidades de cooperación internacional, para dar respuesta a las distintas exigencias de las empresas.

Otro tema de trascendencia en materia de financiamiento es la diversificación de los servicios financieros. Un número muy bajo de proyectos de MIPYME tienen acceso a financiamiento y se percibe que hay una oferta de proyectos rentables cuyos requisitos no son atendidos por entidades bancarias o no bancarias. No está claro por qué existen empresarios con proyectos viables que no encuentran financiamiento, al tiempo que las entidades financieras no encuentran proyectos que financiar. Es indispensable invertir recursos públicos y de organismos de

cooperación para corregir el funcionamiento imperfecto del mercado y verificar si existe un mercado rentable para nuevos productos financieros. El desafío más importante a este respecto consiste en profundizar el análisis de la demanda efectiva y las necesidades de financiamiento de proyectos viables, algunos de los que han surgido como resultado de programas de apoyo a la MIPYME.

d) Servicios de desarrollo empresarial

El desempeño de los servicios de desarrollo empresarial es bastante limitado debido a fallas de mercado que impiden su adecuado funcionamiento (CONAMYPE, 2006b). En cuanto a los problemas de oferta, se observa que existe falta de información sobre los servicios de desarrollo empresarial que requiere la empresa. Por su parte, los proveedores de servicios están orientados a generar diagnósticos empresariales más que cambios productivos en la empresa, lo que dificulta al empresario la apreciación de los beneficios del servicio. Además, no existen incentivos para la innovación en metodologías dada la baja capacidad de compra de los empresarios y las dificultades para proteger los derechos de las innovaciones. Por el lado de la demanda, las limitaciones se refieren a la ausencia de información sobre los servicios de desarrollo empresarial disponibles en el mercado y la falta de experiencia de los empresarios para contratar servicios.

Desde el año 2001 la CONAMYPE ha trabajado en el diseño de instrumentos de demanda que desarrollen el mercado de servicios de desarrollo empresarial. El Bonomype y el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) son ejemplos de estas iniciativas. A través del Bonomype, la CONAMYPE subsidió la capacitación de más de 3.500 microempresas en seis departamentos. La experiencia adquirida se podría utilizar para atender principalmente a los microempresas de subsistencia en combinación con la profundización del microcrédito para este segmento. El instrumento de los bonos también es utilizado por el programa de apoyo a emprendedores.

En 2007 se brindó atención mediante el FAT a alrededor de 1.400 empresarios, principalmente de microempresas de acumulación y pequeñas empresas, tanto en forma individual como asociativa, en comparación con las 800 empresas atendidas en 2004. Sin embargo, la tendencia creciente se vio interrumpida en 2006 cuando, por falta de recursos, solo recibieron atención 600 empresarios[10].

[10] En el siguiente capítulo se describen con más detalle los instrumentos Bonomype y FAT.

e) Promoción de mercados para la MIPYME

Según información de 2004, los principales clientes del 70% de las MYPE están ubicados en el mismo barrio o cantón donde se localiza el negocio. Por su parte, el 14% de las pequeñas y medianas empresas (pyme) exportaban en 2002 y el 8% de las que no exportaban estaban interesadas en hacerlo[11]. Por esa razón, la necesidad de ampliar y diversificar los mercados para las empresas salvadoreñas es uno de los aspectos que mayor atención recibe entre los participantes en la definición de políticas.

Se ha observado una relación directa entre el tamaño de las empresas y el alcance de los mercados que atienden. Esto significa que, para lograr crecimientos significativos de las empresas se deben ampliar sus mercados o redireccionar sus productos hacia mercados con mayor dinámica. Entre estos figuran:

- El mercado externo, donde se identifican tanto el potencial del mercado de los salvadoreños en el exterior como el mercado de exportaciones salvadoreñas que puedan tener demanda en países desarrollados, principalmente en América del Norte, Europa y el Japón, y los mercados de otros países centroamericanos y latinoamericanos. En vista de que la estrategia de política económica de El Salvador se basa en el aprovechamiento de oportunidades generadas por los tratados de libre comercio, las MIPYME se enfrentan a la necesidad de fortalecer su capacidad negociadora tanto a nivel individual como sectorial.
- Mercados internos de segmentos de ingresos medios y altos que exigen productos y servicios de mayor calidad.
- Productos y servicios relacionados con proyectos de desarrollo territorial e infraestructura, en especial los identificados en los sectores agroindustrial y de turismo, y productos y servicios relacionados con la infraestructura portuaria.
- Productos y servicios que necesitan las entidades públicas. Muchos de estos bienes y servicios podrían ser provistos por MIPYME, sin embargo, la legislación de contrataciones públicas establece condiciones específicas de precios, estándares de calidad y garantías de protección al comprador, que van más allá del alcance de las MIPYME. Existen otras condiciones de las compras públicas, relacionadas con los cortos períodos para la presentación de ofertas, altos volúmenes, servicios requeridos y plazos de pago, que dificultan la participación de

[11] La información sobre las MYPE se basa en CONAMYPE (2005b) y la de las pyme, en Martínez y Beltrán (2002).

las MIPYME. En la actualidad el MINEC y la CONAMYPE están iniciando la ejecución de un programa de apoyo a la MIPYME en materia de compras gubernamentales con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

f) Asociatividad

Las empresas de menor tamaño se caracterizan por actuar en forma individual, lo que limita sus posibilidades de acceso a recursos (monetarios, técnicos y de información, entre otros) y de solucionar problemas que sobrepasen su capacidad individual. Aunque las principales razones para no formar parte de actividades asociativas son la desconfianza entre los empresarios y la falta de convencimiento sobre los beneficios de la participación en procesos asociativos, los que participan en dichos procesos reconocen que han obtenido beneficios en materia de visibilidad, acceso a mercados, mayores ventas y mejora de la calidad de sus productos.

Aunque el concepto de asociatividad se ha discutido en El Salvador durante los últimos años, las experiencias concretas son relativamente recientes. No obstante, en la actualidad existen múltiples programas de asociatividad donde participa un número importante de entidades, principalmente privadas, que reciben recursos públicos y de los organismos de cooperación. Mediante estas experiencias se han creado grupos asociativos que han realizado acciones conjuntas y tienen distintos niveles de consolidación. Durante 2007, la CONAMYPE promovió diversas actividades asociativas que van desde la sensibilización y generación de capacidades en productores de diferentes localidades, hasta la consolidación de grupos y ejecución de proyectos productivos. También trabajó, en coordinación con la Comisión Nacional de Desarrollo, en grupos asociativos con 203 productores, principalmente en los sectores agroindustrial y de turismo. Asimismo, a través del FAT, financió 60 grupos asociativos, con los que obtuvo resultados consistentes en mejoras competitivas, incremento de las ventas y aumento del empleo.

En estas experiencias se observa que los grupos son muy heterogéneos, tanto en su dinámica como en sus resultados. Esto pone de relieve la necesidad de flexibilizar los modelos de apoyo a la conformación y desarrollo de grupos asociativos para que se ajusten a los diferentes perfiles de los participantes.

Las experiencias muestran además que, a medida que los grupos y sus empresas van evolucionando, encuentran dificultades en el proceso de transición de la etapa de motivación, consolidación y elaboración de planes de negocios a la etapa de ejecución. En particular, se observa que el apoyo a estos grupos y las competencias que se requieren en las

diferentes etapas deben ir cambiando, de un perfil de motivación en las etapas iniciales, a un perfil de gerencia en las etapas avanzadas del proceso. Al mismo tiempo, es importante incorporar en las metodologías de apoyo el fortalecimiento gradual de la capacidad de autodeterminación y negociación del grupo, de modo que se reduzca la dependencia externa sin que esto afecte la dinámica del grupo.

Por último, los grupos que llegan a la etapa de ejecución requieren inversiones para desarrollar los planes de negocios elaborados con el apoyo de los diferentes programas. Mientras no se supere esta limitación, los logros concretos de los esfuerzos de asociatividad seguirán siendo restringidos.

g) Innovación tecnológica

En El Salvador las empresas, y particularmente las MIPYME, enfrentan grandes limitaciones con respecto al acceso a nuevas tecnologías y su adopción, a pesar del reconocimiento del impacto positivo que tiene la innovación tecnológica en el mejoramiento de su productividad y competitividad, así como en la generación de nuevos negocios en actividades no tradicionales. El bajo índice de adopción tecnológica se debe, en parte, a la naturaleza misma de la innovación, que requiere inversiones costosas y largos períodos de experimentación, por lo que el sector privado no encuentra suficientes incentivos para realizar esta inversión.

El sector público tiene un importante papel en el desarrollo de la ciencia y la tecnología ya que la ley de creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) asignó a esta institución el objetivo general de formular y dirigir la política nacional de desarrollo científico y tecnológico. Esta entidad elaboró un documento con los lineamientos de una política nacional de ciencia y tecnología, que no ha sido aplicada. El CONACYT tiene grandes limitaciones de recursos y se ha especializado en los rubros de normalización, metrología y algunos aspectos relacionados con la calidad.

Salvo algunas experiencias sectoriales, en la actualidad existe aún un gran vacío en la cooperación entre la empresa privada, las entidades estatales y los investigadores de las universidades para poner en marcha esfuerzos de investigación y desarrollo con miras a mejorar la competitividad de las empresas.

En el sector agroindustrial existen experiencias interesantes que podrían aplicarse a otros sectores con el objeto de generar un proceso de innovación e impulsar la transformación productiva que el país requiere. El programa del Sistema Nacional de Alianzas para la Innovación Tecnológica (SINALIT), dirigido a desarrollar y fortalecer alianzas estratégicas entre los sectores público y privado a fin de promover la

innovación tecnológica en cadenas productivas en mercados dinámicos, procura estimular las respuestas tecnológicas de las universidades y centros de investigación ante las necesidades de los empresarios que buscan el aprovechamiento de oportunidades de negocios. En el marco de esta experiencia se destaca, por una parte, la participación activa de los diferentes actores y, por otra, el ámbito territorial donde se toman las decisiones sobre las prioridades y la selección de proyectos.

h) Cultura empresarial y nuevos emprendimientos

Esta área de acción es fundamental para generar un cambio significativo en la estructura productiva, sustentado en la ampliación de la base empresarial, sobre todo en lo que respecta a nuevos emprendimientos orientados a mercados de rápido crecimiento.

En El Salvador existen instituciones que poseen la vocación y la sensibilidad necesarias para brindar apoyo al proceso empresarial. Muchas de esas instituciones ya han tenido experiencias concretas en este campo. Se trata de iniciativas recientes, principalmente del sector privado, que carecen de coordinación y cuya acción se concentra en un pequeño grupo, lo que limita su impacto agregado. Existe un semillero de proyectos elaborados por empresarios que han participado en procesos de capacitación y concursos en los últimos cinco años, que a corto plazo pueden convertirse en iniciativas merecedoras de apoyo.

En 2007 el Ministerio de Economía dio inicio al Programa Nacional de Emprendedores. Este programa contempla: i) la creación de un entorno favorable para el establecimiento de empresas mediante la celebración de eventos y conferencias de sensibilización y la mejora de las capacidades docentes de universidades e institutos técnicos; ii) la prestación de servicios integrales a empresarios, como los de realización de diagnósticos, asesoría legal, capacitación, asistencia técnica, provisión de capital generador y vinculación crediticia; iii) apoyo a los proveedores con miras al desarrollo de servicios especializados para la MIPYME, y iv) diseño y puesta en marcha de una incubadora de empresas.

D. Estructura y programas del sistema de apoyo a la mipyme

La promoción y apoyo de la micro, pequeña y mediana empresa es responsabilidad del Ministerio de Economía (MINEC). La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) es una entidad adscrita al MINEC que tiene como misión proponer, promover, facilitar

y coordinar la ejecución de políticas, estrategias, programas y acciones para el desarrollo integral de las microempresas y pequeñas empresas. Es importante señalar que en El Salvador los organismos de cooperación internacional tradicionalmente han participado en el financiamiento del diseño y ejecución de políticas y programas de apoyo a las MIPYME. También el sector privado participa en el diseño y ejecución de varios de los programas.

1. Ministerio de Economía (MINEC)

La labor del Ministerio de Economía abarca tres áreas principales: expansión y diversificación de mercados, funcionamiento de mercados y fomento productivo y capacidades empresariales. Cada área cuenta con direcciones especializadas. La promoción y apoyo a la MIPYME está especialmente ligada al área de fomento productivo y capacidades empresariales. En particular, la Dirección de Competitividad Empresarial orienta sus esfuerzos al desarrollo de los diferentes sectores productivos.

El objetivo de esta Dirección es investigar y analizar las condiciones de oferta y demanda de productos y servicios salvadoreños, así como los elementos críticos de la competitividad, que dificultan un mejor aprovechamiento de las oportunidades comerciales. También tiene como propósito difundir los resultados al sector privado y público e impulsar acciones para el aprovechamiento de los instrumentos de apoyo existentes para el fortalecimiento de las cadenas productivas y para el incremento de la competitividad de los sectores. La Dirección tiene dos áreas de gestión: inteligencia competitiva y encadenamientos productivos.

2. Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)

La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) fue creada en 1996 como una institución adscrita a la Vicepresidencia de la República[12]. En 1999, pasó a formar parte del Ministerio de Economía para contribuir al desarrollo de las micro y pequeñas empresas en el marco de los planes de desarrollo económico del país.

[12] Para obtener información más reciente sobre los programas implementados por la CONAMYPE, se puede consultar la página web [en línea] http://www.conaMYPE.gob.sv/.

El sistema de apoyo cuenta con una amplia participación de organizaciones no gubernamentales, fundaciones, gremios empresariales, representantes de programas, organismos de cooperación internacional y empresarios.

El presupuesto de la entidad se ha incrementado en los últimos ocho años de alrededor de 1 millón de dólares en 2000 a 2,7 millones de dólares en 2003 y a 6,6 millones de dólares en 2006 (véase el cuadro VI.10). Este aumento de recursos financieros se corresponde con un fortalecimiento técnico y de la infraestructura de la entidad. Una característica institucional importante de la CONAMYPE es que la mayoría de sus cuadros directivos han estado vinculados a la entidad al menos durante cinco años. Esto ha permitido una acumulación de experiencia que constituye una gran fortaleza institucional. Sin embargo, gran parte de la experiencia acumulada no ha sido documentada, por lo que existe un gran riesgo de pérdida de memoria institucional. Al reconocer este riesgo, la CONAMYPE enfatizó la mejora en la sistematización y documentación de los programas en el plan operativo de 2008.

Cuadro VI.10
CONAMYPE: EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO Y PERSONAL OCUPADO, 1999-2006
(En miles de dólares)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Empleados	12	21	23	30	33	37	41	41
Presupuesto[a]	727	1 025	2 066	2 541	2 697	3 615	2 838	6 680

Fuente: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).
[a] Presupuesto total aprobado.

a) Objetivos de la CONAMYPE

Los objetivos de la Comisión con relación a las MYPE son:

- Contar con un marco normativo y conceptual de desarrollo de las empresas y de las instituciones que apoyan al sector.
- Facilitar, mejorar y dinamizar el acceso a servicios calificados de desarrollo empresarial.
- Posibilitar y promover los mecanismos de acceso al crédito.
- Fomentar la asociatividad productiva como una estrategia para mejorar la competitividad.
- Difundir la información relativa al sistema de apoyo.

b) Organización institucional

En el ámbito organizativo, la CONAMYPE está conformada por tres niveles: normativo, ejecutivo y operativo. La orientación y seguimiento estratégicos de la entidad dependen de una comisión presidida por el Ministro de Economía e integrada por representantes de organizaciones no gubernamentales, organizaciones gremiales del sector, representantes de programas nacionales de apoyo y un miembro designado por el Presidente de la República. A nivel ejecutivo, la CONAMYPE tiene una dirección, una subdirección y cinco gerencias que se ocupan de: i) el entorno empresarial; ii) la cultura empresarial; iii) los servicios empresariales; iv) el Fondo de Asistencia Técnica, y v) una gerencia administrativa. A nivel operativo, los técnicos de la entidad ejecutan los programas junto con instituciones privadas que operan y administran los instrumentos de apoyo a las MYPE, constituyéndose en ventanillas operadoras de servicios.

c) Recursos financieros y humanos

Si bien el presupuesto de la entidad ha aumentado significativamente, es necesario señalar que presenta amplias fluctuaciones debido a la elevada participación de fuentes externas (véase el cuadro VI.10)[13]. A pesar del esfuerzo del gobierno, la CONAMYPE aún no cuenta con suficientes recursos propios y del presupuesto nacional para sus programas, por lo que su efectividad en la ejecución de programas y proyectos seguirá dependiendo de los recursos de la cooperación internacional. Los años de mayor incremento en el presupuesto corresponden al inicio de un programa de cooperación y los años de disminución corresponden a períodos de terminación de los programas, como ocurrió en 2005. Un marcado incremento del presupuesto en los años 2006 y 2007 coincide con el inicio de un proyecto de cooperación con la Unión Europea.

Esta amplia variación en la disponibilidad de fondos afecta tanto la continuidad de los programas como la posibilidad de atraer nuevos recursos. En algunos casos, esto genera incertidumbre entre los operadores de programas y empresarios, lo que acarrea consecuencias negativas, especialmente en programas cuyo éxito depende de que el sector privado o los proveedores de servicios inviertan recursos en ellos.

La CONAMYPE ha incrementado gradualmente el personal permanente. Después de haber tenido varias estructuras organizativas, en la actualidad cuenta con 41 empleados. Según la información disponible

[13] Por ejemplo, en 2006 el 58% del presupuesto de la entidad provenía de los organismos de cooperación internacional.

para 2006, el 23% del presupuesto aprobado se dedicó al funcionamiento de la entidad, siendo su principal rubro el de la remuneración al personal (véase el cuadro VI.11). Como se indicó anteriormente, el presupuesto de la CONAMYPE varía de acuerdo con la fuente de financiamiento, por lo que este porcentaje varía con el presupuesto total. Es importante destacar la estabilidad de los cargos de los integrantes del consejo directivo, ya que es superior a la que normalmente se registra en entidades similares.

Cuadro VI.11
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LA CONAMYPE, 2006 [a]

Funcionamiento de la entidad	23
Presupuesto para programas	77

Fuente: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), "Plan operativo anual", San Salvador, 2006,

[a] Como porcentaje del presupuesto total aprobado.

En los últimos 10 años, la CONAMYPE ha generado un importante activo de conocimientos de la gestión de programas tanto en las áreas estratégicas sobre las que ha trabajado desde el inicio como en nuevas áreas de incorporación reciente, como las de compras públicas e informalidad. Dada la importancia de este conocimiento adquirido, la CONAMYPE ha comenzado a sistematizarlo y esto le permitirá, como institución, aprender de sus experiencias, evitar errores y difundir los procedimientos exitosos, lo que se reflejará en un mayor impacto de su gestión.

d) Principales programas de la entidad

La CONAMYPE identificó seis áreas estratégicas como pilares para el logro de su objetivo: i) institucional y legal; ii) financiera; iii) servicios de desarrollo empresarial; iv) promoción de mercados; v) asociatividad, y vi) cultura empresarial. Dentro de estas áreas, la CONAMYPE coordina, ejecuta, administra y supervisa múltiples programas. A continuación se presenta una breve descripción de tres de los principales programas.

i) Bonomype

Este programa se creó con el objetivo de fomentar el desarrollo del mercado de servicios de capacitación y asistencia técnica en el sector microempresarial, con miras a contribuir en forma sostenible al mejoramiento de su competitividad y productividad. El programa tiene un enfoque basado en la demanda y uno de sus elementos es el cofinanciamiento por parte del empresario. La operatividad del sistema hace que este elija tanto el tipo de servicios como el proveedor, lo que permite una participación activa del empresario y constituye un incentivo para mejorar la calidad y la pertinencia de la oferta.

Bonomype consiste en entregar bonos canjeables por servicios de capacitación y asistencia técnica en forma directa a los empresarios, quienes deciden libremente la institución y el tipo de servicios que mejor se ajustan a sus necesidades dentro de una lista de proveedores calificados. El bono tiene un valor fijo y cubre el 75% del costo del servicio (capacitación o asistencia técnica), mientras que el empresario aporta el 25%.

El programa está dirigido a empresarios y trabajadores de microempresas de 1 a 10 empleados en los sectores industrial, comercial y de servicios. Los bonos se asignan según el número de empleados. Las empresas que tienen entre 1 y 4 empleados pueden obtener hasta 40 bonos; las que tienen entre 5 y 10 empleados pueden recibir hasta 80 bonos. El programa comenzó en 2001 y tuvo una duración de cinco años, período en el que recibieron atención 4.131 microempresas. El monto de proyecto fue de 1.275.000 dólares. La operación dejó lecciones importantes. En lo que respecta a la ejecución, el mecanismo facilitó el apoyo a empresarios de áreas rurales que generalmente no tienen acceso a servicios de desarrollo empresarial. Por otra parte, se observó que la articulación de roles entre los organismos de cooperación, las entidades estatales y una entidad privada con credibilidad proyecta una imagen favorable en los empresarios. En lo que respecta a la planificación, se concluyó que en mercados deprimidos como los de servicios de desarrollo empresarial se deben prever intervenciones de mayor duración debido a que estos pueden necesitar un período de tiempo mayor para ser sostenibles. Otra lección se refiere a los beneficios administrativos que se obtienen al establecerse un procedimiento unificado para la gestión de las diferentes fuentes de financiamiento. La experiencia obtenida con el programa Bonomype se utilizó en el diseño de bonos para apoyar el desarrollo de nuevos emprendimientos.

ii) Fondo de Asistencia Técnica (FAT)

El Fondo de Asistencia Técnica (FAT) es el principal mecanismo de apoyo a las MIPYME en El Salvador. El FAT es un programa basado en la demanda, que pretende desarrollar el mercado de servicios de desarrollo empresarial especializado en las MIPYME con el propósito ulterior de mejorar la competitividad de las empresas. El diseño del FAT responde a la necesidad de superar las fallas presentes en el mercado de servicios de desarrollo empresarial destinados a las MIPYME.

En el caso de los servicios de desarrollo empresarial en El Salvador y en la mayoría de los países de América Latina, existen diferencias en el mercado que se manifiestan en niveles muy bajos de utilización de los servicios por parte de las MIPYME, una calidad heterogénea y relativamente baja de los servicios ofrecidos y limitaciones en la variedad de servicios disponibles frente a las múltiples exigencias y necesidades de las empresas con miras a aumentar su competitividad.

Los programas del FAT están orientados a subsanar las limitaciones de oferta y de demanda para que el demandante y el proveedor puedan desempeñar su labor más eficientemente y, en consecuencia, mejorar el funcionamiento del mercado de servicios de desarrollo empresarial. El eje central de la estrategia es el fortalecimiento de la demanda, que se complementa con un redireccionamiento de la oferta hacia las necesidades de los empresarios. La estrategia de los programas del FAT consiste en: a) otorgar un subsidio directo y parcial al empresario para cubrir el costo de los servicios de desarrollo empresarial, correspondiente al 80% de la asistencia técnica mientras que el empresario cubre el 20% restante; b) proporcionar a los empresarios información relacionada con los servicios de desarrollo empresarial, los posibles proveedores y la calidad de los servicios, así como brindarles instrumentos para que puedan calificar y monitorear los servicios que reciben, y c) generar incentivos para que la oferta responda adecuadamente a la demanda, por ejemplo, montar un sistema de acreditación de proveedores de servicios de desarrollo empresarial y capacitarlos, supervisar la prestación de servicios, proveer información sobre las necesidades de los demandantes y sancionar a proveedores y empresarios que usen los programas en forma fraudulenta.

Mediante esta estrategia, los programas del FAT entrenan a los empresarios en contratar y monitorear los servicios de desarrollo empresarial disponibles en el mercado y evaluar su calidad. A través del subsidio se espera potenciar la demanda efectiva de estos servicios por parte de las MIPYME y, a la vez, consolidar proveedores de servicios de calidad. Se espera que el subsidio sea suficiente para reducir su costo e incentivar la contratación de servicios de desarrollo empresarial. El aumento en la demanda efectiva que debería producir el subsidio, acompañado de un sistema de registro y calificación, incentivaría a los proveedores de servicios para desarrollar y mejorar sus productos especializados en el segmento de las MIPYME. Además, uno de los programas del FAT está dirigido a apoyar a los proveedores para mejorar los aspectos técnicos y de gestión de sus servicios, por medio de un subsidio parcial y del suministro de información sobre entidades especializadas en apoyar proveedores de servicios de desarrollo empresarial.

Una característica fundamental del FAT es que se basa en un modelo de tres pisos. El tercer piso corresponde al Gobierno de El Salvador a través de la CONAMYPE. Las funciones fundamentales de este piso son de dos tipos. Por una parte, están las funciones relacionadas directamente con los servicios de desarrollo empresarial y el funcionamiento del sistema de apoyo a las MIPYME, en el que la CONAMYPE realiza tareas de: a) difusión y promoción de los programas de servicios de desarrollo empresarial; b) gestión y provisión de fondos; c) establecimiento de regulaciones de contratación y supervisión de operadores y proveedores de servicios; d) provisión de metodologías a operadores; e) contratación de operadores;

f) establecimiento de un sistema de calificación de operadores y servicios y difusión de esta información, y g) monitoreo y evaluación del impacto. Por otra parte, entre las funciones más generales relacionadas con las políticas que afectan el funcionamiento de los negocios se encuentran: a) el diseño de políticas, estrategias y programas destinados a las MIPYME; b) el mejoramiento del entorno de negocios de las MIPYME, el marco macroeconómico, normativo e institucional; c) la asignación de recursos públicos para corregir fallas de mercado; d) la evaluación de los resultados y fomento del aprendizaje y el mejoramiento de los programas, y e) la rendición de cuentas en relación con el uso de recursos públicos.

El segundo piso corresponde a operadores o ventanillas de carácter privado o mixto. Su responsabilidad se centra en atender a las MIPYME y en la identificación y administración de los mecanismos más apropiados y transparentes para llegar a las empresas a través de las instituciones proveedoras de servicios. Las funciones fundamentales de los operadores son: a) la administración de programas; b) la información y orientación a las empresas; c) el apoyo a la calificación, registro y supervisión de proveedores de servicios y, eventualmente, su fortalecimiento; d) la vinculación de las MIPYME con los proveedores de servicios; e) la administración de la asignación de recursos; vi) el control de calidad de los servicios financiados; f) la obtención de información sobre el impacto de las acciones, y g) la contribución a la evaluación del programa.

El primer piso corresponde a dos grandes grupos: los proveedores de servicios y las MIPYME. Los proveedores de servicios deben ser sostenibles y su función fundamental consiste en ofrecer servicios de calidad, acordes a las necesidades de sus clientes, y contribuir a generar información que permita establecer el impacto de sus servicios. Existen diferentes tipos de entidades proveedoras de servicios entre las que figuran consultores, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, gremios y programas internacionales especializados en las MIPYME. Los empresarios, por su parte, deben contar con una motivación para mejorar sus empresas y negocios, aumentar sus capacidades técnicas y de gestión y emprender proyectos nuevos en los que asuman el liderazgo.

Desde que el FAT entró en funcionamiento ha tenido diferentes modalidades: individual, colectivo, asociativo e integral. En el cuadro VI.12 se presenta información relativa a los resultados obtenidos por el programa, desglosados según el número de empresas beneficiadas y servicios brindados. Aunque el FAT ha sido un programa de gran aceptación entre los empresarios, en su ejecución anual se observan grandes variaciones relacionadas con la disponibilidad de recursos. En el cuadro VI.13 se muestra la participación creciente de dos de los principales programas de la CONAMYPE, el FAT y Cultura Empresarial, en el total del presupuesto de programas de la entidad.

Cuadro VI.12
RESUMEN DE RESULTADOS DEL FONDO DE ASISTENCIA TÉCNICA, 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
Empresas beneficiadas	796	1592	565	1223
Servicios brindados	1103	1151	510	410

Fuente: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).

Cuadro VI.13
PARTICIPACIÓN DE LOS PROGRAMAS EN EL PRESUPUESTO, 2006-2008[a]

	2006	2008
Fondo de Asistencia Técnica	30,73	36,73
Cultura empresarial	9,82	17,72

Fuente: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), "Plan operativo anual", San Salvador, 2006 y 2008.

[a] Como porcentaje del presupuesto de programas.

iii) Programa Nacional de Emprendedores

El Programa Nacional de Emprendedores busca aumentar la participación de los jóvenes en la economía formal, especialmente en el sector microempresarial.

El programa, puesto en marcha en 2007 por el Ministerio de Economía, contempla diversas acciones entre las que figuran: a) incentivar la creación de empresas por jóvenes con educación técnica, técnica media y universitaria, con potencial para iniciar actividades productivas; b) incentivar la concepción y generación de nuevos negocios mediante la instalación de centros de desarrollo de negocios e incubadoras de empresas, en forma prioritaria en instituciones educativas; c) apoyar a los proveedores de servicios para que desarrollen servicios especializados en creación de empresas; d) proveer servicios integrales a emprendedores, como la realización de diagnósticos, la asesoría legal, la capacitación, la asistencia técnica, la provisión de capital semilla y la vinculación crediticia, y e) reconocer las cualidades propias del empresario exitoso mediante la participación en competencias entre emprendedores.

Los emprendedores formulan planes de negocios según parámetros de políticas y metodologías específicas de universidades, fundaciones, asociaciones, entre otros. Los planes presentados pasan a un proceso de evaluación y compiten para obtener recursos del fondo emprendedor. De esta forma, los que resulten seleccionados pueden establecer sus empresas con el apoyo financiero de líneas de crédito que se han coordinado con instituciones financieras participantes. En los casos de proyectos que generen externalidades positivas de empleo, exportación e innovación, se les apoya con capital generador. Este capital no es reembolsable, pero a cambio los emprendedores adquieren el compromiso de brindar tutorías a nuevos emprendedores.

3. Otras entidades y programas de apoyo al sector de las MIPYME

El sistema de apoyo a las MIPYME en El Salvador cuenta con un gran número de entidades de prestación de servicios. Sin embargo, los empresarios perciben deficiencias en cuanto a la atención integral de sus problemas. Con cierta frecuencia, los empresarios no encuentran soluciones específicas a sus necesidades, pierden la motivación de buscar ayuda para solucionar sus problemas y contribuyen a la percepción de que los programas (públicos o privados) no atienden sus necesidades. Desde el punto de vista de los programas, por otra parte, esto significa que empresas que podrían mostrar mejores indicadores finales de desempeño (ingreso y empleo) abandonan los programas antes de que se materialicen los beneficios. Esta situación afecta la sostenibilidad de los programas debido a que no pueden demostrar un mayor impacto a sus financiadores.

Para la preparación de este documento se identificaron 51 programas de apoyo a las MIPYME que cuentan con la participación de la CONAMYPE y otras entidades ejecutoras. Del análisis agregado de estos programas se desprenden los siguientes resultados:

- Muchos de los programas atienden a la mayoría de los segmentos de MIPYME, lo que significa que sus recursos no están orientados a un segmento específico (véase el cuadro VI.14). Dado que una alta proporción de estos programas maneja un presupuesto moderado y que su cobertura es nacional, su impacto agregado es pequeño, aunque tienen efectos positivos en la población atendida.

Cuadro VI.14
COMBINACIÓN DE SEGMENTOS DE ESPECIALIZACIÓN, 2005

	Número	Porcentaje
MIPYME	6	11,8
Mype	7	13,7
Microempresa	10	19,6
Subsistencia I y II	1	2,0
Subsistencia I	1	2,0
Subsistencia II hasta mediana	3	5,9
Microacumulación y pyme	1	2,0
Acumulación ampliada y pyme	1	2,0
Pyme	2	3,9
Mediana	1	2,0
Emprendedores sin definir segmento	16	31,4
Total válido	49	96,1
Sin especificar	2	3,9
Total	51	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).

- De los 51 programas identificados, solo seis se ubican en el tercer nivel en el esquema de tres pisos, 21 están ubicados en el segundo piso y 13 atienden directamente desde el primer piso (véase el cuadro VI.15). Además, 25 programas reciben recursos públicos y 19 programas reciben recursos de organismos de cooperación internacional. La intervención de los programas debe hacerse a través de mecanismos que, al mismo tiempo, fortalezcan a los empresarios y proveedores de servicios y consoliden el funcionamiento del mercado. Sin embargo, actualmente en la mayoría de las intervenciones desde el primer y segundo piso se utilizan mecanismos que reducen el incentivo a que las entidades privadas comprometan recursos propios para el desarrollo de servicios adecuados a los diferentes segmentos de las MIPYME. Por su parte, las intervenciones que utilizan los tres pisos son relativamente recientes en el país y su financiamiento ha sido limitado y discontinuo, por lo que no han generado suficientes incentivos para que los agentes privados interactúen en el mercado.

Cuadro VI.15
COMBINACIÓN DE MODELOS DE INTERVENCIÓN, 2005

	Número	Porcentaje
Primero y segundo	3	5,9
Primero	11	21,6
Segundo y tercero	5	9,8
Segundo	21	41,2
Tercero	6	11,8
Total válido	46	90,2
Sin especificar	5	9,8
Total	51	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).

- El financiamiento público, aunque ha ido en aumento, es limitado, discontinuo y disperso, lo que diluye su efecto y limita su impacto. Es importante señalar que la falta de continuidad en el financiamiento público contribuye a la incertidumbre y dificulta la toma de decisiones del sector privado y de las entidades de cooperación.
- De los programas de los que se obtuvo información, 11 consisten en intervenciones muy puntuales cuyos resultados no siempre se pueden reproducir. Por otra parte, algunos programas tienen un corto horizonte de tiempo, lo que no permite la creación de estructuras institucionales o genera una estructura paralela a la nacional y local.

- Sobre la base de los resultados obtenidos y la orientación de los programas, se estima que alrededor de 30 de ellos son programas de cobertura y permanencia que deberían incluirse en los esfuerzos de coordinación de una estrategia gradual de incorporación de entidades y programas. Con este proceso deberían generarse alianzas con los actores y programas que por su alcance o enfoque tengan mayor impacto. Luego se irían incorporando otros programas, a medida que se obtengan resultados y los modelos de intervención estén más desarrollados.

Con respecto a la eficiencia y la organización del sistema actual de apoyo a las MIPYME se observa que:

- En general, los diversos programas, proyectos e instrumentos han mostrado que tienen efecto en sus usuarios aunque, en conjunto, la magnitud del impacto es menor que la magnitud del desafío. El número de éxitos no es suficiente para generar un impacto agregado que se refleje en un cambio en la estructura productiva del país. Para lograr este cambio será preciso elaborar una nueva estrategia de intervención, comprometer un mayor volumen de recursos, asegurar mayor continuidad y mejorar la coordinación entre programas. Teniendo en cuenta las dificultades existentes para coordinar todos los programas, es necesario realizar alianzas con aquellos que por su incidencia y orientación sean indispensables para conseguir una intervención más integral.
- Los factores principales que limitan el impacto agregado de los múltiples esfuerzos encaminados a promover el desarrollo de las MIPYME son:
  - Falta de continuidad de los recursos públicos y de entidades de cooperación internacional comprometidos con los programas, ausencia de un enfoque de mejora continua de los instrumentos, implementación de programas sin la debida sistematización e institucionalización de las experiencias anteriores.
  - Bajo monto de los recursos invertidos y dispersión geográfica y sectorial en la ejecución.
  - Modelos discordantes de intervención con recursos públicos y de entidades de cooperación internacional; estos modelos generan distorsiones que inhiben la inversión privada en vez de complementarla.
  - Falta de una visión integral y flexible de los programas para atender las necesidades de los distintos tipos de empresas y empresarios. Los diferentes programas operan en redes independientes y los servicios que ofrecen cada una de estas redes

no son suficientes para resolver de manera rápida y sincronizada los problemas que afectan a las empresas. En general, se percibe que los programas asignan escasa prioridad a la excelencia en la atención al cliente y al estudio de sus necesidades.

  - Los programas dan poca prioridad a la implantación de sistemas de evaluación del impacto como mecanismos indispensables de gestión.
  - Bajo número de usuarios que tienen acceso a los programas debido a la limitación de los recursos, los obstáculos al acceso impuestos por los financiadores, la autoselección de los propios empresarios y la difusión deficiente.

- Bajos niveles de especialización de las entidades y programas dirigidos a segmentos de empresas y sectores de actividad económica.
- Los actuales mecanismos de intervención no contribuyen al fortalecimiento de las instituciones nacionales y presentan un bajo nivel de complementariedad con las capacidades locales. A menudo, las intervenciones de los programas que utilizan recursos nacionales o de organismos de cooperación traen como resultado la creación de organizaciones paralelas que compiten con las estructuras institucionales nacionales y locales y las debilitan.
- Aunque en el país existe alguna experiencia en cuanto a modelos de cooperación entre los niveles nacional y local, existe la necesidad vital de integrar el sistema de apoyo a la MIPYME como uno de los ejes estratégicos centrales del desarrollo productivo local. El MINEC, a través de la CONAMYPE, proyectaba en su programa operativo de 2008 una estrategia de creación y fortalecimiento de redes empresariales territoriales que hiciera posible una coordinación efectiva entre los esfuerzos locales y nacionales.
- La organización institucional actual tiene dificultades para trascender las integralidades rural-urbana, agrícola-no agrícola y multisectorial, propias de un esfuerzo productivo. El modelo de intervención que se adopte debe seguir un enfoque que permita apoyar a cualquier eslabón de la cadena productiva desde el mercado final de bienes hasta la provisión de insumos.

4. Modelo de tres pisos

La prestación de servicios de apoyo se lleva a cabo sobre la base de un modelo de tres pisos. A pesar de los avances registrados en la implementación, aún es necesario consolidarla mediante el fortalecimiento de las capacidades técnicas para que los diferentes actores (sector público,

sector privado organizado, proveedores de servicios y empresarios) puedan ejercer sus funciones de manera eficiente. En los casos en que se ha superado la fase de montaje del modelo, se evidencia la capacidad de colocar volúmenes crecientes de recursos.

Las principales dificultades que enfrenta el esquema de tres pisos son:

- Los programas, especialmente los de bonos, pueden tener dificultades para verificar la condición de ingreso de las empresas al programa, lo que propicia el acceso de usuarios no calificados. Las fallas en el sistema de acreditación de proveedores propicia la creación de incentivos que favorecen a los "cazadores de bonos". Estos problemas limitan el alcance del programa, no solo en su operación, sino en el establecimiento de una disciplina de mercado.
- Se observa también una falla en el diseño de los programas en lo que respecta a garantizar la homogeneidad de la oferta de servicios, especialmente fuera del área metropolitana de la capital.
- Se detectan vacíos en la dotación de herramientas para que los diferentes actores realicen sus actividades en forma adecuada. Debido a la participación de tantos actores en distintos procesos, se presentan problemas de visibilidad que afectan al ejecutivo y a las entidades financiadoras, con el consecuente impacto sobre la sostenibilidad.
- Muchos programas tropiezan con dificultades respecto de su institucionalización una vez que terminan los proyectos que los generaron. La incertidumbre sobre la continuidad de los programas limita las inversiones de los proveedores y el desarrollo de la demanda.

E. Evaluación del desarrollo institucional y la eficiencia de las políticas

La falta de información sectorial, de monitoreo y de evaluación del impacto es una debilidad tanto en lo relacionado con el diseño y seguimiento de la política relativa a las MIPYME como con la gestión de recursos basada en la obtención de resultados. El Salvador ha iniciado el establecimiento de un sistema de seguimiento sectorial que brindará información confiable y actualizada a fin de mejorar el proceso de toma de decisiones. Para obtener los beneficios esperados, el sistema debe consolidarse con miras a mantener la recolección periódica y la difusión permanente de

la información e institucionalizar su uso en la toma de decisiones. Por otra parte, con objeto de mejorar la gestión pública orientada al logro de resultados es necesario contar con un sistema de monitoreo y evaluación del impacto de los programas que tenga un marco conceptual común. Solo algunos programas, cuyos resultados se presentan a continuación, han hecho esfuerzos para realizar evaluaciones puntuales.

1. Evaluaciones realizadas

a) Programa Nacional de Competitividad

La evaluación del impacto del Programa Nacional de Competitividad El Salvador 2021 (PNCES) se orientó a medir la percepción de los clientes de los servicios ofrecidos por el programa relacionados con la mejora de la competitividad del país en cinco áreas: i) promoción de inversiones; ii) promoción de exportaciones; iii) asociatividad; iv) calidad, productividad e innovación y desarrollo tecnológico, y v) fortalecimiento del clima de negocios. La evaluación abarcó el período 1997-2003 (Deloitte Emerging Markets, 2004) y con ella se buscaba detectar cambios en variables cuantitativas, cambios de percepción en materia de competitividad y variaciones en las prácticas empresariales.

En la medición del impacto se tomó en cuenta la opinión de tres tipos de usuarios: los clientes directos del PNCES (empresas y empresarios), los beneficiarios indirectos (instituciones educativas o fundaciones privadas) y el sector gubernamental. En el ámbito de las políticas macroeconómicas la evaluación señaló grandes avances, principalmente en lo relacionado con la estabilización económica. La mejora del marco competitivo de las empresas, sin embargo, no se tradujo en mejoras en los índices microeconómicos de competitividad.

El estudio señaló áreas importantes del modelo de competitividad que no recibían una atención adecuada, como la capacitación y formación para el trabajo, la formación de una cultura de la calidad en el país y en sus empresas y la instalación de un sistema científico y tecnológico que permitiera a las empresas acceder a estratos superiores en las cadenas de valor y tecnológica. El Ministerio de Economía está trabajando en estos aspectos con el apoyo de la Unión Europea.

Con respecto a los programas de apoyo a inversiones, fomento de las exportaciones y asociatividad, se encontró que no eran conocidos por la mayoría de las empresas, aunque existía una percepción positiva en los empresarios atendidos por estos programas. La evaluación registró un cambio notable en la percepción de los individuos con respecto a temas como la competitividad y el asociacionismo. Sin embargo, los

esfuerzos se encontraban muy focalizados en actividades o unidades productivas cuya escala les impedía tener un impacto significativo en toda la economía.

El análisis resaltó la limitada infraestructura científica y tecnológica de El Salvador así como su modesta producción de invenciones y patentes. El programa de calidad y productividad continuó en forma incipiente, con acciones de capacitación y certificación, principalmente a través del CONACYT. Se señaló también la desvinculación de la agenda de competitividad con el sistema educativo, así como la inexistencia de una política de formación de capital humano que vaya aparejada con las metas económicas del país y con la adecuación y coordinación de las instituciones existentes para su implementación. Se destacó que la creciente disparidad entre la capital y las regiones era un aspecto que requería atención, pues una característica importante de los programas de competitividad es la regionalización de los esfuerzos y la atención a los potenciales grupos regionales. Se señaló además la falta de visión sistémica de los funcionarios públicos y la necesidad de que ofrezcan servicios integrales para mayor beneficio de los usuarios. Esta situación es más pronunciada en áreas como la del fomento a la cultura de la calidad.

b) Fondo de Fomento a las Exportaciones (FOEX)

La ausencia de un sistema permanente de monitoreo y evaluación impide conocer la magnitud del impacto de cada programa. Por ejemplo, el Fondo de Fomento a las Exportaciones (FOEX) realizó una evaluación parcial que se concentró solamente en la porción de sus recursos que provienen de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Si bien la evaluación se basa en una muestra pequeña de beneficiarios y no cuenta con empresas de control, permitió establecer varios aspectos positivos en relación con su desempeño, como: i) un reconocimiento positivo del programa entre los empresarios beneficiarios; ii) el cumplimiento de las metas de colocación, aunque el número de usuarios es menor al esperado, y iii) la experiencia positiva a nivel piloto, que sirve de base para su expansión e inicio de una nueva etapa.

En la evaluación se identifican además varios aspectos que deben fortalecerse para lograr una mejor gestión en la ampliación del programa, a saber: i) la definición de una estrategia de promoción continua del programa; ii) la ampliación de su cobertura, alcance y accesibilidad; iii) la agilización de los procesos de colocación; iv) la definición de una estrategia de integración con otros proyectos; v) la ampliación del perfil de usuario de forma que incluya, por ejemplo, usuarios nuevos y potenciales que contribuyan a ampliar la oferta exportable; vi) la obtención de información sobre la demanda de recursos del programa, no solo en términos de volumen,

sino de las características de los clientes, con miras a ofrecer una gama de servicios más completa, y vii) el mejoramiento de los procesos de asignación y desembolso de recursos con objeto de asegurar su transparencia.

Sobre la base de estas lecciones aprendidas el Gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Economía, estableció el Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO). Este fondo está dirigido a fomentar el desarrollo de las exportaciones, la calidad, la asociatividad, la productividad y la innovación, así como la adopción e incorporación de mejoras tecnológicas y otras formas de apoyo al fortalecimiento competitivo de las MIPYME mediante el cofinanciamiento no reembolsable de hasta el 70% del costo total de los proyectos. Si bien se observa un aumento de las exportaciones de las empresas beneficiarias de FOEX y FONDEPRO, recientemente no se han realizado evaluaciones que permitan estimar el impacto incremental de estos fondos.

c) Programa de apoyo al desarrollo de la micro y pequeña empresa en El Salvador

Este programa se concentraba en tres componentes atendidos por la CONAMYPE y vinculados con: i) el marco normativo y de políticas, ii) los mecanismos de coordinación entre el sector público, el privado y los organismos de cooperación y iii) la investigación e información que incluye buenas prácticas, un sistema de seguimiento y medición del impacto de las políticas de apoyo a la MYPE y un sistema de información para el micro y el pequeño empresario (Bertero, 2004).

En la evaluación sobre el primer componente se concluye que: i) la incorporación de los conceptos metodológicos por parte del personal de la CONAMYPE es fundamental para la continuación del programa; ii) el cambio de funcionarios retarda la aplicación de los conceptos; iii) el perfil institucional de la CONAMYPE solo le permite desempeñar un papel de facilitador en los ámbitos de adopción de decisiones relacionadas con la normativa de la MYPE, y iv) a nivel regional, se observa la desvinculación entre el programa y otras iniciativas locales.

El programa principal del segundo componente es la mesa de coordinación de donantes, sobre la que se señala lo siguiente: i) la tarea realizada por la CONAMYPE de convocar, coordinar y buscar puntos comunes de acuerdo es una buena práctica que puede extenderse a otras actividades; ii) la mesa de coordinación se convirtió en el espacio de interlocución con el gobierno; iii) la mesa ha generado la iniciativa por parte de los donantes de elaborar una propuesta sobre criterios comunes de actuación en El Salvador, y iv) aunque su gestión se considera muy buena, se observa cierta debilidad en la coordinación de la ejecución en el ámbito regional.

En cuanto al tercer componente, el estudio señala que la incorporación conceptual del modelo de tres pisos por parte de la CONAMYPE representa un cambio sustancial con respecto a la gestión gubernamental tradicional que, si bien entrañó grandes esfuerzos, sirvió para fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de la entidad. Aunque la adopción del modelo tiene grandes méritos, aún se observan dificultades importantes en la implementación. La superación de estas dificultades implica que la CONAMYPE focalice sus esfuerzos en determinar las necesidades reales de las MYPE a fin de diseñar los instrumentos idóneos. En ese sentido, se observa que los operadores de segundo piso no deben limitarse a ser solo proveedores de servicios, sino que deben incorporar capacidades de promoción y desarrollo de los servicios. Se señala además que la CONAMYPE debe incrementar el número de operadores y delegar en ellos la capacitación de consultores. Por otra parte, un proyecto de sistema de seguimiento sectorial permitirá que la CONAMYPE y la Dirección General de Estadística y Censos dispongan de una nueva metodología para el relevamiento y seguimiento de la información del sector, que debería institucionalizarse a nivel ministerial.

La CONAMYPE aseguró la continuidad económica del programa cuando terminó el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, pues complementó los recursos proporcionados por este y luego los reemplazó por completo. En cuanto a la continuidad institucional, la evaluación puso de relieve tres aspectos que merecían especial atención: i) la articulación público-privada como pilar de la sostenibilidad institucional, en la que la CONAMYPE podría tener una mayor participación en los temas referentes a la política relativa a las MYPE sin que esto implique cambios en su estructura legal; ii) dado que los recursos presupuestarios siguen la normativa de ejecución por período fiscal, la CONAMYPE requiere mayor flexibilidad para acompañar oportunamente la ejecución de los programas, y iii) a fin de focalizar los esfuerzos, la CONAMYPE debería desarrollar el concepto de política integral acerca de la MYPE y compartirlo con otros espacios del gobierno.

En general, el resultado de la evaluación fue satisfactorio. El proyecto permitió realizar el ciclo de diseño, implementación y ajuste de nuevos instrumentos relacionados con la política relativa a las MYPE, con lo que dichos instrumentos quedaron en situación óptima con miras a su consolidación e institucionalización definitiva.

d) Fondo de Asistencia Técnica (FAT)

A diferencia de otros instrumentos de apoyo, el FAT ha realizado esfuerzos importantes en lo que respecta a determinar su desempeño e impacto. En efecto, según evaluaciones independientes, el FAT se ha posicionado y ha logrado el reconocimiento de diferentes actores, tanto

proveedores como demandantes (Bertero, 2004; FLACSO, 2005). Aunque el FAT fue concebido para hacer frente a buena parte de las fallas de mercado, el mecanismo aún adolece de limitaciones importantes que es indispensable corregir si se desea capitalizar los esfuerzos realizados y evitar que este instrumento se desacredite y fracase. Estas limitaciones son:

- Recursos limitados y discontinuos. El FAT se ha puesto en funcionamiento con recursos muy limitados que se agotan rápidamente. Esto hace que el programa quede inactivo, lo que envía señales de discontinuidad tanto a los demandantes como a los proveedores, e incluso a las propias ventanillas. Si esta debilidad no se subsana, todo el esfuerzo se perdería y la estrategia de desarrollo de los SDE no surtiría efecto.
- Deficiencias en el registro de proveedores de servicios de consultoría. El Fondo creó un registro de consultores, pero este carece de la información necesaria para que el empresario tenga una idea de las cualidades y efectividad del consultor. Se requiere un sistema que refleje la calidad de los proveedores e institucionalice el acceso del empresario a esta información.
- Falta de efectividad para generar mayor especialización y eficiencia en los agentes operadores. Los agentes operadores o ventanillas desempeñan un papel clave en el mecanismo del programa. Tienen el cometido de encadenar la oferta y la demanda de forma de prestar apoyo al empresario para que identifique sus necesidades, disponga de más información para tomar sus decisiones, mejore su poder de negociación y pueda monitorear y evaluar el servicio que recibe. Para desempeñar este papel, la ventanilla debe contar con personal especializado, metodologías adecuadas para hacer un diagnóstico rápido y efectivo, y acceso a información de proveedores que puedan brindar una asistencia técnica de calidad. Esto supone desarrollar competencias internas en las ventanillas, para lo que se requiere inversión en personal, metodologías y sistemas de información confiables y actualizados. Debido a que los contratos con las ventanillas son de corto plazo y a que varias de estas sugerencias aún no se han llevado a la práctica, la labor de las ventanillas se dificulta, lo que resta agilidad a la operación del sistema. Para subsanar estas dificultades es preciso revisar la duración de los contratos, apoyar el desarrollo de metodologías para el diagnóstico que también faciliten la evaluación del impacto y mejorar los flujos de información de apoyo destinada a las ventanillas. Por su parte, las ventanillas también deben comprometerse a fortalecer su estructura para cumplir su labor de manera más eficiente.

- Implementación limitada del apoyo a la oferta: ante las restricciones de la calidad de la oferta de servicios de desarrollo empresarial, un componente importante del programa consiste en detectar la deficiencia de proveedores en áreas objeto de demanda de la MIPYME y prestarles apoyo en lo relativo al mejoramiento y adecuación de sus productos. Este componente se ha implementado parcialmente mediante la capacitación puntual a proveedores, sobre todo en temas relacionados con la asociatividad.
- Falta de promoción y acercamiento a la demanda. Durante la operación del FAT se ha determinado que la promoción de la demanda es una labor importante con miras a lograr la motivación de los empresarios, quienes inicialmente se encuentran renuentes a participar en los programas. Es necesario definir una estrategia de promoción más sistemática e incorporarla en los contratos con los agentes operadores.
- Falta de implementación de un sistema de monitoreo y evaluación del impacto, así como de otros instrumentos de gestión que hagan más efectiva la labor del tercer piso. Los programas orientados a la demanda que utilizan el modelo de tres pisos son relativamente nuevos y su impacto todavía no está bien documentado. Como parte esencial de la sostenibilidad del instrumento, es necesario generar información confiable sobre el impacto de los programas tanto a nivel del mercado de servicios de desarrollo empresarial como a nivel de los empresarios. Este sistema debe ser parte integral de los mecanismos de gestión y de mejoramiento continuo de los instrumentos.

F. Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

El Salvador constituye una experiencia interesante en materia de políticas y en cuanto al desarrollo de instrumentos efectivos de apoyo a las MIPYME. En el proceso de formulación, estructuración y revisión de políticas, desde 1999 hasta la actualidad, se han alcanzado mayores niveles de precisión en los instrumentos, así como una integración con la visión de país y la competitividad de El Salvador. En la actualidad existen estrategias y acciones en varias áreas relacionadas con aspectos institucionales y legales, financiamiento, servicios de desarrollo empresarial, promoción de mercados y exportaciones, asociatividad, innovación tecnológica y mejoramiento de la calidad, cultura empresarial y nuevos emprendimientos.

La experiencia de El Salvador pone de relieve la importancia de hacer que los instrumentos de apoyo a las MIPYME operen en forma descentralizada para lograr mayor cobertura. Programas como el FAT han obtenido resultados mediante el apoyo a la iniciativa de los empresarios, a quienes se ha brindado la ayuda necesaria para que encuentren soluciones adecuadas a sus problemas. También se destaca la necesidad de enfatizar la articulación de los programas nacionales con las estructuras institucionales locales e integrar a diversos tipos de operadores mediante la entrada de distintos tipos de empresarios. Se ha demostrado que el esquema institucional de tres pisos contribuye a la especialización de los actores y a la vinculación de un abanico cada vez mayor de entidades y empresas mediante mecanismos transparentes. En este proceso se han ido definiendo las funciones y la coordinación de los diferentes actores.

Los retos más importantes tienen que ver con la consolidación del modelo y el perfeccionamiento de los mecanismos de regulación de la pertinencia y calidad de la oferta. Entre ellos se destacan la medición y certificación de resultados y la supervisión y evaluación del impacto. En particular, de acuerdo con la experiencia de El Salvador, los programas más efectivos y de mayor dinamismo presentan las siguientes características:

- Se concentran en una cadena productiva. Los programas relacionados con cadenas productivas específicas parecen ser más eficaces que los programas genéricos orientados hacia cualquier actividad económica. Además, la visión de la cadena productiva contribuye a la efectividad del programa al identificar dificultades y soluciones que conciernen a toda la cadena de valor, dándole un carácter más integral a la intervención.
- Están anclados en el mercado final. Los programas que parten de la identificación de las oportunidades de mercado como base para la viabilidad de las actividades que promueven son más efectivos y sostenibles que los que buscan dónde vender lo que se produce.
- Los empresarios son el motor principal para la definición de limitaciones y la identificación de estrategias. Los programas que se concentran en facilitar la organización de los agentes privados son más sostenibles que aquellos donde un agente externo es el motor y responsable de las actividades de desarrollo. Este tipo de programas cumple un papel fundamental. Por una parte, promueven la organización de los empresarios con miras a identificar sus problemas y definir estrategias y, por otra, brindan el apoyo técnico y de incidencia en las políticas que se requiere del sector público. Está claro que en las etapas iniciales hay una intervención muy activa de los agentes facilitadores, tanto

públicos como privados pero, a medida que los beneficiarios del programa se fortalezcan, es fundamental que empiecen a asumir la responsabilidad del planeamiento y ejecución de las actividades.

- Los actores comparten un territorio geográfico. Aun en el caso de programas dirigidos a sectores específicos, es más fácil integrar esfuerzos cuando los actores comparten el mismo territorio que cuando el programa se encuentra disperso en una enorme área geográfica. La cercanía geográfica genera una identidad común y facilita la identificación de obstáculos, tanto en lo referente al entorno de negocios como a la infraestructura productiva.

De la experiencia de El Salvador se desprende además la importancia de fomentar la complementariedad entre servicios financieros y servicios de desarrollo empresarial. Los servicios financieros y no financieros están estrechamente vinculados. En primer lugar, los servicios de desarrollo empresarial generan una demanda de servicios financieros de mayor calidad. En segundo lugar, durante el proceso de asistencia técnica, las empresas a menudo identifican oportunidades cuyo aprovechamiento exige esquemas de financiamiento adecuados. Contar con el financiamiento apropiado permite concretar y potenciar el efecto de los servicios no financieros en la empresa. En tercer lugar, los servicios de desarrollo empresarial contribuyen a reducir las probabilidades de impago, que constituyen un componente fundamental en el riesgo de financiamiento a las MIPYME. La reducción de este tipo de riesgo se logra al estimar con mayor precisión la capacidad de pago de la empresa y al existir una mayor voluntad de pago por parte del empresario cuando interactúa con los proveedores de servicios.

En El Salvador, salvo pocas excepciones, hay un escaso nivel de coordinación entre las entidades y programas dedicados a brindar servicios de desarrollo empresarial y los dedicados a brindar servicios financieros. Es necesario buscar los mecanismos adecuados para coordinar la prestación de servicios de desarrollo empresarial y servicios financieros, aunque se brinden de forma independiente y por entidades diferentes. En este sentido, y para lograr un mayor impacto en los clientes, es necesario explorar la concertación de alianzas, con responsabilidades y especialidades claramente definidas, entre entidades financieras, programas de servicios de desarrollo empresarial y gremios empresariales. A este respecto, El Salvador ha promovido la creación de alianzas entre la CONAMYPE y algunas entidades financieras bancarias privadas y públicas.

Los servicios de desarrollo empresarial identifican oportunidades y generan planes de negocios que requieren esquemas de financiamiento acordes con las características socioeconómicas de los empresarios y

los proyectos productivos; sin embargo, dado que son muy pocos los proyectos que tienen acceso a financiamiento, es urgente que el sector público y las entidades de cooperación brinden apoyo a nuevos sistemas de financiamiento que promuevan nuevas oportunidades.

2. Recomendaciones

a) Promoción de la cultura de evaluación del desempeño

Es fundamental promover la cultura de seguimiento sectorial y de evaluación del resultado. La información sectorial permite medir en forma dinámica las características del sector, así como su evolución y contribución a la economía. A su vez, esto contribuye a una mejor adopción de decisiones y a un diseño de programas que respondan a las necesidades de las empresas. La información de monitoreo y seguimiento de la ejecución de la política permite medir el esfuerzo de las diferentes entidades y dar seguimiento a sus compromisos para obtener un apoyo más integrado y efectivo a las empresas. Facilita además la sistematización de experiencias exitosas mediante el uso de indicadores objetivos y comparables. La información de las evaluaciones del impacto permite mejorar significativamente la eficiencia del uso de los recursos de apoyo a las MIPYME y la gerencia de políticas y programas en función de los resultados, pues arroja información acerca del efecto de los recursos sobre los beneficiarios de los programas.

b) Segmentación de la estrategia de política

El éxito y la efectividad de las políticas dependen de la utilización de instrumentos que se ajusten a las características de las empresas y a los resultados esperados. Esta sincronización reduce al mínimo el riesgo de fracaso de los programas y potencia al máximo su efectividad y sostenibilidad.

En cada segmento las empresas muestran características y necesidades diferentes, lo que pone de relieve la importancia de realizar estudios que permitan, por una parte, conocer las necesidades de los empresarios que usan los programas y, por otra, contar con sistemas de evaluación del impacto como instrumentos de gestión que permitan mejorar en forma permanente dichos programas. En cuanto al diseño de estrategias y la definición de instrumentos a nivel territorial, se requiere el levantamiento y análisis de información a ese nivel con miras a una mejor adecuación de los instrumentos y programas en los distintos territorios.

Está claro que para los segmentos de subsistencia la política de generación de ingresos debe ir acompañada por políticas de ampliación de la cobertura de los servicios públicos, de salud y educación. Por su parte, los segmentos de microempresas de acumulación y pyme requieren instrumentos más flexibles e integrales y paquetes de servicios diseñados de acuerdo con sus necesidades. Estos instrumentos pueden tener un mayor costo unitario, pero aportarán mayores utilidades en lo que respecta a los objetivos de mejoramiento de los ingresos de la población.

c) Aspectos institucionales relacionados con la ejecución de la política

La coordinación institucional es fundamental para el mejoramiento del ambiente de negocios y para la gestión integrada de los diferentes programas. En cuanto a la coordinación de las políticas públicas que afectan a las MIPYME, el papel principal debe corresponder al Ministerio de Economía, basado en las instrucciones del Consejo de Ministros. Las principales acciones se refieren a:

- Introducir la dimensión de las MIPYME como un tema de análisis y acción que resulta útil desde el punto de vista de la consecución de los objetivos de desarrollo nacional y la adopción de decisiones de política relativas a las MIPYME a nivel del gabinete económico y el consejo de ministros.
- Desarrollar y difundir una visión compartida del sector entre los diferentes ministerios, entidades públicas de orden nacional, entidades de ordenamiento territorial, gremios, organizaciones de la población civil, proveedores de servicios y la comunidad internacional.
- Fortalecer y perfeccionar la capacidad de adopción de decisiones del Estado.
- Contar permanentemente con un análisis de seguimiento y evaluación del impacto que permita tomar decisiones más informadas.
- Desarrollar capacidades locales para dirigir los esfuerzos hacia el desarrollo económico y el ordenamiento territorial.
- Generar incentivos entre los diferentes actores en lo referente a la profesionalización y especialización en servicios empresariales por segmentos.

En cuanto a la gestión de servicios de apoyo a las MIPYME, el papel principal corresponde a la CONAMYPE, que debe a su vez establecer alianzas con los demás actores. Las principales acciones se refieren a:

- Fortalecer la capacidad de las entidades para que puedan ofrecer servicios de apoyo más integrados y por períodos más prolongados.
- Establecer alianzas entre las distintas entidades a fin de integrar programas e instrumentos con objeto de responder a los problemas de los empresarios, teniendo en cuenta segmentos específicos, y focalizarlos en aquellos con mayor potencial de crecimiento y acumulación.
- Consolidar y extender los centros de desarrollo de negocios y vincularlos más con las estrategias de desarrollo territorial.
- Definir claramente el enfoque o forma de intervención aplicables a cada segmento, mediante el establecimiento y la difusión del uso de recursos públicos y el papel de los diferentes actores.
- Aunar esfuerzos y ofrecer instrumentos y programas en las regiones con la participación de entidades territoriales.
- Monitorear y evaluar las acciones emprendidas en las distintas áreas de intervención.
- Desarrollar un programa de divulgación del sistema de apoyo a la MIPYME y de los avances en las distintas áreas de intervención.

En vista del carácter multisectorial de la MIPYME y su importancia para el desarrollo nacional, sería conveniente que la ejecución de la política se efectuara a nivel de consejo de ministros y que su coordinación se delegara en el Ministerio de Economía y la CONAMYPE. Es también fundamental seguir fortaleciendo al Ministerio de Economía y la CONAMYPE con la capacidad técnica necesaria y con recursos financieros estables que permitan otorgar los incentivos requeridos y liderar un plan de acción. Asimismo, en la ejecución de los programas se deben fomentar las relaciones estables con los socios que también comprometen sus propios recursos.

La mayoría de las actividades requiere la coordinación con otras entidades por medio de arreglos institucionales que determinen responsabilidades específicas, indicadores de cumplimiento y un mecanismo de seguimiento. Es preciso contar además con modelos de intervención definidos y claros para todos los participantes, lo que supone metodologías preestablecidas y flexibles para la operación y el control de los programas.

d) Proceso de formulación de políticas

La experiencia de El Salvador demuestra la importancia de entender la formulación y ejecución de la política de apoyo a las MIPYME como un proceso permanente, de múltiples etapas, transparente y participativo, donde intervengan el sector público, el sector privado, los organismos externos de cooperación y la sociedad civil en el ámbito territorial.

Este proceso consta de tres elementos iniciales, vinculados con: i) los objetivos generales de la política de desarrollo nacional; ii) el conocimiento sobre la función que cumplen las MIPYME en el desarrollo nacional, y iii) el diagnóstico general de las MIPYME. De la combinación de estos elementos surge la visión de mediano y largo plazo, así como los objetivos y lineamientos generales de la política relativa a las MIPYME. A partir de estos se plantea el diseño de la estrategia y se definen los instrumentos necesarios para ejecutarla. En la definición de la estrategia es importante contar con diagnósticos territoriales y locales a fin de ejecutar la política de forma acorde con las características de cada región. Luego se define y se monta un esquema operativo de ejecución de la que se obtienen los impactos inmediatos, intermedios y finales. En este sentido es fundamental contar con un sistema de seguimiento y evaluación del impacto como parte integral del proceso, a fin de mejorar permanentemente la estrategia, programas e instrumentos de apoyo a las MIPYME.

Por último, el proceso de definición, medición de resultados y mejoramiento de las políticas y programas debe convertirse en una actividad fundamental y permanente de la entidad encargada de la política relativa a las MIPYME. Asimismo, la responsabilidad de la ejecución de las políticas recae sobre las distintas entidades públicas y privadas y organismos de cooperación. El éxito en este proceso depende de la coherencia que tengan las acciones y decisiones de los participantes, públicos y privados, con las políticas y estrategias que se hayan definido. El Salvador ha logrado incorporar el componente de política relativa a las MIPYME como una función permanente de la entidad especializada. Mediante la generación y análisis de información, esta función permite apoyar el proceso de adopción de decisiones.

Bibliografía

ANEP (Asociación Nacional de la Empresa Privada) (2004), "El Salvador solidario", documento presentado en el V Encuentro nacional de la empresa privada, San Salvador, noviembre.

_____ (2003), "Gobernabilidad en democracia", documento presentado en el IV Encuentro nacional de la empresa privada, San Salvador.

_____ (2002), "Libre comercio, democracia y desarrollo", documento presentado en el III Encuentro nacional de la empresa privada, San Salvador.

_____ (2001), "Propuesta para la construcción de un nuevo El Salvador", documento presentado en el II Encuentro nacional de la empresa privada, San Salvador, agosto.

_____ (2000), "Propuesta para la reactivación de la economía nacional", documento presentado en el I Encuentro nacional de la empresa privada, San Salvador, julio.

ANEP/BCEI/CONAMYPE (Asociación Nacional de la Empresa Privada/Banco Centroamericano de Integración Económica/Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) (2005), "Bases para los lineamientos de una política para las micro, pequeñas y medianas empresas en El Salvador", San Salvador, agosto.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2004), "Ley de competencia", decreto Nº 528, San Salvador, 26 de noviembre.

Banco Hipotecario (2005), "Banca Pyme", San Salvador.

Bertero, Juan José (2004), *Evaluación del programa de apoyo al desarrollo de las micro y pequeñas empresas en El Salvador. Informe final*, San Salvador, Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.

BMI (Banco Multisectorial de Inversiones) (1999), "Programa de desarrollo exportador para PYME", San Salvador, abril.

CENPROMYPE (Centro de Promoción para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa) (2006), "Análisis de políticas y programas de apoyo a la competitividad de las mipymes en Centroamérica", San Salvador, Boutique Magia Creativa.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, *1998* (LC/G.2051-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.98.II.G.15.

CND (Comisión Nacional de Desarrollo) (2004), *Estrategia compartida para el desarrollo nacional*, San Salvador, noviembre.

_____ (2001), *Bases para el Plan de Nación*, San Salvador, junio.

_____ (2000), *Acciones territoriales del Plan de Nación*, San Salvador, diciembre.

Comité Interinstitucional (2004), *El Salvador: estrategia de crecimiento económico rural y reducción de pobreza*, noviembre.

CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) (2004), *Memoria de labores 2004*, San Salvador, Ministerio de Economía (MINEC).

CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) (2007), *Directorio de instituciones y programas de apoyo a la MIPYME en El Salvador*, *2007*, San Salvador.

_____ (2005), "Análisis de la oferta de productos y servicios financieros dirigidos al sector de las MIPYMES en El Salvador" [en línea] http://www.conamype.gob.sv/biblio/pdf/0639.pdf.

_____ (2006a), "Estudio de trabajadores por cuenta propia y del sector de las mypes en El Salvador, 2004", San Salvador, noviembre.

_____ (2006b), *Política nacional para la MIPYME en El Salvador*, *2005-2009*. *Documento de difusión y capacitación*, San Salvador, abril.

_____ (2004), *Evolución de servicios microfinancieros en El Salvador*, San Salvador.

_____ (2000), *Política nacional para la micro y pequeña empresa*, San Salvador, octubre.

CONAMYPE/AMPES (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa/Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños) (1996), *Libro blanco de la microempresa*, San Salvador, noviembre.

Deloitte Emerging Markets (2004), "Medición del impacto del Programa Nacional de Competitividad de El Salvador", junio.

FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2005), "Primera evaluación del Fondo de Asistencia Técnica", San Salvador, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), febrero.

FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (2003), *Estrategia económica y social 2004-2009*, San Salvador, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, diciembre.

García Rodríguez, Fernando (2003), *El entorno de la micro y pequeña empresa en El Salvador*, Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCEI)/Programa de Apoyo a las Iniciativas Regional (PAR) de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA)/Développement International Desjardins (DID)/Fondo Latinoamericano de Desarrollo (FOLADE).

Gobierno de El Salvador (2000), "Ley de adquisiciones y contrataciones de la administración pública 2004, decreto legislativo Nº 868", San Salvador, Unidad de Modernización del Sector Público, Secretaría Técnica de la Presidencia, 5 de abril.

Martínez, Julia Evelin y Elcira Beltrán de Viéytez (2002), *Desafíos y oportunidades de las PYME salvadoreñas: construyendo una agenda de desarrollo*, San Salvador, Fundación Empresarial para el Desarrollo Sostenible de la Pequeña y Mediana Empresa (FUNDAPYME)/Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES)/Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), agosto.

MINEC (Ministerio de Economía) (2007), *Generando riqueza desde la base: políticas y estrategias para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas*, San Salvador, octubre.

_____ (2006), *Política industrial*, San Salvador.

MINEC/DIGESTYC (Ministerio de Economía/Dirección General de Estadística y Censos) (2002), *Encuesta económica anual, 2002*, San Salvador.

_____ (1999), *Encuesta económica anual, 1999*, San Salvador.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (2005), *El Salvador: acciones para el desarrollo agropecuario y agroindustrial 2004-2009. Pacto por el empleo*, Santa Tecla, Oficina de Políticas y Estrategias, enero.

Ministerio de Hacienda (2004), *Política anual de adquisiciones y contrataciones de las instituciones de la administración pública, 2005*, San Salvador, Unidad de Política de Adquisiciones y Contrataciones, septiembre.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003), *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*, San Salvador.

Revista Microenfoque (2007), Nº 26, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, septiembre.

Capítulo VII

Políticas e instituciones de apoyo a la pequeña y mediana empresa en México

Flor Brown
Lilia Domínguez

A. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la política de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y evaluar hasta qué punto se ha logrado establecer una política integral para estas empresas en el período considerado entre 2001 y 2007.

La política industrial de México se transformó eventualmente en una política de fomento empresarial. A partir de una política económica basada en la apertura y el funcionamiento del mercado se abandonó el enfoque sectorial para adoptar los principios de subsidiariedad y horizontalidad. Con estos cambios se esperaba que los incentivos de la competencia motivaran a las empresas a modernizarse y actualizar su tecnología, sin dejar de aplicar algunos programas específicos. Al mismo tiempo, se hizo hincapié en la promoción de las exportaciones, que en buena medida quedó sujeta a la estrategia de las empresas multinacionales y a la firma de tratados de libre comercio, pero se descuidó en forma notable el financiamiento al sector productivo y en particular a las pequeñas y medianas empresas.

A partir de 2001 comenzó a implementarse un conjunto de cambios institucionales y programas para atender en forma más coordinada los

distintos problemas de las pymes. Durante el gobierno de Vicente Fox, y a raíz de la demanda de las asociaciones y cámaras empresariales, la política industrial se modificó para poner mayor énfasis en el desarrollo empresarial. En ese contexto, surgió la necesidad de apoyar las cadenas productivas para permitir la transferencia de tecnología mediante el establecimiento de vínculos entre clientes y proveedores y de ese modo fomentar las agrupaciones y, en general, la cooperación entre empresas. Para cumplir con estos objetivos se ha diseñado un conjunto de programas, acompañado por una serie de medidas dirigidas a subsanar el escaso financiamiento al sector productivo.

Los programas comprenden un proceso de aprendizaje e innovación institucional y un trabajo de evaluación y seguimiento. Si bien se aprecia el intento de mejorar los instrumentos y las instituciones, los recursos destinados son todavía insuficientes en comparación con otros países.

B. Situación macroeconómica en la última década[1]

A lo largo de los últimos 20 años el crecimiento promedio de la economía ha sido relativamente moderado, en parte debido a los periodos recesivos de los años ochenta y noventa. En particular, el crecimiento promedio anual durante el sexenio del presidente Carlos Salinas (1988-1994) fue del 4,5%. En 1995 la economía se contrajo un 6%, mientras que entre 1996 y 2001 la tasa de crecimiento fue del 5,2%. Posteriormente, como consecuencia de la recesión en los Estados Unidos, el crecimiento de la economía mexicana bajó al 2,5% entre 2001 y 2004. A raíz de este desempeño poco favorable, México registró el menor índice de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) entre 1980 y 2004 (OCDE, 2006).

Como consecuencia de los cambios regulatorios y especialmente de la apertura de la economía y los acuerdos de libre comercio, se registró un aumento sin precedentes de las exportaciones hasta 2001, año en que la tasa de crecimiento de las manufactureras disminuyó, para recuperar parte de su dinamismo en 2004. Como proporción del

[1] En la presente sección y las siguientes se hace referencia a valores en pesos mexicanos. A los fines de una mayor claridad para el lector a continuación se presentan las tasas de cambio medias anuales del peso mexicano con respecto al dólar: año 2000 9,456; año 2001 9,342; año 2002 9,656; año 2003 10,789; año 2004 11,286; año 2005 10,898; año 2006 10,899; año 2007 10,928; año 2008 11,130.

PIB, las exportaciones de bienes y servicios aumentaron del 13% en 1990 a poco más del 33% en 2004.

Una característica del crecimiento exportador ha sido el considerable aumento de las importaciones, en particular de materiales e insumos, que ocasionó el deterioro de las cadenas productivas y tuvo un efecto negativo en el empleo. Si bien se observó una tendencia creciente en materia de empleo (excepto en 1995), esta fue insuficiente para cubrir la demanda creada por el aumento de la población. El ingreso per cápita permaneció estancado, con salarios reales inferiores a los de 1980, y dicho estancamiento provocó el deterioro del consumo y el mercado interno, cuyo crecimiento fue menor al de las exportaciones.

Después de la crisis financiera de 1994 las tasas de crecimiento del crédito al sector privado fueron negativas y particularmente acentuadas hasta 2003. Como se muestra en el cuadro VII.1, el crédito que dicho sector recibió de los bancos comerciales, de desarrollo y otros intermediarios financieros (arrendadoras, sociedades de objeto limitado y uniones de crédito) disminuyó a una tasa media anual del 4,2% entre 1997 y 2005. En dicho período el monto total pasó de 211.479 millones de pesos a 150.197 millones de pesos en términos reales. Como porcentaje del PIB estos créditos disminuyeron del 14,5% en 1997 al 8,2% en 2005. Tanto la cartera de la banca comercial como la de desarrollo registraron tasas de crecimiento negativas, a diferencia de las de los otros intermediarios financieros que registraron un aumento del 5,7% en términos reales.

Cuadro VII.1

CARTERA DE CRÉDITO DEL SECTOR PRIVADO, 1997-2005

(En millones de pesos de 1993)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TC (En porcentajes)
Bancario[a]	118 830	113 820	90 073	90 606	81 934	83 320	79 303	91 075	95 950	-2,6
Desarrollo[b]	81 969	80 198	69 262	62 622	56 406	62 647	56 955	46 196	37 589	-9,3
Otros[c]	10 680	10 735	9 386	11 007	11 942	13 055	12 535	13 923	16 658	5,7
Total	211 479	204 753	168 721	164 235	150 282	159 022	148 793	151 194	150 197	-4,2
Porcentaje del PIB	14,5	13,7	10,7	9,9	9,2	9,6	8,8	8,5	8,2	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) de México y Banco de México.

[a] Bancario: crédito comercial.

[b] Desarrollo: créditos otorgados como agente financiero y créditos otorgados al sector objetivo.

[c] Otros: créditos al sector privado de arrendadoras, sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLES) y uniones de crédito.

C. Las microempresas y PYMES en México

La clasificación de las empresas mexicanas en el censo económico ha sufrido varios cambios. Hasta marzo de 1999 las empresas se clasificaban de acuerdo con el número de trabajadores y con sus ventas anuales, independientemente de su actividad.

A partir de entonces la clasificación solo toma en cuenta el número de trabajadores y el sector de actividad, sin considerar el monto de sus ventas. En el cuadro VII.2 se define el tamaño de las empresas en forma específica para cada sector.

Cuadro VII.2
CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS POR TAMAÑO SEGÚN EL NÚMERO DE TRABAJADORES Y EL SECTOR DE ACTIVIDAD

Tamaño	Industria	Comercio	Servicios
Micro	de 0 a 10	de 0 a 10	de 0 a 10
Pequeña	de 11 a 50	de 11 a 30	de 11 a 50
Mediana	De 51 a 250	de 31 a 100	de 51 a 100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo industrial, 2003.

En los censos económicos de 2003 se registran 2.783.455 establecimientos, de los cuales el 95,5% son micro-establecimientos, el 3,5% son pequeños, el 0,8% medianos y el 0,2% grandes. En términos de empleo, las microempresas representan el 42,1% y las pequeñas, medianas y grandes el 14,7%, el 16,1% y el 27,1%, respectivamente. Esto significa que la mayor proporción de trabajadores corresponde a la microempresa, seguida por el estrato de las grandes empresas, mientras que a las pequeñas y medianas corresponde solo la cuarta parte del personal ocupado. En el cuadro VII.3 se muestra que la participación de todos los estratos en el empleo ha disminuido entre 1993 y 2003, con excepción de la de las empresas grandes, que pasó del 21,6% al 27,1%.

Cuadro VII.3
ESTRUCTURA DE LAS UNIDADES ECONÓMICAS Y EL EMPLEO POR TAMAÑO
(En porcentajes)

Estratificación censal	Unidades económicas			Personal ocupado		
	1993	1998	2003	1993	1998	2003
Total nacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0 a 10	95,8	95,9	95,5	44,4	43,4	42,1
11 a 50	3,3	3,2	3,5	16,0	15,3	14,7
51 a 250	0,7	0,7	0,8	18,0	16,5	16,1
251 y más personas	0,2	0,2	0,2	21,6	24,8	27,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo industrial, varios años.

Al analizar la distribución de los establecimientos por número de empleados se aprecia que muchos de ellos tienen de 0 a 2 trabajadores. Se trata de empresas de supervivencia, muy probablemente informales, que representan el 21% del empleo.

Como podría esperarse, la distribución de las empresas por tamaño presenta diferencias por sectores que es importante resaltar. En 2003 la microempresa empleaba el 62% del personal ocupado en el comercio y el 44% en los servicios no financieros, sectores en los que el autoempleo es muy frecuente. En contraste, la mayor participación en el empleo corresponde a las grandes empresas de la manufactura y los servicios financieros. Por último, la distribución del valor agregado por estratos en la economía en su conjunto favorece a las grandes empresas (56%), seguidas muy de lejos por las microempresas (17%), las medianas (14%) y las pequeñas empresas (12%).

Cuadro VII.4

DISTRIBUCIÓN DE SECTORES POR NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS, EMPLEO Y VALOR AGREGADO, 2003

(En porcentajes)

	Manufacturas	Comercio	Servicios	Servicios financieros	Servicios no financieros	Total
Participación en el número de establecimientos						
Micro	91	97	95	89	95	96
Pequeñas	6	2	4	9	4	3
Medianas	2	1	1	1	1	1
PYMES	8	3	5	10	5	4
Grandes	1	0,2	0,5	1,6	0,4	0,2
Participación en el empleo						
Micro	18	62	42	10	44	42
Pequeñas	10	11	17	7	18	15
Medianas	20	10	7	3	7	16
PYMES	30	21	24	10	25	31
Grandes	52	17	34	80	31	27
Participación en el valor agregado						
Micro	4	36	22	25	21	17
Pequeñas	5	19	11	2	15	12
Medianas	17	19	6	3	7	14
PYMES	22	37	17	5	22	26
Grandes	74	27	61	70	57	57

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo industrial, 2003.

El desempeño de las micro y pequeñas empresas es particularmente débil en el sector manufacturero. La gran empresa concentra también el 74% de los activos y paga el 69% de las remuneraciones, mientras que las

microempresas -que poseen el 40% de los establecimientos y representan el 30,9% del empleo- tienen el 3,7% de los activos y pagan el 4% de las remuneraciones. Esto confirma que la mayoría de estas empresas son de supervivencia y autoempleo (véase el cuadro VII.5).

Cuadro VII.5
INDICADORES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR TAMAÑO DE EMPRESA
(En millones de pesos y porcentajes)

	Unidades económicas		Empleo		Remuneraciones		Valor agregado		Activos fijos	
Tamaño	Millones de pesos	Porcen-tajes	Millones de pesos	Porcen-tajes	Millones de pesos	Porcen-tajes	Millones de pesos	Porcen-tajes	Millones de pesos	Porcen-tajes
Total	328 718	100,0	4 198 579	100,0	292 768	100,0	927 927	100,0	1 258 435	100,0
Micro	238 678	91,2	762 103	18,2	11 509	3,9	36 150	3,9	46 014	3,7
Pequeña	18 754	5,7	431 768	10,3	20 696	7,1	50 737	5,5	58 614	4,7
Mediana	7 235	2,2	810 035	19,3	56 318	19,2	154 865	16,7	227 320	18,1
Grande	3 051	0,9	2 194 613	52,3	204 245	69,8	686 175	73,9	926 487	73,6

Fuente: Elaboración propia , sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo industrial, 2003.

La productividad laboral por estratos es un importante indicador de desempeño. Para analizar la evolución de la brecha de productividad entre los distintos segmentos de empresas se ha comparado el promedio de la productividad del estrato por tamaño con el promedio de la productividad laboral de cada sector[2].

El único sector en que la productividad relativa de las empresas medianas es mayor que la de las grandes es el comercio.

La brecha de productividad entre las grandes empresas y el resto es más alta en el sector manufacturero, situación que se ha agravado no tanto por un incremento relativo, sino por la contracción en los otros estratos. Asimismo, la brecha en el sector de los servicios se amplió debido al ascenso de las empresas más grandes en el último trienio y la caída de las microempresas, que como ya se mencionó constituyen en gran medida empresas de supervivencia.

En el sector comercial, la productividad laboral relativa de las micro y pequeñas empresas aumentó después de una reducción en el primer trienio para situarse en un nivel más alto que en 1993, mientras que la productividad laboral relativa de las más grandes disminuyó en forma notable. Así, este es el único sector de actividad en el cual la brecha de productividad por tamaño de las empresas disminuye.

[2] Véase la metodología de cálculo de la productividad laboral relativa en el estudio de Hernández Laos (1985).

Cuadro VII.6
PRODUCTIVIDAD RELATIVA
(Promedio del total de la economía y de los sectores = 100)

	1993	1998	2003
Total	100,0	100,0	100,0
Micro	54,3	62,6	40,9
Pequeña	104,8	89,2	89,3
Mediana	139,4	130,7	121,3
Grande	164,9	157,9	174,8
Manufactura	100,0	100,0	100,0
Micro	50,1	42,7	21,5
Pequeña	70,4	76,1	53,2
Mediana	104,0	116,1	86,5
Grande	152,2	144,8	141,5
Comercio	100,0	100,0	100,0
Micro	52,0	23,9	57,5
Pequeña	149,9	149,6	166,4
Mediana	186,7	216,7	182,9
Grande	179,4	258,5	163,2
Servicios	100,0	100,0	100,0
Micro	80,9	91,2	47,0
Pequeña	120,0	112,5	84,2
Mediana	124,2	119	96,2
Grande	133,7	109,7	184,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo industrial, varios años.

D. El marco general de la política de fomento empresarial

La política industrial en México se ha transformado gradualmente en una política de fomento empresarial. En los últimos 20 años se ha puesto el acento en la recuperación de la competitividad perdida por el proceso de apertura comercial[3]. En esta sección se presentan los planteamientos de los sexenios presidenciales desde 1989 hasta los primeros años del período presidencial de Felipe Calderón. El corte entre estos no es solo de orden político, sino que entraña diferencias en el desempeño económico y en el enfoque relativo a las pymes.

De una política fundamentada en la subsidiariedad y horizontalidad -en el marco de la cual se esperaba que los incentivos de la competencia hicieran su trabajo- se pasó a una política en la que estos principios se suavizan y se plantea la necesidad de apoyar las cadenas productivas para permitir la transferencia de tecnología mediante el establecimiento de vínculos entre clientes y proveedores, que fomenten las agrupaciones y la cooperación entre empresas en general. En este marco se hace explícita la necesidad de combatir las fallas de mercado y los problemas de equidad y se plantea la urgencia de atender los rezagos de las empresas de menor tamaño y coadyuvar a la integración de las cadenas productivas.

[3] Competitividad entendida como recuperación de mercados nacionales e ingreso a los internacionales.

Algunos programas para las pymes surgieron antes del año 2000 pero fue solo a partir de 2001 que comenzaron a implementarse un conjunto de cambios institucionales y una serie de programas para atender sus distintos problemas en forma más coordinada.

1. 1989-1994: la apertura económica y el período de transición

Tras un período de ajuste macroeconómico caracterizado por inflación y recesión, este sexenio inauguró una etapa de inflación en descenso, crecimiento moderado y, en forma importante, la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En este período inició el crecimiento de las exportaciones no petroleras, en particular las manufacturas procedentes de las industrias maquiladora y automotriz. La apertura económica había afectado en gran medida a las empresas mexicanas y, debido al ajuste macroeconómico, las instituciones científicas y tecnológicas se habían deteriorado severamente. La situación de las pymes era cada vez más crítica.

La política industrial de este período está contenida en el Programa nacional de ciencia y modernización tecnológica 1990-1994, que reflejaba la alta prioridad que se concedía a las actividades científicas y tecnológicas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

La idea subyacente a la política de este período era eliminar los obstáculos que impedían el funcionamiento del mercado y de esta manera crear las condiciones e incentivos que impulsaran a las unidades productivas a integrarse a los procesos mundiales y hacer del cambio técnico un elemento central de su estrategia para competir con ventaja. El supuesto era que la competencia internacional constituiría el principal incentivo para la modernización de la industria y que esta actuaría como una fuerza de demanda de los servicios tecnológicos del sistema de ciencia y tecnología. En este sentido, mediante la política se buscaba correctamente alejarse del esquema basado en la oferta que había prevalecido durante la sustitución de importaciones. Este programa no incluía referencias específicas a la pequeña y mediana empresa.

Se consideraba que los efectos de la apertura comercial en estas empresas eran parte de un proceso natural de reconversión. Según estos lineamientos, el sector productivo moderno financiaría en su mayor parte las necesidades diversas de tecnología, tal como sucede en los países más desarrollados en este campo.

Con el programa se hacía hincapié en el uso más eficiente de los recursos destinados a la ciencia y la tecnología y se procuraba que una

proporción cada vez mayor de los centros tecnológicos públicos fueran autosuficientes. El fin era aumentar la disponibilidad de recursos presupuestarios asignados a los proyectos de ciencia y tecnología vinculados con las necesidades de los grupos de bajos ingresos y las demandas sociales no directamente ligadas a la producción mercantil.

En este periodo se intentó promover el asociacionismo por medio de las empresas integradoras, creadas en 1993 como empresas de servicios para las micro, pequeñas y medianas industrias. Los bancos de desarrollo podían participar con un máximo del 25% del capital social y recibían apoyos de tipo fiscal. De hecho la Nacional Financiera (NAFIN) brindó capacitación y asesoramiento a las pymes.

2. 1995-2000: el nuevo marco normativo y el tratado de libre comercio de América del Norte

El régimen del presidente Zedillo comenzó con la profunda recesión posterior a la fase devaluatoria, durante la cual el PIB de la economía se redujo un 7% y el industrial un 5,5%. A pesar de la situación económica, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado un año antes presentaba una clara oportunidad para las empresas con potencial exportador. Si bien las exportaciones no manufactureras habían crecido durante el régimen anterior, la apertura había tenido graves repercusiones en las empresas tradicionalmente proveedoras de insumos, que derivaron en una contracción del empleo industrial y la ruptura de cadenas productivas con especial incidencia entre las empresas pequeñas y medianas.

En este contexto, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se estableció que uno de los objetivos de la política industrial consistía en asegurar que la estructura productiva nacional aprovechara todas las ventajas competitivas de la economía. Básicamente se proponía apoyar el restablecimiento de las cadenas productivas del país a fin de incrementar el valor agregado nacional de la producción y aumentar el empleo. A diferencia del Programa de ciencia y tecnología 1990-1994, la concepción del Programa Nacional de Industria y Comercio Exterior 1995-2000 (PROPICE) definía en forma más clara a las microempresas y pymes como objetivo de primera importancia, sin excluir por ello a las demás empresas. Así, se estableció que el principal objetivo de la política industrial era promover la competitividad de la base industrial en México y, a diferencia del programa anterior, se prestó especial atención al papel crítico que desempeñan las microempresas y pymes en la economía.

Un criterio general establecido al comienzo del programa era que la productividad de las empresas no dependía de su esfuerzo aislado. En otras palabras, se asumía la necesidad de que cuenten con apoyo

institucional público y privado, así como de convocar a la colaboración o al agrupamiento entre empresas. En consecuencia, el gobierno propuso tres líneas estratégicas, a saber: incrementar las exportaciones directas e indirectas con utilidades altas y sostenibles, promover el desarrollo de los mercados internos y sustituir eficientemente las importaciones y acelerar el desarrollo industrial y regional al igual que los agrupamientos industriales. Además, se evitaron los programas sectoriales -aunque se continuó exitosamente con la industria automotriz- y se rechazaron las estrategias de estímulos fiscales y de desarrollo regional (De María y Campos, 2002). De acuerdo con estas líneas estratégicas el PROPICE estableció ocho políticas en distintos ámbitos, de las cuales dos se orientaban explícitamente al desarrollo de las microempresas y pymes: la integración de cadenas productivas y la modernización tecnológica [4].

En este periodo se dieron avances importantes en algunos programas, que incluso subsistieron en el siguiente sexenio (Programa de Capacitación Industrial de Mano de Obra – CIMO; Programa de Modernización Tecnológica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica - COMPITE y el Sistema de Información Empresarial Mexicano - SIEM). Sin embargo, no se logró crear un marco coherente de política con respecto a las pymes. Sin lugar a dudas la deficiencia más grave fue la virtual ausencia de una política de financiamiento para las pymes en un sexenio en que el sector financiero (tanto NAFIN como la banca comercial) suspendió el crédito al sector productivo debido a la crisis de 1994.

Por último, es conveniente señalar que las secretarías de Estado carecían de coordinación y los recursos presupuestarios fueron insuficientes para lograr una cobertura aceptable.

3. 2001- 2007: ¿hacia la construcción de una política integral?

Algunos de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2005 eran trabajar para lograr un crecimiento con estabilidad y baja inflación, reducir las tasas de interés y expandir el crédito, que suponía la reactivación de la banca de desarrollo en un entorno de globalización. El compromiso era proporcionar servicios e infraestructura para que las pymes pudieran insertarse en el proceso de globalización.

[4] Estabilidad macroeconómica y fortalecimiento del sector financiero; fortalecimiento de la infraestructura física y humana; integración de cadenas de producción; modernización tecnológica y sistemas de control de calidad; promoción de la desregulación económica; promoción de las exportaciones; negociación de tratados de comercio internacional justos; promoción de la competencia entre industrias.

La política industrial durante la presidencia de Vicente Fox se convirtió en una política de desarrollo empresarial en la medida en que se consideraba que los problemas de competitividad no se limitaban a las empresas industriales sino que abarcaban a todos los sectores. Esta política se plasmó posteriormente en el Programa de Desarrollo Empresarial, en el que se puso el acento en la descentralización mediante una intensa participación de las entidades federativas y los empresarios. En este programa se situó a las pymes como eje detonador del mercado interno y del equilibrio regional. El objetivo era articular el conjunto de políticas, estrategias, acciones e instrumentos para apoyar la competitividad de las pymes. En la práctica esta política también apoya a las microempresas en tanto pertenezcan al mercado formal[5]. Entre los temas desarrollados sobresalen el acceso al financiamiento, la formación empresarial, la innovación tecnológica, la articulación e integración económica regional y sectorial y el fortalecimiento de los mercados.

E. El marco legal y las instituciones

Buena parte de las entidades que tradicionalmente habían brindado apoyo a las pymes se crearon antes de la nueva política de desarrollo empresarial; esta requirió una serie de cambios institucionales, de modo que se establecieron nuevas instancias, reglas, normas y modificaciones en dichas entidades. Sin embargo, no todas las instancias creadas cumplieron con sus objetivos y por esta razón han cambiado o están en proceso de hacerlo.

Estos cambios se emprendieron inicialmente con la promulgación de la ley para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa y después con la creación de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME) y la puesta en marcha en la Secretaría de Economía del Fondo PYME, que a su vez requirió de adecuaciones en las instituciones que lo conforman.

La ley para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa se promulgó en 2002. Entre sus objetivos más importantes está el de crear el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (mipyme), establecer las bases para la planeación (federal y estatal), formulación y ejecución de las políticas públicas e integrar el sistema general de información y consulta de las mipymes.

[5] Las empresas que no lo son, como las empresas sociales, corresponden a otros programas que están a cargo de la Secretaría de Economía.

La ley considera también el establecimiento de un Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y de los Consejos Estatales que sientan las bases para la participación de la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal, los municipios y los sectores para el desarrollo de las mipymes (*Diario Oficial de la Secretaría de Economía*, 30 de diciembre de 2002).

En la ley se señalan ocho temas específicos que los programas deben abarcar para cumplir con sus objetivos[6]. Se establecen también los esquemas para facilitar el acceso al financiamiento público y privado a las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios o grupos de municipios, con miras a promover de manera coordinada las acciones de fomento de la competitividad de las mipymes que permitan desarrollar propuestas regionales, así como la participación en otros programas y proyectos por medio de convenios.

La importancia de esta ley radica en que sentó las bases para el diseño de una política integral para las mipymes a cargo de una subsecretaría y propició cambios institucionales en las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de apoyo, involucrando a instituciones, que como los bancos, no trabajaban con estas empresas. Sin embargo, no se ha logrado poner en práctica todo lo estipulado por la ley.

La creación del Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa como una instancia externa de definición y seguimiento de los programas, instrumentos y acciones en apoyo a las empresas constituye un primer cambio[7].

---

[6] Capacitación empresarial, fomento de incubadoras y nuevas empresas, apoyo a cadenas productivas y agrupamientos regionales, modernización e innovación tecnológica, desarrollo de proveedores, consolidación de oferta exportable, información y fomento del desarrollo sustentable.

[7] El Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa es la instancia que promueve, analiza y da seguimiento a los esquemas, programas, instrumentos y acciones que deben desarrollarse en apoyo a las mipymes. El Consejo está conformado por los siguientes integrantes: el secretario de Economía, quien lo preside; los secretarios de Hacienda y Crédito Público; de Educación Pública; del Trabajo y Previsión Social; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía; de Comunicaciones y Transportes; de Turismo; por el subsecretario para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía; los directores generales de Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; seis representantes de los secretarios de Desarrollo Económico o su equivalente en el Distrito Federal y en las entidades federativas; los presidentes de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, la Confederación Patronal de la República Mexicana, de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, la Cámara de la Industria de la Transformación de Nuevo León, el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco; tres miembros de los sectores prioritarios designados por la Secretaría de Economía, y dos representantes del Congreso del Trabajo y uno de la Unión Nacional de Trabajadores.

Los objetivos del Consejo previstos en la ley para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa son los siguientes: i) proponer medidas de apoyo para el desarrollo de la competitividad de las mipymes; ii) desarrollar mecanismos para que estas reciban consultoría y capacitación en distintas áreas; iii) fomentar la constitución de incubadoras de empresas, así como la creatividad de los emprendedores; iv) facilitar la integración entre las mipymes; v) impulsar la vinculación de las mismas con la gran empresa; vi) estimular la integración y eficiencia de las cadenas productivas; vii) formular mecanismos y estrategias de promoción de la exportación directa e indirecta de las mipymes; viii) impulsar esquemas que faciliten el acceso al financiamiento; ix) instituir premios nacionales que reconozcan la competitividad de las empresas en los términos que el Consejo determine.

Este consejo cuenta con cinco grupos de trabajo para dar atención y seguimiento a distintos temas: la normatividad y mejora regulatoria, las compras de gobierno, el fortalecimiento de las cadenas productivas y los agrupamientos empresariales, el financiamiento y el seguimiento de las acciones del programa de desarrollo empresarial.

A pesar de que en la ley para las pymes se mencionaba la necesidad de fortalecer la comisión, ello nunca se logró.

En la ley también se prevé el establecimiento de los Consejos Estatales, los cuales proponen medidas de apoyo en los ámbitos regional, estatal y municipal para el desarrollo de la competitividad de las mipymes, sobre la base del análisis de las propuestas de los sectores público y privado.

Con la creación de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME) en la Secretaría de Economía (SE) se dio un rango superior a los servicios a las pymes. La nueva entidad tiene representantes en las delegaciones de la SE en todos los estados y tiene a su cargo la articulación de las iniciativas nacionales para fortalecer las acciones de apoyo para crear, desarrollar y consolidar empresas productivas y competitivas. Está facultada para establecer convenios de cooperación con las 32 entidades federativas del país, así como con organismos empresariales e intermedios y con instituciones educativas y de investigación en el marco del Fondo PYME.

Durante el primer año de gobierno, Felipe Calderón ha mantenido muchos aspectos de la política anterior pero con nuevos elementos. Entre ellos se destaca la creación de un nuevo organismo, la Comisión Mexicana para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (COMPYME), que sustituye al Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en la coordinación de la política relativa a la pyme. El Consejo tenía esa función, pero no tenía jerarquía jurídica para coordinar entre

secretarías. Hasta el momento de preparación de este documento, se estaba trabajando para modificar la legislación.

Por otra parte, en virtud de la orientación más definida de la política hacia la formación de emprendedores, la organización de la SPYME se estaba modificando para que en lugar de operar por estrategias, se estructure de acuerdo con cinco segmentos prioritarios considerados en el programa México Emprende, a saber: nuevos emprendedores, microempresas, pyme, empresas gacela[8] y empresas tractoras[9]. El programa contará con financiamiento, capacitación, gestión empresarial, comercialización e innovación tecnológica.

Si bien los cambios anteriores se pueden justificar debido a que es necesario perfeccionar el funcionamiento de la política, algunos de ellos podrían haberse evitado. En lugar de crear una nueva institución para sustituir a otra que está considerada en la ley actual y que por lo tanto debe modificarse, se podría adecuar el Consejo a las funciones que según la ley debe cumplir.

1. El fondo pyme[10]

La administración de los recursos económicos por vía de los subsidios a cargo de la SPYME se realizó en dos etapas: la primera se desarrolló de 2001 a 2003 y la segunda, vigente al menos hasta la fecha de preparación de este documento, otorga los recursos por medio del Fondo de apoyo para las microempresas y pymes (Fondo PYME).

Durante la primera etapa se crearon cuatro fondos en forma consecutiva: el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fampyme), el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP), el Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI) y, por último, el Fondo para Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE).

De acuerdo con la Secretaría de Economía, los cuatro fondos mencionados mostraron diversas deficiencias operativas, entre ellas la poca difusión en el sector empresarial y la consecuente cobertura limitada, la escasa vinculación entre los fondos y la fragmentación de esfuerzos. Tampoco había integración de políticas: los organismos

[8] Son empresas de elevado crecimiento con alto potencial para generar empleo, exportar y sumarse a las cadenas de valor.

[9] Se trata de empresas que jalan al resto de la economía.

[10] Véase información sobre los programas implementados por el Fondo PYME en la página web [en línea] http://www.fondopyme.gob.mx/.

empresariales tenían poca participación en el diseño de los programas de apoyo y los planes estatales y municipales no estaban vinculados con estas políticas.

A raíz del diagnóstico anterior y de la problemática suscitada durante el funcionamiento de los citados fondos, en 2004 se tomó la decisión de crear un solo ente de apoyo a las mipymes, denominado Fondo PYME (vigente hasta la fecha de preparación de este documento), que tendría las mismas líneas de acción respecto de los proyectos apoyados por los otros fondos. Con este fondo se busca simplificar el esquema de asistencia y brindar certeza jurídica a los particulares. Así, por primera vez en México, se puso en marcha un plan estratégico y coordinado para apoyar a las mipymes, en el cual convergieron los esfuerzos de distintas dependencias.

Las Reglas de operación del Fondo PYME para el ejercicio de 2006 prevén cinco categorías y 32 subcategorías de apoyo. Las primeras son las siguientes: creación y fortalecimiento de empresas, desarrollo tecnológico e innovación, articulación productiva sectorial y regional, acceso a mercados, acceso a financiamiento, realización de eventos para pymes y otras actividades e instrumentos de promoción.

A partir de 2004, los interesados en obtener apoyo del Fondo PYME disponen de ventanillas en las oficinas de las Secretarías de Desarrollo Económico o sus equivalentes y en las delegaciones y subdelegaciones de la SE en todas las entidades del país, donde personal especializado brinda asesoría a los emprendedores sobre los proyectos y para el llenado y seguimiento de solicitudes.

Una innovación institucional en el Fondo PYME fue la creación de una figura jurídica para canalizar el apoyo hacia las empresas. En las reglas de operación del fondo se consideran organismos intermedios e instituciones tales como ayuntamientos, delegaciones políticas del Distrito Federal, organismos públicos descentralizados estatales, fideicomisos de carácter público y personas morales sin fines de lucro, como organismos y asociaciones empresariales, centros de desarrollo empresarial y de consultoría, instituciones académicas, tecnológicas y de investigación, asociaciones de intermediarios financieros no bancarios, laboratorios, fondos de financiamiento y entidades de fomento, entre otros, cuyos fines u objeto sean compatibles con al menos uno de los objetivos del Fondo PYME y sean aprobados por el Consejo Directivo[11]. Se consideró que en lugar de proporcionar los recursos a las empresas en forma individual, los organismos intermedios debían facilitar y organizar la asistencia a

[11] Persona moral es una agrupación de personas que se unen para un fin determinado, por ejemplo una sociedad comercial o una asociación civil. El régimen fiscal y las obligaciones que les corresponden son diferentes si tienen fines de lucro o no los tienen.

grupos de empresas, con miras a lograr una mayor certidumbre para ellas y una mayor eficiencia para la Secretaría. Sin embargo, debido a que existe un gran número de organismos intermedios —muchos de ellos pequeños—, se han generado ineficiencias en la administración de recursos que se trataron de corregir.

Al mismo tiempo se estableció la obligatoriedad de complementar los subsidios del Fondo PYME con aportaciones de los sectores público (estatal y federal), social, privado o del conocimiento, de tal forma que se integren al apoyo de los proyectos conforme lo dispuesto en las reglas de operación del fondo. En cada línea estratégica se asignan diferentes porcentajes de participación a los distintos agentes.

La población objetivo de este fondo la constituyen emprendedores, microempresas y pymes legalmente establecidas. En el último tiempo se añadieron los talleres familiares, siempre y cuando estén inscritos en el registro correspondiente de la SE. En forma excepcional -cuando lo determine el Consejo Directivo-, las empresas grandes podrán recibir apoyo a condición de que contribuyan de manera directa o indirecta a la creación, desarrollo o consolidación de las mipymes, promuevan una inversión productiva que permita la creación de empleos formales o produzcan un impacto sectorial o regional en la entidad federativa o región de que se trate ("Reglas de operación del Fondo PYME", *Diario Oficial*, 28 de febrero de 2007).

A juicio de las autoras, entre los logros más importantes del Fondo PYME están la posibilidad de aunar esfuerzos públicos y privados para atender de forma integral los proyectos, la flexibilidad para orientar los recursos donde hay una mayor demanda y el fomento de la corresponsabilidad con los empresarios, los distintos niveles de gobierno, los centros educativos y de investigación, así como con los organismos y las asociaciones empresariales.

La definición del Fondo PYME y las iniciativas que lo acompañaron requirieron de adecuaciones en las distintas secretarías y organismos del gobierno federal que proporcionan asistencia a las mipymes. A continuación se mencionan las modificaciones más importantes en las políticas de desarrollo y modernización tecnológica, financiamiento y acceso a los mercados internacionales.

2. Modernización tecnológica

Las instituciones encargadas de instrumentar las políticas de desarrollo y modernización tecnológica y capacitación son las siguientes: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El CONACYT es la institución encargada de fomentar, coordinar y articular las actividades científicas y tecnológicas nacionales, así como de promover el desarrollo de la ciencia básica, la formación de recursos humanos, la ampliación y mejora de la calidad de la educación en ciencia y tecnología y el desarrollo y fortalecimiento de la investigación aplicada.

Antes del sexenio del presidente Fox, el CONACYT tenía cinco líneas de apoyo en las que tenía cabida la pyme: el Programa de Modernización Tecnológica (PMT), el Programa de Centros Tecnológicos (PCT), el Programa de Apoyos a Proyectos Conjuntos de Investigación y Desarrollo (PAIDEC), los Centros Tecnológicos SEP-CONACYT y el Fondo para la Investigación y Desarrollo Tecnológico (FIDETEC). Estos se implementaban según los objetivos de la institución, sin la labor complementaria de otras instituciones o gobiernos estatales.

En el año 2002 el CONACYT se reorganizó conforme el ordenamiento de la ley científica y tecnológica y el Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECYT).

El principal instrumento para el cambio institucional fue la constitución de los Fondos CONACYT, pues permitió la interacción de dicho consejo con otras instituciones.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social está a cargo de la capacitación de orden laboral. En 1988 estableció un proyecto piloto para apoyar los programas de entrenamiento o capacitación de personal y de mejoramiento productivo y organizacional de las mipymes. Debido al alto costo de estas actividades y a la falta de orientación adecuada, antes se les destinaba una mínima parte del presupuesto.

Con recursos del Banco Mundial y de la propia Secretaría, se creó el Programa Capacitación Industrial de Mano de Obra (CIMO), con una duración de cuatro años. En 1992 inició una segunda etapa y cambió su denominación a Programa de Calidad Integral y Modernización, si bien se mantuvo la sigla anterior en la divulgación a escala nacional. La prioridad de CIMO en el análisis empresarial se dirigió a los proyectos que suponían la interacción de mipymes de una misma rama o que fungían como proveedoras de empresas más grandes, para desarrollar estrategias de mejoramiento. En el ámbito laboral, se brindó respaldo a los programas de entrenamiento o capacitación de los trabajadores para mejorar las áreas de productividad y las condiciones de trabajo. En el año 2002 el CIMO fue sustituido por el Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC), suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno federal.

El COMPITE se creó cuando la General Motors Company (GMC) cedió al gobierno mexicano los derechos para usar la metodología que había desarrollado para elevar los niveles de productividad de sus plantas armadoras de Europa y América y de sus proveedores clave. En 1996 la

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), hoy Secretaría de Economía, promovió la formación del COMPITE para aplicar dicha metodología a la industria nacional.

Hasta 2001 los servicios del COMPITE se contrataban por medio del CIMO de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Este programa financiaba un porcentaje del costo del servicio a las empresas. A raíz del cambio de orientación de la asistencia que tuvo lugar en la STPS, en 2002 la SE canalizó un subsidio federal a las mipymes por medio del COMPITE, con el fin de facilitarles el acceso a los servicios de consultoría y capacitación de este organismo. A partir de 2003, el Congreso de la Unión define directamente el subsidio federal, que se establece en la Ley de Egresos de la Federación.

El COMPITE es ahora una asociación civil. Su máximo órgano de gobierno es la Asamblea General de Asociados y sus objetivos son promover la productividad y la calidad en las pequeñas empresas y fomentar la incorporación de nuevas tecnologías que mejoren su competitividad y calidad.

3. Acceso a los mercados internacionales

Las instituciones ligadas a este objetivo son el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y la Secretaría de Economía. El BANCOMEXT es un banco de desarrollo con 68 años al servicio de las empresas mexicanas que participan en el comercio exterior. Su misión es impulsar el crecimiento de las empresas nacionales, principalmente las pequeñas y medianas, e incrementar su participación en los mercados mundiales. Para ello les ofrece soluciones integrales con miras a fortalecer su competitividad y fomentar la inversión, dándoles acceso al financiamiento y a otros servicios financieros y promocionales. Anteriormente, el BANCOMEXT proporcionaba la mayor parte del respaldo a las exportaciones, pero hoy en día los recursos de promoción provienen tanto de éste como del Fondo PYME.

4. Financiamiento

Por medio del Fondo PYME se creó el Sistema Nacional de Financiamiento PYME (SINAFIN), que supuso cambios institucionales en las entidades tradicionalmente encargadas de financiar a las pymes y la creación de otras nuevas. En este sentido, fue de suma importancia la constitución del Sistema Nacional de Garantías, cuyo objeto consiste en presentar a las instituciones financieras fondos de garantía sobre los créditos a las mipymes.

El Sistema Nacional de Garantías se desarrolló gracias al proceso de capacitación y aprendizaje de todos los actores. Los bancos tuvieron que cambiar de manera radical su funcionamiento interno y, alentados primero por el gobierno y luego por la competencia, generaron nuevos productos (Canales, 2006). Conforme el crédito se masificaba, se introdujeron modelos paramétricos de evaluación. Por su parte, la NAFIN también tuvo que adecuarse a las nuevas necesidades. El papel de la Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES) fue crucial en la innovación y posterior integración de las instituciones participantes, ya que las autoridades de la NAFIN aceptaron que de otra forma no habrían renovado sus procesos ni el esquema de primeras pérdidas (Canales, 2006).

Otro aspecto relacionado con las instituciones financieras que vale la pena señalar es el descenso en la participación de la cartera de la banca de desarrollo en el PIB, que del 9,4% en 1997 se redujo al 4,8% en 2005. La mayor reducción se registró en la participación de los créditos otorgados como agente financiero. El aporte de la cartera de la NAFIN en la banca de desarrollo aumentó del 4% al 32%. Si bien el financiamiento otorgado por el BANCOMEXT es mucho menor que el de la NAFIN, uno de cada cinco dólares otorgados por esta institución se destina al comercio exterior y el 60% de dicha suma va a la pyme (Brown y Domínguez, 2006).

Entre los otros intermediarios financieros que han aumentado su participación en el crédito al sector privado en los últimos años y se han convertido en una fuente importante de financiamiento –sobre todo para las pymes- se encuentran los siguientes: las arrendadoras, las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLES), las uniones de crédito y el crédito popular.

En el cuadro VII.7 se muestra la nueva estructura institucional de acuerdo con las líneas estratégicas del Fondo PYME.

Cuadro VII.7
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA PARA LAS MIPYMES

Política	Instituciones					
	Conacyt	Fondo Pyme	Stps Pac	Compite	Nafin	Bancomext
1. Desarrollo tecnológico e innovación:						
a. Desarrollo tecnológico	x	x			x	x
b. Consultoría y capacitación empresarial y laboral		x	x	x	x	x
2. Articulación sectorial y productiva		x				
3. Acceso a mercados internacionales		x				x
4. Acceso al financiamiento		x			x	x

Fuente: Elaboración propia.

F. Las políticas específicas y los programas

Dado que el Fondo PYME se convirtió en el eje de la política de desarrollo empresarial, en este apartado se presentan las políticas y programas dirigidos a las pymes de acuerdo con la clasificación de las líneas estratégicas de dicho fondo: i) desarrollo tecnológico e innovación, ii) articulación productiva sectorial y regional, iii) acceso a mercados, iv) acceso a financiamiento.

En el cuadro VII.8 se detallan los totales aportados por línea estratégica de los programas. En la medida en que algunos rubros reciben aportaciones considerables de otras dependencias distintas del Fondo PYME (por ejemplo el CONACYT o los estados), se considera importante resaltar el cambio en los aportes cuando se toman en cuenta los recursos adicionales. El índice de complementariedad refleja esta situación e indica la proporción en que cada peso aportado se complementa con otros recursos. Un índice de complementariedad de 1 indicaría que por cada peso aportado se contribuye con otro peso[12]. La última columna denominada "total de recursos concurrentes" toma en cuenta los índices de complementariedad promedio de cada línea y da una idea de los fondos aportados por los sectores público federal, estatal y municipal y, en algunos programas, por el sector privado.

Cuadro VII.8
RECURSOS DESTINADOS A LAS DISTINTAS POLÍTICAS PARA LAS PYMES, 2004-2006
(En miles de pesos)

	Fondo Pyme	Porcentajes	Fondo Pyme + otras instituciones	Porcentajes	Total de recursos concurrentes	Porcentajes
Tecnología	1 350 768,8	22,3	2 618 958,8	35,8	4 695 795,49	13,7
Articulación	2 909 625,5	48,1	2 909 625,5	39,8	26 356 975	77,0
Mercados	323 990,1	5,4	323 990,1	4,4	730 668,192	2,1
Financiamiento	1 463 263,5	24,2	1 463 263,5	20,0	2 459 933,38	7,2
Total	6 047 647,9	100,0	7 315 837,9	100,0	34 243 372,1	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto de Ingeniería, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo Pyme durante 2006*, México, D.F., 2007 y los informes anuales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Del cuadro VII.8 se deduce que de los recursos canalizados por medio del Fondo PYME, los programas con más fondos corresponden a los de la línea estratégica de articulación de proyectos productivos, seguida del financiamiento (48% y 24%, respectivamente). Si se consideran los fondos aportados por el Fondo PYME y otras instituciones, la línea de articulación productiva recibe el 40% de los fondos, seguida por los

[12] El índice de complementariedad se calculó dividiendo el monto aportado por otras instituciones entre la suma aportada por el Fondo PYME para cada programa.

programas relativos a innovación y desarrollo tecnológico, que reciben el 36%. Por último, dado que los fondos públicos deben complementarse en distintas proporciones con recursos de los estados o municipios o del sector privado, se observa un efecto multiplicador. En la medida en que los índices de complementariedad varían al tomar en cuenta dichos fondos, a los programas de articulación productiva corresponde el 77% de los recursos, seguidos por los de innovación y desarrollo tecnológico (14%), mientras que el acceso al financiamiento queda muy detrás, con el 7%.

1. Política de desarrollo tecnológico e innovación

La política de desarrollo tecnológico e innovación no se limita al *hardware* de la tecnología (actualización de equipos y maquinaria o diseño de productos) sino que también se ocupa del *software* (gestión e ingeniería de la producción y capacitación gerencial) y las habilidades. De esta manera, las políticas de desarrollo tecnológico, consultoría y capacitación gerencial y capacitación laboral caben debajo de este gran paraguas.

Mediante la política de modernización tecnológica se procura ampliar la capacidad de actualizar las bases tecnológicas de las empresas nacionales y brindar asistencia específica en esta materia para integrar las cadenas productivas de creciente complejidad tecnológica. Como premisas básicas se señalan el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica del país mediante el aumento del gasto nacional en ese rubro y la promoción de un mayor aprovechamiento de esa infraestructura para transferir capacidades tecnológicas a los sectores productivos, especialmente a las pymes.

Las instituciones que concentran los programas de innovación son el CONACYT y la SPYME. El primero participa con el Fondo de Innovación Tecnológica**,** los estímulos fiscales y los programas Avance, Idea, Redes de Innovación para la Competitividad y Parques Tecnológicos. La SPYME lo hace por medio de los proyectos del Fondo PYME, en la categoría Creación y fortalecimiento de empresas, desarrollo tecnológico e innovación, con siete subcategorías, a saber: Formación de emprendedores, Creación y fortalecimiento de incubadoras de empresas, Innovación y desarrollo tecnológico, Centros de desarrollo empresarial (CDE), Aceleradoras de negocios, Capacitación y consultoría y Formación de instructores y consultores. A continuación se presentan los programas y las instituciones involucradas en la política tecnológica, clasificados en tres vertientes: apoyo a nuevas empresas, desarrollo tecnológico y consultoría y capacitación.

En relación con el primer aspecto, cabe señalar que si bien en los sexenios anteriores se había descuidado totalmente la política para la creación de nuevas empresas, existen en la actualidad dos programas de ese tipo. En 2003, el gobierno federal inició un programa para crear,

intensificar y promover una red nacional de incubadoras de negocios y en 2005 el programa de aceleradoras de empresas de base tecnológica.

El objetivo de las incubadoras es orientar al emprendedor para que haga realidad su idea de negocio y acelerar el proceso de aprendizaje para la creación satisfactoria de una empresa. Estas incubadoras se encuentran en universidades privadas y públicas, centros tecnológicos y el Instituto Politécnico Nacional. Este programa contribuye a reducir los costos de transacción mediante la participación de las incubadoras de negocios como actores de fomento de nuevas empresas y su vinculación al financiamiento. Hay tres tipos de respaldo a los negocios:

i) Tradicional. Esta línea se utiliza para la incubación de empresas en sectores tradicionales, cuyos requerimientos suponen procesos y procedimientos estandarizados, por lo que son de fácil adopción. El período de la incubación para esta categoría es de entre tres y seis meses.

ii) Tecnología intermedia. Esta línea está orientada a instituciones que apoyan la creación de empresas con mecanismos semiespecializados, cuyos requerimientos incluyen procesos y procedimientos que incorporan elementos de innovación y por ello deben vincularse a centros de investigación, fuentes generadoras de proyectos y redes de innovación. La incubación usual para esta categoría es de entre 12 y 18 meses.

iii) Alta tecnología. Está línea está dirigida a instituciones que apoyan la creación de empresas de sectores especializados o avanzados. Sus requerimientos son altamente especializados e incluyen procesos y procedimientos innovadores, por lo que necesariamente deben vincularse a centros de investigación, fuentes generadoras de proyectos y redes de innovación. Apoya la instalación de empresas en los sectores de informática, biotecnología, microelectrónica, robots, automatización, nanotecnología y nuevos materiales de alta calidad (por ejemplo la cerámica). El período usual de la incubación para esta categoría es de 24 meses.

El programa de incubación otorga cuatro tipos de asistencia: identificación del modelo del negocio, equipo (oficinas, computadoras, capacitación), infraestructura (excluyendo la construcción) y consultas durante el periodo inicial. Se espera que las incubadoras sean autosuficientes después de tres años.

Durante los tres años del Fondo PYME 108 organismos intermedios recibieron este tipo de apoyo, para 141 proyectos[13]. Veintitrés de dichos

[13] Debido a que un proyecto puede recibir recursos de diferentes subcategorías o programas, cabría la posibilidad de sobreestimar el número de proyectos. Las estimaciones que se presentan buscan evitar esta duplicación por lo que cada proyecto se asigna a un programa o subcategoría en función de su objetivo (Instituto de Ingeniería, 2007).

organismos intermedios administraron aproximadamente la tercera parte y en promedio cada proyecto recibió 429.600 pesos (Instituto de Ingeniería, 2007).

Las aceleradoras de negocios son organizaciones, instituciones y empresas especializadas capaces de identificar, ayudar y financiar a las pymes con orientación tecnológica durante la fase de expansión. Estas instituciones ayudan a reforzar las actividades innovadoras, conquistar nuevos mercados dentro y fuera del país, atraer la inversión de capital ángel e incorporar a las empresas a las redes de valor internacionales.

Las aceleradoras recibieron 80,8 millones de pesos a través de cinco organismos intermedios para la implementación de 10 proyectos. Uno de dichos organismos, responsable de seis proyectos, recibió el 74,4% de los recursos (Instituto de Ingeniería, 2007).

En relación con la segunda área mencionada (desarrollo tecnológico), el Fondo PYME apoya y fomenta la cultura tecnológica y de la innovación con programas de extensionismo, unidades de gestión de servicios tecnológicos y acceso a mecanismos e instrumentos de financiamiento. En este marco, apoya a empresas o grupos de empresas o inventores que tengan un proyecto de innovación y desarrollo tecnológico, que a partir de la aplicación de conocimientos y avances tecnológicos fortalezca y eleve la competitividad o promueva la creación de negocios de alto valor agregado. Los proyectos se dividen en las siguientes categorías: i) Generación de nuevos productos, materiales, procesos y servicios; ii) Mejora tecnológica en un producto, proceso, material o servicio; iii) Generación de nuevas empresas a partir de una nueva vertiente de negocio; iv) Adquisición y transferencia de tecnología (conocimientos básicos, asistencia técnica, servicios tecnológicos, licencias y patentes); v) Desarrollo de prototipos técnicos o comerciales, lotes de prueba o primera producción, implantación de proyectos tecnológicos y plan técnico y de negocios.

Con los recursos otorgados a partir de 2005 se impulsó la constitución y el fortalecimiento de 14 laboratorios de innovación. Estos ofrecen a las mipymes acceso a investigación aplicada y desarrollo tecnológico, espacio físico y servicios con infraestructura de alta calidad y tecnología para sus operaciones, así como asesoría en administración, mercadotecnia, aspectos legales, fiscales, tecnología y recursos humanos. Estos laboratorios están a cargo de instituciones de educación superior y centros de investigación aplicada.

Entre 2004 y 2006 el Fondo PYME apoyó a 76 organismos intermedios. El monto aprobado disminuyó de 347,7 millones de pesos en el primer año, destinados a 30 proyectos, a 76 millones de pesos en 2006, para la implementación de 64 proyectos. Así, el monto promedio por proyecto,

que era de 11,5 millones de pesos, pasó a 1,8 millones de pesos en 2006 (Instituto de Ingeniería, 2007).

El CONACYT cuenta con programas de innovación y desarrollo tecnológico en los que participa un porcentaje elevado de pymes. De 2002 a 2005, el Fondo Sectorial de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Económico brindó apoyo a 172 mipymes. El monto otorgado en los cuatro años fue de 629,8 millones de pesos, de los cuales 450,6 millones corresponden a la mipyme. El programa Alto Valor Agregado de Negocios con Conocimiento y Empresarios (Avance) otorga recursos para la creación de nuevos negocios de alto valor agregado basados en conocimientos científicos y tecnológicos y asigna una parte no desdeñable de su presupuesto a proyectos de la pyme. En 2005, el 73% de su presupuesto de 155 millones de pesos se dirigió a la pequeña empresa, el 18% a la mediana y el 5,8% a la grande. Por último, el Programa de Estímulos Fiscales, cuyo objetivo es incrementar la inversión del sector productivo en actividades de investigación y desarrollo de nuevos productos, materiales y procesos, concedió exenciones fiscales por poco más de 5.000 millones de pesos, el 62% de los cuales se otorgó a las pymes.

La tercera y última área está relacionada con las políticas de consultoría y capacitación empresarial. Esta línea de apoyo surge en particular del COMPITE y CRECE. En la actualidad, los principales programas de capacitación y consultoría son las líneas estratégicas del Fondo PYME, los servicios del COMPITE y el Programa de Apoyo a la Capacitación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

Las líneas estratégicas del Fondo PYME comprenden tres programas. El primero es el de los Centros de Desarrollo Empresarial, que financia equipo e infraestructura. En el marco de este proyecto se otorgaron 30 millones de pesos a 48 organismos intermedios, para la implementación de 56 proyectos (en promedio 536.000 pesos por proyecto). El segundo es el programa Capacitación y consultoría, que fomenta el desarrollo de conocimientos, habilidades o destrezas para procesos innovadores. Por último, el programa Promoción de instructores y consultores, que promueve la formación de instructores y consultores sobre la base de las normas técnicas de competencia laboral y con la participación de especialistas en tendencias innovadoras para las pymes. En 2005 y 2006 el Fondo PYME contribuyó con 176 millones de pesos a la realización de 195 proyectos a cargo de 160 organismos intermedios.

Por su parte el COMPITE ofrece talleres de reingeniería de procesos, mejora continua, gestión, integración básica de procesos y de logística, consultoría en materia de calidad y responsabilidad social y capacitación empresarial mediante cursos, diplomas, simposios y congresos. Desde 1997 el COMPITE ha formado a más de 200 consultores, quienes imparten

los servicios ofrecidos por el Comité. El subsidio federal facilita el acceso de las mipymes a los servicios que ofrece el COMPITE debido a que una parte de la tarifa se cubre con recursos federales.

Las reglas de operación del COMPITE establecen el porcentaje de la tarifa del que una empresa puede beneficiarse. Así, en el caso de una microempresa, el 70% del costo de un taller puede subsidiarse con recursos federales. Este porcentaje se reduce al 50% y al 30% en el caso de una pequeña y una mediana empresa, respectivamente.

En 2006 el COMPITE atendió a 1.624 mipymes, de las cuales el 80% eran microempresas y el 20% pymes. El total de servicios subsidiados fue de 2.527, ya que las reglas de operación permiten que una empresa reciba más de un servicio subsidiado con recursos federales por medio del llamado paquete de servicios integrales (véase el cuadro VII.9).

Cuadro VII.9
NÚMERO DE EMPRESAS ATENDIDAS CON SUBSIDIO FEDERAL EN 2006

	Empresas atendidas	Servicios subsidiados	Promedio servicios subsidiados por empresa
Microempresa	1 280	1 772	1,38
Pequeña	237	316	1,33
Mediana	107	138	1,29
Cursos abiertos		301	
Total	1 624	2 527	

Fuente: Instituto de Ingeniería, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo Pyme durante 2005*, México, D.F., 2006.

El Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC) obtiene recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se orienta, entre otros aspectos, al aprendizaje de habilidades múltiples, la participación de los trabajadores en la toma de decisiones relacionadas con los procesos productivos y el desarrollo de capacidades para el aprendizaje continuo, que forma parte de la nueva cultura laboral.

El PAC otorga recursos económicos para desarrollar programas de capacitación y opera de acuerdo con la demanda del sector productivo. Junto con los gobiernos de las entidades federativas, el programa establece vínculos entre el sector productivo y los órganos de representación empresarial y de trabajadores y realiza tareas de capacitación de acuerdo con criterios establecidos en la STPS.

El objetivo del programa es crear las condiciones necesarias para que los trabajadores y empresarios puedan desarrollarse y evolucionar al ritmo de los cambios en la tecnología y en los nuevos procesos productivos.

Un aspecto positivo del PAC es que las empresas asumen la responsabilidad directa de diseñar y mantener sus programas de

mejoramiento. Además, el PAC proporciona a las empresas la posibilidad de entrar en contacto con centros educativos y de capacitación públicos y privados, empresas privadas y profesionales de consultoría, universidades y centros de desarrollo tecnológico que forman parte de los directorios locales de servicios ubicados. A solicitud de las empresas, se convoca a los oferentes de servicios para que diseñen junto con ellas uno o más de los subsistemas del programa de apoyo para el mejoramiento de los niveles de productividad, calidad y competitividad de la empresa y para el desarrollo de los niveles de capacitación de los recursos humanos.

En el período de 2002 a 2006 el presupuesto del PAC fue de 602.715 millones de pesos, con los que se impartieron 137.351 cursos a 166.013 mipymes (véase el cuadro VII.10).

Cuadro VII.10
PRESUPUESTO Y EMPRESAS ATENDIDAS POR EL PAC, 2002-2006
(En millones de pesos)

	2002	2003	2004	2005	2006	Total período
Presupuesto	135 703	107 412	112 228	124 218	123 154	602 715
Cursos	32 445	21 089	25 260	28 064	30 493	137 351
Trabajador registrado	59 050	77 296	71 546	81 114	75 561	364 567
Trabajador atendido	201 233	210 746	299 656	279 725	266 719	1 258 079
Empresa atendida	35 376	26 130	33 746	33 770	36 991	166 013

Fuente: Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC), Rendición de cuentas, 2007.

En el cuadro VII.11 se muestran los gastos realizados por el Fondo PYME, el CONACYT, el COMPITE y el PAC con el fin de clasificar los recursos por programas en dos categorías: los fondos que provienen de las instituciones federales y el total de fondos incluida la complementación de los organismos intermedios (estados, secretarías, entre otros).

Al sumar a los montos otorgados los aportes de las instituciones y organismos intermedios de acuerdo con los índices de complementariedad, el subtotal de recursos generados por el Fondo PYME representa el 59,4% de los fondos asignados al rubro de innovación y desarrollo tecnológico, el CONACYT el 22,4% y el PAC y el COMPITE el 18,3% restante.

En conclusión, el organismo que encabeza el rubro de innovación y desarrollo tecnológico es la Secretaría de Economía, que por medio del Fondo PYME ha logrado apoyar aspectos que antes no estaban considerados. Entre ellos se destacan la incubación de empresas, que absorbe el 8,37% de los recursos, y las aceleradoras, que reciben el 5,6%. Algo aún más importante es que ha logrado aunar los recursos del CONACYT y los estados para proyectos importantes para las pymes en todo el país.

Cuadro VII.11
RECURSOS ASIGNADOS A LA CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE EMPRESAS, EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y LA INNOVACIÓN, 2004-2006
(En miles de pesos)

	Total asignado	Subtotal (En porcentajes)	Total de recursos concurrentes	Porcentaje	Índice de complementariedad
		Fondo Pyme			
Formación de emprendedores	1 992,5	0,08	4 077,9	0,09	1,05
Incubadoras de empresas	161 833,3	6,18	393 254,9	8,37	1,43
Innovación y desarrollo tecnológico	543 834,9	20,77	1 127 551,0	24,01	1,07
Centros de desarrollo empresarial	725 86,4	2,77	106 702,0	2,27	0,47
Aceleradoras de negocios	123 846,8	4,73	264 412,9	5,63	1,14
Capacitación y consultoría	425 486,9	16,25	839 627,5	17,88	0,97
Formación instructores y consultores	8 789,6	0,34	19 864,5	0,42	1,26
Promoción	12 398,4	0,47	33 661,7	0,72	1,72
Subtotal Fondo Pyme	1 350 768,8	51,58	2 789 152,5	59,40	1,14
		Conacyt			
Avance	143 100	5,46	143 100	3,05	
Fondos Conacyt - Secretaría de Economía	450 600 [a]	17,21	901 200	19,19	1
Subtotal Conacyt	593 700	22,67	1 044 300	22,24	
		Compite y Pac			
Compite	71 790	2,74	259 643	5,53	1,8
Pac	602 700	23,01	602 700	12,83	
Subtotal	674 490	25,75	862 343	18,36	
Total	2 618 958,8	100,00	4 695 795,5	100,00	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base Instituto de Ingeniería, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo Pyme durante 2006*, México, D.F., 2007; y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Informe, varios años.

[a] Es el monto recibido por las microempresas y las pymes.

2. Articulación sectorial y productiva

El objetivo principal de estos programas es integrar los esfuerzos del gobierno y los organismos intermedios para reforzar el desempeño de las pymes en los estados e impulsar un proceso de innovación colectiva. Para ello se diseñaron tres programas: el de Articulación productiva, el de Proyectos productivos estratégicos y el Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores. Entre 2001 y 2003 estas actividades se llevaron a cabo en el marco del Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP) y desde 2004 están a cargo del Fondo PYME (línea estratégica de articulación productiva sectorial y regional).

La articulación productiva regional se lleva a cabo por medio de los Centros de Articulación Productiva (CAP), que generan información sobre los programas de apoyo empresarial gubernamentales y privados, vinculan la oferta de procesos productivos, productos y servicios de las mipymes con las

grandes empresas demandantes, ofrecen servicios de alto valor agregado para la integración productiva y promueven la formación de cadenas de valor y esquemas asociativos. Estos centros, organizados por grupos de empresarios, inversionistas privados y organismos intermedios con el propósito de fortalecer las ramas industriales en los estados del país, recibieron 236.952,8 millones de pesos de 65 organismos intermedios y 109 proyectos

El Programa de Proyectos Productivos Estratégicos tiene como objetivo la creación de infraestructura adecuada para que las pymes se conviertan en proveedores de las grandes empresas. La idea es que los productores construyan infraestructura local para atraer clientes nacionales o extranjeros que se conviertan en el núcleo de las cadenas productivas nacionales. Está integrado por tres programas. El primero se refiere a los proyectos productivos industriales, comerciales o de servicios que brindan apoyo a las empresas llamadas tractoras, que crean importantes oportunidades de inversión para empresas proveedoras (pymes) con altos niveles de valor agregado. El segundo es el proyecto de infraestructura productiva, con el que se busca atraer mayores inversiones productivas a las regiones para la formación de conglomerados a los que se integren las pymes. Se destaca el proyecto promovido por el Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México (FIDEPAR) relativo a la diversificación del conglomerado de innovación automotriz y establecimiento del parque industrial de proveedores TR-1 en Toluca, México, que recibió el 43,5% de los recursos otorgados por el Fondo PYME en esta subcategoría.

Por último el Programa Nacional de Proveedores fue creado y sostenido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y la Secretaría de Economía y no pertenece al Fondo PYME. Fundado a mediados de los años noventa, este programa ha propiciado la formación de alianzas estratégicas y compromisos permanentes entre grandes empresas y pequeños proveedores. El objetivo general es lograr la integración económica a partir de las grandes empresas establecidas en México, para crear alianzas entre grandes empresas y pymes a fin de consolidar las cadenas productivas, desde la producción primaria hasta la venta final.

El programa ofrece a las pymes la posibilidad de entrar en contacto con empresas tractoras, tener agendas personalizadas durante los encuentros de negocios, dar a conocer sus productos y servicios a empresas tractoras, conocer los criterios de selección y calificación de proveedores de las grandes empresas y participar en seminarios de orientación y capacitación. En 2005, había 104 redes en México, localizadas predominantemente en el centro y el norte del país.

El programa de proveedores se ha aplicado en la industria, el comercio y los servicios (grandes empresas exportadoras, productores de automóviles, hoteles, restaurantes y hospitales).

Otro programa importante para el desarrollo de pymes proveedoras es el de cadenas productivas de la NAFIN, que ofrece un servicio de factoraje. En el marco de este programa se integra a grandes empresas e instituciones gubernamentales con todas aquellas con las que mantienen una relación comercial o de negocios. Se crea un sitio en Internet para cada cadena, que se convierte en un mercado electrónico (e-marketplace) en el que se intercambian información, productos y servicios. Las empresas afiliadas a cada cadena pueden tener acceso a los servicios financieros y no financieros de la NAFIN.

La cadena nace por iniciativa de una gran empresa o institución gubernamental, que invita a todos sus distribuidores y proveedores a formar parte del canal de comunicación e interacción basado en Internet. Dicha empresa o institución conforma las bases del esquema para desarrollar a sus proveedores y distribuidores. Una vez conformada la cadena, los integrantes pueden utilizar los servicios diseñados por la NAFIN para aumentar la eficiencia de sus operaciones, a saber: canales de comunicación interactivos con sus proveedores y distribuidores, alianzas estratégicas con proveedores de tecnología para apoyar a las empresas en la compra de equipos a costos preferenciales, programas de capacitación en línea creados especialmente para el desarrollo de la pyme, programas de estudios a precios preferenciales impartidos por instituciones educativas, soporte telefónico para brindar asesoría en el uso y contratación de los diferentes productos, información sobre fechas de pago de facturas para facilitar la planeación financiera del negocio y crédito electrónico, que permite la inmediata conversión de las cuentas por cobrar en dinero en efectivo (factoraje).

La proporción de recursos destinados al programa de cadenas productivas respecto del crédito total de la NAFIN al sector privado aumentó del 28% en 2002 al 61% en 2006, al pasar de 13.864 millones de pesos a 103.268 millones de pesos.

Un instrumento utilizado en varios países para el desarrollo de los proveedores nacionales es la compra de productos y servicios de las mipymes por parte del sector público. En la ley para el desarrollo de la competitividad de las mipymes se señala la necesidad de una normativa adecuada para que, en forma gradual, las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus delegaciones en las entidades federativas y en el Distrito Federal realicen la planeación de sus adquisiciones de bienes, la contratación de servicios y la realización de obras públicas a favor de las mipymes hasta alcanzar un mínimo del 35%, conforme a la normativa aplicable.

De acuerdo con los industriales de la CANACINTRA, la actual ley de adquisiciones constituye -por varios motivos- un obstáculo para el cumplimiento del objetivo anterior. El principal criterio para las adquisiciones que se señala en la ley es el precio, de modo que el cumplimiento

de las normas nacionales o internacionales queda en segundo plano. La ley tampoco es clara en cuanto al requisito de contenido nacional en los productos como criterio para las adquisiciones de insumos nacionales, las características de la oferta que se presenta en las distintas dependencias y los criterios para fijar los parámetros que permitan valorar las propuestas. Por último, si bien en la ley se menciona que las dependencias deben asignar a los proveedores nacionales el 50% de sus adquisiciones, no se señala cuál es el porcentaje que se debe asignar a las mipymes.

Los recursos para la articulación productiva absorben el 40% del monto canalizado del Fondo PYME (si se consideran los fondos del CONACYT la participación es del 18%). Dentro de este rubro, los programas más importantes fueron los proyectos productivos estratégicos y de infraestructura, a los que se asignó el 76,1% de los recursos y el 94,6% del total de fondos incluidos los aportes de otras instituciones (véase el cuadro VII.12).

Cuadro VII.12
RECURSOS ASIGNADOS A LA ARTICULACIÓN PRODUCTIVA, 2004-2006
(En miles de pesos)

	Fondos asignados	Porcentaje	Índice de complementariedad	Total de recursos concurrentes	Porcentaje
Proyectos productivos	1 700 091,2	58,4	12,04	22 169 189	84,11
Infraestructura productiva	516 220	17,7	4,37	2 772 101	10,52
Centros de articulación productiva	236 952,8	8,1	0,99	472 326	1,79
Capacitación y consultoría	267 529,9	9,2	1,02	539 519	2,05
Elaboración de metodologías	19 362,3	0,7	0,24	23 912	0,09
Formación instructores y consultores	1 032,5	0,0	1,00	2 065	0,01
Estudios y proyectos	89 207,2	3,1	1,13	189 565	0,72
Promoción	57 160,9	2,0	1,37	135 186	0,51
Fortalecimiento institucional de organismos intermedios	22 068,7	0,8	1,41	53 112	0,20
Total	2 909 625,5	100,0	2,62	26 356 975	100,00

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto de Ingeniería, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo Pyme durante 2005*, México, D.F., 2006.

3. Acceso a mercados internacionales

El objetivo del programa es crear herramientas, mecanismos e instancias que permitan a las mipymes ampliar sus posibilidades para establecer contactos de negocios e incrementar sus exportaciones. Su estrategia se sustenta en la prestación de un apoyo integral a dichas empresas para que se incorporen al mercado mundial. Ese respaldo se instrumenta mediante la instalación y el fortalecimiento de los centros de atención a las mipymes, los bancos de información, la comercialización y la distribución de productos, las actividades de capacitación y consultoría,

la formación de instructores, consultores y especialistas, la elaboración de estudios y proyectos y la promoción.

Con el apoyo del Fondo PYME se crearon 22 centros en México y 4 en el exterior (España, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea). En los centros se desarrollan proyectos detallados de exportación que toman en cuenta el marco regulatorio y los requisitos específicos de los mercados extranjeros. El programa de apoyo a las empresas dura aproximadamente dos años.

El Fondo PYME gestiona también el Programa Integral de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (PIAPYME), que se puso en marcha en 2004. Este programa es implementado por el Centro Empresarial México-Unión Europea (CEMUE) y tiene como objetivo aprovechar las oportunidades de mercado derivadas del tratado de libre comercio entre la Unión Europea y México.

Además de los tipos de apoyo a las exportaciones ya mencionados, las pymes cuentan con los programas de BANCOMEXT. Las actividades de promoción comercial de sus programas abarcan diferentes etapas, entre ellas la formación empresarial mediante información básica y asesoría a las empresas, cursos y seminarios de capacitación y apoyo para la prospección de mercados por medio de eventos internacionales y misiones de exportadores e importadores, y asistencia para la concreción de negocios y proyectos de inversión en mercados específicos.

En la actualidad el BANCOMEXT ofrece cuatro programas de respaldo a las exportaciones de las pymes, a saber: Proyectos de Exportación, Pyme Exporta, Exporta Fácil y Cadenas Productivas Exportadoras.

La finalidad del programa Proyectos de Exportación es dirigir a los exportadores hacia los mercados en los que tienen mayores posibilidades de colocar sus productos. Los proyectos se definen considerando los sectores que ofrecen más oportunidades en los diferentes mercados y en los que la oferta de México es competitiva. Con estos proyectos se proporciona apoyo integral a las empresas participantes. Al finalizar 2005 se contaba con grupos de exportadores para China, Europa y el Japón.

Por medio del programa Pyme Exporta el BANCOMEXT financia las necesidades de capital de trabajo de las pymes exportadoras, proveedoras de exportadoras o pertenecientes al sector de autopartes. Los recursos provienen de una línea de crédito rotatorio, cuyo monto puede ascender hasta 600.000 dólares, con una vigencia de hasta 24 meses. Para los créditos menores de 300.000 dólares no se requieren garantías y es suficiente la obligación solidaria de pago del principal accionista de la empresa. Por otra parte, Exporta Fácil es un crédito en dólares para empresas exportadoras directas. El programa integra servicios de información sobre compradores en los Estados Unidos y financia hasta el 85% de las cuentas

por cobrar en el extranjero. Las líneas de hasta un millón de dólares no requieren garantía hipotecaria y cuentan con un plazo de 12 meses y costos preferenciales. Por último, Cadenas Productivas Exportadoras es un programa de financiamiento mediante el cual las pymes pueden obtener por vía electrónica el pago anticipado del 100% de las cuentas por cobrar a aquellos compradores que han sido autorizados en el programa como "Empresas de Primer Orden" exportadoras. En este esquema no se requieren garantías, las pymes cuentan con una tasa preferencial y la operación es electrónica. Estos tres programas tienen en común un proceso sencillo para la autorización de las líneas, tasas y condiciones competitivas en el mercado, un mecanismo eficiente y expedito para la disposición de recursos e importantes beneficios en materia de liquidez.

No es posible distinguir los fondos que van a los programas específicos mencionados del BANCOMEXT. La institución tiene como indicador el número de empresas atendidas y el monto del crédito otorgado.

En el cuadro VII.13 se observa que se destinaron 323,9 millones de pesos a esta línea estratégica, otorgados a 227 organismos intermedios para la implementación de 294 proyectos a lo largo del periodo 2004-2006. Las dos categorías con mayor financiamiento fueron capacitación y consultoría y promoción y realización de eventos.

Cuadro VII.13

RECURSOS ASIGNADOS AL ACCESO A MERCADOS

(En miles de pesos)

	Recursos Fondo Pyme	Participación total (Porcentaje)	Índice de complementariedad	Total de recursos concurrentes	Participación total (Porcentaje)
Centros de atención a mipymes	28 688,7	8,9	1,45	70 382,9	9,6
Bancos de información	437,8	0,1	1,29	1 002,6	0,1
Piapyme	34 100	10,5	1,12	72 292,0	9,9
Comer. y dist. de productos	22 615,8	7,0	0,52	34 262,9	4,7
Capacitación y consultoría	116 954,2	36,1	1,40	280 300,2	38,4
Formación instructores y consultores	10	0,0	6,20	72,0	0,0
Estudios y proyectos	11 281,1	3,5	1,52	28 372,0	3,9
Promoción y realización de eventos	109 902,5	33,9	1,22	243 983,6	33,4
Total	323 990,1	100,0	1,84	730 668,2	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto de Ingeniería, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo Pyme durante 2005*, México, D.F., 2006.

En suma, si bien existe un amplio espectro de programas para la exportación, aún falta incorporar esquemas de riesgo compartido y herramientas para ampliar la innovación y el desarrollo que permitan realizar exportaciones de alto valor agregado. De acuerdo con la OCDE

(2007), los fondos federales destinados a los programas de exportación de las pymes son insuficientes. Se deben asignar cantidades más grandes para la participación y exposición en ferias comerciales en el extranjero. Asimismo, se deben realizar otros esfuerzos para crear redes de exportadores reales y potenciales, explotar posibles economías de escala en las transacciones internacionales e incluir la integración de las pymes a las cadenas de las empresas multinacionales como medio para acceder a los mercados internacionales.

4. Acceso al crédito: sistema nacional de financiamiento pyme (SINAFIN)

La principal estrategia de la Secretaría de Economía para abordar el problema de financiamiento al que se enfrentan las pymes fue la creación de un Sistema Nacional de Financiamiento (SINAFIN) para pymes con tres programas: el Programa Nacional de Garantías, el Programa Nacional de Extensionismo Financiero y el Financiamiento a través de Esquemas de Capital. El SINAFIN forma parte del Fondo PYME y tiene como objeto presentar a las instituciones financieras fondos de garantía sobre los créditos a las pymes.

(a) Programa Nacional de Garantías

A diferencia de otros países, el modelo mexicano de garantías para la mipyme carecía de una entidad o instancia encargada exclusivamente del otorgamiento de este tipo de productos financieros y de una normativa con rango de ley que regulara esa actividad, y su estructura y funcionamiento no eran transparentes. La crisis bancaria de 1994-1995 evidenció la necesidad de cambiar las formas de operación de las distintas instituciones para volverlas más rígidas. El sistema pasó por cuatro etapas, caracterizadas por un proceso de aprendizaje y un claro liderazgo de la Secretaría de Economía, así como por un arduo proceso de negociación entre las distintas partes involucradas (Canales, 2006).

Primera etapa[14]

El 31 de octubre de 1997, la NAFIN constituyó un fondo con personalidad jurídica pero sin estructura orgánica: el Fondo para la Participación de Riesgos con fideicomisario indeterminado. La intención era compartir con bancos y fondos el riesgo de los créditos que estos otorgaran a las pymes, hasta 10 veces su patrimonio.

[14] En la presentación de estas cuatro etapas se sigue el análisis del estudio de Analistas Financieros Internacionales (2006).

Segunda etapa

El 20 de diciembre de 2001, la NAFIN y la Secretaría de Economía crearon el Fondo de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, con el objetivo de reafianzar las operaciones garantizadas imponiéndose tres condiciones para el uso de los recursos: i) que los destinatarios de los créditos garantizados fueran microempresas y pymes, así como personas físicas con actividad empresarial; ii) que no se exigieran garantías hipotecarias a los destinatarios de los créditos inferiores a un millón de pesos; iii) que la tasa de interés fuera limitada y conocida. Con este aporte, las autoridades de la SPYME y la NAFIN decidieron modificar los rangos de cobertura otorgados para atraer a los bancos comerciales y llegaron a porcentajes de garantía del 75% para empresas existentes y del 85% para empresas nuevas.

Tercera etapa

Debido al relativo fracaso de un programa específico de garantías entre la Secretaría de Economía y BBVA BANCOMER, cuyo objetivo era financiar 7.000 terminales de punto de venta para empresas con coberturas tradicionales, las autoridades de dicho banco sugirieron a la secretaría que adoptara el volumen de provisiones necesario para cubrir las pérdidas esperadas.

A raíz de la lentitud de los sistemas y mecanismos de procedimientos de la NAFIN, sobre todo para el seguimiento y pago de garantías, los responsables de la Secretaría de Economía decidieron transferir la administración del programa a la FUNDES. Un segundo argumento a favor de la FUNDES era su objetivo social, ya que en los años noventa había dedicado gran parte de su actividad a administrar fondos de garantía para la pyme en América Latina, por lo que contaba con experiencia en esta área.

En el período 2003-2004, la NAFIN ejecuta en paralelo su Programa de Garantías en tres modalidades: i) Esquema tradicional, con coberturas del 50% para capital de trabajo y del 70% para activos fijos; ii) Esquema de garantías complementarias, con fondos aportados por los estados, incrementando la cobertura para capital de trabajo hasta el 70% (50% NAFIN + 20% estados); iii) Fondo Paraguas, con coberturas de hasta el 75% para empresas existentes y hasta el 85% para empresas de reciente creación. Los intermediarios usuarios de las garantías del Fondo Paraguas han de cumplir con los requisitos de la SPYME, es decir, no exigir garantías hipotecarias y fijar tasa de interés activa conocida y limitada.

Cuarta etapa

En la gestión de 2005, la NAFIN recuperó su lugar como administrador único del fondo de garantías dado que la normativa impidió que los

rendimientos del fondo se destinaran a cubrir los gastos operativos y esto imposibilitó que la FUNDES continuara con esa labor. A partir de 2005 la FUNDES mantuvo únicamente la administración de la cartera de garantías generada con recursos de los años fiscales 2002, 2003 y 2004.

Durante la gestión de 2005, la escasez de recursos de la Secretaría de Economía para el Fondo de Garantías y los buenos resultados de la adopción del "modelo de pérdida esperada" llevaron a los bancos interesados a competir por estos recursos mediante subastas (formalmente llamadas Procesos de Selección de Productos PYME), celebradas en los meses de junio y agosto y con la NAFIN como administrador del Programa de Garantías de la SPYME. De manera paralela, continúa vigente el Programa de Garantías de la NAFIN en las tres modalidades señaladas.

Tanto las garantías de la SPYME como las del programa propio de la NAFIN son garantías de cartera. Estas se proporcionan a la entidad financiera sin efectuar el análisis correspondiente para la concesión del crédito final, tarea que recae en la entidad financiera que otorga el crédito. Mientras que en el primer caso la cobertura es por el porcentaje de pérdida que las entidades estiman registrarán en el conjunto de su cartera de pyme -esto es, equivalente al monto de provisiones de cartera que habrían de constituir-, en el segundo la cobertura es de hasta el 50% o el 70% de cada uno de los créditos concedidos.

El índice de complementariedad de las aportaciones concurrentes en acceso al financiamiento fue solo de 0,01 en 2006. Esto significa que las otras instancias contribuyeron solamente con un centavo por cada peso aportado por el Fondo PYME (Instituto de Ingeniería, 2007).

En 2006 la banca comercial autorizó 63.257 créditos a mipymes respaldados por fondos de garantía apoyados por el Fondo PYME, por un valor de 11.813.953.000 pesos.

(b) Programa de Extensionismo Financiero

Este programa consiste en un fondo para la contratación de ejecutivos financieros que asesoren a las mipymes para acceder al crédito de los intermediarios financieros autorizados por el Fondo PYME, así como para la correcta administración y manejo de la información financiera de sus negocios.

Los asesores financieros realizan tres funciones. La primera es de diagnóstico y consiste en la verificación de la necesidad de financiamiento de la empresa, su capacidad de pago y en recomendar el producto financiero más adecuado. En segundo lugar el asesor debe apoyar al empresario en la solicitud y trámite del financiamiento y por último darle seguimiento para verificar que el financiamiento haya sido otorgado.

(c) Programa de capital semilla

En este caso se trata un programa para apoyar el nacimiento de empresas con los fondos necesarios para que los emprendedores puedan empezar sus actividades o financiar las primeras etapas de formación o implementación de una empresa. En México, los esquemas de capital semilla y de riesgo han sido casi inexistentes.

A la fecha existen dos programas de este tipo: el Sistema Nacional de Incubadoras de la SE, en el marco del cual se establecieron 220 de estos centros en todo el país, y el Programa de Emprendedores CONACYT- NAFIN.

La base del primer programa es el sistema de incubadoras. Este programa fue dirigido por la Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa (FUNTEC) durante la presidencia de Fox y ahora está a cargo del club de inversionistas Innovateur.

El segundo programa consiste en un apoyo económico en forma de capital. El CONACYT y la NAFIN participan como socios minoritarios, con un máximo de 7.000.000 de pesos o el 20% del valor del proyecto, según cuál de estas cifras sea menor. Los fondos provienen del presupuesto del CONACYT, que analiza el mérito científico y tecnológico del proyecto. La NAFIN se encarga de la asistencia financiera, la validación del plan de negocios y el apoyo al emprendedor para conseguir fondos adicionales de inversionistas privados.

Hasta 2006 había 19 inversiones para las que se contaba con un promedio de 5.000.000 de pesos por proyecto y con recapitalizaciones en cuatro de ellos.

Los programas de Acceso al financiamiento aportan el 24% del Fondo PYME y si se consideran los fondos del CONACYT el 9% de los fondos públicos para la pyme.

Los fondos de garantía reciben el 54,5% de los fondos para financiamiento, seguidos por los fondos de financiamiento para capital semilla. Si se considera el factor de complementariedad, la proporción en la derrama total casi se invierte. Los fondos de financiamiento para capital semilla generan el 50,4% de la derrama y los fondos de garantía el 37,3% (véase el cuadro VII.14).

Cuadro VII.14
RECURSOS ASIGNADOS AL ACCESO A FINANCIAMIENTO
(En miles de pesos)

	Recursos Fondo Pyme	Participación total (Porcentaje)	Índice de complementariedad	Recursos concurrentes	Participación total (Porcentaje)
Extensionistas financieros	120 014,1	8,2	0,32	158 418,6	6,4
Fondos de garantía	797 772,2	54,5	0,15	917 438,0	37,3
Intermediarios financieros no bancarios	4 684	0,3	1,01	9 430,4	0,4
Fondos de financiamiento (capital semilla)	447 250	30,6	1,77	1 238 882,5	50,4
Opción PYME	30 000	2,1	0,00	30 000	1,2
Capacitación y consultoría	60 437,2	4,1	0,65	99 721,4	4,1
Elaboración de metodologías contenidos	490	0,0	0,12	548,8	0,0
Estudios y proyectos	2 616	0,2	1,10	5 493,6	0,2
Total	1 463 263,5	100,0	0,64	2 459 933,3	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto de Ingeniería, *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo Pyme durante 2005*, México, D.F., 2006.

(d) Crédito a las pymes por medio del SINAFIN

El crédito a las pymes en el programa de garantías se canaliza mediante dos tipos de intermediarios: financieros y financieros no bancarios (o financieros especializados). Son intermediarios financieros las instituciones de banca de desarrollo y de banca múltiple, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y demás instituciones o entidades facultadas por la legislación mexicana vigente. Los intermediarios financieros no bancarios son las entidades de fomento públicas, privadas o mixtas constituidas como fideicomisos o fondos de fomento, que tengan como propósito apoyar a las microempresas y pymes, las uniones de crédito, las sociedades financieras de objeto limitado, las sociedades financieras populares, las sociedades de ahorro y crédito popular, arrendadoras y otras que la legislación mexicana vigente faculte para realizar intermediación financiera.

El financiamiento otorgado a las pymes por las instituciones financieras fue de 33.209,9 millones de pesos entre 2003 y 2005. Los bancos otorgaron el 98% de ese monto y las instituciones no bancarias el restante 2%.

Por tamaño, la microempresa recibió el 46% del crédito bancario, con 95.420 operaciones atendidas, que corresponden al 58% del total atendido por los bancos. Las pequeñas y medianas empresas recibieron el 28% y el 26% por ciento, respectivamente, del crédito bancario, con 42.063 y 26.548 operaciones (véase el cuadro VII.15).

Cuadro VII.15
SISTEMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO, 2003-2005
(En pesos)

	Operaciones				Derrama [a]			
	Micro	Pequeña	Mediana	Total	Micro	Pequeña	Mediana	Total
Financieros especializados	3 246	484	14	3 744	501 199 968	170 669 701	19 082 969	690 952 638
Bancos	95 420	42 063	26 548	164 031	15 032 317 833	8 982 811 354	8 503 854 553	32 518 983 740
Total	98 666	42 547	26 562	167 775	15 533 517 801	9 153 481 055	8 522 937 522	33 209 936 378
				Porcentajes				
Financieros especializados	3,3	1,1	0,1	2,2	3,2	1,9	0,2	2,1
Bancos	96,7	98,9	99,9	97,8	96,8	98,1	99,8	97,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Financieros especializados	86,7	12,9	0,4	100,0	72,5	24,7	2,8	100,0
Bancos	58,2	25,6	16,2	100,0	46,2	27,6	26,2	100,0
Total	58,8	25,4	15,8	100,0	46,8	27,6	25,7	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Secretaría de Economía y SINAFIN.

[a] Derrama: fondos asignados+fondos asignados*índice de complementariedad.

Según los datos el 97% del crédito se destina a capital de trabajo, en tanto que el 3% restante se dedica a las adquisiciones de equipos. Llama la atención que los bancos tienen la menor proporción del total de créditos de este último tipo (98%) y sólo el 2,1% corresponde a compra de equipos, comparado con una proporción sustancialmente mayor de la cartera de las instituciones financieras especializadas (40,6%). La participación de éstas en el total de fondos es del 29% en comparación con el 71% de los bancos. Cinco instituciones financieras especializadas contribuyen con el 85% del crédito para la adquisición de equipos (véase el cuadro VII.16).

Cuadro VII.16
FINANCIAMIENTO A LAS PYMES: PROGRAMA DE GARANTÍAS
(En pesos)

Uso de los créditos otorgados	Financieros especializados	Bancos	Total	Financieros especializados	Bancos	Total
	Operaciones	Operaciones	Operaciones	Fondos	Fondos	Fondos
Capital de trabajo	2 635	159 896	162 531	410 229 546	31 820 981 479	32 231 211 025
Adquisiciones de equipo	1 109	4 135	5 244	280 723 092	698 002 261	978 725 353
Total	3 744	164 031	167 775	690 952 638	32 518 983 740	33 209 936 378
			Porcentajes			
Uso de los créditos otorgados	Financieros especializados	Bancos	Total	Financieros especializados	Bancos	Total
Capital de trabajo	70,4	97,5	96,9	59,4	97,9	97,1
Adquisiciones de equipo	29,6	2,5	3,1	40,6	2,1	2,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Capital de trabajo	1,6	98,4	100,0	1,3	98,7	100,0
Adquisiciones de equipo	21,1	78,9	100,0	28,7	71,3	100,0
Total	2,2	97,8	100,0	2,1	97,9	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Secretaría de Economía y SINAFIN.

Dado que la cobertura de casi todos los bancos es nacional, todos los estados tienen la posibilidad de recibir el crédito bancario con garantía. Sin embargo, como era de esperarse dadas las desigualdades regionales del país, cuatro estados reciben el 45% del crédito en tanto que otros reciben una proporción pequeña. Por ejemplo, Tlaxcala, Campeche, Baja California Sur, Tabasco, Colima, Quintana Roo, Oaxaca, Morelos y Chiapas reciben menos del 0,1% del total cada uno.

G. Conclusiones: evaluación de la política de apoyo a la PYME

Los programas examinados han sido evaluados por instituciones externas como parte del cumplimiento de las reglas de operación, lo cual constituye un avance con respecto a períodos anteriores[15]. En la última evaluación del Fondo PYME (Instituto de Ingeniería, 2007) se señala que uno de los aciertos del fondo consiste en haber establecido una estructura para dirigir las actividades de fomento del desarrollo económico y empresarial en el país.

En un estudio de la OCDE sobre las pymes en México (OCDE, 2006) se da una serie de indicaciones para mejorar la implementación de las políticas, a saber: i) mayor revisión del gasto público realizado por el gobierno federal, los estados y las autoridades locales para identificar las áreas de los programas que tienen mayor efecto en la eficiencia de la pyme; ii) más coordinación entre los programas, por ejemplo entre los centros de desarrollo empresarial, los CAPS y los Centros PYME Exporta; iii) promoción de la capacidad de los estados y las autoridades locales para absorber los impulsos federales y las iniciativas de política; iv) difusión más adecuada de las distintas políticas entre las empresas, y v) realización de evaluaciones exhaustivas y sistemáticas que incluyan no solamente los resultados en términos de empresas atendidas, sino también las repercusiones en las mismas.

Los estudios mencionados y el análisis realizado hasta ahora permiten proponer algunas recomendaciones.

En cuanto a la línea de innovación y desarrollo tecnológico, las autoras concuerdan con el estudio de la OCDE sobre la necesidad de programas que ofrezcan más soluciones a las empresas y relativamente menos capacitación. Este es el caso de los Centros de Desarrollo. Asimismo, se necesitan centros de desarrollo tecnológico e instituciones

[15] Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Economía, 2001; El Colegio de México, 2001; Instituto Politécnico Nacional, 2002-2003 y el Instituto de Ingeniería de la UNAM, 2005 y 2006.

que los apoyen, pues son casi inexistentes en las áreas rurales pobres, en especial en los estados del sudeste.

Es necesario fortalecer la integración horizontal entre los distintos agentes mejorando los flujos de información entre los laboratorios de innovación en universidades y centros de investigación, las incubadoras de negocios, los centros de desarrollo y las aceleradoras y entre los programas de capacitación, a fin de evitar duplicidades y construir sinergias colectivas.

Debido a que la interacción entre los centros de investigación y las empresas es insuficiente, se requiere una política en el sector académico que apoye a los investigadores y les facilite esta vinculación, orientándolos acerca de los aspectos de mercado involucrados en su investigación. Asimismo, sería importante establecer estímulos para que las empresas se acerquen a los centros de investigación, por ejemplo otorgando montos mayores o condiciones más favorables cuando sus proyectos supongan esta vinculación.

Por último, los indicadores relativos a esta línea estratégica muestran la insuficiencia de recursos. En el ejercicio 2006 se otorgó apoyo solamente al 35,4% de los proyectos presentados. Otro ejemplo ilustrativo es el del Fondo Sectorial del CONACYT y la Secretaría de Economía, cuya demanda no atendida ha tenido una relación de 18 a 1, 6 a 1, 7 a 1 y 10 a 1 en los últimos cuatro años que se analizan en el Informe, respectivamente[16]. Por lo tanto es necesario incrementar los recursos para esta línea o hacer un mayor esfuerzo de convocatoria para que otras instituciones y empresas se sumen a esta labor.

Con respecto a la articulación productiva regional y sectorial, es necesario dar mayor atención a las regiones menos prósperas, lo cual no significa que se abandone a las otras. Por otra parte, a juicio de las autoras se necesita un mayor trabajo de concertación por parte de las autoridades locales para que las grandes empresas incorporen a las pymes en sus cadenas de valor. En México existen empresas grandes que podrían hacer más en este sentido.

Al mismo tiempo, y en contraste con otros países donde hay políticas explícitas en este sentido, existe un recurso para apoyar a las pymes que en México está subutilizado: el poder de compra del sector público. La ley de adquisiciones mexicana no constituye un instrumento para apoyar a las pymes como proveedoras del sector público. A menudo, el responsable de la decisión de compra tiene una visión de corto plazo basada en el precio e ignora que también en las empresas privadas la decisión de establecer relaciones estables de proveeduría es un objetivo válido y eficiente en el largo plazo.

[16] Consejo de Ciencia y Tecnología, Informe anual, 2006, pág.161.

En relación con el acceso al mercado, son válidas las sugerencias del estudio de la OCDE de incorporar esquemas de riesgo compartido y herramientas para ampliar las actividades de innovación y desarrollo que permitan realizar exportaciones de alto valor agregado, crear redes entre exportadores reales y potenciales para explotar posibles economías de escala en las transacciones mundiales e incluir la integración de las pymes a las cadenas de las empresas multinacionales como medio para acceder a los mercados internacionales, así como aumentar los fondos.

En cuanto al acceso al crédito, el mayor mérito del SINAFIN fue destrabar el crédito a la pyme, que antes era casi inexistente. Sin embargo, es posible mejorar en varios aspectos, de los cuales los más urgentes son:

i) Los fondos de garantías deben dar atención a los créditos para la compra de equipos, que han sido apenas el 2% del total. Debería solicitarse a los bancos que establezcan programas específicos de capital para ese fin.

ii) El programa de garantías se debe concentrar más en determinados sectores y tipos de crédito, como en el caso del *software* con HIR Pyme o las inversiones para prevenir la contaminación con el Fondo para Proyectos de Prevención de la Contaminación (FIPREV)[17]. Por una parte, sería recomendable que las líneas de que gozan estas instituciones se ampliaran, porque su incidencia todavía es limitada. Por otra, sería deseable contar con este tipo de programas en otras sociedades financieras de objeto limitado. Es decir, en la medida en que el sistema bancario ha sido reacio a dar este tipo de créditos, es necesario apoyar a estas instituciones para que cumplan sus funciones.

En el caso de las uniones de crédito que cuentan con infraestructura y un conocimiento profundo de las mipymes de sus regiones de influencia, los préstamos otorgados son apenas el 5% del total canalizado mediante el Programa de Garantías. Se ha sugerido facilitar a estas instituciones el acceso al financiamiento de la banca de desarrollo mediante la expedición de pagarés. Para lograr este objetivo se propone que estos recursos sean administrados por la Secretaría de Economía y se asignen previa calificación que las uniones de crédito otorgan de la propia Secretaría y el Consejo Mexicano de Uniones de Crédito. En otras palabras, se trata de incluir el financiamiento y los esquemas de garantías líquidas entre las facultades de la Secretaría de Economía.

Los programas de capital semilla constituyen un avance real, aunque también puede decirse que sus logros son todavía muy limitados. Para

[17] HIR Pyme es una Sociedad Financiera de Objeto Limitado (SOFOC) especializada en apoyar a pequeños y medianos empresarios a través de créditos.

incrementar los créditos para capital semilla sería oportuno crear nuevos instrumentos de apoyo específicos para la inversión en capital de riesgo por parte de clubes de inversionistas, impulsar la creación de clubes de inversionistas certificados que se comprometan a invertir inmediatamente después de su constitución, establecer programas para que los fondos federales, estatales y municipales participen -siempre en conjunto con los clubes-, en inversiones en capital de riesgo de las mipymes y generar incentivos fiscales a la inversión en capital de riesgo. Algunos especialistas en el tema sugieren crear un fideicomiso de inversión de al menos 25 millones de pesos para ejemplificar las bondades del esquema (Brown y Domínguez, 2006).

Sin desdeñar el esfuerzo realizado, puede decirse que buena parte de los problemas de las distintas líneas se relacionan con la insuficiencia de fondos, dada la magnitud del rezago estructural de las pymes.

Por otra parte, hay indicios de que las empresas atendidas por los programas analizados son menos de las contabilizadas debido a que se usó un método impreciso. Según el Libro blanco del Fondo PYME, en los tres años considerados se brindó apoyo a 473.611 empresas (157.000 por año)[18]. Al comparar las 177.233 empresas atendidas en 2004 con los 884.835 establecimientos que figuran en el censo industrial de 2003, excluidas las microempresas de dos o menos empleados, se atendió al 20% de los establecimientos. Sin embargo, es necesario señalar que los programas de crédito registran las operaciones realizadas (55.600 operaciones por año en promedio) y no el número de empresas atendidas. Así, en la medida en que las cifras del Libro blanco incluyen la información de estas instituciones financieras, puede concluirse que el número de empresas atendidas es mucho menor que el indicado.

Tal como se señala en la evaluación del Instituto de Ingeniería, una dimensión que no se ha explicitado en la estructura del Fondo PYME corresponde a las prioridades sectoriales, tanto a escala regional como nacional (Instituto de Ingeniería, 2007). En este sentido, si se diera mayor participación a los subcomités estatales del Fondo PYME sería posible incorporar las prioridades sectoriales que defina cada entidad federativa. En el estudio de la OCDE también se señala la necesidad de reconocer las diferencias regionales y sectoriales de la micro, pequeña y mediana empresa para mejorar la eficacia de la asistencia federal (OCDE, 2006).

Para terminar, puede decirse que en México se han dado pasos importantes hacia la construcción de una política integral para la pyme: se realizaron innovaciones institucionales para lograr interconexiones, se

[18] Según el Libro blanco, se atendió a 177.393 empresas en 2004, 130.281 en 2005 y 165.937 en 2006.

alcanzó una mayor coordinación entre niveles de gobierno y empresas, se disminuyó el endémico problema de la descentralización y se atendieron líneas antes olvidadas, como en el caso de la creación de empresas y la innovación. Por último, y no menos importante, se resolvió el problema del crédito a la pyme. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para tener una política integral para este tipo de empresa y desarrollar una masa crítica de empresas que impulse el incremento de la competitividad de las pymes.

Bibliografía

Analistas Financieros Internacionales (2006), "Sistemas de garantía de crédito para mipyme en América Latina: orientaciones operativas", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

Banco Mundial (2005), *World Development Indicators*, Washington, D.C.

Brown, Flor y Lilia Domínguez (2006), "Acceso al crédito de la pequeña y mediana empresa (PyME): obstáculos, programas y oportunidades", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

_____ (2001), "La política hacia la micro pequeña y mediana empresa mexicana",Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Canales, Rodrigo (2006), "Cambio institucional y crédito en México", MIT *Working Paper*, Massachusetts: MIT Sloan School of Management.

Canales, Rodrigo y Nanda Ramana (2008),"Bank structure and the terms of lending to small businesses", *Harvard Business School Working Paper*, Nº 08/047.

Comisión Intersecretarial de Política Industrial (2003), "Observatorio PyME México, Primer reporte de resultados 2002", México, D.F., Secretaría de Economía.

CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), *Informe anual*, México, D.F., varios años.

CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales) (2000), *Política Industrial, 200-2006*, México, D.F.

Consejo de Ciencia y Tecnología, *Informe anual*, México, D.F.

De María y Campos, Mauricio (2002), "Las pequeñas y medianas empresas en el marco de la política tecnológica industrial: el caso mexicano de las tres últimas décadas", serie *Desarrollo productivo*, Nº 123 (LC/L.1743-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.55.

Diario oficial de la Federación (2004), 8 de julio, México, D.F.

Diario oficial de la Secretaría de Economía (2002), 30 de diciembre, México, D.F.

El Colegio de México (2001), *Evaluación del Fondo Pyme*, México, D.F.

Garrido, Celso (2002), "Las pequeñas y medianas empresas manufactureras en México", *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI.

Hernández Laos, Enrique (1985), *La productividad y el desarrollo industrial de México*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), *Cuentas nacionales*, México, D.F., varios años.

_____ , *Censos industriales*, México, D.F., varios años.
Instituto de Ingeniería (2007), *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo Pyme) durante 2006*, México, D.F.
_____ (2006a), *Evaluación del otorgamiento de los recursos del Fondo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo Pyme) durante 200*5, México, D.F.
_____ (2006b), *Evaluación de la aplicación del subsidio para que las micro, pequeñas y medianas empresas tengan acceso a los servicios de consultoría y capacitación especializados que brinda el* COMPITE, México, D.F.
IPN (Instituto Politécnico Nacional) (2003), *Evaluación del Fondo Pyme 2002-2003*, México, D.F.
OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2006), *SMEs in Mexico, Issues and Policies*, París.
Secretaría de Economía (s/f), "SINAFIN" [en línea] http://www.fondopyme.gob.mx/.
STPS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) (2006), "Libro blanco PAC, 2006" [en línea] http://stps.gob.mx/libros blancos/pac/1presentacion.pdf.
_____ (2007), "Rendición de cuentas, PAC, 2007" [en línea] http://stps.gob.mx/.
Torres Elfid (2006), "Evaluación de impacto del Programa de Garantías de la Secretaría de Economía. Principales resultados", seminario Visa, México, D.F., inédito.
UAM (Universidad Autónoma Metropolitana) (2007), *Evaluación del programa de fomento a la investigación científica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, para el ejercicio fiscal 2006*, México, D.F., Maestría en Economía y Gestión del Cambio Tecnológico.
UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (2001), "Evaluación del Fondo Pyme", México, D.F., Facultad de Economía.

Capítulo VIII

Políticas e instituciones de apoyo a la micro y pequeña empresa (MYPE) en el Perú

Fernando Villarán

A. Introducción

En el Perú no existen políticas ni instituciones especializadas en la pequeña y mediana empresa (pyme) sino políticas e instituciones de promoción y apoyo a la micro y pequeña empresa (mype).

Esto no es capricho de un gobierno ni un afán de diferenciación del Perú, sino que tiene fundamentos en la gran presencia de la microempresa como estrato mayoritario del sector empresarial privado, no solo en número de empresas sino también en el empleo y en el significativo aporte al producto interno bruto (PIB) que, de hecho, es mayor que el de las pymes.

Es cierto que un porcentaje significativo de las microempresas son informales, tienen bajos niveles de productividad y, por lo tanto, se ubican en la frontera de la pobreza, y aun de la pobreza extrema pero, por otro lado, un número aún más significativo de ellas tienen mayores niveles de productividad (entre medio y medio bajo), capacidad de crecimiento y articulación, y son mayoritariamente buenos sujetos de crédito del sistema de microfinanzas, así como clientes estables de las instituciones de servicios de desarrollo empresarial. En el Perú se decidió

que estas microempresas no podían ni debían ser parte de programas de lucha contra la pobreza, llenos de subsidios y paternalismo; se optó por hacerlas parte de programas de promoción empresarial respetando, en lo posible, las leyes del mercado.

Las instituciones de promoción privadas y algunas instituciones públicas se orientaron, a lo largo de los últimos veinte años, a apoyar y dar servicios —financieros y no financieros— a las microempresas, que reaccionaron positivamente a esta oferta. Cuando el Estado, en la década de 1990, comenzó a diseñar y aplicar políticas públicas de promoción a las empresas de pequeña dimensión no pudo ignorar esta realidad institucional amplia, diversificada y significativa. Es decir, tanto a nivel de la estructura productiva como a nivel de la institucionalidad de apoyo, ya existía una realidad que imponía la necesidad de políticas públicas para la microempresa.

Las primeras instituciones creadas por el Estado para promover y apoyar a las empresas de pequeña dimensión tuvieron esta orientación. En 1997, se creó la más importante institución estatal de apoyo a este sector: la Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (PROMPYME)[1]. Vemos también la misma tendencia en el campo financiero, con la creación y regulación de las instituciones de microfinanzas, así como en el sector privado donde en 1990 se crea el Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (COPEME). En la década de los ochenta ya se habían creado las primeras instituciones de microfinanzas.

Esta orientación se consolida en forma definitiva a partir de 2001 con la creación del Viceministerio de Promoción del Empleo y la Micro y Pequeña Empresa en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), y la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (Ley MYPE – núm. 28015 de 2003)[2].

Por estas razones, tanto el título como el foco de este documento están orientados a la micro y pequeña empresa (mype).

---

[1] De hecho, en el Perú, durante muchos años pyme significaba pequeña y micro empresa, y no pequeña y mediana empresa como en otros países de la región; solo en años recientes (a partir de 2001-2002) se comienza a hablar más propiamente de mype (micro y pequeña empresa).

[2] Este trabajo fue elaborado en diciembre de 2007, cuando todavía estaban vigentes la Ley 28015 (Ley de Promoción y Formalización de las Mypes) y la Ley 27711 (Ley Orgánica del MTPE), que otorgaban el liderazgo del sector mype al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). En octubre de 2008, el Congreso de la República aprobó una norma que transfiere las funciones de promoción de las mypes del MTPE al Ministerio de la Producción (PRODUCE); esta norma fue tan intempestiva que motivó la renuncia del Ministro de Trabajo, Mario Pasco Cosmópolis, en protesta por el cambio. La implementación de estos cambios tomará 60 días o más, por lo que no queda claro qué competencias quedarán en el MTPE y cuáles pasarán al Ministerio de la Producción.

B. Situación general de la micro y pequeña empresa[3]

1. Definiciones para cada estrato empresarial

Los criterios para definir la micro y pequeña empresa se especifican en la Ley 28015 (Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa) de 2003. No existe en la legislación peruana una definición para la mediana y gran empresa. Sin embargo, a partir de los criterios que utilizan en la práctica algunos organismos oficiales, como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV) y la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) se puede construir un esquema que permite definir también a la mediana y gran empresa. En el Perú no se establecen criterios sectoriales para definir los tamaños, es decir, las definiciones son multisectoriales.

Las variables que se utilizan para definir y diferenciar a las empresas por su tamaño son: i) el número de personas empleadas (incluyendo al propietario y los trabajadores familiares no remunerados) y ii) las ventas anuales brutas (expresadas en Unidades Impositivas Tributarias (UIT))[4].

De acuerdo a estos criterios, las definiciones son las siguientes[5]:

- Según el número de empleados:
  - Microempresa: entre 2 y 10
  - Pequeña empresa: entre 11 y 50
  - Mediana empresa: entre 51 y 250[6]
  - Gran empresa: más de 250
- Según ventas brutas anuales:
  - Microempresa: inferior a 150 UIT (a 2006, equivale a 510.000 soles o 154.000 dólares).

---

[3] A lo largo de esta sección y las siguientes se hace referencia, en algunas oportunidades, a valores en soles. A fin de dar mayor claridad al lector, a continuación se presentan las tasas de cambio promedio anual del sol con respecto al dólar: año 2000 3.490; año 2001 3.507; año 2002 3.517; año 2003 3.478; año 2004 3.413; año 2005 3.296; año 2006 3.274; año 2007 3.128; año 2008 2.924.

[4] En 2006, tomado como referencia para el estudio, su valor era de 3.400 soles (también conocidos como nuevos soles).

[5] Los parámetros para la micro y la pequeña empresa (tanto en número de empleados como en ventas brutas) están estipulados en la Ley 28015 mientras que los parámetros para la mediana y gran empresa son referenciales.

[6] El límite de 250 empleados para la mediana empresa es utilizado por COFIDE S.A. y algunos bancos privados, así como por algunos investigadores del sector.

- Pequeña empresa: entre 150 y 850 UIT (a 2006, equivale a 2.890.000 soles u 876.000 dólares).
- Mediana empresa: entre 850 UIT y 11.650 UIT (equivalentes a 39.610.000 soles o 12 millones de dólares).
- Gran empresa: superior a 11.650 UIT (equivalentes a 39.610.000 soles o 12 millones de dólares).

En sentido estricto, en el Perú las mypes comprenden aquellas empresas que tienen entre 2 y 50 empleados y cuyas ventas son menores a 876.000 dólares anuales. Por su parte, las pymes serían todas aquellas empresas que tienen entre 11 y 250 empleados y entre 154.000 y 12 millones de dólares en ventas anuales. Finalmente, las mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) serían aquellas empresas que tienen entre 2 y 250 empleados y menos de 12 millones de dólares de ventas anuales.

2. Participación de los diversos estratos empresariales en el número de empresas, el empleo y el producto interno bruto (PIB)

La medición de la presencia de las empresas de pequeña dimensión en el Perú y en buena parte de América Latina ha estado siempre rodeada de un alto grado de dificultad, pues una porción de este universo se encuentra en la informalidad y, por lo tanto, escapa a la medición de los organismos del Estado. Este argumento es mucho más relevante si se trata de microempresas —ya que la mayoría son informales— y trabajadores independientes.

Otro problema para medir la presencia de estos sectores empresariales ha sido que las estadísticas de algunas entidades públicas fueron desactivadas como parte del esfuerzo de simplificación de trámites para las unidades económicas de pequeña dimensión. Este es el caso del Ministerio de la Producción (PRODUCE) que dejó de pedir información por medio del Registro de Productos Industriales Nacionales (RPIN).

En el cuadro VIII.1 se muestran los cuatro estratos empresariales según tamaño de empresa, junto con otros sectores de la población económicamente activa (PEA) del país, como el sector público y los trabajadores independientes. Esto permite tener una visión de conjunto que resulta necesaria, dada la gran heterogeneidad económica del caso peruano.

Cuadro VIII.1
PERÚ: PRINCIPALES VARIABLES, SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA, 2006

Categoría	Número de empresas	Porcentaje	Empleo población económicamente activa (PEA)	Porcentaje	PIB [a] (en porcentaje)
Sector privado	3 229 197	100,00	10 128 859	70,4	82
Gran empresa	800 [b]	0,02	544 924	3,8	30
Mediana empresa	10 918 [c]	0,34	646 954	4,5	18
Pequeña empresa	49 728	1,54	1 065 057	7,4	9
Microempresa	3 167 751	98,09	7 871 924	54,7	25
Sector público			1 058 202	7,4	9
Independientes			2 642 633	18,4	7
Trabajadores del hogar			550 615	3,8	2
Total	3 229 197	100,00	14 380 309	100,0	100

Fuente: Cecilia Lévano, *Actualización de estadísticas de la mype*, Lima, Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), 2007.

[a] Porcentajes de contribución al PIB estimados sobre la base del trabajo de SASE (2001), considerando la PEA empleada en cada estrato y sus productividades relativas.

[b] Estimaciones sobre la base de información de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), la Bolsa de Valores de Lima, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT): Principales contribuyentes y *Peru: The Top 10,000 companies*, publicado por Peru Top Publications.

[c] Calculado como diferencia de las cifras proporcionadas por Lévano (2007) para la mediana y gran empresa (11.718).

De acuerdo a estas cifras, el sector de las mypes en el Perú incluye a 3.217.479 empresas, que representan el 99,63% del total y generan 8.936.981 empleos, que a su vez representan el 62,1% del total de la PEA y contribuyen al 34% del producto interno bruto (PIB).

Por su parte, el sector de las pymes está compuesto por 60.646 empresas, es decir el 1,88% de todas las empresas del país; genera 1.712.011 puestos de trabajo o el 11,9% del empleo nacional, y contribuye al 27% del PIB.

Claramente el sector de las mypes es más significativo en términos de número de empresas, empleos e incluso de porcentaje del PIB, aunque en esta última variable las pymes se acercan.

El tamaño medio de cada estrato empresarial (dividiendo el número de empleados entre el de empresas) es el siguiente:

- Microempresa: 2,5 empleados
- Pequeña empresa: 21,4 empleados
- Mediana empresa: 59,3 empleados
- Gran empresa: 681,2 empleados

El 75% de los trabajadores de pequeñas empresas no accede a beneficios sociales, porcentaje que se eleva al 94% en el caso de las microempresas. Además, casi la tercera parte de quienes trabajan en las microempresas son familiares no remunerados.

El ingreso laboral mensual medio de los trabajadores asalariados de las pequeñas empresas es de 827 soles a nivel nacional, mientras que en el caso de las microempresas es 418 soles, es decir, inferior incluso al salario mínimo vital (500 soles o 152 dólares mensuales en 2006). De acuerdo a la SUNAT, en 2006 el salario mensual medio de los trabajadores dependientes de las empresas medianas y grandes ascendió a 1.813 soles, más del doble del de las pequeñas empresas y cuatro veces superior al de las microempresas.

3. Distribución geográfica y presencia de la micro, pequeña y mediana empresa en los principales sectores económicos

Lévano (2007) señala que el 42% de las mypes se ubica en áreas urbanas y el 58% en áreas rurales. Las pequeñas empresas tienen una presencia ligeramente mayor en el ámbito rural, mientras que las medianas están más concentradas en el área urbana. Sin embargo, el promedio de los tres estratos está claramente dominado por la microempresa.

Cuadro VIII.2
PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS (MYPES), SEGÚN UBICACIÓN, 2006

Tamaño	Total de empresas	Porcentaje en áreas urbanas	Porcentaje en áreas rurales
Micro	3 167 751	42,1	57,9
Pequeñas	49 728	39,0	61,0
Total	3 217 479	42,0	58,0

Fuente: Cecilia Lévano, *Actualización de estadísticas de la mype*, Lima, Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), 2007.

De acuerdo a Lévano (2007) aproximadamente el 59% de las empresas en los tres estratos (micro, pequeñas y medianas) realiza actividades extractivas, principalmente agricultura y, en menor medida, pesca y minería. Le siguen en importancia el comercio con el 20% y los servicios con el 12%. La actividad industrial tiene un porcentaje relativamente bajo de la producción total (7%). De los tres estratos, la mediana empresa es la que tiene una presencia más significativa en el sector industrial (15%).

Cuadro VIII.3
PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS POR TAMAÑO Y SECTOR DE ACTIVIDAD, 2006

Tamaño	Número de empresas	Porcentaje agrícola	Porcentaje de comercio	Porcentaje de servicios	Porcentaje de industria	Porcentaje de construcción
Micro	3 167 751	59,5	19,7	12,0	6,6	2,2
Pequeñas	49 728	47,9	23,0	16,3	7,9	4,9
Medianas	10 918	28,0[1]	32,0	19,0	15,0	6,0
Total	3 228 397	59,1	19,9	12,1	6,7	2,2

Fuente: Cecilia Lévano, *Actualización de estadísticas de la mype*, Lima, Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), 2007.

Cuando se incluyen en las estadísticas las actividades rurales y microempresariales, la agricultura ocupa un lugar importante en el número de unidades productivas, seguida del comercio y los servicios; la industria y la construcción quedan mucho más lejos. Se demuestra así el carácter primario y terciario de estos estratos empresariales, junto con la extrema debilidad del sector secundario, que da el mayor valor agregado y empleo.

4. Las exportaciones de los diversos estratos empresariales

El número de empresas exportadoras se ha incrementado en los últimos años hasta alcanzar 6.434 empresas en 2006, según el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Según esa fuente, en los dos últimos años aproximadamente el 65% de las empresas exportó menos de 100.000 dólares cada una; el 25% lo hizo por un valor entre 100.000 dólares y un millón de dólares y el restante 10% por un valor que superaba el millón de dólares.

Al no disponer de datos desagregados de exportaciones según tamaño de empresa (de acuerdo a las definiciones de la sección B.1 de este capítulo), en el Perú se utiliza una metodología que, considerando los montos exportados, establece las siguientes equivalencias: i) las micro y pequeñas empresas exportadoras son las que exportan menos de 100.000 dólares; ii) las medianas empresas exportadoras son las que exportan menos de un millón de dólares, y iii) las grandes exportadoras son las que exportan más de un millón de dólares[7]. Es ciertamente una metodología cuestionable porque no considera el tamaño de la empresa sino el de la exportación, pero brinda una aproximación que sirve para tener una idea de la participación de los diversos estratos en el comercio exterior.

Sobre la base de esta metodología se estimó que el número de microempresas exportadoras se ha ido incrementando a lo largo de los últimos años, hasta alcanzar una cantidad aproximada de 4.100 empresas, es decir, un 65% del total de las empresas exportadoras. Las medianas empresas serían aproximadamente 1.660, lo que representa el 25% del total de empresas exportadoras, y, por último, habría unas 600 grandes empresas que representan el 10% del total de empresas exportadoras.

[7] Ello no solamente guarda cierta lógica con la definición del tamaño de empresas según ventas brutas anuales (presentada en la sección B.1), sino con la información de PROMPYME en el sentido de que el número de mypes que exportaron durante 2002, 2003 y 2004 fueron 2.895, 3.139 y 3.516, respectivamente. Al dividir estas cantidades entre el total de empresas se obtiene un porcentaje que se aproxima bastante al 65%.

En cuanto al valor de las exportaciones, de acuerdo a MINCETUR se ha incrementado sostenidamente en los últimos años hasta alcanzar un valor total de las exportaciones para todo el país de 23.431 millones de dólares en 2006. Asimismo, según la Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (PROMPYME) las mypes exportaron, durante 2002, 2003 y 2004, un valor de 182 millones de dólares, 205 millones de dólares y 271 millones de dólares, respectivamente. Esto significaría que la participación de las mypes en el volumen total de exportaciones sería menor al 2%.

5. La informalidad en los diversos estratos empresariales

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) tenía 892.155 empresas registradas como contribuyentes en 2006, de las cuales el 1,3% correspondía a grandes y medianas (con ventas anuales superiores a 850 UIT) y el 98,7% a micro y pequeñas (con ventas inferiores a esa cantidad)[8].

Cuadro VIII.4
INFORMALIDAD EN LA ECONOMÍA PERUANA, 2006

Categoría	Número de empresas	Porcentaje	Empresas formales [a]	Porcentaje
Sector privado	3 229 197	100	892 155	27,6
Gran empresa	800 [b]	0,02	800	100
Mediana empresa	10 918 [c]	0,34	10 372	95 [d]
Pequeña empresa	49 728	1,54	34 466	69,3
Microempresa	3 167 751	98,09	846 517	26,7
Sector público				90 [e]
Independientes				13 [f]
Trabajadores del hogar				5 [g]
Total	3 229 197	100	892 155	

Fuente: Cecilia Lévano, *Actualización de estadísticas de la mype*, Lima, Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), 2007.

[a] Se considera empresas formales a aquellas que están registradas y pagan algún tipo de tributo. Datos obtenidos sobre la base de la información de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

[b] Estimaciones sobre la base de información de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), la Bolsa de Valores de Lima, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT): Principales contribuyentes y *Peru: The Top 10,000 companies*, publicado por Peru Top Publications.

[c] Calculado como diferencia de las cifras proporcionadas por Lévano (2007) para la gran y mediana empresa (11.718).

[d] Los porcentajes son estimados ya que existen algunas empresas medianas que venden su producción a informales.

[e] Los porcentajes son estimados, tomando en cuenta que el 10% de los empleados del sector público está bajo el régimen de servicios no personales, sin beneficios sociales.

[f] Los porcentajes son estimados, considerando que los independientes tienen la mitad (relativa) de formalidad respecto de las microempresas.

[g] Los porcentajes son estimados, considerando que solo las empleadas del hogar que trabajan en hogares de altos ingresos tienen beneficios sociales completos.

[8] Para estos efectos, se define como empresa formal aquella que está registrada en la SUNAT y paga regularmente sus impuestos. Esta es una definición mínima, pues ciertamente hay otros requisitos legales que las empresas deben cumplir para ser consideradas 100% formales.

Este es un tema crucial en el Perú —un país con alta informalidad— y está directamente vinculado a la exclusión económica, la mala distribución del ingreso y la inestabilidad social que ahuyenta las inversiones. Por eso mismo, las políticas de apoyo y promoción de las mypes pueden desempeñar un papel central para encarar y empezar a resolver este complejo problema.

C. Las políticas de promoción y apoyo a las micro y pequeñas empresas

Es difícil hablar de una estrategia general de desarrollo productivo en el Perú. Lo que el país tiene es una política macroeconómica de estabilidad y atracción de inversiones, complementada por una política comercial de apertura de mercados y fomento de las exportaciones, así como una política financiera moderna y eficaz.

La política macroeconómica, la política comercial y la política financiera son las tres políticas públicas que se iniciaron en la década de 1990 y hasta hoy dominan el panorama de la actuación del Estado. Frente a ellas, la política industrial, la de ciencia, tecnología e innovación, la de promoción de las mypes e incluso la política de competitividad se ubican en un plano completamente secundario. Si bien estas políticas existen formalmente como tales y tienen instituciones encargadas de diseñarlas e implementarlas —como es el caso del Ministerio de la Producción (PRODUCE), el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) que lidera las políticas del sector de las mypes y el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC)— tienen una función subordinada, con pocos recursos y, sobre todo, poca voluntad política de parte del gobierno central.

Estas instituciones parecen de segunda categoría y, en algunos casos, hasta marginales frente al peso y el poder de las instituciones macroeconómicas, financieras y comerciales, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), la SUNAT, la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (SBS) y el MINCETUR.

1. Breve mirada histórica a las políticas para las micro y pequeñas empresas

En los últimos treinta años, los sucesivos gobiernos, han promulgado diversas leyes de promoción y fomento de las pequeñas y microempresas, que tuvieron escasa aplicación y efecto en el sector.

Hacia fines de los años noventa, todos los ministerios importantes tenían programas de apoyo a las mypes: el Ministerio de Economía

y Finanzas (MEF), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Agricultura (MINAG), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el Ministerio de Pesquería, el Ministerio de Educación (MINEDU), el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y la Primera Vicepresidencia de la República. Cada uno tenía sus propios programas y, lo que es más importante, sus propias políticas y orientaciones, que generalmente eran bastante diferentes a las de los demás ministerios (Villarán y Chíncaro, 1998).

Cada uno reclamaba su independencia y liderazgo, aduciendo argumentos como la competitividad, la política productiva, el apoyo social, la descentralización y el desarrollo tecnológico, de acuerdo al lugar y el sector desde donde se realizaba. Esto, en la práctica, significó un desorden de la promoción y, por lo tanto, un perjuicio para las mypes.

Junto con los avances parciales realizados en esas décadas, a partir de 2001 se realizaron grandes esfuerzos por dotar al Estado de una política coherente y amplia de promoción a las mypes. Con el tema del empleo como eje central en el gobierno de Toledo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) lideró la reforma en este campo[9].

Estas reformas, que dieron cuerpo a las políticas públicas que hoy están vigentes para las mypes, empezaron por introducir cambios en el propio MTPE. Hasta 2001 se denominaba Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y se preocupaba principalmente de regular las relaciones laborales, aunque tenía algunos programas de empleo y apoyo a las mypes, claramente subordinados al tema laboral. La tarea central consistió en cambiar la orientación del ministerio, que se dedicó principalmente a la promoción del empleo sin abandonar sus responsabilidades en el campo de las relaciones laborales. Para tal efecto:

- se creó el Viceministerio de Promoción del Empleo y la MYPE y la Dirección General de la Micro y Pequeña Empresa;
- se transfirió al Ministerio la principal institución estatal de promoción de las mypes, PROMPYME, que anteriormente estaba adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, y
- se concentraron algunos de los principales programas de apoyo al sector que estaban dispersos en diversas dependencias y se dio al

[9] El diagnóstico de la situación del empleo en el Perú indicó que el principal problema no era el desempleo (7% de la PEA) sino el subempleo (55% de la PEA) y que el grueso de los subempleados urbanos se encontraban en el autoempleo, la microempresa y la pequeña empresa. Desde el punto de vista de las relaciones laborales, solo el 25% de la PEA tenía derechos laborales y beneficios sociales, y el grueso de los trabajadores no tenía ninguna protección legal. Entonces, era lógico que las prioridades, desde el punto de vista del empleo, se ubicaran claramente en el campo del autoempleo, la microempresa y la pequeña empresa.

Ministerio un claro papel de liderazgo en la promoción pública de las mypes. Así, no solamente se pudo ordenar la dispersión existente en el sector público en materia de promoción, sino que se logró construir un solo interlocutor válido con los actores, principalmente gremios de las mypes e instituciones privadas de promoción.

2. Marco actual (2007) de las políticas para las micro y pequeñas empresas: la Ley 28015

Las políticas públicas vigentes de promoción a las mypes están plasmadas en la Ley de Promoción y Formalización de las Micro y Pequeñas Empresas (Ley 28015), promulgada en 2003.

La política para las mypes tiene como objetivos: i) desarrollar la contribución de este sector empresarial a la competitividad del país; ii) facilitar la formalización de las empresas informales; iii) incrementar y mejorar la calidad del empleo; iv) aumentar la productividad y rentabilidad de las mypes; v) ampliar su aporte al PIB; vi) mejorar su participación en la ampliación del mercado interno y las exportaciones, y vii) incrementar su contribución en la recaudación tributaria.

Las orientaciones estratégicas de la política estatal para la mype son: i) garantizar un entorno favorable para la creación, formalización, desarrollo y competitividad de las mypes y el apoyo a los nuevos emprendimientos; ii) establecer un marco legal e incentivar la inversión privada, promoviendo y generando una oferta de servicios empresariales destinados a mejorar los niveles de organización, administración, tecnificación y articulación productiva y comercial de las mypes, y iii) formular políticas que permitan la organización y asociación empresarial, así como el fortalecimiento de sus gremios representativos para el crecimiento económico con empleo sostenible.

Se designó al MTPE como órgano rector del sector de las mypes; se creó el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CODEMYPE) como órgano de diálogo para debatir, concertar y sugerir al MTPE las políticas, programas y medidas de apoyo y promoción del sector de las mypes, y se crearon los consejos regionales y locales con la misma composición institucional a nivel de cada una de las 25 regiones existentes en el país y los gobiernos locales (municipios)[10].

[10] En el CODEMYPE participan representantes de los gremios principales del sector, del gobierno (principales ministerios), de los organismos privados de promoción de las MYPE, de las universidades y otras instancias relevantes en el apoyo al sector; la cooperación internacional asiste como invitada.

Los mecanismos de promoción para el sector de las mypes se agruparon en cinco áreas: i) servicios de desarrollo empresarial; ii) servicios financieros; iii) acceso a los mercados y a la información; iv) inversión en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, y v) formalización y legalización de las mypes.

Como parte importante de las políticas para el sector de las mypes se estableció un régimen laboral especial para los trabajadores de las microempresas que tenía como filosofía otorgar derechos laborales y un mínimo de protección a los trabajadores de las mypes. Esta propuesta era parte de la estrategia de formalización del sector, mayoritariamente informal.

3. Políticas financieras y desarrollo de las microfinanzas

El funcionamiento de los bancos e instituciones financieras se rige por medio de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley 26702), que establece el marco de regulación y supervisión al que se someten las empresas que operan en el sistema financiero[11]. En términos generales, estos bancos e instituciones se agrupan en banca múltiple e instituciones de microfinanzas (IMF), también denominadas instituciones financieras no bancarias.

La banca múltiple la integran los bancos comerciales y su función es satisfacer las necesidades de financiamiento de empresas y personas. Debido a cuestiones de rentabilidad y riesgo, los bancos, con excepción de MiBanco —que se constituyó en 1998 a partir de una organización no gubernamental (ONG) dedicada a otorgar microcréditos— no se centran en el mercado de las mypes.

Las IMF, que sí se dirigen a las mypes, se dividen en tres grupos: las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) y las Empresas de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYME)[12]. Los créditos otorgados por estas instituciones a las mypes son básicamente de corto plazo y para capital de trabajo, aunque también se están orientando crecientemente hacia la adquisición de activos.

Las CMAC se crearon en 1980 mediante el Decreto Ley 23039 con el objetivo de atender a los segmentos que no tenían acceso al crédito formal. Son empresas de propiedad de municipalidades, que financian

[11] También existe un sector no regulado, que incluye algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), que tiene programas de microcrédito, prestamistas individuales, asociaciones de ahorro y crédito, proveedores y empresas prestamistas.

[12] Pyme se refiere en este caso a la pequeña y microempresa.

principalmente a las mypes. Según la ley, el 55% de sus utilidades deben ser reinvertidas y los dividendos destinados a obras sociales en su zona.

Las CRAC se crearon en 1992 mediante la Ley 25612 como consecuencia de la disolución del Banco Agropecuario y la necesidad de cubrir la falta de financiamiento a la agricultura. No obstante, dada la alta morosidad en este sector, las CRAC han ido orientando su acción crediticia a otros sectores, con el fin de diversificar riesgos y mejorar la rentabilidad. Son empresas privadas, que financian principalmente a las mypes en zonas rurales.

Las EDPYME son empresas privadas que buscan promover el desarrollo económico y social de los sectores sin acceso al crédito formal. Muchas de ellas se constituyen a partir de ONG crediticias que ingresaron al sistema financiero por incentivos tributarios y reguladores. No están autorizadas a captar depósitos del público.

El sistema de microfinanzas es uno de los sistemas de promoción a la mype que más éxito ha tenido en el Perú. Este sistema aporta una serie de lecciones que pueden entenderse como factores de éxito y que, por lo tanto, deben ser tomadas en cuenta en el diseño y la ejecución de otros sistemas de promoción de las mypes:

- Las IMF son autosostenibles, es decir, sus ingresos —que provienen de las tasas de interés activas— superan sus costos de producción.
- Las tasas de interés y las comisiones por las operaciones activas y pasivas que realizan se fijan libremente de acuerdo al mercado y los costos.
- La colaboración entre los sectores público y privado (que se plasma en la Ley de Bancos, en la función supervisora que cumplen la SBS o la COFIDE como banco de segundo piso que obtiene líneas de crédito nacional e internacional) permite complementar la libertad expresada en el punto anterior con mecanismos de supervisión imparcial y efectiva.
- Las IMF se especializan en servicios financieros, dejando de lado otros servicios como capacitación, asistencia técnica y mercados. Ello les permite ser más eficientes, disponer de personal con mayores conocimientos técnicos (*know how*), perfeccionar tecnologías financieras, conocer mejor el comportamiento de los clientes y relacionarse con instituciones complementarias.
- Las IMF toman sus decisiones —tanto las que competen a su organización interna como las que tienen que ver con la relación con sus clientes— priorizando criterios técnicos y transparentes, sin injerencias políticas.

- Los datos actualizados de la banca múltiple y de las IMF acerca de su cobertura a nivel nacional, el volumen y la composición de créditos y los indicadores de liquidez, solvencia, morosidad y rentabilidad revelan que las IMF no solamente han mostrado un crecimiento sostenido en los últimos años, sino que ha venido acompañado de una alta rentabilidad y eficiencia, comparables en muchos casos con la banca múltiple.
- En la actualidad existen 500 oficinas de IMF a nivel nacional en las que trabajan casi 10.000 personas.
- Las IMF tienen aproximadamente un millón de clientes.
- La mitad de los créditos otorgados por el sistema financiero a las mypes proviene de las IMF y la otra mitad, de la banca múltiple.
- El crecimiento medio anual del número de deudores de las IMF en los últimos seis años ha sido superior al de los de la banca múltiple.
- El crecimiento medio anual de los créditos otorgados a las mypes en los últimos seis años en las IMF ha sido superior al de los créditos otorgados por la banca múltiple.
- Los indicadores de liquidez y morosidad de las IMF son similares a los de la banca múltiple, y los indicadores de rentabilidad son incluso mejores.

Cabe mencionar que, de acuerdo a la información elaborada por *The Microfinance Information Exchange*, el sistema microfinanciero peruano ocuparía el segundo lugar a nivel mundial (después de Bangladesh) según nivel de activos y de cartera de créditos, y el tercero (después de Bangladesh y la India) tomando en cuenta el número de deudores.

a) Oficinas, trabajadores y cobertura regional

En agosto de 2007 existían más de 1.500 oficinas del sistema financiero a nivel nacional. El 67% pertenecía a la banca múltiple y el 33% restante a las IMF. Ambas tienen presencia en todas las regiones, aunque existe una marcada concentración de la banca múltiple en Lima, a diferencia de lo que ocurre con las IMF[13]. El sistema financiero da trabajo a casi 40.000 personas (el 75% en la banca múltiple y el 25% en las IMF).

[13] Entre las IMF destacan, por su cobertura, las CMAC de Piura (36 oficinas, 11 regiones), Trujillo (33 oficinas), Arequipa (30 oficinas, 9 regiones), Lima (23 oficinas) y Sullana (20 oficinas), así como la CRAC Nor Perú (26 oficinas) y las EDPYME Edyficar (53 oficinas, 10 regiones), Confianza (27 oficinas), Proempresa (21 oficinas) y Efectiva (20 oficinas, 13 regiones).

Cuadro VIII.5
PERÚ: NÚMERO DE OFICINAS Y TRABAJADORES DE LA BANCA MÚLTIPLE Y DE LAS INSTITUCIONES DE MICROFINANZAS, AGOSTO DE 2007

	Banca múltiple	Cajas municipales	Cajas rurales	EDPYME	Total
Número de instituciones	12	13	12	14	51
Número de oficinas	1 022	235	92	173	1 522
Porcentaje de oficinas en Lima	65	23	14	27	
Número de trabajadores	30 354	5 172	1 725	2 647	39 898
Número de trabajadores por oficina	29,7	22	18,8	15,3	26,2

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

b) Clientes

En agosto de 2007 el número de clientes (deudores) de la banca múltiple era aproximadamente tres veces superior al de las IMF, en cuyo grupo predominaban los deudores de las CMAC. El crecimiento medio anual del número de deudores en los últimos seis años ha sido similar en la banca múltiple y las cajas (municipales y rurales) mientras que las EDPYME experimentaron un crecimiento mayor.

Cuadro VIII.6
PERÚ: NÚMERO DE CLIENTES DE LA BANCA MÚLTIPLE Y DE LAS INSTITUCIONES DE MICROFINANZAS Y CRECIMIENTO MEDIO ANUAL, AGOSTO DE 2007

	Banca múltiple	Cajas municipales	Cajas rurales	EDPYME
Número de clientes (agosto de 2007)	3 738 521	724 640	142 200	365 538
Crecimiento medio anual 2001- 2006 (en porcentajes)	19	16	23	55

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

c) Liquidez, morosidad, solvencia y rentabilidad

A junio de 2007, la banca múltiple muestra menor morosidad y mayor solvencia que las IMF. En cambio, su rentabilidad resulta inferior a la de las cajas, y la liquidez también es menor que la de las CRAC y las EDPYME.

Las CRAC muestran indicadores de liquidez, calidad de la cartera (menor morosidad)[14] y, sobre todo, rendimiento, más positivos que hace seis años. Las EDPYME también han mejorado significativamente y presentan menor morosidad y mayor solvencia y rentabilidad. Las CMAC, en términos generales, mantienen los mismos buenos indicadores que mostraban en 2001.

[14] El nivel de morosidad similar entre las instituciones financieras no bancarias y la banca múltiple refleja que las mypes (principal público objetivo de las instituciones financieras no bancarias) pueden ser consideradas como buenos sujetos de crédito, que cumplen puntualmente sus compromisos asumidos. Asimismo, el mayor nivel de morosidad en las CRAC se explica porque son instituciones que brindan más crédito al sector agropecuario.

Respecto a la rentabilidad, el indicador más utilizado es la rentabilidad sobre patrimonio (*return on equity (ROE)*). Se destaca la rentabilidad de las CMAC (28% anual) respecto del resto de las instituciones financieras, como la banca múltiple, que llega al 24% anual.

Cuadro VIII.7
PERÚ: INDICADORES DE LIQUIDEZ, MOROSIDAD, SOLVENCIA Y RENTABILIDAD, DE LA BANCA MÚLTIPLE Y DE LAS INSTITUCIONES DE MICROFINANZAS

	Banca múltiple	Cajas municipales	Cajas rurales	EDPYME
Liquidez en moneda extranjera a junio de 2007[a]	40,80	39,40	47,70	
Liquidez en moneda extranjera a diciembre de 2001	39,63	64,51	32,95	
Morosidad a junio de 2007[b]	2,58	4,57	6,57	4,52
Morosidad a diciembre de 2001	10,54	5,37	16,50	7,86
Solvencia a junio de 2007[c]	8,40	4,80	5,70	4,30
Solvencia a diciembre de 2001	8,00	5,25	5,68	2,14
Rentabilidad 2006[d]	23,86	28,12	24,85	12,92
Rentabilidad 2001	3,01	28,83	2,39	3,76

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

[a] Liquidez = activo corto plazo/pasivo corto plazo.
[b] Morosidad = cartera atrasada (vencida y cobranza judicial)/créditos directos.
[c] Solvencia = apalancamiento (pasivo/patrimonio).
[d] Rentabilidad = rentabilidad sobre patrimonio (utilidad neta anual/patrimonio promedio anual).

Entre los factores que inciden en estos indicadores de las IMF, además de los presentados al inicio de este capítulo, destacan:

- La política de identificación de sujetos de crédito. Puesto que para préstamos pequeños no se exige garantía, se ha desarrollado un sistema de evaluación de sujetos de crédito que incluye un análisis del perfil del cliente (formación, capacidad técnica, valores y metas), las condiciones del entorno de la actividad económica que desarrolla y los activos y el capital que posee al momento de solicitar el crédito.
- Las acciones de seguimiento a los créditos, tanto para recuperarlos como de manera preventiva para anticipar posibles dificultades de pago.
- La comunicación permanente y el establecimiento de relaciones duraderas con el cliente en busca de fidelización y empatía.
- El apoyo inicial de la cooperación técnica internacional, que facilitó el desarrollo del modelo de las cajas alemanas y asesoró a las CMAC en la aplicación de sistemas administrativos, metodologías crediticias y fortalecimiento institucional.

Los buenos resultados de las IMF en los últimos años han despertado el interés de los bancos y han dado lugar a una mayor competencia entre la banca múltiple y las IMF, que se refleja en la

apertura de sucursales en Lima por parte de algunas IMF y en la mayor importancia que la banca comercial tradicional viene dando a la atención del segmento de mypes. También se han registrado los primeros casos de fusiones y adquisiciones[15].

Esta mayor competencia se traduce en un menor precio para el consumidor. En este caso, si bien las tasas de interés en créditos a las mypes se han reducido en todas las instituciones, siguen siendo más elevadas en las IMF con que en la banca múltiple[16]. Ello se explica porque las IMF deben compensar factores como los mayores riesgos que asumen (en muchas ocasiones los deudores no tienen una garantía que los respalde), el menor monto de préstamos, el mayor costo administrativo (evaluar, cobrar) y el mayor costo del dinero (pagan tasas pasivas mayores que las de la banca múltiple porque tienen mayor necesidad de liquidez).

Esta mayor competencia no ha afectado, en general, el aumento de la presencia de las IMF en el sistema financiero, aunque ha implicado una reducción de sus márgenes financieros, que obliga a las IMF a ser más eficientes. Además, según Equilibrium (empresa clasificadora de riesgo) (2007), la mayor oferta de financiamiento viene causando preocupación debido al menor ritmo de crecimiento de activos y al potencial sobre endeudamiento de clientes.

Los retos que deben afrontar las IMF en la actualidad son:

- lograr una mayor solidez institucional por medio del fortalecimiento de sus sistemas operativos, informáticos, de gestión y de atención al cliente;
- desarrollar estrategias de fidelización de clientes para limitar su traslado hacia otras instituciones y, a su vez, la probabilidad de sobreendeudamiento de esos clientes;
- reforzar su imagen de entidad regional que genera beneficios tangibles para el desarrollo de la comunidad;
- diversificar los productos y segmentos a los que se dirige para cubrir nichos de mercado parcialmente desatendidos (por ejemplo, préstamos de largo plazo para tecnología y exportaciones), y
- formar alianzas estratégicas entre ellas para fortalecer su patrimonio y alcanzar economías de escala.

---

15 El Banco Continental compró las CRAC Nor Perú y Cajasur. Interbank está evaluando la posibilidad de comprar otras.

16 A octubre de 2007, el promedio de la tasa de interés activa en soles en los créditos mypes era del 35% en la banca múltiple, el 44% en las CMAC, el 46% en las CRAC y el 50% en las EDPYME.

4. Servicios de desarrollo empresarial

En la actualidad existe un mercado financiero desarrollado para las mypes que cuenta con una oferta diversificada y productos específicos para las empresas del sector, y una demanda con conciencia muy clara de la necesidad del financiamiento por parte de los empresarios.

Al hacer un análisis de los mercados de servicios no financieros se constata que son muy incipientes en capacitación, información, consultoría y tecnología desincorporada[17]. Están constituidos por una oferta escasa y poco adecuada a las necesidades de las mypes y una demanda casi inexistente. Por ejemplo, no hay un mercado maduro de capacitación para mypes, la oferta es débil y dispersa, los productos no se adecuan a las necesidades del sector y, por el lado de la demanda, los empresarios no valoran este servicio como útil o indispensable y, por lo tanto, no están dispuestos a pagar por ello.

Cabe preguntarse qué se puede hacer frente a esta situación: ¿es preciso dejar que los mercados evolucionen espontáneamente, que lleguen en unos años a atender las necesidades de capacitación, información, consultoría y tecnología de las mypes, mientras estas empresas van a la quiebra, desaparecen del mercado y crean más desempleo o subempleo? Según el liberalismo dogmático habría que dejar que los mercados evolucionen naturalmente puesto que ya llegarán a las mypes; si desaparece el 80% de las mypes será porque son ineficientes y no merecen sobrevivir. Esta afirmación es claramente errónea; el Estado, teniendo en cuenta la cantidad de mypes existentes y su contribución al empleo y al producto nacional, no puede dejar que el mercado actúe solo ni espontáneamente. Hay demasiadas evidencias, en el Perú y en toda América Latina, de que existen fallas en los mercados que impiden que estos se desarrollen en forma espontánea y que, por lo tanto, requieren una intervención externa, en este caso, del Estado.

Así como en los mercados de insumos (*input*) hay necesidad de que las mypes se muevan hacia los mercados de mayor sofisticación, en los mercados de productos (*output*) es indispensable que se muevan hacia los más dinámicos. La experiencia muestra que la gran mayoría de las mypes no evoluciona de manera natural hacia estos mercados más sofisticados sencillamente porque no los conocen, no tienen información sobre ellos y, puesto que son más exigentes, no están preparadas para atenderlos. Por lo tanto, se justifica una intervención externa —en

[17] Se refiere a las patentes, regalías (*royalties*), franquicias, modelos, conocimientos técnicos (*know-how*), contratos de transferencia de tecnología y software. Se diferencia de la tecnología que viene incorporada en la maquinaria y equipo, que representa el grueso del flujo tecnológico entre el Norte y el Sur.

este caso, del Estado— para acelerar procesos y evitar mayores costos económicos y sociales. El costo de no hacerlo podría significar el debilitamiento y la eventual desaparición de muchas mypes peruanas, que son, posiblemente, algunas de las menos preparadas de América Latina para enfrentar el reto de la globalización.

Como han mostrado la experiencia internacional y las pocas investigaciones que se han realizado en el Perú, estos servicios de desarrollo empresarial son cruciales para lograr el desarrollo armónico, sólido y sostenido de las mypes. El Estado debe, por un lado, asegurar las condiciones para que el sector privado que ofrece estos servicios pueda actuar de manera rentable y, por otro, intervenir en forma directa allí donde el mercado tiene dificultades para actuar eficazmente.

5. Fomento de la iniciativa empresarial

En su informe de 2004, el *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM, 2005) otorga al Perú el primer lugar en actividad empresarial entre los 34 países de la muestra, entre los que se incluyen países desarrollados. Esto se debe a que el Perú tiene el mayor número de personas, en términos relativos, que inician una empresa (o que han creado una empresa hace menos de tres años)[18]. Cabe preguntarse si las personas que inician empresas de subsistencia son empresarios o lo hacen por necesidad, como única salida a su situación de precariedad al no haber conseguido empleo en la actividad formal.

Esta iniciativa empresarial o empresarialidad popular en el Perú ha sido bastante investigada y discutida desde los años ochenta (De Soto, 1986; Adams y Valdivia, 1992; Villarán, 1998; Muñoz y Rodríguez, 1999)[19]. Si bien no hay una sola explicación ya que es un tema polémico, este fenómeno se presentó con fuerza en los años setenta por la acción conjunta de dos causas: el fracaso de la reforma agraria del gobierno militar de Velasco Alvarado, que expulsa del campo a una importante cantidad de personas, y la incapacidad del sector industrial urbano de absorber esta oferta laboral. Se produce así un excedente estructural de mano de obra que se ve obligado a inventar su propio trabajo en la actividad independiente o en la microempresa urbana.

[18] El índice utilizado es el número de emprendedores sobre la población económicamente activa. Los encargados de alimentar los datos del GEM incluyeron a las microempresas de subsistencia entre las empresas creadas en el país, lo cual explica el alto índice obtenido.

[19] En el Perú se utiliza también el concepto de emprendedorismo para describir este fenómeno.

En una investigación liderada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2002) sobre la actividad emprendedora en América Latina y Asia se llega a una constatación similar ya que aunque el Perú no ocupa los primeros lugares, muestra una actividad emprendedora significativa. Otra investigación reciente sobre este fenómeno (Linares, 2001a y b) estimó que en el país se crean anualmente 100.000 nuevos negocios, lo que representa un crecimiento del 4% anual (respecto del total de empresas existentes), mayor que crecimiento poblacional y cercano al comportamiento del PIB en los últimos años.

Sin embargo, la realidad de los programas de fomento de la empresarialidad es totalmente diferente. El dinamismo del fenómeno empresarial en el Perú no va de la mano de los programas y las instituciones que lo promueven. En otras palabras, en el tema de la empresarialidad, la institucionalidad de promoción está muy rezagada con respecto a la realidad nacional (BID, 2004).

Con esto no pretendemos restar mérito a las personas e instituciones que, desde hace años, son pioneras en el campo de la empresarialidad en el Perú, sino dejar constancia de cuán rezagado está el país con respecto a países de la región y aún más con respecto a países más desarrollados de Europa y Asia.

En materia de políticas públicas, las menciones explícitas a la empresarialidad y el fomento del espíritu empresarial solo existen en la Ley de Promoción y Formalización de las Micro y Pequeñas Empresas (Ley 28015). En realidad son menciones relevantes, aunque todavía no se traducen en políticas públicas consistentes ni en una institucionalidad ni instrumentos desarrollados. Todo lo que hay en este campo es el programa Mi Empresa del MTPE y la red de Centros de Innovación Tecnológica (CITE) del Ministerio de la Producción.

Por otro lado, no hay alguna ley, dispositivo legal o declaración oficial sobre este tema específico. La institución más cercana al tema de la empresarialidad sería el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica. En este terreno, el Perú está también bastante retrasado respecto de otros países de la región (solo invierte en investigación y desarrollo científico y tecnológico el 0,1% del PIB, una de las cifras más bajas del mundo), aunque existe el CONCYTEC, entidad rectora en la materia, que pertenece al Ministerio de Educación (MINEDU) y cuenta con el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano, 2006-2021 recientemente elaborado (CONCYTEC, 2006).

Si bien no hay una mención explícita al tema de la empresarialidad, este sistema trata, entre otros, los asuntos relacionados con la creación de nuevas empresas, las incubadoras de empresas, las asociaciones entre universidades y empresas y el fomento de la innovación en las escuelas.

6. Políticas para la articulación productiva, las cadenas de valor y las aglomeraciones productivas (clusters)

Durante mucho tiempo, los programas de apoyo y promoción de las mypes se dividieron en dos grandes campos: los servicios financieros y los servicios de desarrollo empresarial (SDE). Luego se agregó el aspecto de la empresarialidad y, desde hace poco, el la promoción de la articulación productiva, las cadenas de valor y las aglomeraciones productivas (*clusters*).

Este último campo, que también podría calificarse de estrategia, ha estado vinculado al de los servicios de desarrollo empresarial ya que en ambos casos se busca una mayor eficiencia, productividad y competitividad de las mypes. No obstante, la estrategia de promoción de la articulación productiva, las redes y los *clusters* ha ido adquiriendo cierta autonomía, y los servicios que incluye presentan diferencias en relación con los SDE tradicionales.

Este es un tema totalmente nuevo en el Perú y, por lo tanto, más allá de las menciones realizadas a ese respecto en la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (Ley 28015), no existe una política pública independiente sobre el tema. Existen, sin embargo, diversos programas y proyectos en esa esfera emprendidos por diferentes instituciones, en su mayoría de carácter privado, que en caso de resultar exitosos podrían convertirse, con el tiempo, en políticas públicas activas e influyentes.

Por el momento, el hecho de que este tema se mencione explícitamente en la ley vigente sobre las mypes hace que sea parte oficial de las políticas públicas, pero falta que se convierta en parte real de ellas, como es el caso de las políticas financieras y de SDE.

Entre las instituciones que trabajan en este nuevo campo de la promoción empresarial destacan: MINKA de Trujillo, institución privada especializada en la promoción de redes empresariales (López Cerdán, 2003); el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), de carácter público-privado, que tiene entre sus objetivos promover la articulación empresarial, y el programa de apoyo a conglomerados que cuenta con la asistencia del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

D. Instituciones de apoyo a las micro y pequeñas empresas

En este capítulo se presentan las principales instituciones y programas de apoyo a las mypes, divididos en cinco áreas: i) instituciones de microfinanzas, ii) instituciones que brindan servicios de desarrollo

empresarial (SDE), iii) instituciones que fomentan la empresarialidad, iv) instituciones que promueven la articulación productiva, las cadenas de valor y las aglomeraciones productivas (*clusters*) y v) instituciones que apoyan y facilitan la formalización de empresas[20].

1. Instituciones de microfinanzas (IMF)

En la década de 1980 se comenzó a moldear el sistema de microfinanzas con la creación de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), que combinan la orientación social y el éxito económico de las instituciones para poder atender, en el largo plazo, a amplios segmentos de la población[21]. La municipalidad es la dueña formal de las instituciones, si bien los alcaldes son minoría en los directorios y comparten poder con gerentes, representante de la COFIDE, gremios empresariales y otras instituciones locales.

En los años noventa surgió el segundo grupo de instituciones especializadas en microfinanzas con la creación de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) como una alternativa para el financiamiento del sector agrario ante la desactivación del Banco Agrario y el desinterés de la banca comercial en brindar préstamos a las mypes.

El tercer grupo de instituciones de microfinanzas lo constituyen las Entidades de Desarrollo de las Pequeñas y Micro Empresas (EDPYME) creadas al amparo de la Ley de Banca y Seguros de 1994, formadas por ONG que ya venían brindando crédito a las microempresas, pero que no estaban reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). La Ley de Banca y Seguros crea los mecanismos y las facilidades para la formalización de las ONG.

A fines de los años noventa el sistema de microfinanzas cobra un notable impulso en el Perú (Equilibrium, 2007) cuando la recesión económica de 1998 trajo consigo una escasez de clientes para la banca comercial y el fin de la expansión crediticia iniciada en 1994. A continuación se describen brevemente los diferentes tipos de instituciones de microfinanzas.

---

[20] Esta clasificación de los programas de promoción es hasta cierto punto arbitraria pero goza de cierto consenso entre los investigadores de las mypes (Vildoso, 2004; Mifflin, 2006), así como entre las instituciones públicas y privadas de promoción.

[21] La primera experiencia de microfinanzas, a principios de esa década, se dio con los primeros créditos a microempresas limeñas de la ONG Acción Comunitaria. Actualmente esta institución es propietaria de MiBanco, un banco especializado en microfinanzas (perteneciente a la banca múltiple) con 85 oficinas a nivel nacional, 380 millones de dólares en colocaciones totales y aproximadamente 400.000 clientes activos, lo que la convierte en la principal institución de microfinanzas del país.

a) Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC)

Existen 13 CMAC que poseen un total de 235 oficinas y emplean a 5.172 trabajadores, tras una acelerada expansión que se refleja en un incremento del 77% en el número de oficinas en los últimos cinco años y un incremento del 143% en el número de trabajadores durante el mismo período.

Además de buscar el fomento del ahorro y la inversión y el desarrollo de las mypes, las CMAC mantienen una preocupación explícita por la autosostenibilidad y rentabilidad de la institución. Los productos que ofrecen son créditos, ahorros y servicios relacionados con aspectos financieros. Para las microempresas —al igual que las otras instituciones de microfinanzas— ofrecen créditos de corto plazo para capital de trabajo (o de giro), pero vienen incursionando crecientemente en créditos de mayores montos y mayores plazos, para la adquisición de equipos y maquinaria.

En los últimos cinco años, todas las CMAC han incrementado el monto de créditos destinados a las mypes con una tasa de crecimiento anual medio del 29%. En la actualidad las cinco principales CMAC (Trujillo, Arequipa, Piura, Sullana y Cusco) concentran el 71% del total de créditos a mypes.

b) Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC)

Existen 12 CRAC que poseen un total de 55 oficinas y emplean a 1.725 trabajadores. Su expansión en los últimos cinco años se refleja en el incremento del 67% en el número de oficinas y del 180% en el número de trabajadores.

Todas las CRAC buscan el desarrollo y fomento del ahorro y la inversión de las mypes, pero solamente algunas señalan expresamente en su visión y misión una preocupación por la autosostenibilidad y rentabilidad de la institución. Los productos que ofrecen suelen ser básicamente los mismos (créditos, ahorros y servicios), todos ellos relacionados con aspectos financieros. Además, todas las CRAC ofrecen algún tipo de crédito específico para el sector agropecuario.

En los últimos cinco años, el monto de los créditos destinados a las mypes se incrementó a una tasa anual media del 26%, aunque en dos casos (Prymera y San Martín) dicho monto disminuyó. En la actualidad las cinco principales CRAC (Señor de Luren, Nor Perú, Cajasur, Credinka y Profinanzas) concentran el 75% del total de créditos a mypes.

c) Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYME)

Existen 14 EDPYME creadas todas ellas entre 1998 y 2002. A agosto de 2007 tenían 173 oficinas y empleaban a 2.647 trabajadores.

Todas las EDPYME buscan contribuir al progreso y desarrollo de las mypes y mantienen una preocupación explícita por la autosostenibilidad y rentabilidad de la institución. Todas ofrecen básicamente los mismos productos (créditos, ahorros, servicios financieros) y algunas ofrecen algún tipo de crédito específico para el sector agropecuario.

El monto de los créditos destinados a las mypes en los últimos cinco años se ha incrementado a una tasa anual media del 39%, salvo en el caso de una (Efectiva) en la que dicho monto disminuyó. En la actualidad las cinco principales EDPYME (Edyficar, Raíz, Confianza, Crear Arequipa y Proempresa) concentran el 86% del total de créditos a mypes.

d) Instituciones financieras de segundo piso

El objetivo general de estas instituciones es mejorar las posibilidades de acceso al crédito de las mypes, sin entrar en contacto ni brindar servicios en forma directa a las empresas. Las principales instituciones de segundo piso son la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), el Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (COPEME) y el Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI).

La COFIDE es una empresa de economía mixta que cuenta con autonomía administrativa, económica y financiera. Casi un 98,5% de su capital pertenece al Estado peruano y opera desde 1992 como banca de segundo piso. Cuenta con programas y líneas de crédito para las mypes, que permiten financiar todas las etapas del proceso de inversión, desde estudios de factibilidad e identificación de mercados, diferentes procesos de producción y servicios y modernización de la planta hasta operaciones de comercio exterior.

Todas las líneas y programas de crédito que administra la COFIDE son canalizados hacia las mypes por medio de una institución financiera intermediaria (banco, financiera, CRAC, CMAC, EDPYME o cooperativa) que es responsable de la recepción, la calificación, la aprobación, el desembolso y la recuperación de los créditos que apruebe con cargo a los recursos que administra la COFIDE.

La COFIDE cuenta con diferentes programas dirigidos al sector de las mypes: Microglobal; Fondo para el Desarrollo de la Microempresa; línea de crédito pro pequeña empresa (financia el establecimiento, la ampliación y el mejoramiento de plantas y equipos); créditos subordinados (buscan fortalecer el patrimonio efectivo de las instituciones financieras intermedias y ampliar así la oferta de servicios financieros a favor de las mypes), y productos financieros estandarizados, cuya particularidad es que el análisis de riesgo se hace al proceso productivo o comercial por financiar, por lo que suele utilizarse para financiar el establecimiento de cadenas productivas.

En 2006 la COFIDE canalizó créditos por 602 millones de dólares (frente a los 420 millones de dólares de 2005), de los cuales 306 millones se destinaron al sector de las mypes. Asimismo, en 2006 se destinaron 17 millones de dólares al sector agrícola y rural mediante productos financieros estandarizados, por lo que se han acumulando 30 millones de dólares desde que se inició este mecanismo en 2004.

El COPEME opera desde 1990 y desarrolla, desde 1998, un programa de fortalecimiento institucional llamado Iniciativa Microfinanzas, cuyo propósito es apoyar a las instituciones de microfinanzas para incrementar la oferta sostenible de servicios de créditos y ahorros para microempresarios y sectores de bajos ingresos en el Perú.

Hasta 2006 la Iniciativa Microfinanzas ha permitido organizar 43 asistencias técnicas en IMF con una inversión de 1,6 millones de dólares. Asimismo, se han llevado a cabo 118 cursos y seminarios de capacitación, dirigidos a 151 instituciones y organismos vinculados a las microfinanzas.

El FOGAPI es un fondo de garantía con personalidad jurídica independiente que opera como fundación y, como tal, es una entidad privada y sin fines de lucro. Fue creado en 1979 y, a partir de 1997, se encuentra dentro del ámbito de la Superintendencia de Banca y Seguros. Al ser una entidad facilitadora de garantías para el acceso al crédito de las mypes, contribuye a que estas puedan acceder al crédito de las instituciones financieras y de proveedores, participar en las licitaciones y los concursos públicos o privados y lograr adelantos de retribuciones en condiciones adecuadas de oportunidad y costos.

Los servicios que el FOGAPI orienta al sector de las mypes son: cartas fianza, garantía de cartera o global para créditos a mypes y garantía de intermediario.

En 2006 se emitieron 84.957 garantías (un 74% más que en 2005), que permitieron garantizar créditos por 242 millones de dólares (un 86% más que en 2005). En el período de enero a octubre de 2007 se emitieron 75.332 garantías por 229 millones de dólares, con lo que se alcanzó un acumulado de 1.245 millones de dólares en créditos garantizados por el FOGAPI desde su creación.

2. Instituciones que brindan servicios de desarrollo empresarial

Las instituciones que brindan servicios de desarrollo empresarial (SDE) se iniciaron en la década de 1990 y han mostrado un crecimiento interesante en los últimos años. El número de estas instituciones en el Perú es mayor que el de otros servicios de promoción de las mypes

presentados en este trabajo. A continuación se destacan las principales, entre ellas, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) que es la institución que lidera las actividades de promoción estatal de las mypes[22].

a) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

Uno de los objetivos del MTPE es la promoción del empleo con igualdad de oportunidades, fomentando especialmente el desarrollo de las mypes como base del desarrollo económico del país. De acuerdo al documento *Lineamientos de política socio laboral 2007-2011*, el sector de las mypes está incluido explícitamente en:

- La misión del MTPE: diseñar, articular y ejecutar políticas y programas de promoción de instrumentos para el desarrollo y la competitividad de las mypes.
- Los lineamientos de política sociolaboral: el segundo de los ocho lineamientos es "promover la competitividad de las mypes así como su formalización".
- Los objetivos estratégicos: promover y facilitar el acceso de las mypes a los mercados de bienes y servicios.
- Las estrategias que sustentan dichos lineamientos: "desarrollar programas que promuevan la formalización de las mypes", "facilitar el acceso de las mypes a la información comercial, la asesoría, consultoría y demás servicios de desarrollo" y "apoyar iniciativas empresariales".

El ingreso total para el pliego del MTPE en 2007 asciende —de acuerdo a la programación de actividades del Plan Operativo Institucional— a 239,5 millones de soles (aproximadamente 80 millones de dólares), de los cuales el 65% se destina al programa de empleo temporal A Trabajar Urbano —hoy denominado Construyendo Perú—, el 10% al programa de empleo juvenil PROJOVEN y el restante 25% al Ministerio de Trabajo (Oficina General de Administración). El presupuesto total del Ministerio representa el 0,4% del presupuesto total para 2007 (61.627 millones de soles). Si descontamos los rubros de empleo temporal, los programa de jóvenes y la planilla de sueldos, el monto que queda para la promoción de las mypes es bastante reducido[23]. Antes de ser absorbido por el MTPE, el último presupuesto

[22] Véase la información más reciente sobre los programas implementados por el MTPE en http://www.mintra.gob.pe/.

[23] Se podría estimar que el 10% del total de los recursos financieros y humanos del MTPE se destina a las mypes, lo que daría un presupuesto total por parte de este Ministerio de 8 millones de dólares, así como un aproximado de 60 trabajadores dedicados a atender con diversos servicios a las mypes.

de PROMPYME fue de 1,9 millones de dólares, una cifra muy baja si se compara con la invertida por el Estado en otros países de la región.

El personal para el pliego en 2007 asciende a 531 trabajadores: el 38% nombrados, el 12% en servicios no personales y el 50% perteneciente al Decreto Ley 728 (con estabilidad).

i) Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (DNMYPE)

En 2002 se crearon el Viceministerio de Promoción del Empleo y la Micro y Pequeña Empresa y la DNMYPE, cuya finalidad es promover la competitividad empresarial y la generación de oportunidades económicas orientadas al aumento de la calidad del empleo por medio de: un marco regulatorio que favorezca la formalización de las mypes con empleo de calidad; el acceso de las mypes a los servicios de desarrollo empresarial y financieros; la creación y el desarrollo de nuevos emprendimientos, y la articulación de las mypes a los procesos de competitividad regional y sectorial.

Existe una correspondencia entre lo que se acaba de mencionar y los cinco tipos de servicios de promoción de las mypes identificados en el presente documento, por lo que el MTPE podría aparecer en cualquiera de ellos. Sin embargo, se ha decidido incluirlo en esta sección porque es en el ámbito de los servicios de desarrollo empresarial donde el MTPE ha desarrollado mayor competencia y tiene un papel más protagónico.

La DNMYPE trabaja en tres ejes estratégicos: el fomento de la competitividad y productividad de las mypes; el desarrollo de un entorno favorable para la formalización y la calidad del empleo, y el apoyo a la institucionalidad público-privada de promoción de la mype y nuevos emprendimientos. Para las actividades asociadas a los dos primeros ejes, la DNMYPE actúa mediante: el programa Mi Empresa, que ofrece servicios de desarrollo empresarial; la Dirección de Desarrollo Empresarial, que es una ventanilla única que facilita trámites de formalización tributaria, laboral y de registro de las mypes, y la Dirección de Promoción de Nuevos Emprendimientos, que fomenta y promueve la generación de nuevas iniciativas empresariales, en el marco de una cultura emprendedora.

Para la promoción de las actividades del tercer eje vinculadas al fomento de la institucionalidad público-privada, cuenta con el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CODEMYPE), cuya finalidad es promover el trabajo concertado de las instituciones que buscan potenciar la competitividad de las mypes; el Consejo Regional de la Micro y Pequeña Empresa (COREMYPE), creado por los gobiernos regionales para promover el desarrollo, la formalización y la competitividad de las mypes en su ámbito geográfico, y el Registro Nacional de Asociaciones de la Micro y Pequeña Empresa (RENAMYPE), cuya finalidad es brindar información relacionada con el ámbito territorial, la actividad económica y el grado de representatividad de las asociaciones de mypes existentes en el país.

ii) Programa Mi Empresa

El programa Mi Empresa surgió en el año 2006, con el nuevo gobierno, con la finalidad de promover el desarrollo de las mypes y de las iniciativas empresariales, contribuyendo así a la generación de empleo digno y a la mejora de las condiciones de vida de la población en 14 regiones: Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Piura, Puno, San Martín y Tacna[24].

Tres de los componentes de este programa se orientan a los empresarios: BonoPyme (en 14 regiones, para financiar parcialmente requerimientos de servicios de desarrollo empresarial); BonoPropoli (únicamente en Lima, también para cofinanciar servicios de desarrollo empresarial), y Línea de crédito Prestapyme – Fondemi (administrada por la COFIDE, para financiar capital de trabajo o activos fijos).

Los otros tres componentes son: BonoEmprende, dirigido a jóvenes con iniciativas empresariales para que pongan en marcha su propia empresa[25]; BonoGremio, dirigido a líderes e integrantes de gremios y asociaciones empresariales registradas en el RENAMYPE para financiar servicios de fortalecimiento y gestión, y Supérate, dirigido a adultos mayores de 30 años para que, mediante capacitación y asesoría, puedan reinsertarse en el mercado laboral o crear un negocio propio.

En Mi Empresa trabajan aproximadamente 60 personas y, en 2007, las metas previstas para este programa —de acuerdo a la programación de actividades del Plan Operativo Institucional del MTPE— eran de 9.792 bonos entregados en BonoPyme; 7.740 mypes usuarias de los bonos en BonoPropoli; 2.196 jóvenes capacitados en BonoEmprende; 130 asociaciones gremiales usuarias de los servicios en BonoGremio, y 19.000 créditos entregados en Prestapyme.

b) Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (PROMPYME)

PROMPYME fue creada como institución estatal independiente en 1997 para promover el acceso de las mypes a los mercados de bienes y servicios mediante el desarrollo de capacidades para crear valor, competir y fomentar la articulación empresarial[26].

---

[24] Anteriormente este programa se denominaba Perú Emprendedor y fue creado en 2003 como una forma de centralizar diversas actividades que realizaba el MTPE hacia las mypes. El nuevo gobierno le cambió el nombre en 2006, aunque mantiene la misma orientación.

[25] BonoEmprende será tratado con mayor detalle en la sección sobre las instituciones que promueven la empresarialidad.

[26] Véase información más reciente sobre los programas implementados por PROMPYME en http://www.prompyme.gob.pe/.

Sus objetivos son: i) promover el acceso de las mypes a la información de oportunidades de negocio así como a programas de articulación y promoción comercial; ii) mejorar el acceso de las mypes a servicios de capacitación, asistencia técnica y articulación empresarial, y iii) facilitar el uso eficaz de las tecnologías de información y comunicación como herramientas de negocios. Estos tres objetivos se han traducido en tres líneas de trabajo: desarrollo y promoción de mercados; desarrollo de productos y servicios empresariales, y desarrollo y promoción de tecnologías de la información.

Una de las acciones realizadas por PROMPYME para incrementar las ventas de las mypes ha sido facilitar su participación en el mercado de las compras del Estado. Para ello ha elaborado un portal en Internet que sirve de guía para las empresas y ofrece toda la información necesaria para participar en los concursos, las licitaciones y las compras directas. Este portal es uno de los más visitados por las empresas del sector y ha servido para que un número creciente de mypes se conviertan en proveedoras permanentes del Estado.

En 2004 la institución contó con un presupuesto de 6,3 millones de soles (el 95% de recursos ordinarios) y benefició a 18.857 mypes por medio de servicios de desarrollo empresarial, financieros y de mercado.

El nuevo gobierno formado en julio de 2006 tomó la decisión de pasar PROMPYME a la estructura interna del MTPE y abandonar su carácter independiente. Esta decisión se sustentó en criterios de austeridad y en la necesidad de reducir el número de instituciones públicas. Sin embargo, la mayoría de los especialistas considera que esto ha sido un error, puesto que las mypes requieren una institución más ágil, capaz de estar cerca de las necesidades de las empresas del sector y poder reaccionar rápida y eficazmente a ellas.

c) Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), Red CentroPyme[27]

El Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) es una de las instituciones más antiguas e importantes en el campo de la capacitación laboral en el Perú.

El SENATI es una persona jurídica de derecho público con autonomía técnica, pedagógica, administrativa y económica, y patrimonio propio. Su órgano de dirección es el Consejo Nacional, integrado por: un representante designado por el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; uno designado por el Ministerio de Educación; uno designado por el Ministerio de

[27] Estos centros están orientados hacia las micro y pequeñas empresas.

Trabajo y Promoción Social; cinco designados por la Sociedad Nacional de Industrias; uno designado por la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE); uno designado por la Confederación de Cámaras de Comercio y Producción del Perú (CONFECAMARAS); tres presidentes de Consejos Zonales del SENATI, y un trabajador egresado de los programas del SENATI, elegido por los egresados de los programas de la institución.

Cuenta con 42 locales en todo el país, distribuidos en 14 zonales, en los que brinda capacitación a trabajadores y también a micro y pequeñas empresas. Por medio de sus centros de servicios empresariales (CentroPyme) brinda servicios a las mypes para fortalecer su competitividad mediante la mejora de la rentabilidad de las empresas, la productividad de sus recursos, procesos y **métodos** de trabajo, la calidad de sus productos y la facilitación del acceso al mercado y a las nuevas tecnologías.

El principal servicio de los CentroPyme es la capacitación orientada hacia empresarios o trabajadores. También brindan servicios de consultoría y asistencia técnica para empresarios de mypes y consultores que trabajan en este segmento del mercado.

d) Centros de Innovación Tecnológica (CITE)

Los CITE son una parte importante de la política de innovación tecnológica que promueve el Ministerio de la Producción (PRODUCE) con la finalidad de facilitar y fomentar el cambio, la calidad, la diferenciación de productos y la eficiencia de las empresas, fundamentalmente de las mypes.

Los CITE brindan servicios de capacitación, asistencia técnica, información, mejora de la productividad, control de calidad, diseño asistido por computadora y manejo ambiental, entre otros. Las tarifas de los servicios son independientes del tamaño de la empresa que los demandan y se rigen de acuerdo con el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) en el caso de los CITE públicos y según los precios de mercado en el caso de los privados.

Por lo general, el CITE es de carácter privado (existen 8) como producto de la asociación entre varias instituciones como ONG, gremios empresariales, universidades y cámaras de comercio[28]. Esto permite utilizar y complementar la experiencia y los conocimientos de cada una de estas instituciones, dar al CITE mayor representatividad y legitimidad ante los empresarios y ante la sociedad en general, y aprovechar los recursos de cada institución en términos de personal e infraestructura.

[28] En 1999 se creó el primer CITE (Citecal) y a partir del año 2002 se crearon los CITE privados. Todos los CITE, incluso los públicos, tienen un Consejo Directivo de carácter privado.

Actualmente existen 12 CITE que operan en red y cubren un amplio espectro de las cadenas productivas y, en algunos casos, cuentan con apoyo de la cooperación técnica internacional[29].

e) Otras instituciones que brindan servicios de desarrollo empresarial

Además de las instituciones mencionadas, existen otras instituciones que tienen un papel activo en el apoyo a las mypes mediante servicios de desarrollo empresarial como: i) el Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (COPEME), que coordina los programas de apoyo de organismos privados y tiene un área de servicios de desarrollo empresarial; ii) el proyecto Mype Competitiva, que cuenta con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la incorporación de pequeñas empresas en cadenas de exportación; iii) el Fondo de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), que administra programas crediticios y de asistencia; iv) el Centro de Desarrollo y Promoción de pymes de la Cámara de Comercio de Lima (CCL); v) los Centros de la COFIDE; vi) el consorcio de centros de desarrollo empresarial (CDE), y vii) la Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico (Swisscontact).

3. Instituciones que promueven la empresarialidad

Entre las instituciones que promueven la empresarialidad destacan:

a) BonoEmprende (MTPE)

BonoEmprende es un componente del programa Mi Empresa, cuyo objetivo es apoyar a jóvenes menores de 35 años para que pongan en marcha su propia empresa, acompañándolos desde la idea de negocios hasta su implementación. BonoEmprende ofrece servicios de capacitación y asesoría especializada, así como el apoyo de un experto durante la implementación.

b) Incubadora de empresas del Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL)

INICTEL creó en 2000 una incubadora de empresas de base tecnológica para incentivar el desarrollo de ideas de negocio con potencial para convertirse en empresas innovadoras y competitivas y que hagan uso

[29] Las principales cadenas productivas son cuero y calzado, madera y muebles, vitivinícola, olivícola, hortofruticultura, hierbas aromáticas y plantas medicinales, confecciones, metalmecánica, software y suministros y logística.

intensivo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Utiliza una estrategia de incubación virtual, por medio de sitios web y el apoyo mediante sistemas de información y administración.

c) Colectivo Integral del Desarrollo (CID)

El CID fue creado en 1990 y ha sido pionero en el trabajo con emprendedores, sobre todo con los jóvenes y los sectores de menores ingresos. Su misión es crear negocios que sean sostenibles en el tiempo y con capacidad de generar empleo. Su estrategia de intervención se basa en el desarrollo de competencias empresariales y en la generación de un entorno favorable para la creación y sostenibilidad de los nuevos negocios.

También las universidades e institutos son agentes que cumplen un papel en la promoción del emprendedorismo en el Perú, por ejemplo: el Centro de Innovación y Desarrollo Emprendedor (CIDE) de la Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP); la Universidad del Pacífico (UP) y su programa de empresarios; el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) y su Escuela de Empresarios, y la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL).

4. Instituciones que apoyan la articulación productiva, las cadenas de valor y las aglomeraciones productivas (clusters)

a) Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERU)

Esta institución estatal se ha fusionado recientemente con la Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX), también estatal, para la promoción de exportaciones, lo que facilita y contribuye al posicionamiento y la consolidación de bienes y servicios peruanos en el mercado internacional mediante acciones concertadas con el sector privado y las instituciones públicas. Sus líneas de acción son: i) desarrollo de la oferta exportable, principalmente la de mayor valor agregado, mediante la asociatividad, las cadenas productivas, los *clusters* y los corredores; ii) desarrollo de mercados; iii) facilitación del comercio exterior, y iv) desarrollo de una cultura exportadora.

En el agro y la agroindustria se han desarrollado actividades que promueven la asociatividad y la identificación de productores organizados para generar oferta exportable sostenible. En la pesca y la acuicultura se ha apoyado la gestión empresarial —información comercial, orientación y capacitación en regulaciones sanitarias, comerciales, asociatividad— y la asociatividad para las mypes en Puno, Loreto, Ucayali y Tumbes. En

el sector manufacturero las actividades se han centrado en la mejora de la capacidad de gestión de las mypes con potencial exportador en manufacturas, maderas y joyería.

El presupuesto de PROMPERU en 2005 fue de 15 millones de soles provenientes del Tesoro Público y de 1,6 millones de dólares provenientes de la cooperación internacional. Esta comisión emplea a 130 personas, entre las que se incluye el personal de las tres oficinas descentralizadas (Arequipa, Iquitos y Chiclayo).

b) Consejo Nacional de la Competitividad (CNC)

El CNC fue creado por el gobierno peruano como un espacio de concertación público y privado, cuya finalidad es desarrollar e implementar un plan nacional de competitividad que apunte a una mejora continua de la competitividad de las empresas[30]. El plan, que fue aprobado en julio de 2005 y se encuentra en la fase de implementación, consta de siete áreas temáticas: fortalecimiento institucional; política económica, mercados financieros y de capitales; infraestructura; articulación empresarial; innovación tecnológica y empresarial; educación, y medio ambiente.

Si bien ninguna de las áreas temáticas se encuentra específicamente orientada al sector de las mypes, el tema aparece de manera transversal en cada una de ellas, como en las áreas de:

- la política económica y los mercados financieros y de capitales, donde las estrategias más vinculadas a las mypes son desarrollar y promover el comercio exterior y fomentar un mayor acceso a los servicios financieros;
- la articulación empresarial, el desarrollo de cadenas productivas y *clusters*, y
- la innovación tecnológica y empresarial, donde las estrategias estrechamente relacionadas con las mypes son promover una cultura de la innovación y la calidad y mejorar la oferta de los recursos de ciencias y tecnologías para atender la demanda de las empresas de bienes y servicios[31].

[30] El Consejo Directivo del CNC lo preside el Presidente del Consejo de Ministros y, además, lo conforman ocho ministros de Estado, tres representantes de las medianas y grandes empresas, un representante de las micro y pequeñas empresas, un representante del gremio de trabajadores y un representante del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

[31] En general, las políticas y resultados planteados en el área de la innovación tecnológica y empresarial se complementan estrechamente con lo que piensan realizar los CITE en los siguientes años.

c) MINKA

Esta institución fue fundada en 1987 en Trujillo y se especializa en redes empresariales, *clusters*, cadenas productivas y desarrollo local. Aplica una metodología de redes que incluye potenciar enlaces con mercados locales, corredores económicos y oportunidades de exportación, priorizar productos que deriven en una cadena productiva o que tengan una clara perspectiva empresarial y, como requisito previo indispensable, generar confianza entre los participantes de las redes.

Tiene una gama de proyectos, financiados por diversas fuentes de cooperación internacional y programas gubernamentales, entre los que destacan el centro de servicios de maquinaria y abastecimiento de madera para carpinteros del distrito de la Esperanza, el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica del sector del cuero y el calzado de Trujillo, el programa de apoyo a la comercialización para las mypes de calzado en Trujillo y cursos talleres de formación de articuladores de redes empresariales.

La labor de la institución no se limita a la ciudad de Trujillo y ya se registran redes en Cajamarca (alcachofas), Piura (cerámica), Ayacucho (artesanía) y Lima (metalmecánica). Asimismo, MINKA promueve alianzas de cámaras de comercio con universidades y municipios.

d) Programa de apoyo a los conglomerados del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)

El objetivo del programa de apoyo a conglomerados para las micro, pequeñas y medianas empresas es contribuir al desarrollo competitivo de esas empresas mediante la promoción de la articulación entre empresas de diversos tamaños con instituciones de promoción y gobiernos locales, entre otros. Esta articulación puede tomar la forma de conglomerados, redes empresariales, consorcios, cadenas productivas o *clusters* potenciales.

El programa fue aprobado en septiembre de 2007 por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo y está siendo ejecutado por el consorcio de instituciones, integrado por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), COPEME, MINKA, Intercooperation y SASE Consultores. El inicio de sus actividades estaba previsto para los primeros meses de 2008. El monto total del programa es de 4,6 millones de dólares (2,7 aportados por el FOMIN) y el tiempo de ejecución es de cuatro años, lo que lo convierte en el principal programa de este tipo en el país.

5. Instituciones que facilitan la formalización de las micro y pequeñas empresas

Uno de los indicadores mundiales más importantes sobre la formalización de las empresas es *Doing Business in 2005: eliminando obstáculos al crecimiento* (Banco Mundial, 2005). La conclusión principal, que explica en buena parte las diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo, es que los costos administrativos de las empresas de los países pobres son tres veces superiores a los de los países ricos y que los primeros tienen que realizar además el doble de trámites burocráticos.

En esa misma publicación se establece una comparación entre 155 economías en la que el Perú aparece en el puesto número 71 en la clasificación general. Al revisar los temas que han sido objeto de comparación, se observa que el tiempo estimado para iniciar un negocio en el Perú es de 98 días en promedio[32]. Un dato relevante es que en el estudio se planteó como límite un máximo de 50 trabajadores para la constitución de la empresa, lo que hace incluso más pertinente la aproximación al tiempo estimado de constitución de una mype en el Perú.

El número de instituciones que promueven la formalización de mypes es menor en relación con otros servicios de apoyo revisados a lo largo del presente texto. A continuación se analizan dos de estas instituciones.

a) Programa de Autoempleo y Microempresa – PRODAME

El PRODAME, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), es un programa que apunta a la creación o formalización de empresas y les facilita el acceso a mercados, servicios de desarrollo empresarial y recursos financieros. Se ejecuta a nivel nacional por medio de la sede central, las Direcciones Regionales y Oficinas Zonales del MTPE y la Oficina de Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

El PRODAME ofrece servicios de asesoría técnica legal personalizada para la constitución o formalización de empresas, asociaciones u otras formas asociativas; información para las mypes respecto de licencias municipales y permisos especiales, y capacitación en temas laborales, tributarios y de gestión empresarial, que competen al fortalecimiento de las mypes.

---

[32] Para calcular dicho promedio se utilizaron como indicadores el número de procedimientos, el tiempo medio (en días naturales) empleado durante cada procedimiento, el costo oficial (como porcentaje del ingreso per cápita) de cada procedimiento y el capital mínimo.

Una de sus principales carencias es que se limita a desempeñar un papel de asistencia y no realiza ningún seguimiento sobre la trayectoria de las empresas. Se desconoce si estas siguen operando en el mercado, qué actividad desarrollan, cuántos trabajadores contrataron y otros aspectos. Esta crítica se puede extender a otros programas de asistencia técnica y capacitación que no hacen evaluaciones y, por lo tanto, no tienen indicadores de impacto sino únicamente de cobertura.

Para 2007, las metas previstas (de acuerdo a la programación de actividades del Plan Operativo Institucional del MTPE) son la constitución de 2.970 empresas y 55 asociaciones o consorcios de mypes, así como la orientación y asesoría sobre constitución o formalización de empresas y asociaciones a 19.635 usuarios.

b) Instituto Libertad y Democracia (ILD)

El ILD no tiene en estos momentos un programa significativo en materia de formalización en el Perú. Sin embargo, se trata de una de las instituciones pioneras en el tema y su presidente y fundador, Hernando de Soto, ha conservado un notable liderazgo intelectual y práctico. Se trata de una organización privada sin fines de lucro cuya misión es ayudar a los países en desarrollo a avanzar hacia una economía de mercado moderna. Para ello se ayuda a implementar reformas institucionales que puedan incorporar y empoderar a las personas excluidas del mercado legal.

El ILD diseña e implementa estrategias y proyectos no solo en el Perú sino también en otros países, con el fin de incluir a las mayorías pobres en la economía formal.

E. Eficiencia y eficacia institucional y de las políticas de la micro y pequeña empresa

1. Instituciones y programas eficaces y eficientes

En el panorama de la promoción de las mypes en el Perú el sistema de microfinanzas destaca claramente como el programa más exitoso. Es el más eficaz debido a su cobertura —llega a aproximadamente 900.000 mypes— y también el más eficiente, ya que no cuenta con ninguna clase de subsidios. Además, es reconocido internacionalmente como uno de los mejores del mundo y constituye una magnífica fuente de lecciones. La primera y más importante es el autosostenimiento de las instituciones de microfinanzas, debido a que los ingresos, principalmente por la vía de tasas de interés de mercado, cubren los costos sin recurrir a subsidios.

Otra lección para explicar el éxito de las microfinanzas es la especialización de las instituciones del sector en brindar servicios financieros, lo que les permite conocer las características de su negocio, alcanzar niveles de excelencia, calificar a su personal, perfeccionar sus tecnologías financieras y relacionarse con otras instituciones complementarias.

La tercera lección ha sido la colaboración entre el sector público y el privado, que se ha plasmado con claridad en el marco legal y regulador, en el accionar de las instituciones públicas junto con el sector privado y los organismos internacionales y en el papel de la COFIDE. Estas han sido piezas claves para el buen funcionamiento del modelo en un clima de mucha libertad, pero con una supervisión imparcial y efectiva.

Por último, en las microfinanzas se comprueba que las instituciones públicas, como las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), pueden ser muy eficaces y eficientes si evitan la injerencia política en el manejo técnico y actúan con la transparencia que requiere toda institución financiera. Si bien en el diseño de este sistema se reconoce la importancia de la participación de la municipalidad, su representación en el directorio de las Cajas es minoritaria, por lo que tiene que compartir el poder con los demás actores institucionales.

En los últimos años las políticas públicas en el ámbito de los servicios de desarrollo empresarial (SDE) se han centrado en desarrollar los mercados de servicios para facilitar la creación de instituciones y empresas privadas que brinden servicios de forma sostenible a las mypes. La eficacia en esta materia se logra con una clara orientación al mercado y a la demanda. Para ello ha sido necesario superar la idea de que el Estado tiene que asegurar esos servicios actuando desde el primer piso. Su función es más bien la de crear un clima apropiado para que el sector privado se comprometa a brindar estos servicios en forma continua e intervenir temporalmente en los lugares o servicios donde todavía no es rentable una oferta permanente. Un mecanismo que ha resultado ser bastante efectivo en el desarrollo de los mercados es el de los bonos, pues ha incidido tanto en la demanda (creación de la necesidad del servicio) como en la oferta (los que los ofrecen se esmeran por conseguir los bonos brindando un buen servicio).

Sin embargo, también es necesario trabajar desde la oferta y diseñar servicios específicos para las mypes que resulten menos genéricos y que no sean meras adaptaciones de servicios destinados a las grandes empresas. Las redes de instituciones, como es el caso de COPEME y el Consorcio de CDE, facilitan esta tarea ya que permiten difundir las mejores prácticas e intercambiar experiencias para mantener una sana competencia.

2. Conclusiones

La principal característica de las políticas públicas y las instituciones de promoción en el Perú es su marcada orientación hacia las micro y pequeñas empresas (mypes), a diferencia de otros países de la región, que se orientan mayormente hacia las pymes. Esto no es casual, dada la presencia mayoritaria de las microempresas en la estructura productiva, empresarial y gremial del país. Existen 3,2 millones de microempresas, que representan el 98% del total de empresas, frente a unas 49.000 empresas pequeñas y 11.000 medianas (entre ambas solo llegan a 1,88% del total). La presencia de la microempresa en el empleo es del 55% y del 26% en el producto interno bruto.

Las políticas públicas y las instituciones tuvieron que adaptarse a esta realidad marcada por la masiva presencia de microempresas. Además de políticas sociales de lucha contra la pobreza, había que ofrecer a esta gran cantidad de empresas y personas una opción productiva y económicamente sostenible, ya que solo de esa forma podía asegurarse una salida definitiva de la pobreza. Juntar a las microempresas con las pequeñas fue un proceso igualmente natural, pues compartían características comunes en lo productivo, pero también en lo social (gremios empresariales y relaciones con los gobiernos locales).

Hay que señalar que las políticas públicas de apoyo a las mypes tuvieron siempre un papel secundario y de segundo plano respecto de otras políticas públicas. Esto se refleja claramente en la escasa cantidad de recursos humanos y económicos asignados en comparación con otras políticas y actividades estatales. Frente a las políticas macroeconómicas, las financieras y las comerciales, las políticas de promoción a las mypes ocupan muy poco espacio en las instancias de toma de decisiones y comparten este papel subordinado con las políticas industriales, las de ciencia, tecnología e innovación, y las de empresarialidad.

A pesar de estas dificultades e inconsistencias, el Estado peruano comienza a crear una institucionalidad pública y a dar políticas de promoción al sector; primero en forma tímida, en la década de 1990, y luego con mayor fuerza a partir de 2001.

La institución más importante en la promoción de las mypes en el Perú es el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) que, mediante el Programa Mi Empresa y PROMPYME, destina aproximadamente 8 millones de dólares anuales a las mypes, para lo cual cuenta con 60 profesionales dedicados a brindar diversos servicios de desarrollo empresarial. Si a estos recursos se suman los que dedican el Ministerio de la Producción —que tiene a su cargo los Centros de Innovación Tecnológica (CITE)—, el CONCYTEC y otras instituciones

públicas, que también trabajan con las mypes, se llega aproximadamente a una suma total de 12 millones de dólares y unas 100 personas dedicadas a apoyar y brindar servicios por parte del Estado.

En el sector privado existe una apreciable cantidad de programas e instituciones que realizan labores de promoción y apoyo a las mypes con eficacia y eficiencia. Por ejemplo, en el caso de las microfinanzas se han creado instituciones y programas de clase mundial. Actualmente existen casi 50 instituciones (entre Cajas Municipales, Cajas Rurales, EDPYME, MIBANCO, Banco del Trabajo y otros bancos comerciales), con más de 550 oficinas a nivel nacional, más de 12.000 trabajadores, más de 1.500 millones de dólares de colocaciones y más de 1,2 millones de clientes activos.

Le siguen, a bastante distancia, las instituciones que trabajan en el campo de los servicios de desarrollo empresarial. Existen unas 30 instituciones de capacitación, asesoría, información, consultoría y externalización, entre otros servicios. Si bien en conjunto llegan a tener una cobertura nacional —solo el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) tiene 44 locales— no llegan a atender un número considerable de mypes. Ciertamente, la cobertura de las instituciones que brindan servicios de desarrollo empresarial todavía está muy lejos de la de las instituciones de microfinanzas. Más lejos aún se encuentran las instituciones que fomentan la empresarialidad y la articulación empresarial, temas y servicios mucho más recientes. Estas instituciones cuentan con muy pocos recursos económicos y humanos, aunque todas se orientan en la dirección correcta, con una perspectiva de mercado y servicios específicos y relevantes para las mypes, y buscan el autosostenimiento.

Una combinación de factores facilitaron el espectacular desarrollo de las microfinanzas: i) una buena regulación estatal (la ley de bancos flexibilizó la entrada de nuevas y pequeñas instituciones al sector financiero y permitió su formalización y posterior supervisión); ii) un sector privado muy dinámico (tanto el sector no gubernamental como las instituciones financieras formales) que aprovechó las oportunidades de este mercado emergente, y iii) un compromiso de cooperación técnica internacional que invirtió recursos significativos en la creación y consolidación de este sistema[33]. Esta combinación de factores no se dio en el ámbito de los servicios de desarrollo empresarial, el fomento de la empresarialidad ni la articulación y la asociatividad empresarial.

[33] Se estima que entre la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) —la principal responsable del sistema de Cajas Municipales, las instituciones más exitosas del sistema—, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y otras fuentes de cooperación, se han destinado unos 12 millones de dólares en fondos no reembolsables para transferencia de tecnologías financieras, entrenamiento y capacitación del personal, fortalecimiento institucional y obtención de líneas de crédito (algunas de ellas subsidiadas), entre otras acciones.

Esto significa que el Estado no necesariamente tiene que participar de manera explícita y directa (primer piso) en la promoción de las mypes. Como se ha visto, una contribución positiva es crear un ambiente favorable para que las instituciones del sector privado (o instituciones públicas autónomas o subnacionales) puedan surgir y desenvolverse con libertad e iniciativa. Este ha sido el esquema utilizado en el campo financiero, donde el Estado se ha limitado a dar un buen marco legal y construir sólidas instancias reguladoras.

Sin embargo, es igualmente cierto que estos esfuerzos privados y la política estatal no son suficientes para que las mypes puedan aumentar su competitividad (solo contribuyen al 2% de las exportaciones del Perú) y desempeñar un papel más importante en el desarrollo local, regional y nacional. De hecho, a pesar de 25 años de exitosas microfinanzas, el 44% de la población peruana se encuentra bajo la línea de la pobreza.

Si bien los resultados en el campo de las microfinanzas han sido positivos, es difícil que puedan repetirse en los servicios de desarrollo empresarial, la empresarialidad y la asociatividad. En estos el Estado deberá desempeñar un papel mucho mayor, como lo ha demostrado la experiencia internacional, ya que además de encaminarse a lograr mercados de servicios sostenibles en el tiempo, deberá asumir un compromiso firme y perdurable.

Sin este compromiso continuarán los problemas de dualidad e ineficiencia en la estructura productiva y empresarial peruana. La ausencia de las pequeñas y medianas empresas, que son las más versátiles y principales articuladoras con respecto a las grandes empresas, crea limitaciones graves para lograr los objetivos de desarrollo económico y social. La participación de estos estratos empresariales es indispensable para tener un sector empresarial privado denso y articulado, capaz de enfrentar las altas exigencias del mercado mundial actual.

Por ello, la participación del Estado y su compromiso con la promoción de las mypes (y después con las pymes) sigue siendo crucial. El objetivo no es regresar a los esquemas intervencionistas y llenos de subsidios de décadas anteriores, sino intervenir de manera inteligente, junto con el sector privado dedicado a la promoción, con recursos humanos y financieros significativos.

3. Recomendaciones

Los retos que enfrenta el Estado peruano son tres: poner la agenda de las mypes en un lugar muy destacado de sus prioridades; destinar los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir los objetivos y

las metas que se ha propuesto, e impulsar la concertación que permita realizar actividades conjuntas y alianzas estratégicas que comprometan y multipliquen el esfuerzo de la institucionalidad privada, que ya viene liderando exitosamente la promoción del sector.

Más concretamente, el Estado tendría que:

- mantener y consolidar el sistema de microfinanzas dando facilidades para que se desplace de las áreas urbanas a las rurales, donde su desarrollo todavía es incipiente;
- avanzar en la provisión de recursos financieros de largo plazo (para la adquisición de maquinaria y promoción de la innovación), sobre todo para empresas pequeñas y medianas que no tienen la misma disponibilidad de crédito que las microempresas;
- impulsar los fondos de capital de riesgo y de capital semilla para las mypes;
- expandir y consolidar los mercados de servicios de desarrollo empresarial, sobre todo en los lugares donde no están llegando espontáneamente, por medio de diversos mecanismos como los bonos empresariales y gremiales;
- fomentar la asociatividad y la articulación empresarial, tanto horizontal como vertical, impulsando el desarrollo de proveedores, creando las condiciones para la subcontratación y otras formas de relación interempresarial;
- apoyar la creación de incubadoras y de nuevas empresas, sobre todo entre los jóvenes de universidades e institutos tecnológicos y, en especial, aquellas que demuestran capacidad de innovación, asimilación y adaptación de tecnologías;
- transformar el conjunto de la educación peruana hacia una educación emprendedora y creativa, en todos los niveles, desde la primaria hasta la universitaria;
- impulsar las asociaciones entre empresas y universidades para la ejecución de programas de investigación científico-tecnológicos innovadores, así como para la creación y el fortalecimiento de empresas de nuevas tecnologías, sobre todo en el campo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones;
- incrementar sustantivamente la inversión en investigación y desarrollo en las universidades y los institutos de investigación, fomentando las alianzas público-privadas;
- impulsar las instancias de concertación público-privadas que faciliten la competitividad y las exportaciones de las mypes;

- en el ámbito normativo, favorecer la simplificación de trámites y la consiguiente reducción de costos, sobre todo en los municipios; diseñar un sistema tributario que permita reducir la informalidad y ampliar la base tributaria; ampliar y difundir el régimen laboral de la Ley 28015 para dar protección y derechos a cientos de miles de trabajadores, y diseñar y aplicar un sistema de seguridad social para los empresarios y trabajadores de las mypes, y
- en el ámbito institucional, apoyar a los gremios de las mypes para que tengan capacidad de dialogar y acompañar todas estas iniciativas y desafíos que se irán multiplicando en el futuro.

La oportunidad —y al mismo tiempo el reto— más grande que se presenta a las mypes es el de la articulación productiva, las cadenas de valor y los conglomerados productivos y *clusters* que se están impulsando desde diversos sectores públicos y privados. El desarrollo y la competitividad de estas formas de articulación productiva, en las que pueden participar masivamente las mypes (como las agrícolas, agroindustriales, textiles y la de la alpaca), es una posibilidad real para integrar miles de micro y pequeñas empresas a la modernidad y a los mercados globales[34]. Esta participación ordenada y significativa puede ofrecer la inclusión que el país está buscando como modelo de crecimiento y sociedad y lograr así que muchos se beneficien con el comercio internacional, las tecnologías nuevas y el conocimiento.

En el muy corto plazo se tendrían que impulsar las siguientes medidas concretas:

- recuperar la independencia y agilidad de PROMPYME, fortaleciéndola con un presupuesto mayor que le permita cumplir con los objetivos y funciones de apoyo a las mypes;
- apoyar a los gobiernos regionales y locales para que puedan asumir un papel activo y promotor para el desarrollo de las pequeñas empresas, comenzando por simplificar los trámites para crear y conducir mypes, y
- establecer un mecanismo de coordinación para los programas y proyectos de emprendedorismo, que tienen un desarrollo reciente en el Perú y requiere, por tanto, un esfuerzo de intercambio de experiencias y lecciones.

[34] Cabe destacar que el proyecto más grande del FOMIN en el Perú, por 4,6 millones de dólares y por un período de cuatro años, se orienta hacia el apoyo a las cadenas productivas y conglomerados.

Bibliografía

Adams, Norma y Néstor Valdivia (1992), *Los otros empresarios*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Banco Mundial (2005), *Doing Business in 2005. Eliminando obstáculos al crecimiento*, Washington, D.C., Corporación Financiera Internacional y Oxford University Press.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2004), *El nuevo rostro empresarial. Indagación sobre el empresariado juvenil en América Latina y el Caribe*, Bogotá, marzo.

_____ (2002), *Empresarialidad en economías emergentes: creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia*, Washington, D.C., marzo.

CONCYTEC (Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica) (2006), *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano 2006-2021*, Lima.

COPEME (Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa) (2005), *Reporte microfinanzas en el Perú*, Lima, marzo.

_____ (2003), *Promoviendo el desarrollo. Memoria 2002*, Lima, junio.

De Soto, Hernando (2000), *El misterio del capital*, Lima, Empresa Editora El Comercio.

_____ (1986), *El otro sendero*, Lima, Ediciones El Barranco.

Equilibrium (2007), "Informe de clasificación: Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa", septiembre.

GEM (Global Entrepreneurship Monitor) (2005), *2004 Executive Report*, Londres, Babson College, London Business School.

Lévano, Cecilia (2007), *Actualización de estadísticas de la mype*, Lima, Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

_____ (2005), *Elaboración de estadísticas de la micro y pequeña empresa*, Lima, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

Linares, Dino (2001a), *Formación de jóvenes. Emprendedores y creadores de negocios*, Lima, Colectivo Integral de Desarrollo (CID)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

_____ (2001b), *Jóvenes empresarios y creación de empresas en el Perú*, Lima, Colectivo Integral de Desarrollo (CID).

_____ (1999), *Haz realidad tu negocio*, Lima, Colectivo Integral de Desarrollo (CID)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

_____ (1997), *Jóvenes empresarios. Entre la realidad y el deseo del negocio propio*, Lima, Colectivo Integral de Desarrollo (CID).

López Cerdán, Carlos (2003), *Redes empresariales. Experiencias en la región andina*, Trujillo, MINKA.

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) (2005), *Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008*, Lima.

Mifflin, Iván (2006), "Posibilidad y promesa de la micro, pequeña y mediana empresa peruana", documento preparado para la Mesa de Coordinación Pyme Perú, Lima, mayo, inédito.

MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo) (2005a), *Exporta Perú. Exportando sueños hechos realidad*, Lima.

_____ (2005b), *La mujer en el mercado laboral peruano*, Lima, Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL), marzo.
_____ (2005c), *Plan Nacional de promoción y formalización para la competitividad y desarrollo de la micro y pequeña empresa*, Lima, Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
_____ (2004a), *El estado del empleo en el Perú 2003*, Lima.
_____ (2004b), *Las pequeñas empresas y los servicios de asistencia técnica del programa Perú Emprendedor*, Lima, programa Fondemi-BonoPyme, octubre.
_____ (2004c), "Magnitud y características de la economía informal en el Perú", *Boletín de estadísticas laborales*, año 7, Nº 28-29, Lima, Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL).
Muñoz, Hortensia y Yolanda Rodríguez (1999), *Microempresarios: entre demanda de reconocimiento y dilemas de responsabilidad*, Lima, Escuela Superior Antonio Ruiz de Montoya.
PROMPYME (Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa) (2005), *Las tecnologías de la información al servicio de la micro y pequeña empresa*, Lima, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), julio.
Robles, Miguel y otros (2001), Estrategias y racionalidad de la pequeña empresa, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
SASE (Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo) (2001), *Estrategias para crear oportunidades de empleo: documento final*, Lima, enero.
The Economist Intelligence Unit (2007), *Microscopio 2007. El entorno de negocios para las microfinanzas en América Latina*, Londres, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Corporación Andina de Fomento (CAF).
Vildoso, Carmen (2004), *Dos años en el Ministerio de Trabajo. Agenda: micro y pequeña empresa*, Lima, Fundación Ford.
Villarán, Fernando (2007), *El mundo de la pequeña empresa*, Lima, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).
_____ (2005), "Formalization and Financing in APEC's Micro and Small Enterprise (MSE) Sector", documento presentado en el seminario "APEC Micro and Small Enterprise Financing: a Tool for Mainstreaming the Informal Sector?", Lima, 6 y 7 de julio.
_____ (1998), *Riqueza popular: pasión y gloria de la pequeña empresa*, Lima, Ediciones del Congreso del Perú.
Villarán, F. y S. Chíncaro (1998), *La promoción estatal a las pymes en el Perú*, Lima, Swisscontact.
Villarán, F. y J.J. Gutiérrez (2001), *La medición de efectos en los clientes de los centros de desarrollo empresarial*, Lima, Agencia Suiza para el Desarollo y la Cooperación (COSUDE)/Swisscontact.

Publicaciones de la CEPAL
ECLAC publications

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org
Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2010 son de US$ 30 para ambas versiones. El precio por ejemplar suelto es de US$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años son de US$ 50 para ambas versiones.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2010 are US$ 30 for both versions. The price of single issues is US$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription is US$ 50 for both versions.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009, 184 p.*
  Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2009, 166 p.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009, 154 p.*
  Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2008-2009, 144 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional, 112 p.*

Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2008-2009. Crisis and opportunities for regional cooperation, 108 p.

- *Panorama social de América Latina, 2009*, 218 p.
  Social Panorama of Latin America, 2009, 208 p.
- *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, 2009, 162 p.
  Foreign Direct Investment of Latin America and the Caribbean, 2009, 158 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe/*bilingual*), 2009, 316 p.

Libros de la CEPAL

108 *Alianzas público-privadas. Para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Robert Devlin y Graciela Moguillansky, 2010, 196 p.

105 *Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, Jürgen Weller (ed.), 2009, 236 p.

104 *La República Dominicana en 2030: hacia una sociedad cohesionada*, Víctor Godínez y Jorge Máttar (coords.), 2009, 582 p.

103 *L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire*, 2009, 138 p.

102 *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005*, Jorge Rodríguez y Gustavo Busso, 2009, 272 p.

101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Adolfo Rodríguez Herrera y Hernán Alvarado Ugarte, 2009, 236 p.

100 *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Sandra Huenchuan (ed.)

99 *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, 2009, 212 p.

98 *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Wilson Peres y Martin Hilbert (eds.), 2009, 388 p.

97 *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Jorge Martínez Pizarro (ed.), 2008, 375 p.

96 *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), 2007, 424 p.

95 *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coords.), 2008, 304 p.

94 *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Álvaro Díaz, 2008, 248 p.

93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.

92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Olivos (comp.), 2006, 422 p.

91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.

90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.

89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.

88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 pp.

87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.

Copublicaciones recientes / *Recent co-publications*

Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008, Ricardo Bielschowsky (comp.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas españolas en América Latina, Patricio Rozas Balbontín, CEPAL/Lom, Chile, 2009.

Gobernanza corporativa y desarrollo de mercados de capitales en América Latina, Georgina Núñez, Andrés Oneto y Germano M. de Paula (coords.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

EnREDos. Regulación y estrategias corporativas frente a la convergencia tecnológica, Marcio Wohlers y Martha García-Murillo (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

Desafíos y oportunidades de la industria del software en América Latina, Paulo Tigre y Felipe Silveira Marques (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

¿Quo vadis*, tecnología de la información y de las comunicaciones?,* Martin Hilbert y Osvaldo Cairó (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

O Estruturalismo latino-americano, Octavio Rodríguez, CEPAL/Civilização Brasileira, 2009.

*L'avenir de la protection sociale en Amérique latine. Accessibilité, financement et solidarité, CEPALC/*Eska, France, 2009.

Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto, Robert Holzmann, Edward Palmer y Andras Uthoff (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2008.

Competition Policies in Emerging Economies. Lessons and Challenges from Central America and Mexico, Claudia Schatan and Eugenio Rivera Urrutia (eds.), ECLAC/Springer, USA, 2008.

Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales en un cuarto de siglo, Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria (coords.), CEPAL/Lom, Chile, 2007.

Economic growth with equity. Challenges for Latin America, Ricardo Ffrench-Davis and José Luis Machinea (eds.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2007.

Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.

El estructuralismo latinoamericano, Octavio Rodríguez, CEPAL/Siglo XXI, México, 2006.

Gobernabilidad corporativa, responsabilidad social y estrategias empresariales en América Latina, Germano M. de Paula, João Carlos Ferraz y Georgina Núñez (comps.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2006.

Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía, Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), CEPAL/Flacso-México/ Fontamara, México, 2006.

Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.

Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective, Barbara Stallings with Rogério Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.

Coediciones recientes / *Recent co-editions*

The United Nations Regional Commissions and the Climate Change Challenges, ECLAC/ECA/ECE/ESCAP/ESCWA, 2009.

Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile, Osvaldo Sunkel y Ricardo Infante (eds.), CEPAL/OIT/Fundación Chile 21, Chile, 2008.

Reformas para la cohesión social en América Latina. Panorama antes de la crisis, Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds.), CEPAL/SEGIB/CIDOB, Chile, 2008.

El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe, CEPAL/UNFPA, 2009.

Espacio iberoamericanos: la economía del conocimiento, CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

Por uma revisão dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) CEPAL/CIDOB, España, 2008.

Espacios iberoamericanos: comercio e inversión, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

Espaços Ibero-Americanos: comércio e investimento, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

Visiones del desarrollo en América Latina, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), CEPAL/CIDOB, España, 2007.

Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

Social Cohesion. Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean, ECLAC/SEGIB, Chile, 2007.

Cuadernos de la CEPAL

94 *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montaño Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), 2010, 236 p.

93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.

92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.

91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

36 Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL (Revisión 3). Solo disponible en CD, 2008.

35 Resultados del Programa de Comparación Internacional para América del Sur. Solo disponible en CD, 2007.

34 *Indicadores económicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2006.

33 *América Latina y el Caribe. Balanza de pagos 1980-2005*. Solo disponible en CD, 2006.

Observatorio demográfico *ex Boletín demográfico* / *Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin*
(bilingüe/*bilingual*)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US$ 15.00.

Bilingual publication (Spanish and English) proving up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US$ 20.00. Per issue: US$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US$ 20.00. Per issue: US$ 12.00.

Series de la CEPAL

Comercio internacional / *Desarrollo productivo* / *Desarrollo territorial* / *Estudios estadísticos y prospectivos* / *Estudios y perspectivas* (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / *Studies and Perspectives* (The Caribbean, Washington) / *Financiamiento del desarrollo* / *Gestión pública* / *Informes y estudios especiales* / *Macroeconomía del desarrollo* / *Manuales* / *Medio ambiente y desarrollo* / *Mujer y desarrollo* / *Población y desarrollo* / *Políticas sociales* / *Recursos naturales e infraestructura* / *Seminarios y conferencias*.

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 *Fax (56 2)210-2069*
E-mail: publications@eclac.org