

# Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe

Carlo Ferraro  
(Compilador)



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



# Apoyando a las pymes: Políticas de fomento en América Latina y el Caribe

Carlo Ferraro  
(compilador)

## **Autores**

Franklin Rubén Collao  
Marcelo Pessoa de Matos  
Ana Arroio  
Luis Alberto Zuleta  
Emilio Zevallos  
Carolina Ferreira  
Adelis José Graterol  
Luz Marina Rondón  
Evelin Goldstein  
Matías Kulfas



NACIONES UNIDAS



Este documento fue publicado gracias al financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el marco del Programa de Cooperación CEPAL-AECID.

Las opiniones expresadas en esta publicación, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/R.2180

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2011.

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Diseño de portada: Claudia Aránguiz

Los límites y los nombres que figuran en el mapa del Anexo 1 del Capítulo V de este documento no implican apoyo o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

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. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice



<b>Prólogo</b>	<b>11</b>
<b>Introducción</b>	<b>13</b>
<b>I. Políticas e instituciones de apoyo a las micro y pequeñas empresas en Bolivia</b>	<b>17</b>
<i>Por Franklin Rubén Collao</i>	
Introducción	17
1. Caracterización de la situación de las micro y pequeñas empresas en Bolivia	18
1.1. Número de micro y pequeñas empresas	22
1.2. Personal ocupado en las micro y pequeñas empresas	25
1.3. Valor bruto de la producción, consumo intermedio y valor agregado (aporte al PIB)	27
1.4. Gastos operativos de las micro y pequeñas empresas	28
1.5. Exportaciones de las MYPE	30
1.6. Acceso al financiamiento	32
1.7. Otros aspectos	35
2. La Estrategia general de apoyo a las MYPE en Bolivia	38
2.1. Plan Nacional de Desarrollo y Plan Sectorial de Desarrollo Productivo	39
Plan Nacional de Desarrollo	39
Plan Sectorial de Desarrollo Productivo	41
2.2. Normativa	44

Constitución Política del Estado . . . . .	44
Ley Marco de Autonomías y Descentralización . . . . .	45
Compras estatales . . . . .	47
Modificaciones al Código de Comercio . . . . .	48
Anteproyecto de ley de MYPE . . . . .	48
3. La Institucionalidad de apoyo a las micro y pequeñas empresas . . . . .	49
3.1. Institucionalidad pública . . . . .	49
Gobierno central . . . . .	49
Gobiernos subnacionales . . . . .	58
3.2. Institucionalidad privada . . . . .	60
4. Reflexiones y conclusiones . . . . .	73

## II. Políticas de apoyo a micro y pequeñas empresas en Brasil: avances recientes y perspectivas 77

*Por Marcelo Pessoa de Matos y Ana Arroio*

Introducción . . . . .	77
1. Las MYPE en la economía brasileña . . . . .	80
1.1. Definición . . . . .	81
1.2. Participación de las MYPE en la economía . . . . .	82
1.3. Economía informal . . . . .	85
1.4. La actividad innovadora en las MYPE . . . . .	87
2. Marco institucional de apoyo y fomento a las MYPE hasta la primera administración de Lula . . . . .	90
2.1. Una retrospectiva del apoyo a las MYPE . . . . .	90
2.2. El papel del SEBRAE . . . . .	93
2.3. Legislación y regulación . . . . .	95
2.4. Aglomeraciones Productivas Locales y MYPE . . . . .	99
a) El Grupo de Trabajo Permanente para APL . . . . .	100
b) Los objetivos de política y la difusión flexible del concepto: entre la moda y el modo . . . . .	103
3. Las MYPE en el contexto de la política económica, industrial y de innovación en el segundo mandato de Lula . . . . .	105
3.1. Plan de Acción Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Nacional (PACTI) . . . . .	106
3.2. Política de Desarrollo Productivo (PDP) . . . . .	108
a) Los APL y las MYPE . . . . .	113
b) La regionalización y la actuación del BNDES . . . . .	116
4. Mecanismos y programas de fomento a la producción y a la innovación . . . . .	117

4.1. Programas de financiamiento . . . . .	117
a) Financiamiento a las MYPE en los años noventa . . . . .	117
b) Los bancos públicos . . . . .	119
a) Microcrédito . . . . .	125
b) Evaluación y desafíos . . . . .	128
4.2. Fomento a la innovación . . . . .	131
a) Fomento de actividades innovadoras . . . . .	132
b) Capital de riesgo ( <i>venture capital</i> ) y empresas nacientes . . . . .	137
c) Parques tecnológicos e incubadoras . . . . .	138
d) Impactos y desafíos de los programas de fomento a la innovación. . . . .	141
5. La crisis económica mundial de 2008-2009 . . . . .	144
5.1. Iniciativas implementadas . . . . .	146
5.2. Repercusión de las iniciativas. . . . .	149
6. Perspectivas en la administración Dilma. . . . .	152
6.1. Estructura institucional de apoyo a las micro y pequeñas empresas . . . . .	153
a) La propuesta de creación del ministerio/secretaría de las MYPE . . . . .	153
b) Revaloración de la política de APL. . . . .	155
6.2. Políticas sociales y desarrollo. . . . .	156
7. Conclusión y proposiciones para una agenda política . . . . .	158

### III. Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en Colombia 165

*Por Luis Alberto Zuleta*

Introducción . . . . .	165
1. Situación general de las Pymes en Colombia . . . . .	166
2. Estrategia general de política de desarrollo productivo existente en Colombia . . . . .	177
3. Políticas de apoyo a las Pymes . . . . .	182
4. Instituciones involucradas en el sistema de fomento de las Pymes . . . . .	188
4.1. Institucionalidad relacionada con las pymes . . . . .	188
4.2. Mapa general de los instrumentos de apoyo . . . . .	189
4.3. Instrumentos no financieros . . . . .	192
4.4. Instrumentos financieros. . . . .	201
5. Panorama del desarrollo institucional y de las políticas de apoyo a las Pymes . . . . .	211
5.1. Información sobre las pymes . . . . .	211

5.2. Asignación de recursos presupuestales para programas de apoyo a las pymes . . . . .	212
5.3. Nivel de coordinación institucional . . . . .	218
6. Panorama global de las políticas . . . . .	219

#### IV. Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en

##### República Dominicana

223

*Por Emilio Zevallos*

Introducción . . . . .	223
1. Situación general de las Pymes dominicanas . . . . .	224
Perfil del empresario pyme . . . . .	230
2. Marco y estrategia general de la política de desarrollo productivo . . . . .	234
3. Las políticas . . . . .	241
4. El Sistema de fomento a las Pymes . . . . .	249
4.1. Institucionalidad pública . . . . .	251
a) PROMIPYME . . . . .	251
b) Consejo Nacional de Competitividad . . . . .	254
c) PROINDUSTRIA . . . . .	255
d) PROEMPRESA . . . . .	256
e) Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) . . . . .	257
f) INFOTEP . . . . .	258
4.2. Instituciones de financiamiento . . . . .	259
Gremios empresariales . . . . .	260
5. Los instrumentos de fomento . . . . .	262
5.1. Servicios financieros . . . . .	262
a) Promypyme . . . . .	262
b) Banco de Desarrollo ADEMI . . . . .	264
c) Banco de Ahorro y Crédito ADOPEM . . . . .	265
d) Banco de Reservas . . . . .	267
e) Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción. . . . .	268
5.2. Servicios no financieros . . . . .	268
a) Formación y capacitación . . . . .	269
b) Innovación y desarrollo tecnológico . . . . .	270
c) Competitividad . . . . .	272
d) Exportaciones . . . . .	275
6. Evaluación del desarrollo institucional y la eficiencia y eficacia de las políticas . . . . .	279

## V. Políticas e instituciones de apoyo a las MIPYME en Uruguay 283

*Por Carolina Ferreira*

Introducción .....	283
1. Algunos apuntes conceptuales .....	284
2. Situación general de las MIPYME en Uruguay .....	288
2.1. Clasificación de las MIPYME .....	288
2.2. Caracterización de las MIPYME .....	288
2.3. Situación actual de las MIPYME .....	299
3. Evolución de las políticas de desarrollo productivo y empresarial .....	301
4. Institucionalidad y sistema de fomento a las MIPYME .....	304
4.1. Las instituciones de gobierno .....	306
4.2. Instituciones no estatales de carácter público .....	311
4.3. Cámaras, asociaciones y gremiales empresariales .....	316
4.4. Organismos no gubernamentales y otras instituciones .....	321
4.5. Organismos internacionales .....	325
4.6. Las instituciones de apoyo a las MIPYME y la construcción de un sistema de fomento .....	329
5. Programas e instrumentos de apoyo a las MIPYME .....	330
5.1.1. Capacitación empresarial .....	331
5.1.2. Asesoramiento e información .....	333
5.1.3. Servicios financieros y garantías .....	334
5.1.4. Fomento a las exportaciones, internacionalización y acceso a mercados .....	336
5.1.5. Articulación productiva, redes empresariales, asociatividad y territorio .....	337
5.1.6. Innovación y desarrollo .....	339
5.1.7. Incubación y fomento del emprendimiento .....	340
5.2. Síntesis de programas e instrumento de apoyo .....	341
5.3. Vínculo entre institucionalidad y programas de apoyo .....	342
6. Principales conclusiones y recomendaciones .....	344
Anexo 1 .....	349
Actuaciones de apoyo a las MIPYME desde el ámbito territorial .....	349

## **VI. Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en Venezuela** **361**

*Por Adelis José Graterol y Luz Marina Rondón*

Introducción	361
1. El contexto económico: breve síntesis	362
1.1. La estructura económica	363
1.2. La coyuntura actual.	371
2. La política pública hacia el sector productivo.	373
2.1. Contexto general de la política de fomento productivo hasta 1998.	373
2.2. El marco legal: CRBV y los Planes de la Nación	374
2.3. Balance del soporte legal de la política pública de fomento productivo en Venezuela.	380
3. La estructura de las pymes en Venezuela.	382
3.1. El estudio de las pequeñas y medianas empresas	382
3.2. Definiciones.	382
3.3. Caracterización de las pymes: evolución reciente	384
4. El sistema de fomento al sector de las pymes en Venezuela	399
4.1. La política de fomento a la pequeña y mediana empresa	400
4.2. El marco institucional: evolución reciente 1999 - 2010	402
4.3. Programas	409
4.4. La organización del sistema nacional venezolano de fomento a la pyme.	412
4.5. El fomento a las pymes en la práctica: una visión parcial	415
4.6. Reflexiones de la política de fomento a la pyme en Venezuela.	422
5. Conclusiones y recomendaciones.	423

## **VII. Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual y de implementación** **429**

*Por Evelin Goldstein y Matías Kulfas*

Introducción	429
1. La problemática pyme en la agenda de los gobiernos	433
2. La definición del universo pyme	435
3. Entorno para la aplicación de políticas. Conformación institucional, marco normativo y sistemas de intervención.	438
3.1. Conformación institucional de los organismos de promoción	439
3.2. Sistemas de implementación. Primero, segundo y tercer piso.	443
3.3. La importancia del marco legal para las políticas de apoyo a las pymes. Antecedentes y nuevas disposiciones.	446

4.	Las políticas de fomento a pymes: objetivos, áreas de intervención y programas de apoyo . . . . .	448
4.1.	Los objetivos dentro de la estrategia de la política pyme . . . . .	448
4.2.	Áreas de actuación de las agencias de fomento . . . . .	451
4.2.1	La selectividad de las políticas. . . . .	452
4.2.2	Áreas de política . . . . .	453
	i) Programas para fomentar la creación de empresas . . . . .	454
	ii) Programas para mejorar el acceso al financiamiento . . . . .	457
	iii) Asistencia técnica y capacitación . . . . .	463
	iv) Fomento a la innovación y a las mejoras en los procesos productivos . . . . .	464
	v) Programas de articulación productiva . . . . .	467
	vi) Programas para impulsar la inserción externa . . . . .	470
	vii) Compras públicas . . . . .	471
5.	Tendencias en el diseño y la aplicación de políticas. . . . .	473
6.	El papel de las pymes en el desarrollo: las funciones de la política pública. . . . .	475
6.1.	Las visiones sobre el papel de las pymes y la función de la política hacia el sector . . . . .	476
6.2.	Hacia una visión integradora: las pymes como sujetos de una estrategia de desarrollo económico. . . . .	481
7.	Aprendizajes, conclusiones y lineamientos para la implementación de las políticas de fomento a pymes en Latinoamérica . . . . .	483
7.1.	Síntesis y aprendizajes . . . . .	484
7.2.	Conclusiones: elementos para repensar la política pyme en América Latina. . . . .	487

## Bibliografía

491



## Prólogo



Las pequeñas y medianas empresas son importantes agentes económicos para promover el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. Una parte significativa de la población y de la economía depende de la actividad y el desempeño de estas empresas debido a su reconocida capacidad para generar empleo y su participación en la producción.

En los últimos 20 años los gobiernos de la región han desarrollado instrumentos y programas de apoyo a las pymes para fomentar su crecimiento. Gracias a ellos ha mejorado su desempeño económico y productivo y se ha creado un ambiente de negocios favorable. Se han puesto en marcha iniciativas relacionadas con el acceso al crédito, la asistencia técnica para introducir mejoras en la gestión y la calidad, la ampliación y búsqueda de mercados, la participación en el comercio exterior, la capacitación de los recursos humanos y el desarrollo empresarial, entre otras.

Este amplio y diversificado abanico de iniciativas se ha traducido, en algunos casos, en una enriquecedora experiencia en la medida que se ha acompañado de la creación, el desarrollo y la sostenibilidad de instituciones de apoyo especializadas.

Esta publicación es fruto de los esfuerzos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por analizar sistemas de apoyo a las pymes en diferentes países de la región. Su objetivo es identificar instrumentos innovadores y buenas prácticas surgidas en los últimos años.

En este trabajo se incluyen estudios de políticas e instituciones de apoyo a las pymes en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), junto a un análisis más general sobre el alcance y las limitaciones de este tipo de políticas en la región, que permite plantear nuevos desafíos y recomendaciones.

Los estudios muestran los avances logrados gracias a la aplicación de medidas concretas e instrumentos innovadores que potencian las buenas prácticas para el apoyo a las pymes.

En contraste con esta evidencia, persisten problemas de información para la generación y el uso de bases de datos que den a conocer la magnitud y extensión del universo de las pymes en cada país. Esta carencia se acompaña de una falta de evaluaciones de impacto que permitan comprobar la eficiencia y cobertura de los instrumentos de apoyo, como forma de medir los logros de la política pública.

Para avanzar en el diseño de políticas de apoyo a las pymes es necesario contemplar alternativas complementarias para mejorar los sistemas de ejecución, establecer mecanismos de coordinación institucional, fomentar el desarrollo de vínculos públicos y privados y buscar la continuidad de los programas para generar mayores capacidades en las instituciones y acumular aprendizajes.

Como se señala en el documento de la CEPAL *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*<sup>1</sup>, las pequeñas y medianas empresas son un heterogéneo universo empresarial en cuyo interior conviven fuertes diferencias de productividad, lo que obliga a una mayor focalización de los instrumentos. Es necesario prestar especial atención a las diferentes características de las firmas, identificar las más dinámicas y con mayor capacidad para generar empleo, así como profundizar el trabajo con las empresas más maduras e incorporar tecnologías para actualizar sus capacidades productivas.

Muchas veces las pymes son parte de encadenamientos productivos que permiten un enfoque más global y de alto impacto en el diseño de las políticas con elementos de mejora de competitividad e integración de variables territoriales y sectoriales. En este sentido, es importante considerar la continuidad de las medidas de apoyo y establecer lazos de colaboración entre las instituciones públicas y privadas.

Los programas e instrumentos de apoyo a las pequeñas y medianas empresas deben ser parte de una visión integradora que contemple estas políticas en el marco de la estrategia de desarrollo productivo. De esta forma, la creatividad, energía y vitalidad que han demostrado los países de la región como respuesta a los factores críticos permitirán avanzar hacia un desarrollo con igualdad.

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

---

<sup>1</sup> Documento presentado en el trigésimo tercer período de sesiones (LC/G.2432(SES.33/3)).

## Introducción

# Apoyando a las pymes: políticas de fomento en América Latina y el Caribe

*Carlo Ferraro*



En esta publicación, producto de la colaboración entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se publican los estudios sobre políticas e instituciones de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas en Bolivia, Brasil, Colombia, República Dominicana, Uruguay y Venezuela así como un trabajo complementario en el cual se analizan las dinámicas y tendencias de las políticas de apoyo a las pymes en la región.

En el capítulo 1 se presenta una caracterización de las micro y pequeñas empresas en Bolivia y se analiza la estrategia general de apoyo a este segmento de empresas así como la institucionalidad pública y privada de apoyo, especialmente teniendo en cuenta el contexto del proceso de cambio que viene aconteciendo desde 2006. Para ello, el autor pasa revista a los planes de gobierno y normativas que sirven de marco para llevar adelante el nuevo modelo de economía plural. El análisis incluye la institucionalidad pública que se compone de ministerios, agencias sectoriales, gobiernos locales y entidades financieras dependientes del Estado que están canalizando recursos para las empresas. También se analiza institucionalidad privada a la luz de los principales programas y proyectos de apoyo impulsados por fondos privados especializados, muchos de los cuales se financian con recursos de la cooperación internacional. El capítulo finaliza con reflexiones y recomendaciones de acción orientadas a aumentar la productividad y la

formalización de las empresas de menor tamaño en Bolivia, lo cual constituye uno de los retos importantes para promover el crecimiento económico junto con una mayor inclusión según la voluntad del gobierno.

El capítulo 2 proporciona un panorama del segmento de micro y pequeñas empresas (MYPE) en Brasil enfocándose en la experiencia de los últimos años en la formulación e implementación de políticas para la promoción del sector, especialmente en materia de acceso a fuentes de financiamiento, fomento productivo e innovación. El trabajo cubre especialmente el período reciente enfocándose principalmente en el lapso que va desde el segundo mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva y el inicio de la actual gestión de la presidenta Dilma Rousseff. Se trata de un período marcado por la creación de diversos mecanismos de apoyo, la expansión y el fortalecimiento de las iniciativas existentes, junto con una positiva evolución de numerosos indicadores relacionados con el desempeño de las MYPE. Ello sugiere un relativo éxito de las acciones implementadas, sobre todo en cuanto a desburocratización, formalización y acceso al crédito, aun cuando quede camino por recorrer en varias otras áreas. También se examina la repercusión de la crisis financiera internacional en la economía de Brasil y las variadas iniciativas implementadas en los años 2008 y 2009, tanto de carácter temporal como permanente, en favor de las empresas de menor tamaño, que jugaron un rol fundamental para mitigar los impactos de la coyuntura.

En el capítulo 3 se analizan las políticas e instituciones de apoyo a las pymes en Colombia. Para ello se presenta la estrategia de desarrollo productivo y aquellos elementos asociados con el apoyo a las pymes; el trabajo ofrece una caracterización de este segmento empresarial y entregando una descripción de las principales políticas e instrumentos públicos, financieros y no financieros, utilizados para llevar adelante esa estrategia. El capítulo concluye con un balance de las características de las instituciones involucradas en el desarrollo de las pymes y algunas recomendaciones tendientes a superar los problemas detectados. Entre éstas destaca la de mejorar la información sobre las empresas de menor tamaño y la necesidad de impulsar evaluaciones de impacto de los instrumentos, lo que resulta vital para el análisis y focalización de las políticas.

En el capítulo 4 se analiza la evolución y características de las pequeñas y medianas empresas en República Dominicana, los avances en el diseño de políticas y la incorporación de instrumentos para el desarrollo empresarial, así como las debilidades en la implementación de las políticas vigentes. Para ello se hace una reseña del marco y la estrategia general de la política de desarrollo productivo, con especial énfasis en el sistema de fomento a las pymes, dedicando

especial atención a los actores más relevantes, como son, a nivel público, el Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME) y el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), junto a instituciones de financiamiento y organizaciones empresariales.

También se analizan los instrumentos de fomento disponibles, tanto financieros como no financieros de apoyo a la capacitación, a las exportaciones, a la innovación y otros. El capítulo concluye con una evaluación general del desarrollo institucional y las políticas de apoyo a las pymes a partir de la cual es necesario validar la nueva institucionalidad y las políticas, con una debida asignación de recursos, generación de competencias, coordinación interinstitucional y liderazgo.

En el capítulo 5 se analiza la evolución de las políticas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en Uruguay durante las últimas dos décadas. Para ello la autora aborda la situación y características del sector, los avances registrados tanto en el diseño de políticas como en la incorporación de instrumentos novedosos, la caracterización del sistema uruguayo de fomento a las MIPYME y su grado de cobertura territorial.

La favorable situación de la economía uruguaya en esta etapa de crecimiento, en la cual las MIPYME son actores dinámicos, genera un clima propicio para trabajar sobre aspectos más estructurales, no solo desde un punto de vista macroeconómico, sino también en la perspectiva de elaborar una estrategia clara de desarrollo sostenible del sector. En esa dirección, se han registrado avances sustanciales en la construcción de una política de fomento de las MIPYME, que ha conseguido un espacio en la agenda pública. Existen numerosos programas, tanto públicos como de organizaciones empresariales y organismos internacionales, que persiguen objetivos de competitividad y mejora de la gestión de este tipo de empresas. Estas iniciativas si bien no actúan siempre de manera complementaria o coordinada, son bastante representativas de la realidad del sector en el país. Para la concreción de un sistema de fomento a las MIPYME se requiere actuar en el marco de una estrategia que articule las perspectivas públicas y privadas, sectoriales y territoriales para lograr de esa forma un mayor impacto, que aprovecha el potencial de las empresas y contribuya a elevar las condiciones de vida de la población.

En el capítulo 6 se analizan las políticas de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Venezuela. Para ello se analiza la estructura del sector partiendo por las definiciones y su caracterización junto con el análisis de la política pública hacia el sector productivo, considerando sus antecedentes y el marco legal que la sustenta.

El sistema de fomento a las pymes en Venezuela se apoya en las actuaciones de cuatro organismos importantes, como son el Instituto de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI), el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), el Ministerio de Poder Popular de Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias (MCYT) y el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX). Las conclusiones y recomendaciones de política ponen en evidencia la necesidad de diseñar e implementar una política de apoyo a las pymes en el marco de una estrategia de desarrollo productivo que cuente con una orientación bien definida y visión de largo plazo, en el contexto de un sistema de apoyo en donde se integren con las políticas de apoyo a la industria, la ciencia y la tecnología, el comercio junto con políticas sectoriales.

En el último capítulo, los autores analizan los alcances y las limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en el contexto actual. Los países de América Latina vienen implementando programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas mediante los cuales han podido llevar adelante una amplia y diversificada batería de iniciativas que incluyen el acceso a herramientas financieras y a tecnología, asistencia técnica, capacitación, comercio exterior, prácticas asociativas, desarrollo de proveedores, sistemas de compras públicas y aglomeraciones, entre otras. Sin embargo, se observa que los logros de la política de apoyo a las pymes han sido limitados, constatándose un divorcio entre esfuerzos y resultados.

Frente a esta realidad, en este trabajo se realiza un análisis de tipo cualitativo, que aporta a la comprensión del funcionamiento de la política de apoyo a las pymes, indagando sobre la efectividad de ciertos tipos de acciones así como las razones por las cuales los esfuerzos de los gobiernos no siempre se traducen en buenos resultados. A partir de la información relevada y expuesta, el trabajo concluye con un resumen de las principales tendencias, problemas y aprendizajes a ser considerados para la política de apoyo a las pymes en la región.

La publicación de estos estudios busca dar a conocer lo que están haciendo algunos países de la región para fomentar el desarrollo de las MIPYME. Se constata que existe una amplia variedad de instrumentos y programas; a pesar de ello, en su implementación no siempre se tiene en cuenta las diferentes características y necesidades al interior del heterogéneo universo de las MIPYME en cada país. Los problemas enfrentados, en algunos casos, para conocer el número de empresas y ocupados en este importante segmento de agentes económicos son una limitación para el diseño y la implementación de políticas que deberían contar, por otra parte con evaluaciones periódicas que permitan conocer su nivel de cobertura y efectividad.

## Capítulo I

# Políticas e instituciones de apoyo a las micro y pequeñas empresas en Bolivia

*Franklin Rubén Collao*



## Introducción

El estudio presenta una breve caracterización de las micro y pequeñas empresas (MYPE) en Bolivia, a partir del análisis de elementos estructurales de la economía y del contexto, así como tomando en cuenta algunas peculiaridades de estos actores. Entre los aspectos examinados figuran los distintos parámetros utilizados en la categorización de las MYPE, determinadas variables que caracterizan a este segmento empresarial –entre ellas, el número de empresas según actividad económica, personal ocupado, valor bruto de la producción, consumo intermedio, valor agregado, aporte al Producto Interno Bruto (PIB), participación en las exportaciones y acceso al financiamiento, así como temas vinculados con los problemas generales del sector y sus necesidades.

También se hace referencia a la estrategia general de apoyo a las MYPE en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno, ambos del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, junto a las principales normativas vinculadas a esta materia, como la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la reglamentación establecida para las compras estatales, entre otras normativas que están en proceso de discusión.

Posteriormente, se efectúa una sucinta descripción de la institucionalidad pública de apoyo a las MYPE de parte del gobierno central, liderada por el Viceministerio de Micro y Pequeña Empresa y las agencias dependientes del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, algunas de las cuales fueron creadas para apoyar de forma específica a las MYPE y otras, al sector empresarial en general. Se incluye también a las entidades financieras dependientes del Estado que están canalizando recursos mediante programas de financiamiento a las MYPE. Igualmente se mencionan algunas particularidades del apoyo a estos actores por parte de los gobiernos subnacionales (gobiernos departamentales y municipales).

Asimismo, se entrega una breve descripción de la institucionalidad privada, con una explicación de los principales programas y proyectos de apoyo a las micro y pequeñas empresas, que incluye información sobre el financiamiento destinado a las MYPE a través de las instancias más importantes que aglutinan a fondos privados especializados en este segmento empresarial. En la última parte del documento se presentan algunas reflexiones y conclusiones.

## 1. Caracterización de la situación de las micro y pequeñas empresas en Bolivia

En Bolivia se reconoce la importancia de las micro y pequeñas empresas (MYPE) en la economía nacional, no solo por el elevado número de firmas, sino fundamentalmente por su contribución a la generación de empleo y a otros aspectos socioeconómicos, como por ejemplo, su aporte al PIB, a la mejora de la distribución del ingreso y al ahorro familiar.

Sin embargo, una característica de este tipo de agentes es su dinámica variable en el tiempo, dado que inician y cierran actividades en períodos cortos mientras que aquellas que permanecen, cambian de actividad económica o se trasladan a otro sitio frecuentemente. Además, la informalidad de sus operaciones las sitúa como altamente vulnerables, lo que dificulta, al menos, su identificación e investigación.

La mayoría de las micro y pequeñas empresas del país son informales y, por lo tanto, el aumento de la formalización y la productividad se constituye en un reto para promover su inclusión en el crecimiento económico. Esta alta tasa de informalidad se atribuye a muchos factores, incluida la carga normativa<sup>1</sup>, la debilidad de las instituciones públicas y la insuficiente percepción de los beneficios de ser formal. Estos elementos limitan la productividad y el crecimiento de este tipo de empresas (Sakho *et ál.*, 2007).

<sup>1</sup> Aspecto que tiene relación con el costo de los trámites para formalizar a la empresa y para cumplir con las obligaciones sociales.

Entre las causas de orden más estructural que contribuyen a la informalidad se destaca el proceso de migración ocasionado por el incremento de la urbanización, desde 58% de la población en 1992 a 62% en 2001. Además, en las ciudades capitales el empleo público disminuyó progresivamente: de 18% de la población ocupada en 1990 bajó a menos de 10% en 2005<sup>2</sup>, aunque se reconoce que en dicho período el aumento del trabajo generado por el sector privado, a partir de la creación de empresas formales con más de cuatro trabajadores, habría compensado parcialmente el crecimiento sostenido de la informalidad (Sakho *et ál.*, 2007)<sup>3</sup>.

Otro elemento de tipo estructural tiene relación con la demanda interna; Bolivia es un país con una población económicamente activa (potencial demandante) muy pequeña, que presenta altas tasas de desempleo abierto y subempleo y condiciones laborales que denotan una precarización del trabajo. Además, el nivel de pobreza de la mayoría de la población hace que la demanda real y potencial sea de bajo poder adquisitivo, orientada por precios bajos y de un nivel muy poco exigente en términos de calidad de los productos y servicios. A su vez, los segmentos del mercado interno con mayor poder adquisitivo prefieren productos de origen extranjero, por la imagen de mala calidad que se ha generado sobre el producto nacional y por estereotipos y modelos culturales prevalecientes en la sociedad boliviana (Nisttahusz, 2002).

Adicionalmente, entre otros factores ligados a la naturaleza de los actores, se percibe que la informalidad daría oportunidades de trabajo flexibles a las personas, evitando las restricciones que podrían encontrar en el mercado de trabajo formal. Entre estas personas se encuentra la población de escasa formación, las mujeres, los indígenas, los jóvenes y las personas mayores; en general, grupos que usualmente presentan alta incidencia de pobreza. En este sentido, el sector informal ofrece la posibilidad de tener un ingreso y ser independiente, de acuerdo a la preferencia expresada por alrededor de 65% de los trabajadores que han expresado su deseo de ser independientes (Sakho *et ál.*, 2007).

<sup>2</sup> No obstante, esta disminución se habría revertido a partir de 2006, ya que ese año y 2009 el número de funcionarios públicos se elevó de 76.234 a 144.012 (89%), debido al crecimiento del aparato estatal (Periódico *La Razón*, 8 de mayo 8 de 2011).

<sup>3</sup> Bolivia tiene el sector informal más grande de América Latina; según diferentes definiciones, casi 80% de los empleos urbanos y rurales son informales. Se estima que el país ocupa el primer lugar en el mundo en lo que se refiere al valor agregado generado por el sector informal, dado que este alcanza 68% del PIB. El estudio citado consigna también que, del conjunto de empresas encuestadas, solamente 28% contaba con licencia municipal, 21% tenía el número de identificación tributaria (NIT) junto con la licencia municipal y que solo 4% poseía la licencia, el NIT y estaban inscritas en el registro nacional de empresas (FUNDEMPRESA). La formalización es particularmente baja en las áreas rurales, donde solo 10% de las unidades productivas cuenta con NIT y prácticamente ninguna está inscrita en FUNDEMPRESA. No obstante esto, un estudio realizado por la Fundación Konrad Adenauer indica que la informalidad del empleo en Bolivia se habría reducido de 63,2% a 55,6% entre 1999 y 2007.

En Bolivia se cumple el precepto general de que la productividad está relacionada con el tamaño de la empresa: las grandes empresas son habitualmente más productivas que las pequeñas, aunque éstas generan más empleos. En el país, la mayor parte de la ocupación empresarial está concentrada en las microempresas y una menor proporción, en las empresas grandes; estas últimas, sin embargo, exhiben una productividad laboral 25 veces mayor que la de las microempresas (Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, 2007).

Estudios realizados sobre las MYPE coinciden en establecer que en la actual estructura empresarial boliviana prevalece numéricamente el sector de la micro y pequeña empresa y que dentro de este segmento se distinguen de manera predominante aquellas que tienen capacidad de generar fundamentalmente una economía de subsistencia, subempleo, producción precaria, además de escaso valor agregado; en comparación con otras que se caracterizan por ser más productivas y por tener potencial de desarrollo y de inserción en el mercado, ya que no solamente generan empleo sino también valor agregado y pueden consolidarse y desarrollarse como empresas, en un ambiente de negocios adecuado, sobre todo a través de sus posibilidades de vincularse a cadenas productivas (Borda y Ramírez, 2006).

Desde el punto de vista de su funcionamiento, las micro y pequeñas empresas en Bolivia se caracterizan por funcionar en algún local; a éstas se las denomina “tipo local”. En otros casos se trata de establecimientos económicos que se encuentran adheridos a las aceras, pero que no forman parte de las construcciones; a éstos se los llama “puestos fijos”. También existen los “puestos móviles”, que operan en las aceras y calzadas, desplazándose fácilmente de un sitio a otro debido a que su infraestructura es simple (INE, 2011).

Respecto de la definición de los distintos tamaños de empresas, en el país se han venido manejando diversas propuestas sobre los parámetros a utilizar para determinar las categorías de las empresas por tamaño, aunque todavía no existe un acuerdo definitivo entre los diferentes actores.

A principios del año 2000, la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) utilizaba una categorización que consideraba microempresa a aquella que tenía entre uno y diez empleados, la pequeña era aquella que tenía entre 11 y 30, y la mediana ocupaba hasta 100 empleados. En la misma época, el Viceministerio del Micro y Pequeño Productor consideraba que una microempresa era aquella que tenía entre uno y cuatro empleados, una pequeña ocupaba entre cinco y 19 empleados, y la mediana, hasta 49. En 2001, el Viceministerio de Micro Empresas, del Ministerio de Trabajo, buscando una clasificación única, presentó una propuesta para la categorización de empresas,

con tres criterios: i) personal ocupado, ii) ventas anuales y iii) activos. Bajo esta categorización, se consideró microempresa aquella que contaba con uno a diez trabajadores y la pequeña empresa, de 11 a 20 trabajadores.

En otros casos, trabajos de investigación sobre las micro y pequeñas empresas adoptaron sus propias clasificaciones, en función de sus fines particulares. Por ejemplo, en un estudio reciente sobre las exportaciones de las MYPE en Bolivia se usó como criterio el valor de las exportaciones; de esta forma microempresa era aquella que exportaba hasta 10.000 dólares; pequeña empresa, entre 10.001 y 100.000 dólares y mediana empresa, entre 100.001 y 1 millón de dólares (Solares, 2008).

Por años, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ha categorizado a las empresas de acuerdo al número de trabajadores, como se muestra en el cuadro 1.

#### ■ Cuadro 1 ■

##### BOLIVIA: CATEGORÍAS DE EMPRESAS SEGÚN EL INE

Categoría de empresa	Tramo de empleo
Gran empresa	50 y más trabajadores
Mediana empresa	15 a 49 trabajadores
Pequeña empresa	5 a 14 trabajadores
Microempresa	1 a 4 trabajadores

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Encuesta a las Micro y Pequeñas Empresas* 2008, año 2011.

La normativa vigente para la categorización de empresas, establecida por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, por medio de la resolución ministerial 200del año 2009, reglamenta el registro y acreditación de las unidades productivas<sup>4</sup> y considera cuatro variables: empleos, activos productivos, ventas anuales y exportaciones anuales; establece que, para que pertenecer a alguna de las categorías, se debe cumplir con al menos dos de las variables mencionadas (véase cuadro 2).

<sup>4</sup> La normativa toma en cuenta el concepto de unidad productiva, que engloba al conjunto de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, además de asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales, organizaciones económicas campesinas (OECA) y otras de características similares. Adicionalmente, el registro y acreditación se efectúa ante Pro-Bolivia, que es quien realiza una visita a la empresa para verificación de la documentación. De acuerdo a la información de Pro-Bolivia, el número de entidades registradas a febrero de 2011, alcanzó a un poco más de 500 empresas (entre micro, pequeñas, medianas y grandes empresas). Se trata principalmente de aquellas que tienen interés en vender al Estado y las que exportan, siendo las variables de empleo y de activos productivos las que consideran para definir el tamaño.

## ■ Cuadro 2 ■

**CATEGORÍAS DE EMPRESAS SEGÚN LA NORMATIVA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECONOMÍA PLURAL**

Categoría	Empleo	Activos productivos	Ventas anuales	Exportaciones anuales
Microempresa	Menos de 9 trabajadores	Menor o igual a 150 000 UFV <sup>a</sup> (US\$ 34 171,5)	Menor o igual a 600 000 UFVs (136 686 \$us)	Menor o igual a 75 000 UFV (US\$ 17 085,75)
Pequeña empresa	Entre 10 y 19 trabajadores	Entre 150 001 y 1 500 000 UFV (US\$ 34 171,7 y 341 715 )	Entre 600 001 y 3 000 000 UFV (US\$ 136 686,22 y 683 430)	Entre 75 001 y 750 000 UFV (US\$ 17 085,97 y 170 857,50)
Mediana empresa	Entre 20 y 49 trabajadores	Entre 1 500 001 y 6 000 000 UFV (US\$ 341 715,22 y 1 366 860)	Entre 3 000 001 y 12 000 000 UFV (US\$ 683 430,22 y 2 733 720)	Entre 750 001 y 7 500 000 UFV (US\$ 170 857,72 y 1 708 575)
Gran empresa	Más de 50 trabajadores	Mayor o igual a 6 000 001 UFV (US\$ 1 366 860,22)	Mayor igual a 12 000 001 UFV (US\$ 2 733 720,22)	Mayor a 7 500 001 UFV (US\$ 1 708 y 575,22)

**Fuente:** Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, resolución ministerial 200/2009 de fecha 12/10/2009.\* For El Salvador, 1993.

<sup>a</sup> UFV= Unidad de Fomento a la Vivienda. 1 UFV, promedio marzo 2011, es equivalente a 1,58813 bolivianos (Bs), equivalente a 0,22781 dólares (US\$).

Esta normativa ya ha sido aplicada por el INE para la encuesta trimestral a las MYPE, realizada en 2010. Sin embargo, el anteproyecto de ley de fomento de la micro y pequeña empresa, en actual discusión, plantea parámetros que difieren de los anteriores, como se observa en el cuadro 3.

## ■ Cuadro 3 ■

**CATEGORÍAS DE MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS SEGÚN EL ANTEPROYECTO DE LEY**

Categoría de empresa	Tramo de empleo	Valor de activos	Valor de ventas
Pequeña empresa	De 11 a 50 trabajadores	Menores a 500 000 UFV (US\$ 114 000)	Menores a 1 500 00 UFV (US\$ 340 000)
Microempresa	Menos de 10 trabajadores	Menores a 20 000 UFV (US\$ 4 500)	Menores a 100 00 UFV (US\$ 22 700)

**Fuente:** Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, 2010.

Asimismo, este anteproyecto de ley define a la MYPE como “toda unidad económica productiva o de comercio de bienes, obras y servicios, constituido por una persona natural o jurídica bajo cualquier forma de organización reconocida por la legislación vigente y que tiene por objeto desarrollar actividades de extracción, producción, transformación y comercialización” (Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, noviembre 2010).

## 1.1. Número de micro y pequeñas empresas

Durante el período 1997-2002 se realizaron estudios en los cuales se efectuaron diversas estimaciones sobre el número de micro y pequeñas empresas en Bolivia. Sin embargo, los datos reflejados en estos trabajos no tienen cuenta con un referencia oficial ni tampoco son coincidentes entre sí<sup>5</sup>.

Desde el punto de vista de las estadísticas oficiales, los intentos de cuantificar a este tipo de establecimientos por parte del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) se remontan a mediados de los años ochenta, aunque circunscriptos a la ciudad de La Paz para incorporar, posteriormente, a Santa Cruz y Cochabamba, entre 1987 y 1990 (INE, 2011).

El Censo a Establecimientos Económicos, realizado por el INE en 1992, mostró que más de 95% de los establecimientos económicos eran micro o pequeñas empresas (con menos de 15 trabajadores) y con una contribución al empleo superior a 50%. El censo identificó 245.157 establecimientos económicos pertenecientes a este segmento de empresas, de los cuales 125.853 eran de tipo local (51%), 48.981 de puestos fijos y 70.323 de puestos móviles, distribuidos en 14 ramas de actividad; las más importantes estaban en los sectores comercio, servicio e industria manufacturera, en ese orden (INE, 2011).

Después de más de 15 años, en 2008, el organismo oficial de estadísticas de Bolivia, el INE, encaró la encuesta a las MYPE de “tipo local” cubriendo todo el país. La muestra alcanzó a cerca de 10.000 micro y pequeñas unidades, pertenecientes a los sectores de la industria manufacturera, comercio y servicios<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Dionisio Borda y Julio Ramírez (2006) hacen referencia a estimaciones realizadas por otras investigaciones. Por ejemplo, se cita el trabajo de Hernando Larrazábal *La microempresa ante los desafíos del desarrollo: Encuentro nacional microempresa versus pobreza, ¿un desafío posible?* (1997), en el cual se estima que en Bolivia existen 600.000 micro y pequeñas empresas, donde trabajan 1,6 millones de personas. Allí se señala la existencia de 285.000 establecimientos en las 34 ciudades más importantes de Bolivia (incluida La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), 98% de las cuales tiene menos de 20 trabajadores y solo 2% presenta 20 o más trabajadores. Según estimaciones del Banco Mundial (2002), citadas en dicha investigación, existirían 730.000 unidades económicas en el país, de las cuales alrededor de 30.000 son pymes. Borda y Ramírez (2006) mencionan asimismo el trabajo de la Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES)-Bolivia que, basado en estimaciones del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) (2001), consideró que existirían en Bolivia 501.567 unidades económicas, divididas en: i) Microempresa, 99,6%, ii) Pequeña empresa 0,7% y iii) Gran empresa, 0,05% (aunque no cuadran los porcentajes). Por otro lado, el antiguo Viceministerio de la Micro Empresa de Ministerio de Trabajo, en su Plan Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, habría estimado que aproximadamente 95% de las unidades empresariales tiene diez empleados o menos, de modo tal que la cantidad de microempresas sería del orden de 600.000 unidades.

<sup>6</sup> En 2010, el INE realizó la encuesta trimestral a las micro y pequeñas empresas de “tipo local”, cuyos resultados están disponibles a solicitud expresa ante dicho organismo, únicamente para el primer trimestre de 2010. La encuesta, que comprende solo las ciudades capitales de Sucre, La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro y El Alto, ha determinado la existencia de 165.323 MYPE, de las cuales 9.370 corresponden al sector de la industria, 89.577 al sector de comercio y 66.376 al sector de servicios.

El marco de la muestra para la encuesta a las MYPE 2008 se estableció a partir de un listado de manzanas censales, denominadas Unidades Primarias de Muestreo (UPM), que fue el resultado de un proceso cartográfico llevado adelante por el INE para el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, que reporta el número de establecimientos económicos “tipo local”.

El INE realizó una actualización de los establecimientos económicos en cada UPM a través de un barrido de las manzanas, mediante el cual efectuó un recuento del total de establecimientos económicos, de modo tal de poder seleccionar una muestra representativa para la encuesta. Este proceso de actualización permitió establecer un total de 75.781 unidades primarias de muestreo y 232.181 establecimientos económicos.

A partir de la información de la Encuesta a las MYPE 2008, se establece que las micro y pequeñas empresas en Bolivia de “tipo local” alcanzan a 216.064 unidades<sup>7</sup>, las que representan 93% del total de las empresas del país. Como muestra el cuadro 4, su distribución según sector económico arroja la predominancia de MYPE en el sector comercio, con 54,41%, seguido del sector servicios, con 34,03 % y la industria, con 11,56%<sup>8</sup>.

■ Cuadro 4 ■

**NÚMERO DE MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS  
SEGÚN SECTOR ECONÓMICO**

Sector económico	Número de MYPE	Porcentaje
Industria	24 975	11,56
Comercio	117 550	54,41
Servicios	73 539	34,03
<b>Total</b>	<b>216 064</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a las Micro y Pequeñas Empresas 2008, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2011.

En el sector de la industria, y de acuerdo al Clasificador Industrial Internacional Uniforme (CIU) a dos dígitos, las actividades industriales manufactureras con mayor número de MYPE en Bolivia son: fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles (21,69%), fabricación de muebles

<sup>7</sup> De este total de MYPE, 30,5% se encuentra localizado en el Departamento de La Paz; 26,6% en el Departamento de Santa Cruz y 20% en Cochabamba.

<sup>8</sup> Si se mantuviera la proporción de 51% de MYPE de tipo local que se estableció en el Censo de Establecimientos Económicos realizado por el INE en 1992, a partir de la Encuesta a las MYPE de 2008, que abarcó solo a las de “tipo local”, se podría estimar que en el país el total de MYPE alcanza a un poco más de 423.000 unidades productivas. Esta cifra, sin embargo, está por debajo de los cálculos efectuados por otros estudios y por entidades gremiales como la Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), que estima que en Bolivia existen 800.000 micro y pequeñas empresas.

e industrias manufactureras afines (19,62%), elaboración de productos alimenticios y bebidas (16,20 %) y fabricación de productos de metal, excepto maquinaria y equipo (15,44 %) (INE, 2011).

En el sector comercial, el mayor número de MYPE se encuentra en el comercio por menor, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas, con un 92,83%. En el sector de servicios predomina la participación de las MYPE en las actividades de hotelería y restaurantes (27,77%), mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas (15,22 %) y servicios de correo y telecomunicaciones (13,04%) (INE, 2011).

La base empresarial del Registro de Comercio de Bolivia, que determina el número total de empresas inscritas como formales en Bolivia –es decir que deben estar registradas en la Fundación para el Desarrollo Empresarial (FUNDEMPRESA)–, establece la existencia de 46.081 empresas inscritas a febrero de 2011. Sin embargo, las estadísticas generadas por esta entidad no permiten discriminar por tamaño de empresa, de acuerdo a los parámetros vigentes, sino más bien por tipo societario. Del total de empresas que conforman esta base, prácticamente 70% son unipersonales, aunque de ello no es posible inferir que todas sean MYPE<sup>9</sup>.

## 1.2. Personal ocupado en las micro y pequeñas empresas

Bolivia, sobre una población total de 9.902.633 habitantes, tiene una población en edad de trabajar (PET) que alcanza a 7.606.137 personas, de las cuales 4.927.369 corresponden a la población económicamente activa (PEA). La población ocupada (PO) es de 4.672.361 personas. El mercado de trabajo de la población ocupada se distribuye en: i) familiar (57,05%), ii) empresarial (17,41%), iii) semiempresarial (13,58%), iv) estatal (8,60%) y v) doméstico (3,60%) (INE, 2007).

El sector privado brinda empleo a 70,36% de la población ocupada, el sector público a 23,01% y las agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros, a 6,63% de la PO. En el sector privado 67,85% de los ocupados trabajan en micro y pequeñas empresas, 17,13% en la mediana empresa y 15,02% en la gran empresa (INE, 2009)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Los tipos societarios que se consideran en FUNDEMPRESA son: empresa unipersonal, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima, sucursal de sociedad constituida en el extranjero, sociedad colectiva, sociedad anónima mixta, sociedad en comandita simple. A solicitud expresa es posible también obtener de FUNDEMPRESA la información sobre el "capital declarado"; sin embargo, la normativa vigente no incluye dicha variable para clasificar a las empresas.

<sup>10</sup> Datos de la Encuesta Trimestral de Empleo, que considera solamente las ciudades capitales del país.

El personal ocupado de las MYPE de “tipo local” asciende a 489.507 personas, con una predominancia del empleo en el sector del comercio, seguido del sector de servicios y el industrial (véase cuadro 5).

■ Cuadro 5 ■

**PERSONAL OCUPADO EN LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS  
SEGÚN SECTOR ECONÓMICO**

Sector económico	Total personal ocupado (TPO)	Porcentaje	TPO/Número de empresas
Industria	72 847	14,88	2,92
Comercio	218 476	44,63	1,85
Servicios	198 184	40,49	2,69
<b>Total</b>	<b>489 507</b>	<b>100,00</b>	<b>2,26</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a las Micro y Pequeñas Empresas 2008, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2011.

Si se toma en cuenta la relación entre el personal ocupado total y el número de empresas, se observa que el sector de la industria ocupa mayor personal por empresa (2,92 personas), seguido del sector de servicios (2,69 personas) y del sector comercial (1,85 personas por empresa).

En el sector de la industria, las actividades manufactureras que generan mayor empleo son fabricación de muebles e industrias manufactureras afines (19,97%), fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles (18,27%), elaboración de productos alimenticios y bebidas (18,04%), fabricación de productos de metal, excepto maquinaria y equipo (15,86%). A su vez, en este sector los asalariados permanentes representan 30,74% del empleo, seguidos de los trabajadores por cuenta propia (19,31%), asalariados eventuales (17,62%) y trabajador familiar sin remuneración (16,11%) (INE, 2011).

En el sector comercial, el comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas, ocupa a 90,37% del personal. En este caso, los trabajadores por cuenta propia representan 46,78% del empleo; le siguen los trabajadores familiares sin remuneración (26,03%), los asalariados permanentes (12,44%), patrón, socio o empleador que no percibe salario (9,47%) y asalariados eventuales (5,27%) (INE, 2011).

En el sector de servicios, las actividades que generan más empleo son las vinculadas a hoteles y restaurantes (31,27%), mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas (17,24%) y servicios de correo y telecomunicaciones (10,55%). En este caso, los asalariados permanentes representan 30,87% del empleo, seguidos de los trabajadores por cuenta propia (20,34%), patrón, socio o empleador que no percibe salario (17,84%), asalariados eventuales (15,97%) y trabajadores familiares sin remuneración (14,98%) (INE, 2011).

### 1.3. Valor bruto de la producción, consumo intermedio y valor agregado (aporte al PIB)

En términos relativos, el aporte de los diferentes tamaños de empresas a la generación del PIB y el empleo, sobre la base de datos de 1999, muestra que las empresas de mayor escala (con más de 50 trabajadores) contribuyen con 65% al PIB, aunque solamente generan 8,7% del empleo nacional. En el otro extremo se encuentran las MYPE (con menos de 9 trabajadores), que proveen 25,5% del PIB y generan 83,1% del empleo en el país (Borda y Ramírez, 2006).

En el cuadro 6 se presentan los datos del valor bruto de la producción (VBP), consumo intermedio (CI) y valor agregado (VA)<sup>11</sup> de las MYPE en Bolivia. A partir de éstos es posible establecer que la contribución de las micro y pequeñas empresas al PIB alcanza en términos absolutos a una cifra cercana a 1.500 millones de dólares. Los sectores económicos que más aportan son servicios y comercio.

■ Cuadro 6 ■

**VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN (VBP), CONSUMO INTERMEDIO (CI) Y VALOR AGREGADO (VA) DE LAS MYPE SEGÚN SECTOR ECONÓMICO**  
(En miles de bolivianos)

Sector económico	VBP	CI	VA
Industria	3 453 235	1 585 463	1 867 772
Comercio	5 244 507	1 199 037	4 045 471
Servicios	7 213 969	2 598 840	4 615 129
<b>Total</b>	<b>15 911 711</b>	<b>5 383 340</b>	<b>10 528 372</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a las Micro y Pequeñas Empresas 2008, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2011.

Sin embargo, a nivel de indicadores por empresa la situación se revierte, en el sentido de que las MYPE del sector industrial aportan con mayor valor bruto de la producción, consumo intermedio y valor agregado, por empresa (véase cuadro 7).

<sup>11</sup> El valor agregado es equivalente al PIB (a precios básicos). Se sabe que uno de los métodos utilizados para calcular el PIB es el de la producción, que consiste en deducir al valor bruto de la producción el consumo intermedio. La fórmula del PIB para este método es:  $PIB = VBP - CI$ , donde PIB = producto interno bruto, CI = consumo intermedio, VBP = valor bruto de la producción.

## ■ Cuadro 7 ■

**VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN (VBP), CONSUMO INTERMEDIO (CI), VALOR AGREGADO (VA)  
DE LAS MYPE POR EMPRESA, SEGÚN SECTOR ECONÓMICO**  
(En miles de bolivianos por empresa)

Sector económico	VBP/Empresa	CI/Empresa	VA/Empresa
Industria	128,27	63,48	74,71
Comercio	44,61	10,20	18,52
Servicios	98,10	35,34	62,75
<b>Total</b>	<b>73,64</b>	<b>24,91</b>	<b>48,73</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a las Micro y Pequeñas Empresas 2008, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2011.

El cuadro 7 muestra que la contribución de una MYPE del sector industrial al PIB alcanzaría, en promedio y en términos absolutos, a una cifra equivalente a 10.600 dólares. En cambio, la contribución de una MYPE del sector servicios llegaría en promedio a 9.000 dólares y del sector comercio, a poco más de 2.600 dólares.

En el sector de la industria, las actividades industriales manufactureras que generan mayor valor agregado son: fabricación de muebles; industrias manufactureras afines. (21,86%), fabricación de productos de metal, excepto maquinaria y equipo (19,65 %), elaboración de productos alimenticios y bebidas (15,32 %), y fabricación de Prendas de vestir, adobo y teñido de pieles (14,03%) (INE, 2011).

En el sector comercial, la actividad comercio por menor, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas, es, sin duda, la que mayor aporta al valor bruto de la producción (84,75%), al consumo intermedio (84,87%) y al valor agregado (84,71%). En el caso del sector de servicios, los rubros que generan más empleo son los hoteles y restaurantes (31,27%), mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas (17,24 %) y servicios de correo y telecomunicaciones (10,55%). (INE, 2011).

## 1.4. Gastos operativos de las micro y pequeñas empresas

El cuadro 8 resume el nivel de gastos operativos de las MYPE en Bolivia, según sector económico.

## ■ Cuadro 8 ■

**GASTOS OPERATIVOS DE LAS MYPE SEGÚN SECTOR ECONÓMICO**

Tipo de gasto	Sector Industria		Sector Comercio		Sector Servicios	
	En miles de Bs	En %	En miles de Bs	En %	En miles de Bs	En %
Servicio de comunicación	21 241	14,16	189 444	22,16	103 089	14,21
Material de oficina	4 710	3,13	36 745	4,30	45 551	6,41
Reparación y mantenimiento realizada por terceros	12 525	8,31	24 511	2,87	53 620	7,23
Representación, pasajes y viáticos	7 177	4,76	69 487	8,13	30 053	4,05
Honorarios profesionales independientes	2 376	1,58	13 920	1,63	20 164	2,72
Publicidad, propaganda y relaciones públicas	4 386	2,91	15 823	1,85	18 496	2,49
Repuestos y accesorios de maquinaria y equipo	9 577	6,36	10 873	1,27	36 136	4,87
Flete y servicios de transporte prestado por terceros	10 491	6,96	77 606	9,08	38 099	5,13
Alquileres de edificios y otros	67 662	44,91	369 300	43,20	344 144	43,29
Primas por seguros	196	0,13	4 257	0,50	6 910	0,93
Ropa de trabajo	5 131	3,41	10 543	1,23	12 649	1,70
Fabricación realizada por terceros	1 225	0,81	0	0,00	0	0,00
Servicios de televisión por cable	0	0,00	0	0,00	4 247	0,43
Otros gastos operativos	3 961	2,62	32 409	3,79	28 914	4,37
<b>Total</b>	<b>150 659</b>	<b>100,00</b>	<b>854 919</b>	<b>100,00</b>	<b>742 071</b>	<b>100,00</b>
<b>Relación de gastos por empresa</b> (en miles de bolivianos/empresa)	<b>6,03</b>	<b>---</b>	<b>7,48</b>	<b>---</b>	<b>10,09</b>	<b>---</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a las MYPE Micro y Pequeñas Empresas 2008, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2011.

En general, en la composición de los gastos operativos, se puede observar que en los tres sectores económicos (industria, comercio y servicios) los gastos están concentrados principalmente en “alquileres de edificios y otros” y en “servicio de comunicación”, los cuales representan, en promedio, más de 60% del gasto. Esta cifra refleja una debilidad en este segmento de empresas, ya que al no figurar los salarios como un componente relevante en la estructura de los gastos de las MYPE, denota una baja calidad del empleo.

Además, en términos relativos, se advierte que la relación gasto por empresa del sector de la industria es la más baja, en comparación con el sector de comercio y el sector de servicios, que exhiben mayor gasto operativo por empresa, aspecto que demostraría mayor grado de eficiencia operativa.

## 1.5. Exportaciones de las MYPE

La información más reciente y sistematizada que está disponible sobre las exportaciones de las micro y pequeñas empresas en Bolivia corresponde al periodo 2003-2006. En ese lapso aumentó el esfuerzo exportador de las MYPE, aunque no en la medida necesaria puesto que su participación en las exportaciones totales fue decreciente (Solares, 2008).

Durante el año 2006, el número de MYPE, incluyendo también a las medianas empresas, representó una cantidad importante de las empresas exportadoras (82,6%), pero su aporte a las exportaciones fue irrelevante, ya que solo alcanzó 3,15% del total exportado. De este porcentaje, las medianas empresas contribuyeron con 2,85%, en cambio las micro y pequeñas empresas lo hicieron sólo con 0,02% y 0,28%, respectivamente. Si se consideran únicamente las exportaciones no tradicionales<sup>12</sup>, las ventas al exterior este conjunto total de empresas se incrementa a 10,13%, de los cuales 9,14% corresponde a las medianas empresas, 0,91% a la pequeña empresa y 0,08% a la microempresa (Solares, 2008).

En cuanto al perfil exportador de las MYPE, incluyendo también a las medianas empresas, en función de datos registrados en 2006, se establece que 78% corresponde a empresas exportadoras del sector manufacturero y 22% a empresas exportadoras de los sectores primarios (agropecuario y mineral). Las primeras contribuyen con 55,7% del valor total de las exportaciones de este segmento de empresas y las segundas, con 44,3% (Solares, 2008).

En relación a las MIPYME exportadoras manufactureras, la información que se presenta en el cuadro 9 permite determinar que entre los años 2003 y 2006 hubo un incremento de 21% en el número de empresas exportadoras.

■ Cuadro 9 ■

### EVOLUCIÓN DE LAS MIPYME EXPORTADORAS

Categoría	Año 2003			Año 2004			Año 2005			Año 2006		
	N	% T.E.	% P.Ex.	N	% T.E.	% P.Ex.	N	% T.E.	% P.Ex.	N	% T.E.	% P.Ex.
Micro	346	52,59	1,30	374	51,40	1,20	370	47,40	1,20	338	42,30	1,10
Pequeña	171	25,90	12,70	12,70	26,20	11,20	220	28,20	12,80	234	29,30	12,20
Mediana	142	21,51	86,00	86,00	22,40	87,60	190	24,40	86,00	228	28,50	86,70
<b>Total MIPYME</b>	<b>659</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>780</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>800</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Solares, 2008.

Nota: N = Número de empresas; % T.E. = Porcentaje en el total de empresas; % P. Ex = Porcentaje participación exportaciones.

<sup>12</sup> En las exportaciones no tradicionales no se consideran aquellas de recursos naturales no renovables (hidrocarburos y minerales).

Entre los principales rubros de exportación de las MIPYME se destacan las manufacturas de madera, las que representan 42,10 % del total de las exportaciones, seguidas del rubro de textiles y confecciones, con 20,8%. Con porcentajes más bajos se ubican las manufacturas de cuero (8,2%), los alimentos y bebidas (6,8%), las manufacturas varias (4,4%) y los plásticos (4,3%). Los productos metálicos y productos de la construcción alcanzan porcentajes apenas superiores a 2% (2,5% y 2,3%, respectivamente) y todos los demás sectores se hallan por debajo del 2% de participación (Solares, 2008).

Otro aspecto a resaltar tiene relación con el sector exportador en general y no sólo con las MYPE. Se trata del bajo aprovechamiento de los acuerdos preferenciales que tiene Bolivia; según lo que se aprecia en el cuadro 10, en el mejor de los casos este aprovechamiento llega a 11%, con el mercado de Estados Unidos.

■ Cuadro 10 ■

**GRADO DE APROVECHAMIENTO DE LOS ACUERDOS PREFERENCIALES**

Acuerdos Preferenciales	Sistemas generalizados de preferencias				CAN <sup>a</sup>	Acuerdos de complementación económica		
	Canadá	Japón	EE.UU.	UE		México	Mercosur	Chile
Número de productos con preferencias arancelarias	2 294	2 205	2 978	5 920	1 010	9 922	9 990	10 102
Número de productos exportados por Bolivia	17	4	333	400	585	95	600	556
Grado de aprovechamiento	0,7	0,2	11,2	6,8	5,8	0,96	6	5,5

**Fuente:** Promueve Bolivia, Seminario internacional "Políticas para las MYPE de desarrollo productivo", noviembre 2010.

<sup>a</sup> Comunidad Andina de Naciones.

Promueve Bolivia, entidad encargada de brindar información estadística sobre las exportaciones en Bolivia, de momento no cuenta con los medios para generar información estadística que permita analizar de forma continua el desempeño exportador de las micro y pequeñas empresas.

Sin embargo, una presentación reciente de la entidad en un encuentro realizado en noviembre de 2010, estableció que las exportaciones de este segmento de empresas alcanzan a 3% del total de las exportaciones y que particularmente están destinadas a mercados de los países vecinos, situación que denota que la contribución por parte de las MYPE a las exportaciones no ha mejorado.

Entre las razones que explicarían este comportamiento persistente se esgrime que las exportaciones de las MYPE están focalizadas en pocos rubros (manufacturas de textiles y confecciones, madera, cuero y alimentos) y también muy concentradas en términos geográficos, en torno al eje central (ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz). Otras causas planteadas son: i) la capacidad productiva limitada; ii) la falta de acceso a tecnología; iii) la falta de acceso a información y capacitación y; iv) la falta de acceso al financiamiento (Promueve Bolivia, 2010).

A pesar de estas limitantes, de la entrevista realizada a Promueve Bolivia para este trabajo, se percibe que el desempeño exportador de aquellas MYPE vinculadas a los rubros de prendas de vestir de alpaca, alimentos y de manufacturas de madera, ha mejorado en los últimos años, a partir también de un incremento en la diversificación de la oferta exportable.

Respecto de este último punto, Promueve Bolivia señaló un aumento en la diversificación de los productos exportados desde 2009, entre los que destaca la quinua procesada en su variedad roja, cueros curtidos (crust de bovino), artículos de ortopedia, tejidos de terciopelo y felpa, arroz semiblanqueado, variedades de tejidos de poliéster, camisas y blusas de algodón para hombres y mujeres y de aglomerados de madera (Promueve Bolivia, 2010).

## 1.6. Acceso al financiamiento

Las micro y pequeñas empresas enfrentan dificultades para acceder al crédito; este es la principal, y en algunos casos única, fuente de financiamiento, después del capital propio. Estas dificultades se originan en las condiciones de acceso que se caracterizan por: i) tasas de interés altas (en comparación a otros países); ii) plazos cortos (1 a 1,5 años) y iii) garantías excesivas (dos veces el valor del préstamo)<sup>13</sup> (Unidad de Productividad y Competitividad, 2008).

En respuesta a esta deficiencia han surgido las instituciones de microfinanzas, que otorgan financiamiento a emprendedores, así como a las MYPE; estas han mostrado que existe la capacidad de trabajar adecuadamente con estos actores. Por ello, la cartera de los fondos financieros privados (FFP) ha tenido un constante crecimiento, exhibiendo una mora muy por debajo de la banca (Unidad de Productividad y Competitividad, 2008).

<sup>13</sup> Por lo general, la problemática financiera guarda relación directa con el tamaño de las empresas, minimizándose a medida que la empresa tiene mayor tamaño, debido a que cuenta con ciertos márgenes de autofinanciamiento o de soporte financiero de sus proveedores y puede constituirse con mayor probabilidad en sujeto de crédito para el sistema bancario.

En general, las entidades microfinancieras han estado cubriendo a las MYPE con líneas de financiamiento. Actualmente, se suma el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) como una iniciativa del Estado en apoyo a este sector empresarial<sup>14</sup>. La banca tradicional tampoco ha estado ajena a este proceso, constituyendo la principal fuente de financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, las cuales representan uno de los segmentos más importantes de su cartera (INE, 2010).

Por otro lado, al primer trimestre del año 2010 solamente 14% de las empresas accedió a un crédito, según señala la Encuesta Trimestral a las MYPE, del INE. En cuanto a los motivos por los cuales no accedieron a préstamos, 60% de las empresas respondió que no necesitan; 17% lo atribuyó a la inflexibilidad en las condiciones del préstamo (altas tasas de interés y plazos cortos); 10% a la falta de garantías necesarias; 4% a procedimientos largos y 10% a otros motivos, como la edad (INE, 2010).

Respecto de las principales fuentes de financiamiento, los resultados de la mencionada encuesta establecen que 50% de las MYPE tiene como fuente de financiamiento la banca tradicional; 15% a los fondos financieros privados; 11% al Banco de Desarrollo Productivo, perteneciente al Estado; 7% a cooperativas de ahorro y crédito, 6% a las ONG y apenas 1% se financia a través de las mutuales de ahorro y crédito (INE, 2010).

En cuanto al destino del préstamo, 61% es para la compra de materia prima, mercadería e insumos; 12% renovación de maquinaria, 11% funcionamiento continuo de la empresa, 8% expansión de la empresa o negocio, 4% para el inicio del funcionamiento de la empresa y 3% a otros propósitos (INE, 2010).

Una característica de la cartera de créditos de las distintas instituciones financieras que operan microcrédito y préstamos a la pyme –banca tradicional, cooperativas, fondos financieros privados y mutuales– es que mayormente se otorgan créditos no productivos. En todas estas entidades, bajo la modalidad de microcrédito, el crédito productivo alcanza solo a 28%, en cambio el crédito no productivo llega a 72%. Asimismo, bajo la modalidad de crédito pyme, el crédito productivo alcanza a 43% y el no productivo, a 57% (Promueve Bolivia, 2010).

<sup>14</sup> Una de las preocupaciones manifestadas por algunos entrevistados para la realización de este trabajo, ha sido la alta mora en los créditos otorgados por esta entidad, aunque este aspecto no estuvo al alcance de ser corroborado. Otros, sin embargo, han coincidido en establecer en que este sería el único logro importante de la nueva política de gobierno de fomento a las MYPE, a pesar de los problemas de mora.

A pesar de que en Bolivia se han logrado avances rescatables en materia de acceso al financiamiento, para los actores MYPE aún existen algunos aspectos pendientes que, podrían fomentar y aumentar dicho acceso. Entre estos se menciona la necesidad de efectuar modificaciones a la legislación y al entorno regulatorio para dar lugar al planteamiento de instrumentos de apoyo que mejoren la capacidad de endeudamiento de las MYPE, como el registro de bienes muebles y sociedades de garantías recíprocas; la creación de otras modalidades de garantía no tradicional, como modelos de triangulación, maquinaria, ganado, contratos de venta, avales de Organizaciones Económicas Campesinas (OECA), certificación comunitaria y otras, junto con el apoyo a la viabilización de acciones para la calificación de riesgo de pequeñas y medianas empresas (Promueve Bolivia, 2010).

Entre otras necesidades identificadas en relación al tema financiero, se ha manifestado la importancia de agilizar la tramitación del proceso crediticio para asegurar la oportunidad del financiamiento, así como canalizar la alta liquidez de la banca hacia las necesidades del sector productivo por medio de nuevas modalidades de financiamiento, como el capital de riesgo. Sin embargo, para el éxito de estas medidas es importante también atender los requerimientos de mayor educación financiera y asistencia técnica no financiera de las MYPE (Promueve Bolivia, 2010).

En la búsqueda de instrumentos alternativos, se ha planteado el mercado de capitales como un posible espacio para encontrar mejores opciones de financiamiento, debido a que las tasas de interés son más favorables en comparación con las tasas activas efectivas del sistema bancario; también los plazos de duración de las emisiones de bonos son más largos que los que tiene el sector bancario, permitiendo cubrir el periodo de maduración, de mediano o largo plazo, principalmente para empresas del sector manufacturero.

Sin embargo, dado que las MYPE por lo general no cumplen las exigencias para acogerse a este sistema, se trata de una opción que todavía dista de ser factible en el corto plazo para enfrentar el problema de financiamiento de la mayoría de estas empresas. A pesar de ello, la Bolsa Boliviana de Valores cuenta con una plataforma de financiamiento para las pymes, a través de la cual contadas empresas (no más de diez) se financian mediante pagarés.

## 1.7. Otros aspectos

Entre los elementos, considerados como intrínsecos, que ayudan a comprender mejor el perfil de la MYPE en Bolivia, figura el manejo de estas unidades bajo una lógica de “negocio familiar”; los líderes carecen de la formación y de la capacitación suficientes como para introducir técnicas y herramientas de gestión profesional en las empresas, por lo que la gestión se lleva a cabo de manera empírica e intuitiva. La obsolescencia y bajo perfil tecnológico de la maquinaria y equipo son factores comunes en las empresas de pequeña escala (Nisttahusz, 2002).

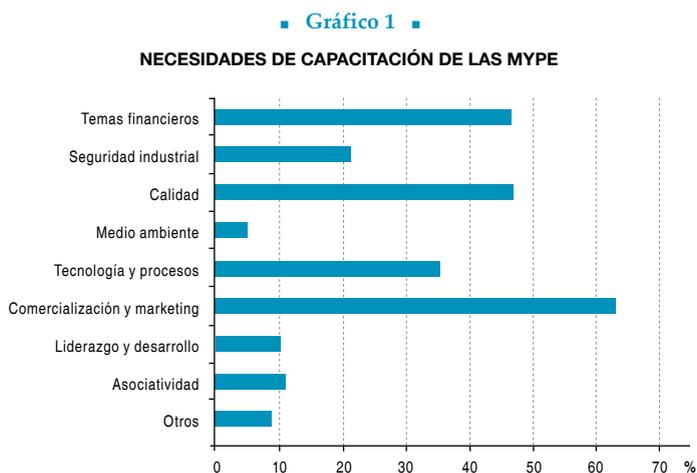
Además, el ambiente físico de trabajo dentro las empresas de menor tamaño no reúne las condiciones necesarias como para incidir positivamente en la productividad de los trabajadores. De igual manera, son pocas las empresas que ofrecen condiciones de estabilidad laboral y seguridad social a sus trabajadores. Las metas de los empresarios y las de los trabajadores no tienen un punto de encuentro en las metas de las empresas, generando un escaso compromiso en el recurso humano (Nisttahusz, 2002).

Muchas veces se presentan actitudes y conductas referidas a la obtención de ganancias en el menor tiempo posible. Es usual que los trabajadores se conviertan en competidores de las empresas, a partir de procesos de “aprendizaje del negocio” que realizan en su calidad de operarios o empleados. En algunos sectores, donde las barreras de entrada son escasas y el argumento de competencia es el precio, se ejerce presión negativa sobre las economías de escala, y la competencia, en lugar de ser un motivo para la innovación y la reducción de costos, se transforma en una causa de mortalidad de las empresas (Nisttahusz, 2002).

Entre los factores extrínsecos que inciden en la problemática de las MYPE, se considera la competencia ocasionada por el contrabando como el principal problema (28%), la falta de mercado o clientela (23%), el incremento en el precio de la materia prima, mercadería o insumos (15%), los conflictos sociales (6%), otros, como la delincuencia (6%), la falta de financiamiento (4%) y la escasa provisión de materia prima, mercadería e insumos (2%). (INE, 2010).

Entre otras barreras existentes para las micro y pequeñas empresas, principalmente para acceder a los mercados, se identificó la necesidad de certificaciones, así como la escasa oferta productiva (Promueve Bolivia, MYPE2010).

En cuanto a las necesidades de capacitación de este segmento, se han priorizado temas de comercialización y marketing, calidad y acceso a servicios y recursos financieros, tal cual se aprecia en el gráfico 1.



Fuente: Unidad de Productividad y Competitividad, 2008.

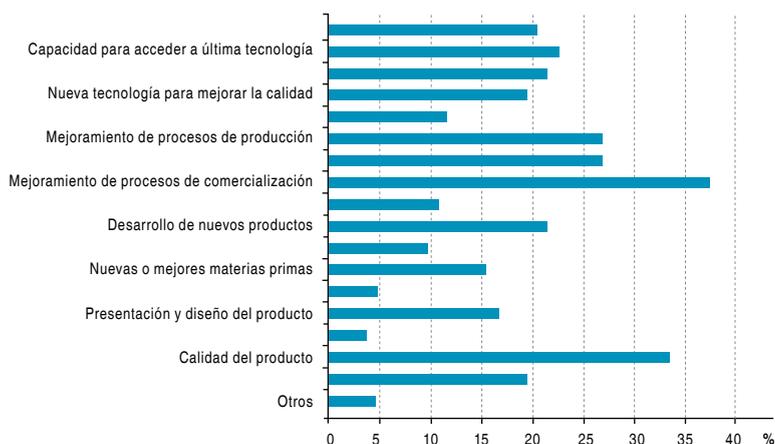
Del análisis de las necesidades de innovación de las MYPE, según se muestra en el gráfico 2, se puede establecer que existe cierta coincidencia con las necesidades de capacitación, puesto que las áreas priorizadas son la mejora de procesos de comercialización y marketing, así como la mejora de la calidad del producto.

Sin embargo, la realidad es que muy pocas empresas recurren a la capacitación y pareciera ser que los temas elegidos para esa formación no siempre empatan con las necesidades identificadas como prioritarias. De acuerdo a la encuesta trimestral a MYPE, solo 11% de las empresas participó en cursos de capacitación. Mayoritariamente, la capacitación se dirige a actividades de la propia empresa (76%), ventas y marketing (8%), computación (4%), administración (3%), contabilidad (2%) y otros (7%) (INE, 2010).

Además, el esfuerzo de la capacitación, en cuanto a su financiamiento, proviene de la propia empresa y muy escasamente de las entidades creadas para este propósito. En efecto, según la mencionada encuesta la principal fuente de financiamiento de la capacitación es la propia empresa (71%), seguida de los proveedores (23%), el gobierno municipal (3%), el gobierno nacional (2%) y las organizaciones no gubernamentales (2%) (INE, 2010).

■ Gráfico 2 ■

**NECESIDADES DE INNOVACIÓN DE LAS MYPE**



Fuente: Unidad de Productividad y Competitividad, 2008.

Entre los instrumentos de gestión empresarial más utilizados y conocidos por las micro y pequeñas sobresalen los sistemas contables, manual de funciones y responsabilidades. Los menos utilizados están relacionados con la planificación estratégica y operativa, lo que denota que la MYPE no orienta su trabajo con visión de mediano y largo plazo (Unidad de Productividad y Competitividad, 2008).

Respecto a la afiliación, muy pocas MYPE forman parte de las entidades gremiales. El 76% de ellas no están afiliadas a ninguna entidad, 7% se encuentran afiliadas a asociaciones gremiales y otro 7%, a otras entidades. Solamente 4% está inscrito en FUNDEMPRESA, 3% en sindicatos y 2% en cámaras empresariales de industria y comercio (INE, 2010).

En Bolivia se reconocen dos tipos de entidades que, separadamente, agrupan a las MYPE multirubro<sup>15</sup>. Una es la Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), que aglutina a las federaciones departamentales de la micro y pequeña empresa, y es la que actualmente trabaja de forma más estrecha con el Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa en la determinación de demandas y elaboración de propuestas para el sector.

<sup>15</sup> Existe una gran variedad de entidades de tipo gremial, tales como asociaciones, federaciones y confederación que agrupan a MYPE y artesanos, la mayoría aglutinando a un solo rubro. En todo caso, la representatividad es muy dispersa, lo que en ocasiones dificulta la coordinación de acciones.

Por otro lado, existen las Cámaras Departamentales de la Pequeña Industria y Artesanía (CADEPIA), tanto en Cochabamba y Santa Cruz, que son instancias afiliadas a las cámaras departamentales de industria de dichos departamentos y, por ende, a la Cámara Nacional de Industrias (CNI).

Otro aspecto que ayuda a completar el perfil de la MYPE en Bolivia tiene que ver con las características del contexto emprendedor. Un análisis de los emprendimientos en el país indica que al año 2008 éste registra sus niveles más altos: 29,8% de bolivianos entre 18 y 64 años tiene un emprendimiento en etapa inicial, alcanzando un Índice de la Actividad Emprendedora Total (emprendimiento en etapa inicial más emprendimientos establecidos) de 45,6% (Fernández, 2010).

Sin embargo, el perfil de estos corresponde más a un emprendimiento por necesidad que a uno por oportunidad, en el sentido de que la mayor parte de los emprendedores aborda esta actividad porque no encuentra una mejor alternativa económica. Según se ha establecido, el emprendimiento por necesidad tiene una mínima contribución al crecimiento económico nacional y al bienestar de los propios emprendedores: 88% de los emprendimientos no presenta ofertas innovadoras, ni por tipo de producto ni por los mercados a los que se destina; 95% no introduce nuevas tecnologías; 78% no exporta sus productos, solo 23% recibió capacitación para emprender y apenas 3,4% de los emprendimientos pretende tener 20 o más empleados en los próximos años (Fernández, 2010).

Las variables percibidas como más negativas, en términos de que no contribuyen a la actividad emprendedora, se refieren a la falta de políticas públicas que promuevan la creación de nuevas empresas y que apoyen a las nuevas o en crecimiento (Fernández, 2010).

## 2. La estrategia general de apoyo a las MYPE en Bolivia

La estrategia general de apoyo a las MYPE se encuentra establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, tanto en su primera versión de junio de 2006 como en la nueva versión borrador de agosto de 2010, y en el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, formulado en los años 2008 y 2009.

Asimismo, se sustenta en normativas entre las que destacan la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) del 7 de febrero de 2009, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y la reglamentación establecida para las compras estatales, entre otros anteproyectos de leyes que están en proceso de discusión, incluyendo las modificaciones al Código de Comercio.

Una característica de esta estrategia es que se diferencia de la estrategia de apoyo a la mediana y gran empresa. Existe un Viceministerio de Micro y Pequeña Empresa y un Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala; el primero es responsable de promover y facilitar la implementación de políticas, estrategias y disposiciones reglamentarias para el desarrollo de las MYPE, además del fomento de organizaciones económicas campesinas, asociaciones y organizaciones de pequeños productores urbanos, cooperativas productivas y artesanos.

Respecto de la estrategia general de apoyo a las MYPE y de la normativa correspondiente, cabe señalar, sin embargo, que si bien existen importantes avances en su definición, la implementación aún no está acompañada de los niveles requeridos de inversión pública, puesto que la destinada al sector de “transformación industrial, manufacturera y artesanal” de los últimos cuatro años (2007-2010) en promedio apenas sobrepasó 1% de la inversión pública total y con un nivel de ejecución promedio cercano a 57%.

## 2.1. Plan Nacional de Desarrollo y Plan Sectorial de Desarrollo Productivo

### Plan Nacional de Desarrollo

En el contexto del proceso de cambio que viene aconteciendo en el país desde el año 2006, tanto en el plano político como económico, en el marco de la Nueva Constitución Política del Estado y del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Evo Morales, se plantea un modelo de economía plural.

Este nuevo modelo económico se basa en cinco pilares, que buscan avanzar en la construcción de una nueva matriz productiva y de acumulación interna de riqueza, basada en la expansión y recuperación de los roles del Estado como promotor y protagonista del desarrollo productivo nacional<sup>16</sup>. Los cinco pilares son:

**Expansión del rol del Estado.** El Estado planificará el desarrollo sobre la base del principio de articular las demandas de los actores locales con las prioridades nacionales. Asimismo, monitoreará, regulará y controlará la

<sup>16</sup> Esto supone que el Estado no es solamente un importante actor en la planificación y conducción del desarrollo, sino que también debe tener un rol protagónico en la producción y en la actividad comercial de los sectores estratégicos que garantizan la acumulación interna de riqueza (hidrocarburos, minería y metalurgia, electricidad y recursos ambientales) así como en los sectores generadores de ingresos y empleo (desarrollo agropecuario, transformación industrial, manufacturera y artesanal y turismo), de tal modo de garantizar riqueza para el país y su redistribución.

producción, promoverá la dignificación del trabajo, orientará y regulará el mercado y la demanda interna de productos básicos, intervendrá cuando se presentan distorsiones de producción y precios, controlará los registros públicos de actividades privadas y protegerá a la industria nacional<sup>17</sup>.

**Desarrollo productivo** con valor agregado de los recursos naturales y sustentabilidad ambiental. Este segundo pilar tiene relación con el desarrollo de procesos de industrialización para la transformación de productos estratégicos en el país, destinados a generar mayor valor agregado con la finalidad de apropiarse un más amplio beneficio económico de la producción para la población local y que, al mismo tiempo, genere nuevas fuentes de trabajo. Como resultado de los procesos de industrialización, el Estado buscará acumular mayor riqueza, la que podrá ser redistribuida de forma directa o indirecta a grupos poblacionales específicos, sectores y regiones con mayores necesidades<sup>18</sup>.

**Participación activa de las economías (pública, privada, comunitaria y cooperativa) en el aparato productivo.** Este tercer pilar está enfocado a lograr un cambio cualitativo en los sistemas productivos de los pequeños y medianos productores, así como de las organizaciones económicas comunitarias y cooperativas, a través del desarrollo intensivo y extensivo de dinámicas de innovación tecnológica e introducción de procesos de mecanización, equipamiento y tecnificación, beneficiando tanto a los actores urbanos como rurales<sup>19</sup>.

**Producción para satisfacer el mercado interno y la exportación, con énfasis en el primero.** El cuarto pilar se basa en el objetivo de satisfacer primero el mercado interno y luego el externo, exportando lo que queda después de satisfacer el mercado local, lo que implica pensar en acciones planificadas y sostenidas en el tiempo que garanticen la protección y el fortalecimiento de la

<sup>17</sup> Asimismo, se tiene previsto que el Estado participe como actor económico de forma directa mediante la nacionalización y constitución de empresas públicas en los rubros estratégicos (hidrocarburos, minería, telecomunicaciones, agroindustria y transformación industrial), a través de agencias de desarrollo públicas de apoyo a la producción, servicios financieros y no financieros y de desarrollo de infraestructura productiva. Aspecto que se viene dando en la aplicación de la política pública.

<sup>18</sup> Se busca que las acciones de industrialización se desarrollen fundamentalmente a través de la conformación de empresas públicas y empresas mixtas, que se basen en alianzas entre el Estado con los productores urbanos y rurales, así como a través del desarrollo de la iniciativa productiva de los propios sectores privados y comunitarios.

<sup>19</sup> Se pretende que en el proceso de consolidación de capacidades productivas de la pequeña y mediana producción urbana y rural, se tenga en cuenta la promoción de procesos de expansión y articulación de las iniciativas y emprendimientos productivos empresariales, teniendo un papel muy importante las empresas públicas y empresas mixtas constituidas y por constituirse. Asimismo, en esta nueva visión se ha establecido la importancia de desarrollar procesos de articulación de la micro y pequeña empresa con la mediana y gran empresa industrial, generando mayores economías de escala. También se planteó un papel muy importante de articulación de las demandas de desarrollo tecnológico mediante un enfoque de complejos productivos territoriales.

producción y de la industria nacional. La producción de alimentos está dirigida de manera prioritaria a la satisfacción de las necesidades de la población y fundamentalmente de los alimentos de la canasta familiar básica.

**Redistribución de la riqueza y excedentes y reducción de las desigualdades.** El nuevo modelo nacional productivo está orientado a lograr que los beneficios de las actividades económicas lleguen de forma efectiva al conjunto de los productores rurales y urbanos, y con preferencia a los pequeñas y medianos productores nacionales.

Asimismo, se busca lograr un desarrollo equilibrado del conjunto de las regiones del país, de tal modo que cada una de ellas pueda aprovechar sus ventajas productivas con relación a las otras regiones, lográndose, además, procesos importantes de complementariedad entre ellas<sup>20</sup>.

Los cinco pilares descritos se articulan con las ocho políticas del Plan Nacional de Desarrollo para la Bolivia Productiva, lo cual significa que cada pilar debe tomar en cuenta cada una de dichas políticas<sup>21</sup>.

## Plan Sectorial de Desarrollo Productivo

El “Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno”, de los ministerios de Desarrollo Productivo y Economía Plural y del Trabajo, Empleo y Previsión Social, apunta hacia el objetivo de desarrollar una economía plural: pública, mixta y privada-comunitaria, pero con fuerte presencia estatal, orientada a promover el desarrollo económico de todas las unidades productivas del país, con más y mejor empleo<sup>22</sup>.

En el marco del nuevo modelo de economía plural, se reconoce la organización económica comunitaria, que comprende los sistemas de producción fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos (Antezana, 2010).

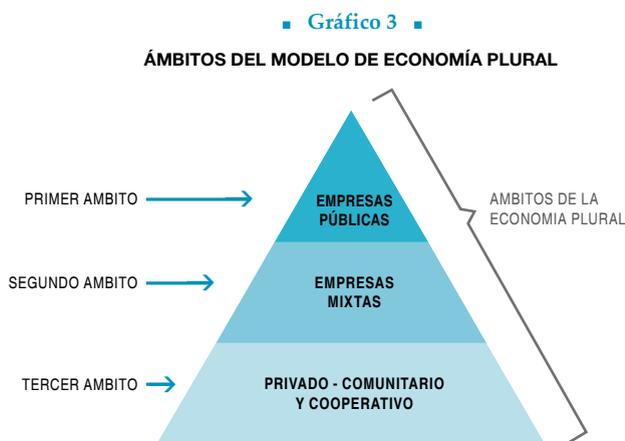
<sup>20</sup> En este sentido, se busca reorientar el conjunto del aparato productivo hacia la generación de riqueza y su redistribución. En este propósito, las empresas públicas estratégicas cumplen un objetivo sustantivo como es el de constituirse en núcleos dinamizadores de la economía en rubros estratégicos para el país, de tal modo que también puedan aportar al proceso redistributivo.

<sup>21</sup> Las ocho políticas del Plan Nacional de Desarrollo para la Bolivia Productiva son: políticas productivas selectivas, políticas comerciales estratégicas, política de seguridad alimentaria con soberanía, política de inversiones, política de financiamiento al sector productivo, política de innovación y desarrollo tecnológico, política de empleo y política de gestión ambiental

<sup>22</sup> El Plan Sectorial busca la transformación y el cambio integrado y diversificado de la matriz productiva, que tiene que ver con el cambio del actual patrón primario exportador excluyente a una nueva matriz basada en la industrialización de los recursos naturales para la agregación de valor, permitiendo la generación de excedentes, ingresos y el empleo digno para la mayoría de la población boliviana, inaugurando un nuevo patrón de acumulación de riqueza y su distribución.

Asimismo, se reconoce la organización de la economía privada, protegiendo la iniciativa privada que contribuya al desarrollo económico y social y que fortalezca la independencia económica del país, garantizando la libertad de empresa y el pleno ejercicio de las actividades empresariales en el marco de la ley, en el cual se inscriben, además de las grandes empresas privadas, las micro, pequeñas y medianas empresas.

Con la participación protagónica del Estado, el funcionamiento de este modelo considera tres ámbitos: empresas públicas, empresas mixtas (públicas-privadas) y ámbito privado-cooperativo-comunitario (véase gráfico3). Es en este tercer ámbito donde se reconoce, además de los emprendimientos comunitarios y cooperativos, la participación de la micro y pequeña empresa, como impulsores de procesos productivos y de servicios. Asimismo, se establece que el apoyo del Estado a estos emprendimientos se realizará a través de servicios financieros y no financieros.



**Fuente:** Ministerio de Planificación del Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, para el Vivir Bien*, documento borrador, agosto 2010.

La visión, metas y estrategia del plan sectorial se han definido de la siguiente manera:

### **Visión**

Al 2015, se ha creado más y mejor empleo digno, a través de la construcción de una nueva matriz productiva en el país, con el aporte de unidades productivas públicas, privadas, organizaciones comunitarias y cooperativas, que producen bienes y servicios para los mercados internos y externos con eficiencia y en armonía con la sociedad y la naturaleza.

### **Metas:**

1. Lograr el incremento de la cobertura de los derechos laborales, pasando de un 20% a un 50% de bolivianos y bolivianas con trabajo digno.
2. Combatir el desempleo abierto, llegando a una tasa de desempleo del 5,5% para el año 2015 y una tasa de subempleo por ingresos del 15%.
3. Incrementar en 10% el aporte de la producción manufacturera e industrial al PIB al año 2015.
4. Duplicar los volúmenes de producción de valor agregado en el país hasta el año 2015, con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria.
5. Recuperar el rol del Estado en la economía, articulando el nivel central con los niveles subnacionales autonómicos.

### **Estrategias:**

- Cambio del marco normativo para el desarrollo de unidades productivas, reconocimiento de los derechos laborales y revalorización del rol del trabajo en el sector.
- Impulso al tránsito progresivo del trabajo informal al trabajo protegido.
- Avanzar en la consolidación de la institucionalidad a través de la consolidación de servicios públicos de apoyo al sector empresarial para beneficio del conjunto de las unidades productivas del país.
- Recuperación del rol del Estado en la economía a través de la gestión y administración de empresas públicas estratégicas.
- Otorgar al Estado un rol promotor y protagónico en el desarrollo a través de la constitución y consolidación de agencias públicas de fomento al desarrollo productivo integral, mercado interno, exportaciones y turismo; y el fortalecimiento de las propias capacidades de los actores privados y comunitarios.
- Otorgar a la producción y al empleo la cualidad de constituirse en la forma sostenible y efectiva de erradicación de la pobreza extrema.

## 2.2. Normativa

### Constitución Política del Estado

En el marco de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), promulgada en febrero de 2009, se establece que la función del Estado en la economía consiste en participar directamente en ésta mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales, para promover la equidad económica y social e impulsar el desarrollo, evitando el control oligopólico de la economía.

En el artículo 318 de la nueva constitución, referido a la política económica, se establece que el Estado reconoce y priorizará el apoyo a la organización de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas productoras, urbanas y rurales. A su vez, el artículo 330, que trata sobre la política financiera, determina que el Estado, a través de su política financiera, priorizará la demanda de servicios financieros de los sectores de la micro y pequeña empresa, artesanía, comercio, servicios, organizaciones comunitarias y cooperativas de producción.

Por último, en el artículo 334, relacionado a las políticas sectoriales, se declara que las micro y pequeñas empresas, así como las organizaciones económicas campesinas y las organizaciones o asociaciones de pequeños productores, gozarán de preferencias en las compras del Estado<sup>23</sup>.

En líneas generales, según información obtenida del Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa, la nueva constitución pretende fomentar el acceso de las MYPE a la capacitación técnica, tecnología, mejoramiento de procesos productivos, créditos y apertura de mercados.

Adicionalmente, como parte de la base legal de apoyo al desarrollo de estas organizaciones productivas, se encuentra la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, así como están en planteamiento el proyecto de ley de la económica plural y social, el proyecto de ley de empresas comunitarias en Bolivia, el proyecto de ley de reconocimiento de las organizaciones

<sup>23</sup> En relación a este artículo, cabe un comentario: si bien se ubica en un mismo plano a las micro y pequeñas empresas (MYPE), así como a las organizaciones económicas campesinas y las organizaciones o asociaciones de pequeños productores, como agentes que gozarán de preferencias en las compras del Estado, no significa que sean beneficiarios homogéneos, ya que las MYPE están constituidas por pequeños empresarios que se desempeñan en el ámbito privado. En cambio, las organizaciones económicas campesinas y las organizaciones o asociaciones de pequeños productores, se ubican más en el ámbito comunitario, de acuerdo al nuevo modelo de economía plural. En todo caso, de las visitas efectuadas a las entidades del sector público, ambos tipos de beneficiarios se constituyen como prioritarios del apoyo gubernamental.

económicas campesinas (OECA), las modificaciones del Código de Comercio, el anteproyecto de ley de las micro y pequeñas empresas y la reglamentación para las compras estatales.

Por su importancia en relación a la presente consultoría, se analizará brevemente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, así como las tres últimas propuestas de normativas mencionadas en el párrafo anterior.

### ***Ley Marco de Autonomías y Descentralización***

A partir de julio de 2010 rige esta ley, que regula el nuevo rol y competencia del gobierno central, los gobiernos departamentales, regionales, indígenas y municipales que reconoce la nueva constitución, tanto en términos administrativos de las unidades territoriales definidas, como en aspectos vinculados al desarrollo productivo.

Entre las principales competencias para los distintos niveles del Estado, se mencionan:

#### ***Nivel central del Estado***

- Elaborar políticas y estrategias nacionales de desarrollo productivo con la generación de empleo digno en el marco del Plan General de Desarrollo.
- Formular políticas dirigidas a promover complejos productivos en todo el territorio nacional en base al modelo de economía plural.
- Establecer políticas dirigidas a buscar el acceso a mercados nacionales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas, entendiéndose éstas como micro, pequeña, mediana, gran empresa, industria, organizaciones económicas campesinas, asociaciones, organizaciones de pequeños productores urbanos y/o rurales, artesanos, organizaciones económico comunitarias y social cooperativas, precautelando el abastecimiento del mercado interno, promoviendo la asociatividad de las unidades productivas.
- Formular, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de industrialización de la producción en el Estado Plurinacional.
- Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas y su organización administrativa y empresarial.
- Regular el desarrollo de las unidades productivas y su organización administrativa y empresarial.
- Formular, gestionar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos sobre capacitación técnica y tecnológica en materia productiva.

- Elaborar políticas y normas para participar, fiscalizar y regular los mercados, velando por la calidad de los servicios y productos.
- Elaborar políticas orientadas a la protección de la industria nacional.
- Diseñar, normar, implementar y ejecutar la acreditación y certificación de calidad, metrología industrial y científica, y normalización técnica del sector industrial.
- Diseñar, normar, implementar y ejecutar la acreditación y certificación en el marco del comercio justo, economía solidaria y producción ecológica.
- Diseñar, implementar y ejecutar políticas para la aplicación de normas internacionales en el país.

### **Gobiernos departamentales**

- Promoción del desarrollo productivo con la generación de empleo digno en concordancia con el Plan General de Desarrollo Productivo.
- Promover complejos productivos en su jurisdicción en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo.
- Formulación de proyectos para el acceso a mercados departamentales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas.
- Promover en coordinación con el nivel central del Estado una institucionalidad para el financiamiento del desarrollo productivo a nivel departamental.
- Ejecutar políticas públicas a nivel departamental para elevar la productividad y competitividad del sector productivo en el marco de la economía plural y el plan de desarrollo productivo.
- Formular y promover planes, programas y proyectos de industrialización de la producción a nivel departamental.
- Formular, proponer y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de comercialización de la producción nacional a nivel departamental.
- Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial.
- Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos sobre capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel departamental.

### Gobiernos municipales

- Promover programas de infraestructura productiva con la generación de empleo digno en concordancia con el plan sectorial y el Plan General de Desarrollo Productivo.
- Promover complejos productivos en su jurisdicción, en base al modelo de economía plural en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo.
- Formular y ejecutar proyectos de infraestructura productiva para el acceso a mercados locales y promoción de compras estatales, en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas.
- Coordinar una institucionalidad para el financiamiento de la infraestructura productiva a nivel municipal.
- Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos de industrialización de la producción nacional, promoviendo la comercialización a nivel local.
- Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel municipal.
- Gobiernos indígena originario campesinos
- Fomento de la recuperación de saberes y tecnologías ancestrales, orientadas a transformación y valor agregado.
- Los gobiernos indígena originario campesinos resguardarán y registrarán sus derechos intelectuales colectivos.
- Los gobiernos indígena originarios campesinos en el ámbito de su jurisdicción podrán ejecutar las competencias municipales.
- Promover programas de infraestructura productiva con la generación de empleo digno en concordancia con el plan sectorial y el Plan General de Desarrollo Productivo.

### Compras estatales

De acuerdo al decreto supremo 0181 de 2009, las MYPE se favorecen de las compras por parte del Estado con márgenes de preferencia de 20% sobre el precio ofertado en las licitaciones. Para la operativización, se cuenta con una normativa destinada al registro y acreditación, así como a la certificación del costo bruto de producción y los bienes producidos en el país por las micro y pequeñas empresas, asociaciones de pequeños productores

urbanos y rurales, organizaciones económicas campesinas (OECA) y otras de características similares, que les permite su participación en las compras del Estado con dicha ventaja.

### **Modificaciones al Código de Comercio**

A partir de la nueva constitución política, surge la necesidad de adecuar el Código de Comercio a fin de cumplir con dos finalidades básicas:

- i) Tomar en cuenta expresamente como actos de comercio las actividades económicas de las pequeñas unidades productivas, las empresas comunitarias y las cooperativas (entendida como economía social comunitaria).
- ii) Fortalecer la actual situación jurídica de la actividad comercial en el marco del nuevo modelo económico plural.

La propuesta en sus diferentes secciones y artículos reconoce y protege el derecho de las formas de organización económica comunitaria y campesina en el ejercicio de sus actividades comerciales, en igualdad de condiciones con otras organizaciones económicas, así como dentro de los alcances del Código de Comercio, considerándose con capacidad para contratar y obligarse (Antezana, 2010)<sup>24</sup>.

### **Anteproyecto de ley de MYPE**

En julio de 2010 culminó la preparación del anteproyecto de ley de las micro y pequeñas empresas, elaborado por la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYOE)<sup>25</sup>, por medio del cual se busca potenciar, fortalecer y desarrollar de manera sustentable a este sector, a través de procesos de formalización, comercialización y aplicación de incentivos que permitan crear más fuentes de empleo digno en el país.

Si bien se establece que la elaboración de la propuesta comenzó en 2006, se conoce que desde el año 2000 ya existía un proyecto de ley de incentivos para la micro y pequeña empresa (Nisttahusz, 2002).

<sup>24</sup> El autor plantea varias interrogantes respecto de la posibilidad real de inserción al mercado, a la luz de la aplicación de normas híbridas, principalmente por la contrariedad que implica que las organizaciones económicas campesinas, en principio entidades sin fines de lucro, al tomarlas en cuenta en el Código de Comercio se supone que tienen que ejercer actividades vinculadas al comercio y por ende con derecho a lucro. Entre otras interrogantes y cuestionamientos que aborda el estudio, se destaca el hecho de que no tomar en cuenta a estas organizaciones dentro de las posibles figuras de sociedades comerciales, da entender que definitivamente aquellas no realizan actos de comercio "pero en el Libro I dice que sí realizan actos de comercio, que pueden disponer de los excedentes o utilidades".

<sup>25</sup> De acuerdo a la información proporcionada por el Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa, este despacho ha apoyado la socialización y validación de esta propuesta y la CONAMYPE ya ha remitido la versión socializada del proyecto a la Asamblea. Sin embargo, reconoce en primer lugar, que no existe pleno consenso de parte de los actores, principalmente los afiliados a las CADEPIA –quienes estarían preparando una propuesta de ley alternativa–, y en segundo lugar, que la propuesta aún requiere de algunos ajustes técnicos por parte del Viceministerio.

El anteproyecto en actual discusión establece normas de apoyo permanente a las MYPE, que contemplan tarifas preferenciales en servicios básicos, participación en políticas estatales, fomento para el acceso al financiamiento, capacitación y asistencia técnica, pago de patentes y régimen tributario, entre otras, esperándose que en la gestión 2011 se efectúe la promulgación de esta ley<sup>26</sup>.

Una de las recomendaciones del foro de las MYPE realizado en noviembre de 2010 fue que el anteproyecto de ley debe aún ser discutido y socializado entre los actores, lo que da una clara señal de que se trata todavía de una propuesta de normativa en discusión, cuyas acciones distan de concretarse a corto plazo y que, además, se espera que se vayan implementando de manera paulatina, una vez se reglamente la ley y se establezcan los instrumentos específicos.

A pesar de ello, se ha podido detectar que el proceso de construcción de la ley ha permitido acercar al diálogo a los diferentes actores públicos y privados, actualmente distanciados en la ejecución de acciones, en torno a un tema que es de interés, más allá de las divergencias y visiones distintas que puedan existir.

### **3. La institucionalidad de apoyo a las micro y pequeñas empresas**

#### **3.1. Institucionalidad pública**

##### **Gobierno central**

Según el mandato otorgado por la nueva constitución política<sup>27</sup> y la organización del poder ejecutivo, establecida en el decreto supremo 29894, la instancia responsable de la promoción y apoyo a las MYPE en Bolivia es el Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

<sup>26</sup> Esta propuesta ha sido debatida en noviembre de 2010, en un foro organizado de forma conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Productivo y el Proyecto Piloto de Productividad y Desarrollo dependiente de la Cámara Nacional de Industrias. En el estudio de Fernando Antezana se establece que este anteproyecto de ley otorga a las MYPE la misma protección y garantía que a las organizaciones económicas comunitarias y campesinas. Indica que una peculiaridad de la propuesta legislativa es que focaliza como destinatarios al sector artesanal en sus diversas áreas y formas de organización. Por tanto, según el proyecto de ley de MYPE están constituidas fundamentalmente por artesanos y artesanas. Adicionalmente, indica que el contenido de esta propuesta ya se encuentra establecido en el proyecto de ley 190/2007, bajo la denominación de Ley de Promoción y Desarrollo Artesanal.

<sup>27</sup> La Constitución Política del Estado vigente, en el marco de la política económica, otorga el mandato a Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y otros ministerios, para brindar a las unidades productivas, entre ellas la MYPE, el acceso a crédito, capacitación técnica, tecnología, mejoramiento de procesos productivos y apertura de mercados.

Los rubros productivos que se han priorizado para el apoyo son: i) cuero, ii) madera, iii) textiles, iv) alimentos, v) metalmecánica y vi) artesanías.

En el marco de sus atribuciones<sup>28</sup>, el Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa ha priorizado la ejecución de las siguientes acciones: i) desarrollo del mercado interno, ii) fomento del empleo a través de las exportaciones, iii) financiamiento para el desarrollo, iv) desarrollo de capacidades tecnológicas e innovación, v) desarrollo de capacidades empresariales y laborales; vi) provisión de insumos para el aparato productivo; vii) infraestructura productiva; viii) dignificación del trabajo y ix) marco normativo.

Para llevar adelante estas acciones de fortalecimiento de las unidades productivas, tanto las micro y pequeñas como las medianas y grandes empresas, el Estado cuenta con una institucionalidad compuesta por agencias estatales, que son entidades operadoras (desconcentradas y/o descentralizadas) que prestan servicios de acuerdo a las funciones asignadas, trabajando de manera prioritaria con las MYPE. Estas entidades se describen a continuación.

**Pro-Bolivia.** es una entidad pública desconcentrada<sup>29</sup>, dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, bajo la tuición del Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa.

Su misión es prestar servicios de desarrollo empresarial a las MYPE, asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales, organizaciones económicas campesinas (OECA) y otras de características similares, mediante programas y proyectos de capacitación, asistencia técnica, identificación, formulación y evaluación de planes de negocios y proyectos, así como su respectivo acompañamiento financiero.

Cuenta también con la atribución para el registro y la acreditación de las unidades productivas, a fin de que puedan acceder a los márgenes de preferencia que favorecen a las MYPE en las contrataciones estatales.

<sup>28</sup> Son atribuciones del Viceministerio de Micro y Pequeña Empresa la formalización de unidades productivas, integración vertical y horizontal, desarrollo de emprendimientos, acceso a las compras estatales, promoción de bienes y servicios, seguimiento a créditos con recursos del Estado, desarrollo empresarial, asociatividad y transferencia tecnológica. Asimismo, el objetivo estratégico de este Viceministerio es el fortalecimiento y desarrollo de la micro empresa a fin de convertirla progresivamente en pequeña y luego en mediana empresa.

<sup>29</sup> Una entidad desconcentrada, de acuerdo al decreto supremo 0304 del 16 de septiembre de 2009, es una entidad pública que forma parte de la estructura de un ministerio, con dependencia directa o funcional de éste. Está a cargo de una directora o director, designada (o) mediante resolución ministerial, con nivel jerárquico de jefe de unidad o de director, según las atribuciones que le sean delegadas. La ministra o ministro de la cartera correspondiente le delega atribuciones técnico-operativas. No tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio. La gestión administrativa y legal está a cargo del ministerio cabeza de sector y cuenta con un enlace administrativo y un enlace jurídico, dependientes de las direcciones generales de Asuntos Administrativos y de Asuntos Jurídicos, respectivamente, funcionando de acuerdo a la normativa del ministerio del cual dependen. Las unidades desconcentradas pueden administrar programas y proyectos.

Pro-Bolivia está dividida en tres unidades: Inversión, Capacitación, Registro y Acreditación. En materia de personal, cuenta con 20 técnicos (consultores por producto), además del director y los jefes de unidad. Debido a que no tuvo recursos suficientes al momento de su creación y en el primer año de funcionamiento (años 2008 y 2009), recién en 2010 contó con financiamiento para realizar sus actividades con mayor amplitud. Posee oficinas solo en la sede de gobierno.

Durante la gestión 2010 operó con recursos por un total equivalente a 1,4 millones de dólares, de los cuales 7% fue provisto por el Tesoro General de la Nación para el funcionamiento de la entidad y contraparte de proyectos; 38% provino de donaciones –entre ellas, de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)– para operaciones directas, correspondiendo el restante 45% a un fondo conjunto con el Ministerio de Trabajo, para un programa de apoyo a las personas con discapacidad. Para el año 2011 el presupuesto de la entidad alcanza a 18 millones de bolivianos (equivalente a 2,5 millones de dólares).

Adicionalmente, para la gestión 2011 dispone de un fondo de apoyo para MYPE con recursos de la Unión Europea, destinado a centros tecnológicos, complejos productivos y asistencia técnica a las MYPE, en coordinación con otras entidades, como el Viceministerio de Ciencias y Tecnología, municipios y universidades.

Los servicios de capacitación y asistencia técnica a las unidades productivas son gratuitos. Están reportadas 1.185 unidades productivas que recibieron capacitación en 2010, en temas relacionados con la formación de redes horizontales y verticales, buenas prácticas de manufactura, elaboración de planes de negocio, así como en materias específicas para los rubros de textiles y artesanía. En su mayor parte la capacitación la realizan los propios técnicos de Pro-Bolivia, subcontratando los servicios en muy pocas ocasiones.

Los servicios de elaboración de planes de negocios y proyectos tienen el objetivo de apoyar a las unidades productivas agrupadas en asociaciones, localizadas preferentemente en el área rural, en la búsqueda de financiamiento. En algunos casos, cuando el presupuesto de la entidad lo permite, transfiere recursos a fondo perdido a las unidades productivas, solo a aquellos proyectos que no estén en condiciones de pagar un crédito.

Estos recursos se destinan a la mejora de infraestructura y a la compra de equipo y maquinaria, a fin de elevar la calidad de los productos y aumentar la capacidad productiva de las asociaciones. Se han reportado 14 proyectos

de este tipo (entre implementados y en diseño final)<sup>30</sup>, que llegarían a 2.200 familias beneficiarias, además de otras cuatro iniciativas vinculadas al fortalecimiento de la capacidad de respuesta local para la ejecución de iniciativas del programa multisectorial Desnutrición Cero, para beneficiar a más de 500 familias.

El registro y la acreditación sirven para categorizar el tamaño de las unidades productivas, permitiéndoles a éstas beneficiarse de los servicios de capacitación y asistencia técnica, además de las compras estatales. El proceso, que no es gratuito, se realiza por medio de la presentación y verificación de documentos, además de una visita a la empresa. De acuerdo a la información proporcionada, a nivel nacional el número de entidades registradas alcanza a 514 unidades productivas y acreditadas, a 209 unidades. De éstas, 38% son microempresas, 30% pequeñas empresas, 15% medianas y 17% grandes empresas.

En la propuesta de trabajo de Pro-Bolivia también se hace referencia a los complejos productivos, aunque en esta materia solamente se ha llegado a realizar estudios, sin implementarse acciones concretas de inversión. Se adelantó, en todo caso, que el enfoque está dirigido a apoyar la constitución de empresas mixtas, en las que participen como accionistas las asociaciones y el Estado, que provean a las MYPE de materias primas e insumos nacionales, principalmente en los rubros de cueros, maderas y textiles.

En el impulso a la participación de las MYPE en las compras estatales Pro-Bolivia tiene vinculación con Promueve Bolivia, otra de las agencias dependientes del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Mientras Pro-Bolivia se encarga de la primera etapa del proceso, consistente en el registro y la acreditación, la otra se ocupa de la certificación de la producción nacional y del costo bruto de la producción. Ambos organismos no tienen mayor relación con otras entidades públicas que están fuera del ministerio del cual dependen<sup>31</sup>, a excepción del Ministerio de Trabajo, con el que coordinan la ejecución de un programa de apoyo a las personas con discapacidad.

Más allá del intercambio de información, tampoco tienen mayor articulación con entidades privadas de apoyo a las MYPE, como cámaras, organizaciones no gubernamentales y otras.

<sup>30</sup> Entre estos proyectos se incluyeron tres destinados a apoyar a las personas con discapacidad, en el marco de un programa conjunto con el Ministerio de Trabajo, por el orden de 6 millones de bolivianos (equivalentes a 850.000 dólares).

<sup>31</sup> Hubo la intención para que Pro-Bolivia brindase asistencia técnica a los beneficiarios de los créditos del Banco de Desarrollo Productivo (BDP); sin embargo, al tratarse de un número muy grande de beneficiarios, no existió la capacidad técnica y financiera para prestar los servicios.

Promueve Bolivia. Es una entidad pública desconcentrada, dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, cuya misión principal es la gestión de mercados internos y externos, en lo referido a información de mercados, organización de ferias nacionales e internacionales y misiones empresariales, registro de potenciales exportadores, apertura de mercados y promoción de productos.

Asimismo, tiene el objetivo de informar al productor y exportador sobre tópicos de comercio exterior, mediante la publicación de documentos y estadísticas especializadas, como también a través de servicios de capacitación y asistencia técnica en temas de comercio exterior y trámites de exportación.

**Promueve Bolivia** se constituyó a partir de lo que antes era el Centro de Promoción Bolivia (CEPROBOL). Se considera una entidad de primer piso, dado que sus actividades llegan de forma directa a los beneficiarios.

A partir de mediados de la gestión 2010, el presupuesto de la entidad depende exclusivamente del Tesoro General de la Nación, por un monto anual aproximado de 30.000 dólares. Antes recibió apoyo de la cooperación española y hasta el año 2009, de la Unión Europea, a través del Programa de Desarrollo del Comercio y Promoción de las Inversiones en Bolivia (PROCOIN).

La entidad cuenta con un director general y tres jefes de área (Promoción Comercial, Apoyo al Exportador y Área Administrativa); en total, trabajan 12 técnicos y este número puede ampliarse por medio de la contratación de consultores para actividades específicas según la disponibilidad de recursos de cooperación. Dispone de instalaciones solo en La Paz, y tiene en sus planes abrir oficinas en otras ciudades de Bolivia en 2011.

Una línea de trabajo importante de la institución es el fortalecimiento de las capacidades de exportación de las MYPE, por medio de acciones de formación en comercio exterior (elaboración de fichas técnicas de presentación de productos, inteligencia de mercados, logística, trámites de exportación, cómo participar en ferias, entre otras materias). Algunas capacitaciones son específicas, a través de expertos, cuya participación es coordinada y gestionada con los agregados comerciales de las embajadas de Bolivia en el exterior. Bajo esta modalidad considera haber llegado a unas 700 micro y pequeñas empresas durante el año 2010.

Mediante actividades de capacitación en aula en temas genéricos de exportación consiguió llegar a unas 1.800 empresas a nivel nacional en 2010. Otras intervenciones pueden ser a solicitud expresa de alguna asociación de productores, modalidad con la logra atender a unos 50 beneficiarios al año. También ha implementado un sistema de capacitación continua en aula, en asuntos de comercio exterior, un día a la semana, donde en promedio asisten

unas 30 MYPE. La mayoría de las capacitaciones las entregan los propios técnicos de la institución y son gratuitas para los beneficiarios. También existe a disposición de los exportadores el acceso a herramientas inteligentes como Trade Map, Product Map y Market Map, en el sitio web de la institución.

El área de promoción comercial coordina y gestiona la participación de los empresarios en ferias, a través de algunos convenios, entre ellos con PROCHILE, que le han permitido participar en varias ferias en el país vecino. Promueve Bolivia apoya en el contacto con los organizadores, en la gestión de preferencias y apoyo financiero por medio de otras entidades, así como en el diseño del material de difusión. El resto del costo de participación lo financia el interesado. Bajo este sistema, en promedio al año promueve la participación de los actores en unos 15 eventos, en cada uno de los cuales participan hasta 30 empresas, buscando que dicha participación sea equilibrada entre grandes, medianas y MYPE.

Promueve Bolivia efectúa la certificación de la producción nacional con el propósito de impulsar la participación de las MYPE en las contrataciones estatales, emitiendo el Certificado de Producción Nacional y el Certificado de Costo Bruto de Producción. Este último implica verificar la estructura de costos de un producto determinado que es objeto de la licitación. En promedio se atienden 15 solicitudes de certificación por mes.

En el área de comercio exterior se observa mayor coordinación con entidades privadas, como por ejemplo con el programa Al Invest, para definir la participación de sus asociados en ferias.

**Insumos Bolivia.** Es una entidad desconcentrada, bajo tuición y dependencia del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Sus principales funciones se enmarcan en la adquisición de materias primas e insumos estratégicos para el apoyo directo al desarrollo de las unidades productivas, articulación de la exportación de productos con valor agregado, comercialización y distribución de productos e insumos en el mercado interno.

Entre los objetivos estratégicos de la institución se destaca el fortalecimiento de las capacidades productivas de las organizaciones de productores comunales y asociativos a través del apoyo a la importación y provisión de insumos, materiales, equipos y maquinaria a precios razonables. Otro objetivo tiene relación con la regulación y control de precios de productos de la canasta familiar mediante la distribución y comercialización de insumos estratégicos.

Para la importación y provisión de insumos, materiales, equipos y maquinaria, la entidad utiliza el mecanismo de crédito, a una tasa anual de 4% y hasta dos años de plazo. Sus beneficiarios deben presentar un plan de

negocios, no tener deudas en el sistema financiero nacional, tampoco entrar en mora y entregar una boleta de garantía bancaria de 100% del valor del financiamiento. Entre los proyectos apoyados por la institución resalta uno que benefició a los productores de palmito del trópico de Cochabamba, así como otro relacionado a la implementación de centros textiles para confecciones en Riberalta, Beni.

En relación a la regulación y control de precios, Insumos Bolivia ofrece insumos importados “a precios justos”, como por ejemplo, fertilizantes, PVC, insumos para la industria del cuero, manteca para panificación, maíz para los avicultores, azúcar y cemento, entre otros productos.

También existen otras entidades que prestan diferentes servicios al empresariado, aunque no exclusivamente a las MYPE. Entre ellas se pueden citar las siguientes

El Servicio Nacional de Propiedad Intelectual (SENAPI) es una institución pública desconcentrada, creada en 1997, que depende del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, con competencia de alcance nacional. Tiene autonomía de gestión administrativa, legal y técnica. Su misión es administrar en forma desconcentrada e integral el régimen de la propiedad intelectual en todos sus componentes, mediante la observancia de los regímenes legales y buscando una efectiva protección de los derechos referidos a la propiedad industrial, al derecho de autor y derechos conexos.

El Instituto Boliviano de Metrología (IBMETRO) es responsable de la custodia y mantenimiento de los patrones nacionales de medición, de la trazabilidad de los mismos al Sistema Internacional de Unidades y la diseminación de la exactitud de esos patrones.

Entre los servicios que presta esta entidad figura la verificación de dispensadores de combustible líquido, verificación de dispensadores de gas natural vehicular (GNV), verificación y ajuste de medidores volumétricos y de flujo, determinaciones volumétricas de tanques y cisternas, inspecciones de balanzas y otro tipo de pruebas.

Adicionalmente, actúa como organismo de acreditación para prestar servicios independientes e imparciales de reconocimiento de competencias técnica para otros organismos.

El Servicio Nacional de Verificación de Exportaciones (SENAVEX), creado en 2008, es una entidad pública desconcentrada, bajo dependencia directa del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y con dependencia funcional del Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones. Tiene como atribución principal la emisión de documentos oficiales para la realización de exportaciones.

Es responsable de la emisión de los certificados de origen de las mercancías de exportación de acuerdo a la región destinataria de la exportación y dirige el Registro Único de Exportadores (RUEX), prestando asesoramiento a los exportadores en los trámites con certificación de origen. También es responsable de la verificación del cumplimiento de los requisitos y documentación previa a la emisión de certificados de origen, en el marco de los acuerdos de integración de los cuales Bolivia forma parte, con el fin de que los exportadores puedan beneficiarse de los mismos.

Por su parte, el Registro Único del Exportador es un requisito para todas las unidades productivas y/o comercializadoras que deseen dedicarse a la exportación. Básicamente consiste en la inscripción y habilitación de las unidades productivas y/o comercializadoras para la exportación, mediante la presentación de una serie de documentos exigidos.

**Banco de Desarrollo Productivo (BDP).** El Banco de Desarrollo Productivo Sociedad Anónima Mixta (BDP SAM) es una entidad de intermediación financiera de segundo piso, regulada por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero de Bolivia (ASFI).

Se halla bajo la tuición del Ministerio de Planificación del Desarrollo, y el Ministerio de Hacienda participa en sus juntas generales de accionistas, en representación de la República de Bolivia.

Tiene por objetivo intermediar fondos hacia entidades financieras privadas que cuenten con licencia de funcionamiento de la ASFI. Además, actúa como banco fiduciario, administra patrimonios autónomos, así como activos y componentes financieros. En el cuadro 11 se entrega un resumen de los principales productos y servicios ofrecidos por la entidad, destinados a favorecer a las MYPE.

■ Cuadro 11 ■

**PRODUCTOS Y SERVICIOS DEL BANCO DE DESARROLLO PRODUCTIVO PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS**

Sector económico	Total personal ocupado (TPO)
MYPE productiva	<p>Recursos disponibles para las instituciones crediticias intermediarias (ICI) habilitadas. Financiamiento de corto, mediano y largo plazo destinado a financiar actividades de la micro y pequeña empresa que realice actividades de producción, comercio y servicios asociados a la producción.</p> <p>Principalmente para créditos destinados a financiar activos fijos y/o capital de trabajo, necesarios para la ejecución de actividades productivas, de comercio y de servicios que forman parte del proceso productivo, desarrolladas por MYPE.</p> <p><b>Condiciones financieras:</b>  <b>Plazo:</b>                      hasta 5 años  <b>Tasa:</b>                      Se aplica una tasa denominada TRE (es una tasa de referencia del BCB para que las entidades financieras determinen sus tasas activas) más un margen fijo.  <b>Moneda:</b>                      bolivianos o dólares estadounidenses (según la disponibilidad del BDP).  <b>Monto:</b>                      nivel de endeudamiento del cliente, no mayor a US\$ 30.000.  <b>Servicio de deuda:</b>                      semestral a capital, trimestral para intereses.  <b>Aporte de BDP:</b>                      hasta 80% del proyecto o actividad, debiendo la ICI acreditar su aporte del 20% restante.</p>
Programa de Financiamiento Productivo - Crédito Productivo Individual	<p>Instrumento de financiamiento para actividades productivas desarrolladas por micro y pequeñas unidades productivas, de sectores generadores de ingreso y empleo como textiles, alimentos, cueros, madera, turismo, metalmecánica, cerámica, artesanía, materiales de construcción, orfebrería y otros rubros productivos, en las etapas de producción y transformación. Se excluye a los sectores estratégicos (hidrocarburos, minería y generación de energía).</p> <p>Se otorgan créditos a todos aquellos productores que hayan accedido o que tengan créditos vigentes de los programas del gobierno, siempre y cuando no estén en mora y demuestren tener una adecuada capacidad de pago.</p> <p><b>Tramos de financiamiento:</b>                      Montos hasta Bs 24.000 (emprendedores)                      Montos superiores a Bs 24.000 y hasta Bs 80.000 (micro y pequeñas unidades productivas).  <b>Condiciones financieras:</b>                      Tasa de interés: 6% fija anual al productor final.  <b>Plazo:</b>                      hasta 12 años.  <b>Período de gracia:</b>                      hasta 2 años.  <b>Entidades habilitadas:</b>                      Banco Unión S.A                      Banco Mercantil Santa Cruz S.A                      Prodem FFP S.A.</p>
Programa de Financiamiento Productivo - Crédito Productivo Asociativo	<p>Instrumento de financiamiento para actividades productivas desarrolladas por un grupo de productores con una estructura organizativa definida como: OECA, cooperativas, asociaciones y otras formas legales de organización, compuestas mayoritariamente por pequeños productores que están asociados.</p> <p>Se otorgan créditos a actividades productivas en las etapas de producción primaria, transformación con valor agregado, comercialización y turismo, de cualquier rubro productivo, excepto los estratégicos (hidrocarburos, minería y energía).</p> <p><b>Condiciones financieras:</b>  <b>Tasa de interés:</b>                      6% fija anual al productor final.  <b>Plazo:</b>                      hasta 12 años.  <b>Período de gracia:</b>                      hasta 2 años.  <b>Montos a financiar:</b>                      Bs 80.001 como monto mínimo hasta un máximo de Bs 4 millones.-  <b>Entidades habilitadas:</b>                      Banco Unión S.A                      Banco Mercantil Santa Cruz S.A.                      Prodem FFP</p>

El instrumento de financiamiento de apoyo a las MYPE más difundido es el Programa de Financiamiento Productivo (crédito individual y asociativo), a través del cual, a finales de 2009 se había desembolsado un monto de Bs 1.500 millones, equivalente a US\$ 214 millones. Adicionalmente, el banco cuenta con otros programas de financiamiento mediante fideicomisos para apoyar a las MYPE.

Junto al apoyo financiero de parte del sector público que entrega el BDP Sociedad Anónima Mixta, existe el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF), entidad pública que está en proceso de cierre progresivo, transfiriendo todas sus operaciones al Banco de Desarrollo Productivo. Actualmente maneja el Fondo de Maquicentros y Encadenamientos Productivos<sup>32</sup>, con recursos provenientes de la Unión Europea, a través de la banca privada<sup>33</sup>. Por medio de éste financia préstamos para capital de operaciones e inversión para ventas destinadas a las exportaciones y compras estatales, a una tasa de interés de 9,75%. Desde su creación en 2003, el FONDESIF ha desembolsado a las entidades administradoras aproximadamente 4 millones de dólares, alcanzando la cartera vigente, al cierre de 2010, un monto cercano a 2 millones de dólares, la mayor parte de los cuales fue destinada al sector industrial.

Por mandato del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, durante el período 2007-2009 el FONDESIF administró un Fondo para la Reconversión Productiva destinado a MYPE que comercializan ropa usada. Este fondo ya no está vigente.

El Fondo PROPYME es un fondo de garantía administrado por el Banco Unión, con recursos provenientes del Ministerio de Economía y Finanzas, destinado a cubrir hasta 50% de la garantía requerida por la MYPE para préstamos otorgados por otras entidades financieras.

## Gobiernos subnacionales

La ley de autonomías y descentralización vigente en Bolivia otorga a los gobiernos subnacionales –departamentales, regionales, indígenas y municipales reconocidos por la nueva constitución– diversas competencias en aspectos vinculados al desarrollo productivo.

<sup>32</sup> El Fondo para Maquicentros y Encadenamientos Productivos inicialmente estaba orientado al financiamiento de los sectores de confección de textiles, madera, cuero, joyería y orfebrería en oro, en el marco general de la Ley de Promoción Comercial Andina y de Erradicación de Droga (ATPDEA). El propósito era financiar maquinaria bajo un esquema de consorcios formados por las micro y pequeñas empresas. Posteriormente, su alcance fue ampliado a todos los sectores productivos exportadores de la micro, pequeña y mediana empresa, así como a la producción nacional destinada a las compras estatales.

<sup>33</sup> BISA Leasing y Fortaleza.

Operativamente se encuentran funcionando los gobiernos autónomos departamentales y los gobiernos autónomos municipales. Existen nueve gobiernos autónomos departamentales (antes prefecturas) y 317 gobiernos autónomos municipales.

Los gobiernos autónomos departamentales tienen secretarías o direcciones de Promoción Económica y Transformación Industrial, en tanto que algunos gobiernos municipales, principalmente los municipios correspondientes a las ciudades capitales, cuentan con oficialías mayores de Desarrollo Productivo. En la mayoría de los casos, los apoyos de estas entidades a las MYPE son desarticulados y de limitado alcance.

En el Departamento de La Paz, el Gobierno Autónomo Departamental está realizando actividades de apoyo al desarrollo productivo con foco en la implementación de proyectos productivos agropecuarios integrales en diversos rubros, destinados a favorecer a familias de productores en el área rural, que incluyen la ampliación de la producción agrícola, mejora del hato ganadero, asistencia técnica, transformación industrial y comercialización.

Por su parte, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, en su gestión 2010, puso a disposición de los micro, pequeños y medianos empresarios del municipio la Casa del Emprendedor, que ofrece cursos de capacitación empresarial y presta servicios de orientación a propietarios de unidades económicas en temas relacionados con formalización, posicionamiento, acceso a créditos e identificación de necesidades del mercado.

De acuerdo a la información recabada, el Gobierno Autónomo Departamental de Cochabamba, siguiendo la política de desarrollo del gobierno nacional, está buscando implementar una estrategia de desarrollo según el enfoque de complejos productivos territoriales, donde la región es el elemento que define las políticas de apoyo productivo del departamento y no tanto así los rubros o productos. En todo caso, la estrategia de desarrollo se encuentra en etapa de elaboración de estudios y tampoco existe una estrategia específica visible para las MYPE del sector manufacturero, más allá del apoyo a la participación en ferias comerciales de pequeños productores, actividad priorizada por la mayoría de los gobiernos autónomos municipales del departamento.

En el Departamento de Santa Cruz, los esfuerzos del gobierno autónomo departamental están dirigidos principalmente al apoyo del pequeño productor agropecuario, a través de diversas acciones desarrolladas por el Servicio Departamental Agropecuario (SEDAG) y el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT), ambos dependientes de la Secretaría de Desarrollo Productivo. Entre estas acciones se destaca la capacitación y la asistencia técnica gratuita a los agricultores en diversas materias relacionadas con su quehacer.

Adicionalmente, la Gobernación Departamental de Santa Cruz, en el marco del Proyecto de Apoyo al Desarrollo Industrial, tiene a su cargo la administración de un parque industrial donde funcionan más de 500 empresas. En la actualidad dicho recinto está en una fase de consolidación a través de un proceso de saneamiento y recuperación, reversión de terrenos industriales, a objeto de realizar su reordenamiento sobre la base del modelo de clusters. Además, el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz es parte del consorcio del programa Al Invest.

Por su parte, el Gobierno Municipal de Santa Cruz está trabajando con un enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL)<sup>34</sup>. Entre las principales acciones en apoyo a las MYPE figuran el incentivo a la creación de empresas mediante el fomento al fortalecimiento organizativo y formalización de empresas, contratación a MYPE, servicios empresariales no financieros, capacitación en oficios y participación en ferias, entre otros<sup>35</sup>.

### 3.2. Institucionalidad privada

Para efectos de este trabajo, la institucionalidad privada de apoyo a las micro y pequeñas empresas está compuesta por instituciones sin fines de lucro (ISFL), en sus diversas formas<sup>36</sup>, que se encargan de operativizar el apoyo a las MYPE por medio de programas y proyectos, principalmente con recursos de la cooperación internacional. Existen también algunas agencias de cooperación que de forma directa llevan adelante proyectos y programas de apoyo al sector.

No existe información actualizada y precisa acerca de cuántas entidades sin fines de lucro están trabajando en el apoyo a las MYPE. Una estadística del INE estableció que en 2001 existían 461 ONG, de las cuales 2,7% (aproximadamente unas 15 entidades) indicó trabajar de forma directa en temas de la pequeña industria y artesanía. Una encuesta más reciente elaborada por el INE en 2008 sobre las instituciones sin fines de lucro determinó que en Bolivia podrían existir más de 2.000 entidades, aunque solo 1.275 instituciones proporcionaron información a la encuesta.

<sup>34</sup> Con el propósito de generar mayor bienestar en la población mediante la dinamización de la economía local, el enfoque DEL busca mejorar la economía local y la calidad de vida de los habitantes de un territorio municipal. Apunta a la utilización óptima del potencial del territorio a partir de la movilización y organización de la población económicamente activa. Considera a los vecinos como el principal potencial económico, social y de mercado de los distritos municipales.

<sup>35</sup> En 2011, el presupuesto del Gobierno Municipal de Santa Cruz para las diferentes acciones de apoyo a las MYPE alcanza a 110.000 dólares.

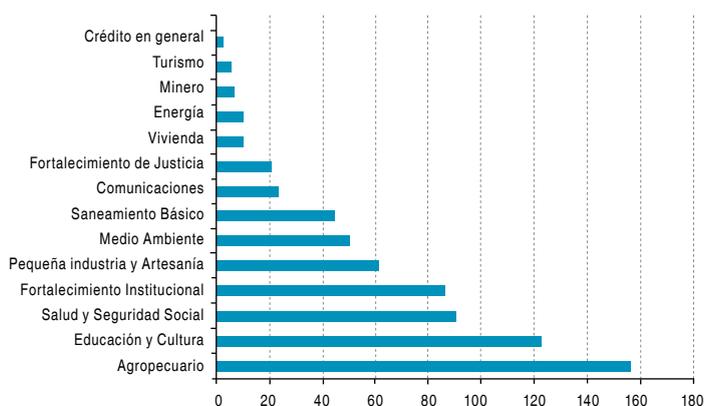
<sup>36</sup> Entre otras formas, las instituciones sin fines de lucro pueden ser fundaciones, organismos no gubernamentales (ONGs), organizaciones sociales, instituciones educativas y de investigación, colegios de profesionales, cámaras, federaciones y asociaciones.

Los resultados de dicho trabajo únicamente hacen mención a las actividades generales que realizan estas entidades, según el Clasificador Internacional de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (CIOSFL), donde no es posible especificar cuántas trabajan de manera concreta con las MYPE. En todo caso, de ese total unas 206 entidades estarían trabajando en temas de desarrollo y otras 309, pertenecientes a asociaciones empresariales, profesionales y sindicatos por la naturaleza de su actividad general, se asume de muchas de ellas que están trabajando con las MYPE.

Por su lado, el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, como entidad responsable de la matriculación de las organizaciones sin fines de lucro, maneja un registro más reducido, que alcanza a un poco más de 330 instituciones, la mayor parte de las cuales realiza actividades en más de un sector. De este registro, unas 61 entidades declaran trabajar en el sector de la pequeña industria, como se aprecia en el gráfico 4.

■ Gráfico 4 ■

#### PRESENCIA DE ONG SEGÚN SECTORES



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Listado de ONG Vigente, 2010.

Si bien las cifras no coinciden, es evidente que en el país existen varias instituciones sin fines de lucro, por lo general con apoyo de la cooperación internacional. La amplitud y variedad de sus acciones no permiten, por su magnitud, efectuar un relevamiento de todas y menos estimar el volumen total de recursos que se movilizan por medio de ellas. Sin embargo, de un análisis de tres proyectos importantes, cuyas características se describen más adelante, se calcula que reúnen un presupuesto conjunto que podría estar en el orden de 3 millones de dólares anuales.

Como ya se adelantara, debido a su importancia en cuanto al alcance geográfico –ya que intervienen en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que aglutinan a más de 77% de las MYPE en Bolivia–, así como por los actores con los que trabajan y la representación a la que pertenecen, entre los principales proyectos que la consultoría ha recabado información se encuentran el Programa Al Invest IV de apoyo a la internacionalización de las pymes, el Proyecto Piloto de Productividad y Desarrollo (PPD) y el Proyecto de Productividad y Competitividad-Bolivia (PC-B).

Posteriormente, se proporciona información de dos instancias que aglutinan a entidades privadas de financiamiento especializadas en MYPE. Se trata de la Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Micro Finanzas (ASOFIN) y la Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (FINRURAL), además de información de referencia sobre otras iniciativas generadas a través de la institucionalidad privada.

**Programa Al Invest IV.** Es una iniciativa de apoyo a la internacionalización de las micro, pequeñas y medianas empresas, de parte de la Comisión Europea, con un alcance a la región latinoamericana<sup>37</sup>, que se encuentra en su cuarta fase, por el período 2009-2012.

El Programa está presente en Bolivia recién en esta cuarta fase, con un alcance geográfico que abarca el eje troncal (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz). Opera a través de un consorcio de entidades encabezado por la Cámara de Industria y Comercio (CAINCO) de Santa Cruz, que a su vez se constituye en la unidad ejecutora del programa para la región andina<sup>38</sup>, realizando tareas de coordinación, ejecución y supervisión de las actividades.

En la región andina el programa se denomina “Modelo de articulación institucional para la internacionalización de las pymes de la región andina”. Tiene presencia en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con un costo total de 13,75 millones de euros.

En Bolivia, son parte del consorcio la Cámara Nacional de Industrias (CNI), la Cámara Nacional de Comercio (CNC), la Cámara Departamental de Industrias de Cochabamba, la Cámara de Comercio y Servicios de Cochabamba, la Cámara de Exportadores (CADEX) de Santa Cruz y la

<sup>37</sup> La región latinoamericana comprende América Central-Cuba-México, la región andina y Mercosur Chile y Venezuela.

<sup>38</sup> La región andina comprende a Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador. En los diversos países el programa se ejecuta de forma similar.

Gobernación del Departamento de Santa Cruz<sup>39</sup>. Cada entidad asociada se constituye en ejecutora del programa y realiza su trabajo en forma desconcentrada, bajo la coordinación de la unidad ejecutora.

El enfoque de trabajo de Al Invest es brindar servicios integrales para MYPE a través de la conformación de núcleos empresariales a partir de rubros. Un núcleo empresarial es la reunión de un grupo de empresas de un mismo rubro y tamaño; es decir, empresas homogéneas y con las mismas necesidades o problemas, que realizan actividades en conjunto para alcanzar objetivos comunes y permanentes, orientados al desarrollo de la competitividad de todos sus integrantes.

Su funcionamiento está bajo la conducción de un consejero, que colabora en el desarrollo y la organización de las reuniones, utilizando una herramienta denominada “meta plan”, con un enfoque de asesoría grupal, que permite identificar las dificultades, priorizarlas en conjunto con los empresarios y buscar una solución común, alentando todos los procesos de asociatividad que puedan surgir entre las empresas<sup>40</sup>.

Se considera que los núcleos empresariales son una herramienta dinámica de llegada al empresario, que resuelve sus problemas de forma integral, otorgándole beneficios como capacitaciones, asistencias técnicas, participación en ruedas de negocios y en ferias locales e internacionales, además de fortalecer el sector al que la empresa pertenece.

A fines de 2010, en Bolivia se habían conformado 79 núcleos empresariales de distintos rubros (cuero, textiles, metalmecánica, madera, alimentos y joyería), agrupando a más de 1.180 MYPE.

En general, las actividades promovidas por el programa (capacitación, asistencia técnica y participación en ferias y ruedas de negocios) están orientadas de acuerdo a la preferencia de los actores del núcleo, quienes son los que eligen en qué participar. Existen diversos componentes de capacitación y asistencia técnica con los cuales trabajan; por ejemplo, diseño de productos, comercialización y promoción de productos, normalización, competencias laborales, buenas prácticas y gestión ambiental, entre otros.

<sup>39</sup> Una característica del programa Al Invest es que cuenta con socios estratégicos europeos, como Sequa de Alemania, la Cámara Económica de Austria, la Cámara Oficial de Industria y Navegación de Almería, entre varios otros, que efectúan transferencia de conocimientos a los pares nacionales.

<sup>40</sup> Si bien entre los objetivos de los núcleos empresariales se busca que se lleven a cabo actividades que benefician al conjunto de empresas, como por ejemplo, lograr ahorros en la compra de materias primas o participar en los mercados de forma asociada, en la práctica han tenido muy pocas experiencias, debido a que las MIPYME no siempre tienen la actitud apropiada para comprometerse a este tipo de acciones conjuntas.

Entre las actividades desarrolladas durante la gestión 2010 destacan:

- i) Encuentro de negociación con una misión comercial de Paraguay que visitó Bolivia con el interés de comprar productos alimenticios para supermercados;
- ii) Participación de cinco pymes bolivianas en PerúModa 2010, generando intenciones de negocios por 327.000 dólares;
- iii) En la Cámara Departamental de Industria de Cochabamba se llevaron a cabo jornadas de actualización para pymes en materia de registros y certificaciones;
- iv) Curso teórico práctico de mejora en el acabado de productos de marroquinería, que contó con la participación de los integrantes del núcleo de marroquinería formado en la Cámara Nacional de Comercio (CNC);
- v) Núcleos de chocolatería y alimentos de CAINCO se capacitaron en estructura de costos para sus negocios;
- vi) Cuarenta emprendedoras que conforman el núcleo empresarial textil de la Cámara Nacional de Comercio participaron en la Feria Internacional del Textil, FITEX 2010, en La Paz, logrando intenciones de negocios por 366.000 euros.

La capacitación y la asistencia técnica se realizan tanto de forma directa por los propios técnicos del programa, como también subcontratando los servicios a empresas consultoras o consultores independientes, según el caso.

En general, el aporte de las entidades asociadas a Al Invest es de 20%, en tanto que 80% es cubierto con recursos de la cooperación europea. Asimismo, como política del programa, las MYPE beneficiarias también cancelan un pago equivalente a 30% al momento de recibir la capacitación.

En el caso de la Cámara Nacional de Industrias (CNI) como socio y operador de Al Invest IV en La Paz, su presupuesto para 2011 se acerca a 290.000 euros. La entidad tiene previsto que partir de 2011 las cancelaciones que efectúan los participantes del programa se constituyan en aportes para convertirlos en socios de la Cámara, a fin de que puedan recibir todos los beneficios.

Las MIPYME del programa ejecutado por la CNI han ido aumentando en el tiempo, desde 160 iniciales a 250 empresas en la actualidad, de La Paz y el Alto, algunas de las cuales reciben apoyo en la formalización, ya que cerca de la mitad aún tiene pendientes trámites para formalizarse completamente.

La CNI tiene conformados 18 núcleos empresariales en diversos rubros, en algunos casos hasta dos núcleos en cada uno de ellos<sup>41</sup>. Con infraestructura propia para brindar la capacitación, como personal involucrado en el programa cuentan con tres consejeros de núcleos empresariales y un asistente contable.

<sup>41</sup> Textiles, madera, joyería, alimentos, artesanía, turismo y tecnologías de información. Cada núcleo está conformado por entre 13 y 14 MIPYME, en promedio.

Adicionalmente, la Cámara Nacional de Industrias tiene algunas iniciativas propias de capacitación a las MYPE a las que ocasionalmente recurre, haciendo que los núcleos formados por Al Invest puedan beneficiarse de ellas; por ejemplo, la CNI es operador de un programa de capacitación del cual se benefician 20 MYPE del sector madera, con asistencia técnica en planta en temas de acabado, planificación de la producción, secado, tendencias de diseño, entre otros temas, financiado por el Proyecto de Competitividad Bolivia (PC-B) que opera con recursos de USAID (United States Agency for International Development).

En cuanto a una autoevaluación de los resultados alcanzados, la CNI, como operador de Al Invest, considera que en lo que va de los dos años ejecutados (2009 y 2010) ha tenido una ejecución presupuestaria cercana a 90% y un cumplimiento de indicadores de 100%.

Respecto a su coordinación con otros programas y proyectos, Al Invest se coordina con algunos de ellos, como el Proyecto de Competitividad Bolivia (PC- Bolivia)<sup>42</sup>, en ámbitos como la facilitación de capacitadores para los cursos de capacitación y el apoyo económico para la participación en ferias. Lo mismo ocurre con el Proyecto Piloto de Productividad y Desarrollo (PPD), también de la CNI, para evitar duplicidades, ya que tienen actividades similares, principalmente en lo que se refiere a los beneficiarios.

**Proyecto Piloto de Productividad y Desarrollo (PPD).** Es una iniciativa ejecutada por la Cámara Nacional de Industrias (CNI) con recursos de la cooperación danesa. Su objetivo es mejorar la productividad y competitividad de las MYPE de los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz.

El proyecto tuvo una primera fase, desde principios de 2009 hasta enero de 2011, que funcionó con recursos por alrededor de 200.000 dólares anuales. En esa primera etapa trabajó en los componentes que se describen a continuación:

- i) El primero de ellos, denominado “plataformas”, se orientó a promover el diálogo entre MYPE, buscando el intercambio de experiencias y la coordinación de iniciativas entre los diferentes actores.
- ii) El segundo componente, “cultura de negocios”, tuvo el propósito de fortalecer a los gremios que representan a las MYPE, en este caso las cámaras departamentales de la pequeña industria y artesanía (CADEPIA), tanto en Cochabamba y Santa Cruz. Éstas son instancias afiliadas a las cámaras departamentales de industria de dichos departamentos y, por ende, a la Cámara Nacional de Industrias (CNI)<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Anteriormente conocido como el proyecto Bolivia Competitiva en Comercio y Negocios (BCCN)

<sup>43</sup> Las CADEPIA tienen una antigüedad de más de 25 años.

- iii) El tercer componente, llamado “negocio a negocio”, persiguió el objetivo de promover negocios entre las MYPE y las empresas medianas y grandes, por medio de la participación en ferias y encuentros empresariales.
- iv) Un cuarto componente estuvo referido a otorgar apoyo financiero a las MYPE.
- iv) El quinto componente se relacionó con estudios y diagnósticos vinculados a fortalecer el resto de los componentes.

Después de haber evaluado positivamente la etapa piloto, entre 2011 y 2013 se realizará una segunda fase del proyecto, durante la cual se priorizará la ejecución de los tres primeros componentes. El esquema general de financiamiento es de 70/30, donde 70% está financiado por la cooperación y 30%, por la CNI. Son aportes de la contraparte las instalaciones y servicios de comunicación que tanto la CNI, las cámaras departamentales y las CADEPIA ponen a disposición del proyecto. Para esta segunda etapa se contará con recursos del orden de 400.000 dólares por año.

El grupo meta de beneficiarios son las MYPE productivas asociadas a las CADEPIA de Cochabamba y Santa Cruz<sup>44</sup>, vinculadas a los rubros de madera, textiles, metalmecánica, alimentos, artesanías, cueros y joyería.

El proyecto opera también con los beneficiarios bajo un esquema de contrapartes, diferenciado por componente; por ejemplo, en materia de capacitación y asistencia técnica la relación es 80/20, en participación en ferias la relación es 50/50.

Si bien el mayor esfuerzo del PPD está destinado a la apertura de mercados de las MYPE, ha creado un servicio integral de apoyo a éstas mediante las CADEPIA, denominado AFINAN, que consiste en brindarles un asesoramiento financiero y técnico “negocio a negocio”, a través del cual también se fortalecen las propias CADEPIA en cuanto a su organización y representación. En este servicio integral, 50% del esfuerzo está dedicado a la apertura de mercados, 25% a la asistencia técnica y otro 25% a la asesoría financiera.

El proyecto está orientado a desarrollar encadenamientos productivos, bajo el enfoque de alianzas productivas y sociales<sup>45</sup>. En su fase piloto ha logrado unas 40 experiencias en este sentido, proceso que ha requerido la

<sup>44</sup> Aproximadamente, cada CADEPIA cuenta con entre 250 y 300 socios activos.

<sup>45</sup> A través de las alianzas productivas se busca propiciar oportunidades de negocios entre las grandes y medianas empresas con las MYPE, por ejemplo, en la provisión de ciertos insumos, partes o materia prima. Las alianzas sociales implican que las empresas grandes y medianas deben asumir, adicionalmente, un rol de tipo “social empresarial” en su relación de negocios con las MYPE, lo que muchas veces implica una transferencia de conocimientos y de tecnología hacia las empresas de menor tamaño, incluyendo las oportunidades de mercado.

participación en ruedas de negocios y ferias a la inversa<sup>46</sup>. Es en este ámbito donde se ponen en evidencia las limitaciones de las MYPE y donde el programa busca atenderlas para que los negocios se concreten.

Entre dichas limitaciones, la más común es la relativa al financiamiento, pues muchas veces las MYPE no cumplen con todos los requisitos exigidos por la entidad financiera. Para ello, a través del AFINAN, se les otorga un crédito puente hasta que se haga efectivo el crédito de la entidad financiera. Doce son hasta ahora los beneficiarios de estos préstamos, con una cartera que alcanza a 120.000 dólares para capital de operaciones, a fin de que no se pierdan oportunidades de negocios. Durante la fase piloto se entregaron en total unos 40 financiamientos de este tipo. Los recursos son un fondo rotatorio constituido en la Fundación para el Desarrollo Productivo y Financiero (PROFIN), entidad financiera de segundo piso apoyada por la cooperación internacional.

En otros componentes, la participación de los beneficiarios, como es el caso de los asociados a las CADEPIA, alcanza a 30%. En aquellos componentes más directos como los de asistencia técnica, la participación es variable y depende del interés de cada empresa en función del tema. En cada curso de capacitación participan en promedio entre 15 y 20 empresas<sup>47</sup>. Cuando se trata de participación en ferias el interés de los asociados crece, aunque muchas veces se ve limitado por la contraparte que tienen que comprometer para su participación.

El proyecto se coordina con Al Invest en temas vinculados con la exportación de las MYPE y la capacitación con expertos internacionales, así como con iniciativas ligadas a la Cámara Nacional de Industrias<sup>48</sup>. En ciertos casos el nivel de coordinación con algunas entidades puede alcanzar el apalancamiento de recursos, como por ejemplo para participar en ferias<sup>49</sup>. El PPD también tiene vinculación con el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, principalmente en lo que se refiere a temas de diálogo y discusión sobre propuestas generales de apoyo a las MYPE<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Las ferias a la inversa son instancias de promoción comercial organizadas por la(s) entidad(es) interesada(s) en la compra de bienes o servicios. Por ejemplo, un gobierno municipal realiza una feria a la inversa en un determinado recinto para presentar su demanda de bienes y servicios, y a ella acuden potenciales oferentes.

<sup>47</sup> Para la capacitación y/o asistencia técnica, se prioriza la demanda conjunta de los actores, la cual se identifica por medio de talleres. Son ellos los que establecen el tema y participan también en la elección del experto, debido a que cancelan parte del costo de la actividad.

<sup>48</sup> Como el Centro de Promoción de Tecnología Sostenible (CPTS), para temas de producción más limpia para MYPE vinculadas al rubro de cueros.

<sup>49</sup> Sin embargo, dicho apalancamiento no tiene la intención de eliminar la contraparte del beneficiario

<sup>50</sup> En ese sentido, a finales del año pasado organizaron en forma conjunta con dicho Ministerio para la discusión de la ley de fomento a la MYPE.

El personal del proyecto comprende a un gerente, un asistente administrativo y un oficial de coordinación. Asimismo, cuenta con un oficial de enlace y un oficial de negocios en cada una de las CADEPIA (Cochabamba y Santa Cruz); este último es el que brinda apoyo técnico a las MYPE para la elaboración de los planes de negocios y en aspectos financieros.

En cuanto a sus resultados, el proyecto considera que en el componente plataformas logró alcanzar 100% de las metas previstas. En el componente de asistencia técnica, por asuntos de contraparte de los beneficiarios y la competencia de otras entidades, se cumplió 70% de las metas y en el tema financiero, 80% de lo previsto. De forma global, tomando en cuenta todos sus componentes, el proyecto considera haber llegado a 30% de los asociados a las CADEPIA.

Proyecto de Productividad y Competitividad-Bolivia (PC-B). Es una iniciativa financiada por USAID, que se desarrolla sobre las bases de un proyecto anterior, denominado Bolivia Competitiva en Comercio y Negocios (BCCN), que tenía el objetivo de promover la competitividad y las exportaciones de las empresas productivas<sup>51</sup>.

El PC-B tiene como misión apoyar a micro, pequeñas y medianas empresas vinculadas a cadenas productivas, entendiendo por estas últimas grupos de empresas que se articulan para aprovechar oportunidades de mercado. Las actividades del proyecto se desarrollan en las regiones urbanas y periurbanas de las ciudades de La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba, aunque actores de otras regiones y ciudades del país también pueden recibir apoyo.

También son parte de los beneficiarios asociaciones de productores, siempre que estén ligados a los sectores de transformación de los rubros de textiles y confecciones, manufacturas de madera, alimentos procesados, artesanías y bio-productos.

El modelo aplicado por el proyecto es flexible, en el sentido de que en algunos casos puede haber una empresa de mayor tamaño que se constituye en la que “jala” al resto y otros donde solamente existen MYPE que se articulan para acceder a determinado mercado de exportación.

El PC-B tiene una duración de cuatro años, contados a partir de octubre de 2009. Por falta de un acuerdo entre gobiernos (Bolivia y Estados Unidos), se constituye en una iniciativa unilateral, administrada de forma autónoma por

<sup>51</sup> Este proyecto es un componente del programa “Crecimiento Económico Sostenido y Medio Ambiente”, financiado por USAID, que tiene como objetivo lograr ingresos sostenibles y mejorados a través de la promoción de negocios basados en recursos naturales y oportunidades productivas, el cual agrupa a otras iniciativas como un proyecto integrado de seguridad alimentaria, un proyecto de desarrollo integrado y de conservación en la Amazonía Boliviana, entre otros, con un presupuesto para el año 2010 de 16,4 millones de dólares.

la consultora Chemonics. Excepto por uno de los componentes, relativo al financiamiento de planes de negocios, el proyecto opera como una instancia de segundo piso, que a 2011 cuenta con un equipo de 18 personas y 11 entidades de servicios contratadas que prestan diferentes servicios a las MYPE, por medio de las cuales se atiende a los beneficiarios, Estas entidades proponen a los beneficiarios, quienes comprometen 30% de contraparte.

Los objetivos del proyecto son:

- i) Elevar la productividad y competitividad, por medio de procesos de capacitación y asistencia técnica, según demanda, así como programas de inserción laboral de jóvenes para las MIPYME.
- ii) Fortalecimiento de la plataforma de servicios, ya que al subcontratar los servicios se pretende que al final del proyecto se consolide una instancia de servicios locales en funcionamiento que trabaje con las MIPYME.
- iii) Incremento de las oportunidades de mercado, por medio de la organización de ferias, misiones comerciales, ruedas de negocios y ferias a la inversa.
- iv) Creación de empresas, por medio del financiamiento de planes de negocio a través de un capital semilla.

Un 30% de los recursos está destinado a la labor comercial, que significa la organización de ferias y otros eventos de promoción, y 70% a aspectos vinculados al fortalecimiento del aparato productivo (capacitación, asistencia técnica, financiamiento de planes de negocios).

El financiamiento de planes de negocios apoya la creación de empresas, mediante un capital semilla destinado principalmente a la compra de maquinaria. Se financian planes de negocios en tres categorías: la primera hasta 10.000 dólares, donde se exige una contraparte de 50%; la segunda, entre 10.000 y 57.000 dólares, donde la contraparte se eleva hasta 60%, y la tercera entre 57.000 y hasta 142.000 dólares, en la cual la contraparte sube hasta 67%.

El proyecto estima haber llegado a unos 150 beneficiarios en términos de los componentes de ferias comerciales y asistencia técnica. Hasta junio de 2011 tiene previsto financiar hasta 17 planes de negocios para nuevas empresas, mayormente bajo la categoría hasta 10.000 dólares.

Entre las entidades con las que se coordina figura Al Invest, ejecutado a través de la CNI, con el cual complementa esfuerzos en algunas actividades de capacitación y participación en ferias, aprovechando los núcleos empresariales que dicho programa conforma y donde el PC-B actúa en calidad de financiador. También la CNI opera un componente de capacitación a un grupo de MYPE del sector de maderas.

Como referencia del orden de magnitud de recursos que transfiere a sus operadores de servicios, el monto a un operador de tamaño importante alcanza a 100.000 dólares anuales.

**ASOFIN y FINRURAL.** Entre las instituciones de financiamiento privadas que otorgan microcrédito sobresale la Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Micro Finanzas (ASOFIN), que aglutina a entidades financieras consideradas como especialistas en microfinanzas. Son parte de esta asociación: Agro Capital, Banco FIE, Banco Solidario, Banco Los Andes, Fassil, Ecofuturo, Fortaleza AFP y PRODEM, supervisados por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI).

El destino de su cartera al año 2007, por un total equivalente a 921 millones de dólares, se detalla en el cuadro 12, donde destacan los sectores de servicios y de transporte, así como el sector comercial.

■ Cuadro 12 ■

**ASOFIN: DESTINO CARTERA, 2007**  
(En porcentajes)

Sector	Participación
Producción agropecuaria	5,13
Otra producción	13,86
Comercio	34,85
Servicios y Transporte	39,78
Asalariados	5,08
Otros	1,31
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fuente: Unidad de Productividad y Competitividad, *Estrategia de Desarrollo Industrial*, Programa Innovación en Complejos Productivos, La Paz, Bolivia, 2008.

A febrero de 2011, la cartera de ASOFIN alcanzó a cerca de 1.961 millones de dólares, llegando a un número de clientes que sobrepasó el medio millar, con una morosidad de 1,12% y un rendimiento promedio de 19,73%.

Otra entidad que resalta en el financiamiento a las MYPE es la Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (FINRURAL), que tiene como socios a instituciones dedicadas al otorgamiento de créditos para el desarrollo rural, aunque en algunos casos ha entregado apoyo a actores urbanos. Las instituciones afiliadas a FINRURAL son: ANED, Crecer, Funbodem, Pro Mujer, Idepro, Diaconia, Impro, Emprender, FSR Sartawi, Foncresol, Cidre, Fubode y Fondeco.

Estas entidades financieras, que destinan su cartera crediticia a distintos sectores de la economía, en 2007 transfirieron un total equivalente a 136 millones de dólares. Según se puede apreciar en el cuadro 13, el sector de destino de la cartera con mayor participación es el comercio, con 36,79%, seguido del sector de producción, con una participación de 18,18%.

A febrero de 2011, la cartera global de FINRURAL alcanzó a aproximadamente 223 millones de dólares, llegando a más de 380 mil prestatarios, con una mora de 1,7% y un rendimiento promedio de 27,64%.

### ■ Cuadro 13 ■

**FINRURAL: DESTINO DE CARTERA, DICIEMBRE 2007**  
(En porcentajes)

Sector	Participación
Agropecuario	16,99
Producción	18,18
Comercio	36,79
Servicios	13,36
Vivienda	10,02
Consumo	0,89
Otros	3,77
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fuente: Unidad de Productividad y Competitividad, *Estrategia de Desarrollo Industrial*, Programa Innovación en Complejos Productivos, La Paz, Bolivia, 2008.

**Otras iniciativas privadas.** Entre otras iniciativas se destaca Swisscontact, que cuenta con varios proyectos de apoyo a las MIPYME, relacionados con la formación, capacitación y fomento mediante el mejoramiento de las posibilidades de ahorro y financiamiento de las empresas.

También figura el Programa de Negocios Inclusivos para Micro y Pequeños Productores, financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Servicio Holandés para el Desarrollo (SNV). Los negocios inclusivos son iniciativas empresariales privadas que buscan incorporar a su cadena de valor a actores productivos de bajos ingresos, con el fin de generar una relación ganar-ganar, tanto para la empresa, que encuentra nuevas oportunidades de negocio, como para las personas pertenecientes a la base de la pirámide, que encuentran oportunidades para mejorar sus ingresos.

Existen también iniciativas de tipo sectorial, que involucran directa o indirectamente a MIPYME de tipo rural que participan en cadenas de valor, como es el caso de la Fundación Nuevo Norte<sup>52</sup>. En este marco se inscriben igualmente las iniciativas de FUNDES, que promueve articulaciones productivas de las MYPE con empresas medianas y grandes. Asimismo, existe el apoyo a micro y pequeñas empresas de tipo rural y también urbano por medio de proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la cooperación holandesa, por medio de la Fundación Autapo, más orientado al ámbito rural, así como la cooperación danesa, también con una orientación a las MYPE rurales.

Entre las entidades privadas que trabajan en el fomento del emprendimiento resaltan el Grupo Nueva Economía y la Red Boliviana Emprendedora, que tienen alcance nacional, y la Fundación Trabajo Empresa, en Santa Cruz.

Existen también iniciativas de entidades privadas sin fines de lucro, destinadas a promover la creación de micro y pequeñas empresas mayormente conformadas por mujeres, como la Fundación Ser Familia, y otras que se especializan a apoyar a jóvenes, como es el caso de las Aldeas Infantiles SOS.

Asimismo, algunas empresas grandes impulsan iniciativas para promover a las MYPE en la compra de bienes y servicios por medio de ferias a la inversa; entre ellas destaca la organizada por la Minera San Cristóbal, que en su versión más reciente (año 2011) dispuso de cerca de 6 millones de dólares para adjudicar la provisión de bienes y servicios por parte de empresas de pequeño tamaño.

En el ámbito financiero comienza a surgir el factoring como alternativa para el segmento pyme, a través de un fondo de inversión cerrado administrado por Fortaleza SAFI, destinado a las pymes exportadoras de productos como quinua, palmito y nueces del Brasil.

Por último, hay iniciativas que provienen del sector académico (universidades públicas y privadas) orientadas a fomentar la innovación en las MYPE y el emprendimiento.

<sup>52</sup> El enfoque de intervención de Nuevo Norte se caracteriza por ser emprendedor, identificando oportunidades en sectores considerados claves, debido principalmente al amplio potencial de demanda con el que cuentan, así como su potencial de impacto social en el Departamento de La Paz. Trabaja en los rubros de cacao, café, camélidos, lechería y turismo.

## 4. Reflexiones y conclusiones

A partir del análisis de las características de las empresas de pequeña escala en Bolivia, se justifica contar con políticas públicas y estrategias de apoyo al conjunto de las micro y pequeñas empresas (MYPE), más que disponer de políticas agregadas para las pequeñas y medianas empresas (pymes), como ocurre en otros países de la región.

Las estadísticas oficiales se refieren al conjunto de micro y pequeñas empresas en forma agrupada, sin hacer una clara distinción entre la micro y la pequeña empresa. Solamente una estadística no oficial del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) –aunque no cuadran sus cifras– hizo la diferenciación, indicando que en Bolivia 99,6% de las unidades económicas son microempresas y 0,7%, pequeñas empresas.

En ese contexto, es posible afirmar que la gran mayoría de las empresas bolivianas de pequeña escala son microempresas y que, en términos prácticos, podría ser más útil asumir que la pequeña empresa se encuentra más “próxima” en su definición y comportamiento a la microempresa que a la de tamaño mediano.

Aunque no siempre se puede esperar los mismos efectos en la aplicación de políticas y estrategias, en Bolivia se justificaría contar una estrategia de apoyo para las micro y pequeñas empresas, diferenciada de la mediana y gran empresa, tal cual se ha planteado en la actual estructura del aparato estatal, habiéndose creado el Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresas y el Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala.

Del análisis de los planes y estrategias de apoyo al sector productivo formulados por el actual gobierno, así como de las diferentes normas vigentes que los sustentan –entre ellos la Nueva Constitución Política del Estado, la ley de autonomías y descentralización, las compras estatales, así como otras que están en proceso de consulta (modificaciones al Código de Comercio y anteproyecto de ley de fomento a las MYPE)–, se evidencia una clara intencionalidad de fomento a las MYPE y a las organizaciones de tipo comunitario (organizaciones económicas campesinas, cooperativas, asociaciones de productores y otras similares), por medio del acceso a capacitación, asistencia técnica, tecnología, financiamiento y mercados.

Sin embargo, las MYPE y las organizaciones comunitarias no son necesariamente actores homogéneos, ya que tienen diferentes lógicas de trabajo. Las primeras trabajan con un enfoque más individual y sus actividades están enfocadas en el mercado local y se desarrollan en los distintos sectores económicos. Se vinculan al mercado externo en contados rubros de forma directa y también a través de la formación de consorcios.

Por su parte, las organizaciones comunitarias trabajan bajo una lógica asociativa, que depende de las decisiones tomadas por sus directivas, las cuales, normalmente, cambian en el lapso de uno a dos años, situación que por lo general no les permite contar con eficiencia en el funcionamiento de sus organizaciones. El foco de la gran mayoría de estas es la producción destinada a la seguridad alimentaria y al mercado local. Sin embargo, existen algunas que han incursionado en mercados externos, principalmente en líneas de productos orgánicos.

En todo caso, dado que la mayoría de las micro y pequeñas empresas de Bolivia, al igual que las organizaciones comunitarias, son informales, el aumento de su productividad y niveles de formalización se constituye en un gran desafío para promover el crecimiento económico de estos actores. Por ello, se debe tomar en cuenta a aquellas MYPE más productivas, es decir con potencial de desarrollo y de inserción en el mercado, ya que no solo generan empleo sino también valor agregado y pueden consolidarse y desarrollarse como empresas, fundamentalmente a través de sus posibilidades de vincularse a cadenas productivas.

Otro aspecto que se desprende del análisis de los planes y estrategias estatales de apoyo al sector es la clara intencionalidad de recuperar el rol del Estado como promotor y protagonista del desarrollo productivo nacional. Sin embargo, tal propósito aún no está acompañado de los niveles de inversión pública necesarios, puesto que los recursos destinados al sector de “transformación industrial, manufacturera y artesanal” de los últimos cuatro años (2007-2010), en promedio apenas sobrepasaron 1% de la inversión pública total y con un nivel de ejecución próximo a 57%.

Una característica de la institucionalidad pública creada –compuesta por agencias estatales operadoras (desconcentradas y/o descentralizadas) que están prestando servicios de apoyo de manera prioritaria a las MYPE y a las organizaciones de tipo comunitario–, buscando resolver las múltiples necesidades de estos actores, realizan sus actividades con muy poca o casi nula interacción con los esfuerzos privados; esto también se reproduce en los gobiernos subnacionales, donde el apoyo es de restringido alcance y en su mayoría desarticulado del resto de las iniciativas.

En ese contexto, el alcance de las acciones promovidas por las agencias del Estado resulta todavía limitado. Esto puede entenderse, no sólo porque las entidades han comenzado a prestar servicios recientemente (tienen en muchos casos no más de dos años de antigüedad) y con presupuestos insuficientes, sino sobre todo porque la diversidad, heterogeneidad y complejidad de los

problemas y las múltiples necesidades de las micro y pequeñas empresas en Bolivia supera la actual capacidad institucional sobre todo si actúa en forma aislada y no articulada.

Asimismo, algunos mecanismos creados en la perspectiva de que se constituyan en motores dinámicos de fomento a las MYPE, como es el caso de las compras estatales, en la práctica demuestran ser todavía de alcance restringido. Se observa que muy pocas MYPE se benefician realmente de este instrumento: no más de 100 empresas, según el número de firmas registradas y acreditadas.

El apoyo proveniente del sector privado a las MYPE en Bolivia no es despreciable, en términos de entidades, programas y proyectos, cantidad de beneficiarios, recursos económicos y humanos comprometidos. Exhiben, además, algunos logros importantes en cuanto a la introducción de mecanismos innovadores destinados a promover mayor articulación a nivel horizontal entre las MYPE así como también con las medianas y grandes empresas, junto con asegurar el compromiso de los actores por medio de aportes de contraparte.

A manera de ejemplo, se observa que solo entre dos de los tres proyectos del sector privado analizados en el presente trabajo reúnen un alcance equiparable al de sus pares públicos, en cuanto a beneficiarios, recursos humanos y económicos utilizados.

Sin embargo, si bien el apoyo proveniente del sector privado viene funcionando, no dejan de existir problemas de dispersión y/o duplicación de esfuerzos, insuficiente articulación y sinergias positivas entre las diferentes iniciativas (que se caracterizan por ser de naturaleza variada y por usar distintas metodologías), una inadecuada gestión de conocimientos que permita recoger buenas prácticas y evitar errores ya identificados, además de una insuficiente orientación estratégica para trabajar sobre temas y/o asuntos claves para las empresas de menor tamaño.

Para superar las dificultades mencionadas, uno de los principios centrales del Estado, en su rol de apoyo a las MYPE, debiera ser el no competir con las otras iniciativas, sino más bien liderar procesos. Esto exigiría de parte de las entidades estatales un perfil institucional de diálogo, de compartir y de apoyar las iniciativas existentes.

Ello implicaría trabajar en la construcción de un modelo de concertación permanente, donde todos los actores involucrados (MYPE, entidades públicas y privadas) se identifiquen y puedan encontrarse para definir cuáles son las prioridades estratégicas en cuanto a temas, potencialidades, vacíos existentes y lecciones aprendidas de los procesos para sistematizarlas y difundirlas.

En esa línea, también debiera considerarse el apoyo del Estado a las capacidades existentes, como por ejemplo, a través de mecanismos de cofinanciamiento para las entidades de forma tal que promuevan iniciativas que mejoren sus capacidades e incrementen la cobertura de sus servicios, tanto en calidad y alcance temporal de éstos como en la cantidad de beneficiarios. A muchas MYPE se les hace difícil consolidar sus mercados debido a que los proyectos de apoyo dirigidos a este objetivo no tienen continuidad.

Por último, surge el criterio de buscar la eficiencia en la asignación de los recursos que por lo general son siempre escasos. El análisis específico de los datos demuestra que las MYPE ligadas al sector industrial, comparadas con las de comercio y servicio, son las que, en términos cualitativos, contribuyen más al empleo, al PIB, a la eficiencia de las operaciones y a las exportaciones.

En efecto, se evidencia que las MYPE del sector industrial ocupan en promedio más personal por empresa (2,92 personas), seguidas de los servicios (2,69 personas) y el sector comercial (1,85 personas por empresa). Asimismo, la contribución promedio de estas empresas del sector industrial al PIB alcanza a 10.600 dólares, cifra que para el caso de una empresa semejante del sector servicios llega en promedio a 9.000 dólares y a 2.600 dólares en el sector comercio. A partir de ello surge la importancia de focalizar el apoyo en las micro y pequeñas empresas del sector industrial.

## Capítulo II

# Políticas de apoyo a micro y pequeñas empresas en Brasil: avances recientes y perspectivas

*Marcelo Pessoa de Matos y Ana Arroio*



## Introducción

Este estudio tiene como objetivo proporcionar una visión amplia de las micro y pequeñas empresas (MYPE) en Brasil y su reciente experiencia en la formulación e implementación de políticas para la promoción del sector, especialmente en materia de acceso a fuentes de financiamiento y fomento a la producción y la innovación. Se busca dar centralidad a aspectos cruciales de la discusión sobre la política industrial y de innovación, tales como la adecuación de los programas e instrumentos, la institucionalidad, las condiciones de aplicación y de coordinación, y el ambiente macroeconómico, legal y regulatorio.

A partir de las últimas décadas del siglo XX, los formuladores de políticas públicas dedicaron creciente atención a las potenciales contribuciones de las empresas de menor tamaño al desarrollo social y económico. Este interés se tradujo en un esfuerzo por diseñar nuevas políticas de estímulo al desarrollo productivo. La posición privilegiada que se dio a la promoción de las micro y pequeñas empresas durante los años noventa refleja su prioridad estratégica en numerosos países. En muchos casos, la política pública para micro y pequeñas empresas se volvió una parte medular de las acciones permanentes de los gobiernos, desembocando en la creación de nuevos marcos institucionales

con una importante ubicación dentro de la estructura ejecutiva. Una de las principales tendencias de las nuevas políticas se refiere al tratamiento colectivo de las MYPE, con acciones de apoyo a las actividades conjuntas, que promueven los flujos de conocimiento y que movilizan sistemas o aglomeraciones productivas locales.

Las políticas adoptadas en Brasil convergen, en gran medida, con las iniciativas implementadas en varios países y buscan ofrecer respuestas a los desafíos que impone el actual régimen de acumulación, marcado por la difusión de las tecnologías de información y comunicación (TIC), por la consolidación de nuevos países y actores en el escenario económico internacional y por la reconfiguración de diversas estructuras productivas. Se observa que la evolución de los análisis y las acciones de política giran en torno a dos ejes principales. Por un lado, se busca asociar el desarrollo de las MYPE a la modernización de la estructura productiva y a la generación y difusión de nuevas tecnologías, sistemas y formatos organizacionales. Por otro lado, se enfatiza su potencial para contribuir al desarrollo socio-económico, ejerciendo un importante papel en la mitigación del efecto de la crisis económica, en la disminución de las desigualdades regionales y en la inclusión de segmentos sociales marginados.

El análisis realizado en este trabajo busca explorar estas dos líneas centrales de las acciones de política, con énfasis en la segunda gestión del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007 a 2010) y el inicio de la gestión de la presidenta Dilma Rousseff, en el cargo desde enero de 2011. Este período se encuentra marcado por la creación de nuevos mecanismos de apoyo, la consolidación y ampliación de las acciones ya existentes y por una evolución positiva de innumerables indicadores relacionados con el desempeño de las MYPE, lo que sugiere un relativo éxito de las acciones. Aunque se observan avances significativos en la resolución de obstáculos tradicionales, tales como la desburocratización, la formalización y el acceso al crédito, todavía existe un amplio camino por recorrer.

El documento está estructurado en siete secciones. Se inicia con un panorama de las micro y pequeñas empresas en Brasil, el análisis de indicadores relativos a su distribución por tamaño y sector productivo, la generación de empleo, desempeño exportador, economía informal y la innovación. Los resultados hablan de una distribución sectorial cargada hacia actividades industriales tradicionales, servicios y comercio; un foco prioritario en el mercado interno y una intensa dinámica de innovación incremental. Más importante aún, los datos confirman que las MYPE son diferentes entre sí y que deben impulsarse políticas específicas que tomen en cuenta esas diferencias.

Las siguientes dos secciones abordan, desde una perspectiva cronológica, los principales marcos institucionales y de política hacia las micro y pequeñas empresas puestos en marcha en el último tiempo. La sección dos presenta un panorama hasta el fin de la primera administración de Lula. Se destaca la consolidación del importante papel del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), el establecimiento de una política nacional de Aglomeraciones Productivas Locales y la construcción de un marco legal de tratamiento diferenciado de las MYPE. La sección tres examina cómo las micro y pequeñas empresas se insertan en el objetivo general de la política económica del país, particularmente en la política industrial y la política de ciencia, tecnología e innovación. Este período marca la consolidación del rol retomado por el gobierno como planificador y al mismo tiempo promotor del desarrollo económico. En este contexto las micro y pequeñas empresas reciben un trato especial, con la ampliación o creación de innumerables iniciativas enfocadas al acceso al crédito, la innovación, la capacitación y la inserción en nuevos mercados.

La sección cuatro profundiza el análisis sobre los instrumentos y programas orientados a ampliar el acceso de las micro y pequeñas empresas al crédito para capital de trabajo, inversiones e innovación. En relación a este último aspecto, se ofrece también una descripción detallada de las diversas iniciativas y programas de fomento a la innovación. Los resultados generales apuntan a avances significativos, principalmente si se compara el período estudiado con las décadas anteriores. Además, se advierte que aún falta avanzar para que las iniciativas exitosas alcancen todo su potencial, abarcando al conjunto de las micro y pequeñas empresas brasileñas.

La sección cinco destaca el lapso comprendido entre los años 2008 y 2009, caracterizados por la repercusión de la crisis financiera internacional en la economía brasileña. Se examinan las variadas iniciativas y programas implementados en esos años, tanto de carácter temporal y de emergencia como permanente. En buena medida, estas últimas fueron una profundización y/o ampliación de aquellas que venían desarrollándose en el período inmediatamente anterior a la crisis. Tanto así que las MYPE, en conjunto con el foco en el mercado interno y en las clases más pobres, desempeñaron un rol fundamental para mitigar los impactos de la crisis.

La sección seis presenta una discusión de las perspectivas que se están delineando en los primeros meses de la gestión Dilma. En líneas generales, se observa una opción por profundizar una estrategia que ha mostrado ser bastante exitosa, enfocada en el desarrollo socioeconómico y en la reducción de desigualdades sociales, interregionales e intrarregionales, asociada y articulada con una estrategia de desarrollo productivo y de ampliación de la competitividad de la estructura productiva brasileña. Se analiza la posible institucionalidad orientada al fomento de las micro y pequeñas empresas en la esfera federal. En este contexto, cobra relevancia la política para Aglomeraciones Productivas Locales (APL), generando una oportunidad para que el esfuerzo de construcción institucional iniciado con el Grupo de Trabajo Permanente para Aglomeraciones Productivas Locales (GTP-APL) se consolide y se traduzca en impactos concretos sobre la estructura productiva del país.

La sección siete entrega algunas lecciones generales de la experiencia brasileña y los principales desafíos aún presentes, junto con propuestas que buscan contribuir para una agenda de política para las micro y pequeñas empresas, con acento en la importancia de una política que sea abarcadora, articulada y sistémica.

## 1. Las MYPE en la economía brasileña

Los datos evidencian que las micro y pequeñas empresas desempeñan un papel clave en la economía brasileña, explicando gran parte de los emprendimientos y de las personas ocupadas. El mayor crecimiento, tanto en términos de número de emprendimientos como de personas ocupadas, se advierte en el sector de servicios. Nuevas oportunidades han surgido en los servicios intensivos en conocimiento para los emprendedores que están preparados para aprovechar las nuevas tecnologías.

En materia de innovación, los resultados para Brasil confirman una situación presente en muchos países: grandes diferencias en la intensidad y patrón de la innovación según el tamaño y sector de las empresas. Lo más relevante es que los datos corroboran que las micro y pequeñas empresas son agentes económicos diferentes por lo que resultan de gran importancia políticas específicas que tomen en consideración estas particularidades.

## 1.1. Definición

El criterio definido por la legislación (Ley Complementaria 123/2006) y que también es usado por el SEBRAE para la clasificación del tamaño de las empresas es la venta anual de las empresas. Otro criterio tradicionalmente utilizado por el SEBRAE es el del número de personas ocupadas; este resulta útil para el análisis de las estadísticas existentes, en las cuales el número de personas ocupadas en los establecimientos puede ser obtenido de forma relativamente fácil. Otra categoría introducida hace poco tiempo por la legislación es la del microempresedor individual, persona que trabaja por cuenta propia y que obtiene una venta anual de hasta 36.000 reales. El Cuadro 1 presenta los dos criterios de clasificación<sup>53</sup>.

■ Cuadro 1 ■

**CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS POR TAMAÑO  
SEGUN LA LEY GENERAL DE MYPE Y ADOPTADOS POR SEBRAE**

Tamaño	Ventas anuales	Personas ocupadas
Microempresedor individual <sup>a</sup>	Hasta R\$ 36 000	–
Microempresa	Hasta R\$ 240 000	Industria y construcción civil: hasta 19 Comercio y servicios: hasta 9
Pequeña empresa	Más de R\$ 240 000 y menos de R\$ 2 400 000	Industria y construcción civil: 20 a 99 Comercio y servicios: 10 a 49
Mediana empresa	–	Industria y construcción civil: 100 a 499 Comercio y servicios: 50 a 99

Fuente: SEBRAE, 2005 y Ley Complementaria 123/2006.

<sup>a</sup> Sólo categorías de actividades previstas por la legislación.

Cabe resaltar que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que en los últimos años se ha vuelto un importante agente de financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, utiliza una clasificación diferente, basada en montos de venta anual muy superiores a los establecidos por la Ley General de las MYPE. De esta forma, aquellas que, de acuerdo con la clasificación anterior, figuran como pequeñas empresas, el BNDES las considera parte de las microempresas. De igual modo, empresas que no se clasificarían como MYPE por el SEBRAE y por la legislación vigente, de acuerdo a la clasificación del BNDES pertenecen a la categoría de pequeñas empresas.

<sup>53</sup> La cotización del real era de R\$ 1,59 por 1 dólar a mediados de abril de 2011 según informaba el Banco Central de Brasil (13 de abril de 2011). En dólares el límite de facturación para la microempresa es de US\$ 150.943 mientras que para la pequeña empresa este es de 1.509.434 dólares según la cotización señalada.

## ■ Cuadro 2 ■

**CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS POR TAMAÑO SEGÚN EL  
BNDES PARA SUS LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO**

Tamaño	Ventas anuales
Microempresa	Hasta R\$ 2,4 millones
Pequeña empresa	Entre R\$ 2,4 millones y R\$ 16 millones
Mediana empresa	Entre R\$ 16 millones y R\$ 90 millones
Mediana-grande empresa	Entre R\$ 90 millones y R\$ 300 millones
Grande empresa	Más de R\$ 300 millones

Fuente: BNDES.

Una variación adicional en términos de clasificación de micro y pequeñas empresas puede encontrarse en los criterios establecidos por la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) para sus programas. En este caso, se consideran micro y pequeñas empresas innovadoras aquellas que tengan ventas anuales entre 334.000 y 10,5 millones de reales.

Estas diferencias de clasificación pueden inducir a errores cuando se comparan con algunas estadísticas, ya que se estarán refiriendo a universos de empresas con distintos tamaños. Este tema se retomará más adelante, al abordar la actuación de las respectivas organizaciones.

## 1.2. Participación de las MYPE en la economía

Las MYPE tienen un rol muy significativo en la economía brasileña. Datos oficiales indican que en el año 2010 había 3,4 millones de establecimientos en el país. Un 99% de ese total corresponde a micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales contribuyen con 52,6% de los empleos formales y alrededor de 40% de la remuneración de toda la economía (véase cuadro 3).

La gran importancia de las micro y pequeñas empresas en la economía brasileña también se confirma por la alta tasa de crecimiento que estas han presentado en los últimos años. Entre 1996 y 2001 aumentaron su número en 60%. El promedio de la tasa anual de crecimiento del número de MYPE en la década de los años dos mil fue de alrededor de 44%.

La mayor parte (40,61%) de las empresas de micro y pequeño tamaño pertenece al sector del comercio, ocupando alrededor de 6 millones de personas. Otro 34,64% de las MYPE se halla en los diferentes segmentos de servicios, generando ocupaciones para 5,97 millones de personas. Solo 15% se encuentra en las actividades industriales, incluyendo la construcción civil, y 9,8 en las actividades agrícolas.

## ■ Cuadro 3 ■

**ESTRUCTURA PRODUCTIVA, NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS POR TAMAÑO<sup>a</sup>, GRANDES SECTORES Y EMPLEOS FORMALES – 2010**

Tamaño		Micro	Pequeña	Subtotal	Mediana	Subtotal	Grande	Total
		(a)	(b)	(a + b)	(c)	(a + b + c)		
Establecimientos	Industria	290 480	50 078	340 558	10 693	351 251	2 180	353 431
	Construcción civil	140 303	17 148	157 451	3 715	161 166	500	161 666
	Comercio	1 183 519	164 624	1 348 143	12 257	1 360 400	7 046	1 367 446
	Servicio	976 840	173 174	1 150 014	20 753	1 170 767	25 355	1 196 122
	Agronegocios	315 849	7 727	323 576	1 046	324 622	161	324 783
	<b>Total</b>	<b>2 906 991</b>	<b>412 751</b>	<b>3 319 742</b>	<b>48 464</b>	<b>3 368 206</b>	<b>35 242</b>	<b>3 403 448</b>
	%	85,4	12,1	97,5	1,4	99,0	1,0	100,0
Empleos Formales (31 de diciembre)	Nº	8 303 800	9 497 906	17 801 706	5 388 442	23 190 148	20 878 207	44 068 355
	%	18,8	21,6	40,4	12,2	52,6	47,4	100,0

Fuente: Ministerio del Trabajo y Empleo / Relación Anual de Informaciones Sociales (MTE/RAIS 2010).

<sup>a</sup> La clasificación por tamaño es la adoptada por el SEBRAE, que considera el número de personas ocupadas, con diferentes rangos para comercio y servicios, para industria y construcción civil y agronegocios.

### a) Distribución sectorial

La gran mayoría de las micro y pequeñas empresas actúa en segmentos caracterizados por su bajo contenido tecnológico y presencia de trabajadores con menores niveles de calificación. Rubros tradicionalmente dominados por las MYPE son la confección, cuero y calzados, alimentos y bebidas, comercio detallista, servicios externos (aseo y seguridad) y servicios personales. Gran parte de estas empresas limita su acción al mercado local o regional, en los cuales los requerimientos de calidad de los servicios y de los productos tienden a ser inferiores y la competencia, menos intensa.

Sin embargo, este cuadro agregado no puede opacar la importante contribución de las micro y pequeñas empresas en actividades consideradas intensivas en conocimiento; en muchos de estos segmentos su participación relativa ha crecido. Es el caso de los servicios profesionales, como abogacía, auditoría, arquitectura, marketing y publicidad, y veterinaria. Otros rubros de gran dinamismo para estas empresas son aquellos relacionados con las tecnologías de información y comunicación, en particular el desarrollo de software y contenidos para los distintos medios de comunicación. Se trata de servicios customizados e intensivos en conocimiento, con una fuerte presencia de personal altamente calificado y con excelentes oportunidades de negocios para emprendedores que están preparados para aprovechar, en forma eficiente, las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

## b) Exportaciones

En 2009, un total de 19.272 empresas exportaron sus productos y servicios, totalizando un valor de US\$ 152.700 millones. El papel de las micro y pequeñas empresas en el mercado externo es muy reducido, según lo demuestra un reciente estudio que analiza el período 1998-2009 (SEBRAE, 2010). Aunque un considerable porcentaje de las empresas exportadoras sea de micro y pequeño tamaño (12.230 empresas en 2009, lo que corresponde a 63,5%), su participación en el valor exportado es muy modesto. En 2009 el valor exportado por las MYPE alcanzó a US\$ 1.900 millones, lo que corresponde a alrededor de 1,26% del valor total de las exportaciones brasileñas. Las micro y pequeñas empresas especiales<sup>54</sup> y las medianas empresas registraron ventas al exterior del orden de 10.000 millones y 18.000 millones, respectivamente. Incluso el valor exportado por el conjunto de micro, pequeñas y medianas empresas constituye solo 19,6% del total exportado en 2009.

Menos relevante aún es la importancia de las exportaciones para el conjunto de las micro y pequeñas empresas, dado que las cerca de 12 mil empresas exportadoras representan solo 0,17% del universo de más de 7 millones de MYPE en 2009. También en términos geográficos las exportaciones de las MYPE son limitadas. Entre 1998 y 2009, la gran parte del valor exportado por las microempresas (más de 80%) y por las pequeñas empresas (75%) tiene origen en únicamente cinco estados: São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná y Santa Catarina.

### ■ Cuadro 4 ■

#### EXPORTACIONES DE EMPRESAS BRASILEÑAS SEGÚN TAMAÑO, AÑOS SELECCIONADOS

Tamaño	Número de empresas		Valor (US\$ millones)	
	2008	2009	2008	2009
Micro	5 678	5 452	183,7	156,7
Pequeña	7 037	6 778	2 080,80	1 738,00
MP Especial <sup>a</sup>	1 383	1 156	15 430,50	10 061,50
Mediana	3 762	3 709	23 538,20	17 997,50
Grande	1 937	1 957	156 364,60	122 675,60
No clasificadas	-	220	-	78,8
<b>Total</b>	<b>19 797</b>	<b>19 272</b>	<b>197 597,70</b>	<b>152 708,10</b>

Fuente: SEBRAE, 2010, a partir de datos del SECEX/MDIC, de la RAIS/MTE y del IBGE (PIA y Catastro Central de Empresas).

<sup>a</sup> "Micro y Pequeña Especial" es una categoría particular que comprende empresas con menos de 100 personas ocupadas, pero que exportan más de US\$ 2,5 millones.

<sup>54</sup> "Micro y Pequeña Especial" es una categoría particular que comprende empresas con menos de 100 personas ocupadas, pero que exportan más de US\$ 2,5 millones.

Las exportaciones de las micro y pequeñas empresas se concentran en productos manufacturados. Se destacan los productos de bajo contenido tecnológico (alrededor del 34,8 % del valor exportado) y los de mediano-alto contenido tecnológico (30% del valor exportado). En el primer grupo sobresalen calzados, textiles, vestuario, alimentos, productos de madera y productos de hierro y acero. En el segundo, productos de la industria automovilística, químicos y varios tipos de máquinas y equipos.

Aunque se verifica un crecimiento continuo del valor exportado por las MYPE entre 1998 y 2008, con una tasa promedio anual de 5,1%, no ocurre lo mismo con el número de empresas exportadoras. La cantidad de MYPE exportadoras alcanzó su récord en 2004 con más de 14 mil. Desde entonces, en el período que coincide con la fase de mayor crecimiento económico del país, se observa una baja continua del número de MYPE exportadoras (la variación acumulada en relación a 2004 es de -13,6%).

### 1.3. Economía informal

La economía brasileña también ha estado tradicionalmente caracterizada por una alta informalidad. Resulta difícil obtener estadísticas precisas sobre la real dimensión de este fenómeno. Un estudio relativamente reciente (SEBRAE, 2005) señala que a mediados de los años dos mil existían alrededor de 20 millones de micro y pequeñas empresas informales, involucrando a cerca de 60 millones de individuos. Otra investigación (CEPAL/ PNUD/OIT, 2008) sugiere que en 2003 la tasa de informalidad<sup>55</sup> fue de aproximadamente 54,2%, anotándose en los años subsiguientes una caída leve y continua, que llegó a 51,8% en 2006.

La mitad de estos emprendimientos son urbanos y ocupan a unos 14 millones de personas<sup>56</sup>. Estos abultados números se deben, sobre todo, al bajo crecimiento económico y la alta tasa de desempleo verificada a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa. Lamentablemente, hasta el momento no existe una actualización de esta investigación.

Las actividades desempeñadas con mayor frecuencia por los emprendimientos informales urbanos son el comercio y reparaciones (32,9%), construcción civil (17,5%), industrias de transformación y de extracción (15,8%), transporte y almacenaje (8%) y servicios colectivos, sociales y

<sup>55</sup> La tasa de informalidad es definida en el referido estudio como el porcentaje de trabajadores informales sobre el total de la población ocupada.

<sup>56</sup> La definición de actividad informal adoptada es la misma utilizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT): emprendimientos informales en áreas urbanas con hasta cinco personas ocupadas, con o sin registro legal.

personales (7,9%). Como era de esperarse, el sudeste y el sur del país, de mayor desarrollo industrial, concentran casi la mitad de estos emprendimientos, correspondiendo a San Pablo 25%, a Minas Gerais 10,2%, a Rio de Janeiro 8,4% y a Rio Grande del Sur 6,9%.

■ Cuadro 5 ■

**EMPRESAS DEL SECTOR INFORMAL, POR NÚMERO DE PERSONAS OCUPADAS Y SECTORES DE ACTIVIDAD, 2003**

Actividad	Total establecimientos	Número de personas ocupadas					
		1	2	3	4	5	Más de 5
<b>Total</b>	<b>10 335 962</b>	<b>8 281 263</b>	<b>1 264 095</b>	<b>40 0267</b>	<b>208 153</b>	<b>103 985</b>	<b>78 199</b>
Industrias de Transformación y de extracción	1 630 580	1 295 130	198 716	61 271	36 415	23 882	15 167
Construcción Civil	1 808 840	1 611 579	140 445	31 629	10 413	6 265	8 509
Comercio y Reparaciones	3 403 804	2 577 104	494 749	169 691	96 244	35 577	30 439
Servicios de Alojamiento y Alimentación	719 107	474 532	150 389	52 652	25 179	10 063	6 293
Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	831 421	756 041	53 148	11 920	4 878	3 382	2 052
Actividades Inmobiliarias, Arriendos y Servicios Prestados a las Empresas	655 467	501 284	89 227	31 449	16 270	11 336	5 902
Educación, Salud y Servicios Sociales	341 135	237 530	63 681	18 396	6 754	8 977	5 797
Otros Servicios Colectivos, Sociales y Personales	823 751	718 846	65 709	19 580	11 520	44 429	3 668
Otras Actividades	34 036	27 759	4 059	1 343	428	74	373
Actividades mal definidas	87 821	81 457	3 972	2 337	54	-	-

Fuente: IBGE, 2003.

Los datos ponen en evidencia que gran parte de la población brasileña depende de las micro y pequeñas empresas, sean formales o informales. Estas empresas enfrentan diversas dificultades para mantener y expandir su actividad.

Una investigación realizada por SEBRAE reveló que, en 2002, solo 50,6% de las MYPE sobrevivía transcurridos al menos dos años desde su creación. Esto significa que casi mitad de las empresas no superaba la fase inicial y estaba obligada a cerrar sus actividades. La misma investigación observó que la tasa de supervivencia de al menos dos años tuvo un aumento significativo, llegando a 78% en 2005 (SEBRAE, 2007). Estos datos muestran que un conjunto de factores de orden macroeconómico y políticas sectoriales enfocados en las MYPE han propiciado mejores condiciones para la operación de estos agentes.

Otro resultado importante arrojado por el estudio es que, en 2002, después del cierre de la empresa, la opción de 29% de los individuos afectados fue permanecer como autónomos, mientras que 24% encontró empleo en otras empresas y solo 14% abrió una nueva empresa. Tal cuadro cambió significativamente, reflejando un ambiente más favorable a los emprendedores. Tanto así que en 2005 la principal opción de las personas que cerraron sus empresas fue la apertura de un nuevo negocio (39% de los casos). Esto se produjo en detrimento del porcentaje de personas que eligió permanecer como autónomos, que cayó a 20%.

Lo anterior no quiere decir que las micro y pequeñas empresas no enfrenten problemas. Dificultades financieras fueron apuntadas, en 2002, como el principal motivo para el cierre de los negocios (alrededor de 60% de los casos), destacando la falta de capital (24%) y altos costos de los préstamos (16%) (SEBRAE, 2005). Otros inconvenientes recurrentes están relacionados con los recursos humanos y la formación técnica, tecnológica y gerencial; también se asocian con un menor poder de negociación de los pequeños emprendimientos cuando tratan con proveedores, clientes, mercado de trabajo, agencias de desarrollo y bancos. Aunque el cierre de empresas y la creación de otras nuevas constituyan un fenómeno inherente al sistema capitalista, estos datos refieren al amplio campo de acción de iniciativas de apoyo a las MYPE, contribuyendo con mayores oportunidades de éxito. Como será analizado enseguida, el desempeño más positivo de estas empresas en los últimos años está ligado a las políticas de fomento a MYPE que se inician en la década de los noventa y se consolidan en los años dos mil.

#### 1.4. La actividad innovadora en las MYPE

La Investigación de Innovación Tecnológica (PINTEC), realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), con el apoyo de FINEP, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, constituye una sólida base estadística para el análisis de la actividad innovadora en Brasil. La primera edición de la investigación data del año 2000 y se enfoca en el período 1998-2000. La cuarta y más reciente versión abarca los años 2006 a 2008. A continuación se presentan algunos de sus resultados, particularmente aquellos vinculados con las micro y pequeñas empresas.

Dos excepciones cabe hacer en cuanto a la cobertura de la información. En primer lugar, se abordan, principalmente, actividades de la industria de transformación. Solo en la penúltima versión se comenzó a incluir algunos segmentos de servicios, tales como telecomunicaciones, investigación y desarrollo (I+D), informática y software. En segundo lugar, se considera solamente a

empresas con más de diez personas ocupadas, lo que excluye a un gran contingente de microempresas. Aparte de estas consideraciones, esta investigación revela información importante sobre un gran número de MYPE.

Las diferencias de los contextos macroeconómicos en los períodos de realización de las distintas versiones de la investigación condujeron a significativos impactos sobre el esfuerzo y el desempeño innovador de las empresas. La primera edición se efectuó en un escenario económico favorable como el del año 2000, con un crecimiento del producto interno bruto (PIB) de 4,4% y un crecimiento de la industria de 4,8%. En cambio, el año 2003 presentó una variación del PIB de solo 1,2% y nulo crecimiento industrial. El positivo ambiente de la primera edición favoreció la realización de innovaciones tecnológicas de mayor costo y riesgo y el establecimiento de sociedades para el desarrollo de nuevos productos. Esto contrasta con el escenario de la segunda investigación, cuando las empresas se mostraron más cautas en sus decisiones estratégicas, observándose, en general, una inversión en proyectos de menor costo y riesgo, y con mayor empleo de recursos propios.

Los datos de las dos últimas ediciones describen un período económico favorable y de continuo crecimiento de la economía, en el cual la actividad industrial ha presentado una fuerte expansión. Estos datos, además, guarda alguna relación con la reanudación de políticas industriales y de innovación por parte del gobierno federal.

El cuadro 6 presenta las tasas agregadas de innovación<sup>57</sup> en las cuatro investigaciones; en la última versión se muestran los porcentajes por tipo de innovación. De forma general, los datos revelan un cuadro razonablemente estable a lo largo de los años y son semejantes a las estadísticas de otros países, en lo que se refiere a una relación positiva entre el tamaño de las empresas y su desempeño innovador.

El cambio más llamativo es la expansión casi continua del porcentaje de micro y pequeñas empresas innovadoras comprendidas en la categoría de 10 a 49 personas ocupadas. Debido a que estas firmas representan 79,9% de las empresas consideradas, sus movimientos son los que más influyen los indicadores agregados de innovación resultantes. Es decir, la expansión de la tasa agregada de innovación de la economía brasileña puede ser vista como un fenómeno mayormente de las micro y pequeñas empresas. Uno de los desafíos del presente estudio será justamente identificar hasta qué punto las iniciativas de políticas puestas en práctica en estos años contribuyeron a este proceso.

<sup>57</sup> La tasa de innovación está definida como la proporción de empresas que introdujeron productos o procesos nuevos o significativamente mejorados y/o innovaciones organizacionales.

Los datos para el período más reciente evidencian que la mayor parte de las innovaciones se centra en productos y procesos nuevos para la empresa, pero ya existentes en el mercado, involucrando menores costos y riesgos. También se recalca la existencia de un número considerable de empresas con hasta 29 personas ocupadas, que introdujeron productos (3,6%) y procesos (2,0%) nuevos para el mercado nacional. En el caso de las pequeñas empresas comprendidas en la categoría de 30 y 99 personas ocupadas, estos porcentajes son similares, 4,1% y 1,9% respectivamente; para las grandes empresas, estos son de 27,1% y 18,8%. Estos datos sugieren que el análisis y el diseño de políticas para MYPE necesariamente tienen que tomar en cuenta esta heterogeneidad. El análisis anterior señala que la mayor parte de las micro y pequeñas empresas actúa en sectores tradicionales y enfrentando grandes dificultades; más de un tercio se revela activa en procesos innovadores y algunas incluso innovan para el mercado.

■ Cuadro 6 ■

**EMPRESAS QUE INTRODUJERON INNOVACIONES POR TAMAÑO, 1998-2008**

(En porcentajes)

Número de personas ocupadas	1998-2000	2001-2003	2003-2005	2006-2008				
		Tasa de innovación		Tasa de innovación	Producto nuevo por empresa	Producto nuevo por mercado	Proceso nuevo por empresa	Proceso nuevo por mercado
Total	31,5	33,3	34,4	38,6	20,6	4,4	30,8	2,4
10 a 29	25,3	30,4	29,8	37,4	20,2	3,6	29,6	2,0
30 a 99	37,6	34,5	35,8	37,6	19,6	4,1	30,7	1,9
100 a 499	51,4	44,9	58,3	45,1	23,1	7,5	35,2	3,7
500 y más	75,6	72,6	79,6	71,7	40,6	27,1	56,0	18,8

**Fuente:** IBGE, Directoria de Pesquisas, Coordinación de Indústria, Pesquisa de Inovação Tecnológica 2008, 2005, 2003 e 2000.

**Nota:** Se consideraron las empresas que implementaron mejoras de producto y/o proceso nuevos o significativamente mejorados y/o innovaciones organizacionales.

El análisis de los gastos asociados a la actividad innovadora de las MYPE, empresas con hasta 99 personas ocupadas, revela que gran parte de los recursos (65,4%) fue destinada a la compra de máquinas y equipos, lo que está directamente relacionado con innovaciones en procesos solo para la propia empresa y muchas veces figura como condición para viabilizar innovaciones de producto. Como es dable de esperar, las micro y pequeñas empresas orientan una menor porción del gasto a actividades internas de investigación y desarrollo (9,4%). En la mayoría de los casos, los costos y riesgos envueltos en actividades de I+D son incompatibles con la realidad de estas empresas. Otros ítems de gasto relevantes son el proyecto industrial y otras preparaciones técnicas (7,4%) y adquisición de software (5,3%).

Los datos indican que la compra de máquinas y equipos constituye la principal (y muchas veces única) forma de incorporación de conocimientos en las MYPE. Los esfuerzos encaminados al desarrollo propio de I+D o a su adquisición externa son muy reducidos y muchas veces, descontinuados. Esta situación subraya la importancia de iniciativas de fomento que promuevan el desarrollo y la incorporación de tecnologías y el acceso a la información.

## **2. Marco institucional de apoyo y fomento a las MYPE hasta la primera administración de Lula**

Esta sección describe el marco institucional conformado hasta el final del primer mandato del presidente Lula, que es la base sobre la cual se llevan adelante las iniciativas de apoyo a micro y pequeñas empresas hasta el presente.

Para ello, se realiza una breve retrospectiva histórica, que sirve como telón de fondo para el análisis. Enseguida se aborda el papel central del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE); luego, la creación y consolidación de legislación propia para las MYPE y finalmente, el rol de la política de Aglomeraciones Productivas Locales (APL) en el apoyo a las empresas de menor tamaño. Aunque el foco esté en el período hasta el final de la primera administración Lula, también se examinan algunos aspectos más recientes relacionados a temas específicos, como es el caso de las actualizaciones en la legislación.

### **2.1. Una retrospectiva del apoyo a las MYPE**

La formulación e implementación de políticas para la promoción de las micro y pequeñas empresas es una experiencia relativamente reciente. Durante el siglo XX, la industrialización estuvo fuertemente basada en el apoyo del Estado al desarrollo de la estructura productiva de las grandes empresas, tanto nacionales como extranjeras. Las iniciativas de apoyo al universo de las empresas de menor tamaño constituyeron un tema muy menor en la agenda del gobierno. A pesar de la existencia de un gran número de estas empresas, fue solamente en las últimas décadas del siglo XX cuando se empezaron a implementar políticas específicas para su fomento<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Para una revisión detallada de la actuación del Estado hacia las micro y pequeñas empresas en distintos períodos históricos se puede consultar a Narreto, Botelho y Mendonça (2004).

Dos importantes marcos institucionales y legales se destacan en el proceso de construcción de un aparato de apoyo a este segmento de empresas. El primero fue la creación, a inicios de los años setenta, de un centro de asistencia de negocios para las MYPE, que a dos décadas después se transformó en el Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE). Esta es el principal organismo ejecutor de iniciativas directas de apoyo y fomento, así como de intermediación entre los micro y pequeños productores y los instrumentos públicos de fomento.

El segundo marco se refiere a la creación, en la década de 1990, de una legislación específica para el sector, la Ley de las Micro y Pequeñas Empresas (ley 9.317 de diciembre de 1996) y el Estatuto de las MYPE (ley 9.841 de octubre de 1999). Esta legislación otorga un tratamiento especial para las micro y pequeñas empresas en distintos asuntos, incluyendo costos administrativos, impuestos, seguridad social y asistencia social, trabajo, crédito y desarrollo empresarial; además, considera exenciones fiscales, la simplificación de los procedimientos burocráticos, líneas de crédito específicas, participación en adquisiciones gubernamentales, el comercio exterior, inversiones públicas en I+D y el desarrollo de capacidades tecnológicas.

La traducción de ese reconocimiento en mecanismos de políticas e instrumentos eficaces ocurrió de manera mucho más lenta. Fue solamente en la década de los noventa que las iniciativas de fomento a las MYPE tomaron forma. También en esta época se intensificaron los esfuerzos para consolidar un marco institucional de apoyo, tanto en los diferentes niveles de gobierno como en instituciones privadas.

Sin embargo, es importante resaltar que este fue un período marcado por una fuerte orientación hacia las políticas macroeconómicas, en detrimento de políticas industriales y tecnológicas, lo que obstaculizó la implementación de políticas de fomento de las MYPE. La ausencia de esas políticas denota una enorme dificultad para incluir esas cuestiones en la planificación del gobierno y en el ámbito de las prioridades gubernamentales. A tal punto no eran las MYPE un tema relevante de la agenda gubernamental, que gran parte de las iniciativas de apoyo se delegaban a otras instancias fuera del gobierno federal, tal como el propio SEBRAE y las administraciones estatales y municipales.

A pesar de que las políticas tecnológica e industrial no fueron consideradas una prioridad en la agenda gubernamental, permanecieron en la esfera ejecutiva del gobierno, visibles en las acciones e instrumentos de algunos ministerios. Sin embargo, su eficacia es cuestionable, principalmente porque las iniciativas colisionaban con los objetivos de las políticas macroeconómicas desarrolladas en los años noventa. Eso queda bien ilustrado cuando se

consideran las tasas de intereses establecidas en este período, que bordeaban el 20% mensual. En este escenario, los empresarios enfrentaban grandes complicaciones para financiar sus negocios y muchos optaron por cerrar sus empresas e invertir (o especular) en el mercado financiero. De forma general, estas restricciones de orden macroeconómico contribuyeron a invalidar los intentos de implementación de políticas industriales y tecnológicas y de reformulación de las líneas de financiamiento disponibles para las MYPE.

En esta época se observó una relativa ausencia de consenso en la formulación de las políticas respecto a la prioridad que debía darse a estas cuestiones, así como al papel de las propias políticas industriales, tecnológicas y de innovación en el ámbito de las estrategias de desarrollo nacional. En la práctica, la orientación política del gobierno federal se centró en la apertura del mercado y en incentivos a la inversión extranjera. Sobre todo, las políticas priorizaron la estabilización monetaria, la liberalización, la privatización y la desregulación de la economía, siguiendo los preceptos neoliberales de moda en los años noventa.

Al final de esa década, las reformas generaron fuertes impactos negativos sobre diversos segmentos económicos, especialmente para las micro y pequeñas empresas. Muchas de las acciones específicas implementadas se orientaron a mitigar los efectos del estancamiento económico, incluyendo acciones para aumentar el nivel de producción y de empleo, eliminar el déficit de la balanza de pagos, aumentar las inversiones e intensificar el ritmo de las innovaciones tecnológicas (MDIC, 1999).

Así, se fueron agregando a la agenda de prioridades medidas a favor de las MYPE. La promoción de las pequeñas empresas se volvió una cuestión relevante, dado el reconocimiento de su papel en la generación de empleo e ingresos, especialmente para contrarrestar el elevado número de desempleados provenientes del cierre de fábricas y unidades productivas en todo el país. Al final de la década fueron creadas líneas de crédito y programas de fomento a las micro y pequeñas empresas, incluyendo iniciativas de incentivo a las exportaciones, como instrumento para contribuir con la reducción del déficit comercial. La mayoría de los programas de apoyo fue relegada a otras instancias fuera el gobierno federal, como los gobiernos estatales y locales y organizaciones de representación y apoyo.

Sin embargo, estas iniciativas fueron de corta duración. Además de las restricciones macroeconómicas mencionadas, hubo una débil articulación entre los distintos programas y los organismos responsables de su ejecución. Los esfuerzos realizados no fueron suficientes para lograr los objetivos propuestos. Se observó una expansión del número de MYPE exportadoras, en particular

en los sectores tradicionales de la economía y en aquellos relacionados con la explotación de recursos naturales. Pero las medidas de promoción fueron insuficientes para cambiar más en profundidad el escenario y los resultados. Así, el aumento de pequeñas empresas exportadoras provocó solo pequeños impactos agregados sobre el desempeño de las exportaciones.

Es a partir de este escenario y de este contexto institucional que en la primera administración Lula (2003-2006) se introdujeron importantes iniciativas de apoyo y fomento a las micro y pequeñas empresas. Por primera vez, la política de apoyo y fomento de MYPE pasa a ser parte de una estrategia más amplia de fomento de la competitividad de la estructura productiva y del desarrollo regional del país. Muchas de estas iniciativas fueron, entonces, consolidadas y ampliadas a lo largo de la segunda administración (2007-2010), período que se mostró más propicio para impulsar un plan de políticas industriales y de innovación con una perspectiva de desarrollo a largo plazo.

A continuación, se analiza brevemente el marco institucional creado y/o consolidado en el período que va hasta el fin del primer mandato del ex presidente Lula. En este lapso se destacan la actuación del SEBRAE, la política pública de Aglomeraciones Productivas Locales y los avances en la legislación específica para las MYPE.

## 2.2 El papel del SEBRAE

Como se mencionó, el SEBRAE surge solo en la década de 1990 a partir de una reestructuración y ampliación de las atribuciones de un centro de asistencia de negocios para MYPE. Este centro de asistencia se había creado en 1972 con el nombre de Centro Brasileño de Asistencia Gerencial a la Pequeña Empresa (CEBRAE) y se ubicaba en la estructura del Ministerio de Planificación. En la onda de liberalización y reducción del papel del Estado como planificador y fomentador de la actividad económica, iniciada en el gobierno de Fernando Collor de Melo, esta estructura fue “privatizada”, originando el SEBRAE, una entidad de carácter privado con fines públicos, caracterizándose como un agente híbrido paraestatal. Aunque gran parte de su presupuesto provenga de recursos públicos (mediante un porcentaje de las contribuciones salariales), la organización no forma parte del aparato del Estado, teniendo una gestión autónoma.

La no incorporación de esta institucionalidad en el aparato estatal refleja, en parte, el papel marginal que se atribuía a las MYPE en la política de desarrollo brasileño. Aunque el SEBRAE permanezca como una organización paraestatal, ha ganado continuamente relevancia como agente de políticas públicas, a medida que el tema de las MYPE crece en importancia en la agenda política de los últimos años, con una actuación alineada con las directrices y prioridades gubernamentales.

De acuerdo con datos de 2008, el SEBRAE poseía más de 750 oficinas de atención repartidas por las 27 unidades federativas, 4.433 empleados y 9.223 consultores externos. En ese año, se llevaron adelante alrededor de 2.500 proyectos en más de 2 mil municipios, beneficiando a cerca de 65 mil micro y pequeñas empresas. Dada su dimensión y capilaridad, la organización se presenta como una plataforma ideal de fomento a las micro y pequeñas empresas esparcidas por todo el territorio.

La forma de actuación tradicional de la organización se centra en la diseminación del conocimiento necesario para la creación, desarrollo y mantención de los micro y pequeños negocios. Esta función fue ejercida a través de la estructura de los Centros de Atención (Balções) SEBRAE y de unidades para la realización de cursos de capacitación.

Desde fines de los años noventa, el SEBRAE empieza a enfocar su atención en la necesidad de promover la articulación de los pequeños negocios en un territorio determinado. La entidad busca asumir, en forma articulada con otros agentes de desarrollo, la responsabilidad de ampliar y desarrollar el capital social y humano. De esta forma, la institución comienza a realizar para una actuación más amplia, concentrándose en grandes proyectos, productos y socios, sin abandonar la atención individual de demandas espontáneas, pero dando un mayor énfasis al accionar colectivo, buscando inducir y organizar las demandas de cada territorio (SEBRAE, 1999).

A partir de estos esfuerzos de organización de su actividad desde una perspectiva colectiva, con mirada local/regional y sectorial y con el establecimiento de sociedades con los demás agentes de desarrollo, el SEBRAE estableció el telón de fondo para las distintas iniciativas que ha desarrollado desde entonces. Muchos de estos aprendizajes iniciales contribuyeron a la consolidación de sus acciones a partir del enfoque de Aglomeraciones Productivas Locales (SEBRAE, 2003).

Actualmente, ofrece un variado abanico de formas de apoyo a las micro y pequeñas empresas. Para la adecuación de estos instrumentos, se tiene en cuenta el grado de evolución de la empresa —el denominado momento empresarial—, ofreciendo soluciones básicas de gestión y estructuración de procesos para empresas con menos de dos años de operación y soluciones avanzadas de consolidación y ampliación de competitividad para empresas con mayor tiempo de operación. Los servicios de apoyo se ofrecen a través de centros de atención, internet, programas de televisión y de radio, *workshops*, el programa Desafío SEBRAE, ferias de emprendedores y exposiciones, publicaciones y productos audiovisuales. Se destaca la sociedad establecida con organizaciones como el Instituto Euvaldo Lodi (IEL), el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y el Servicio Nacional de Aprendizaje del Comercio (SENAC)<sup>59</sup> en distintas iniciativas de capacitación gerencial y técnica.

### 2.3. Legislación y regulación

Las primeras menciones a las MYPE se encuentran en la Constitución Federal de 1988 en los artículos, 146, 170 e 179, que determinan el tratamiento diferenciado de las microempresas y empresas de pequeño tamaño para efectos de obligaciones administrativas, tributarias, previsionales y crediticias. A partir de estas disposiciones constitucionales se instituyeron varias leyes que concedieron beneficios al sector. MYPE

Como se indicó anteriormente, en 1996 se promulgó la ley 9.317, que creó un sistema simplificado de recaudación de impuestos y contribuciones federales (SIMPLES). Mediante el establecimiento de convenios, este sistema podría abarcar impuestos estatales y municipales. Sin embargo, no tuvo adhesión por parte de los estados, que optaron por instituir regímenes propios de tributación. En la esfera municipal hubo una baja adhesión, pero con pocos beneficios concretos para las microempresas y empresas de pequeño tamaño. En 1999 entró en vigencia el estatuto federal de las microempresas y empresas de pequeño tamaño (ley 9.841, de 1999), que reglamentó un trato diferenciado en materia administrativa, laboral y de financiamiento de parte del gobierno federal.

<sup>59</sup> Estas entidades forman parte de los sistemas de representación y apoyo de la industria y del comercio. Su acción está enfocada en el perfeccionamiento de la gestión y en la capacitación empresarial (IEL) y en la formación de recursos humanos y prestación de servicios tecnológicos al sector productivo (SENAC y SENAI).

En 2006 se instituyó la base del actual marco legal con la ley complementaria 123, también conocida como Ley General de las MYPE, que estableció normas generales para el tratamiento diferenciado de estas empresas en el ámbito de los poderes de la Unión, de los estados, del distrito federal y de los municipios, especialmente en lo que se refiere a:

- La recaudación de los impuestos y contribuciones federales, estatales y municipales, mediante régimen único, el SIMPLES Nacional, que abarca todas las esferas de gobierno<sup>60</sup>.
- El cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales.
- El acceso al crédito y a mercados, incluso en términos de preferencia en las compras públicas, tecnología, asociaciones y reglas de inclusión.
- El fomento a la exportación, a través de la desburocratización y la institución de incentivos fiscales a la actividad.
- El estímulo a la adquisición de innovaciones tecnológicas.

La importancia atribuida a las MYPE puede confirmarse por la creación de dos organismos destinados a apoyar la implementación y la plena consecución de la ley general. Uno es el Comité Gestor de Tributación, vinculado al Ministerio de Hacienda, cuya tarea central es velar por los aspectos tributarios del SIMPLES Nacional. El otro es el Foro Permanente de las Microempresas y Empresas de Pequeño Tamaño, presidido y coordinado por el Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, y en el que participan diversos órganos federal es y entidades ligadas al sector. Su función es abordar los demás aspectos de la ley general, orientando y asesorando la formulación y coordinación de la política nacional de desarrollo de las MYPE. Una de sus principales banderas ha sido el incentivo a la creación de foros regionales de MYPE, con participación de los órganos públicos y de las entidades vinculadas al sector empresarial.

La ley general fue complementada y modificada sucesivamente, a fin de reglamentar, detallar y ajustar distintas partes del texto original. Se destacan los siguientes puntos:

<sup>60</sup> El régimen especial de recaudación no es un tributo o un sistema tributario, sino una forma de recaudación unificada de los siguientes impuestos y contribuciones:

- Tributos de competencia federal: Impuesto sobre Renta Persona Jurídica (IRPJ), Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), Contribución Social sobre la Ganancia Líquida (CSLL), Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), Contribución para el PIS, Contribución para Seguridad Social (INSS), a cargo de la persona jurídica.
- Tributo de competencia estadual: Impuesto sobre Operaciones Relativas a la Circulación de Mercaderías y Sobre Prestaciones de Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal y de Comunicación (ICMS);
- Tributo de competencia municipal: Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS).

### a) **Acceso a mercados y compras públicas**

Se establecieron mecanismos de ampliación del acceso a los mercados de las micro y pequeñas empresas por medio de condiciones especiales de participación en procesos de adquisición de bienes y servicios por los órganos públicos. Resaltan las siguientes disposiciones:

- Tratamiento preferencial en las licitaciones: en licitaciones por hasta 80.000 las MYPE tienen exclusividad; en licitaciones por valores superiores se garantiza una reserva de 25% de la contratación de bienes que sean divisibles y la subcontratación de hasta el 30% del valor contratado con medianas o grandes empresas;
- Comprobación de regularidad fiscal: flexibilidad para su presentación, siendo exigida solo en el acto de la firma de contrato de suministro o prestación de servicios con organismos públicos;
- Criterio de desempate en licitaciones: preferencia dada a las MYPE en la contratación cuando estas presenten propuestas por un valor igual o superior en hasta 10% al de la mejor propuesta presentada por una empresa de otro tamaño;
- Derechos de créditos no recibidos: posibilidad de emitir una cédula de crédito microempresarial decurrente de compromisos no pagados en el plazo de 30 días.

### b) **Consortio SIMPLES**

Otra revisión de la ley general<sup>61</sup> consistió en simplificar aún más la tasación, integración y cooperación entre las diferentes administraciones federales, estatales y municipales y para actualizar los límites de ventas anuales establecidos en 1996 como criterio de definición de micro y pequeñas empresas. Además de otras modificaciones puntuales, se destaca la creación de una figura jurídica denominada “Consortio SIMPLES”. Según la ley, las pequeñas empresas pueden asociarse legalmente, de forma a beneficiarse de potenciales economías de escala, ganancias de competitividad y mejor acceso a mercados sin el riesgo de doble tributación o de incurrir en desconfianza por parte de las instituciones financieras.

<sup>61</sup> El decreto N° 6.451/08 reglamenta el artículo 56 de la Ley Complementaria N° 123/06, que dispone sobre la constitución del Consortio Simples.

### **c) Acceso a crédito y tecnología**

A partir de la reglamentación de la Ley General, se volvió más fácil y barato conseguir préstamos y financiamientos con mayores plazos, ya que las microfinanzas fueron fortalecidas por el microcrédito y el crédito de cooperativas. Las cooperativas de crédito de micro y pequeñas empresas podrían usar recursos del Fondo de Amparo al Trabajador/FAT, que cuenta con un patrimonio superior a los 120.000 millones de reales.

También se contemplaron incentivos para inversiones en tecnología con la asignación de un mínimo de 20% de los recursos federales, estatales y municipales destinados a investigación, desarrollo y capacitación tecnológica por parte de instituciones públicas de fomento a la tecnología.

### **d) Emprendedor Individual**

La Ley Complementaria de 2008 modificó la Ley General, estableciendo condiciones especiales para que trabajadores considerados informales pudieran volverse Microemprendedores Individuales (MEI) legalizados. De acuerdo con esta ley, en esta categoría cabe la persona que trabaja por cuenta propia, que posee una facturación anual máxima de 36.000 reales, que no haya participado en otra empresa como socio o titular y tener un empleado contratado que reciba el sueldo mínimo o el piso de la categoría.

El emprendedor pasa a disfrutar de las ventajas ofrecidas por esa ley, como el registro en el Catastro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ), lo que facilita la apertura de cuenta bancaria, la solicitud de préstamos y la emisión de facturas fiscales. El empresario es considerado en el SIMPLES Nacional y queda exento de los tributos federales. También se contemplaron reducciones de impuestos estatales y municipales, así como contribuciones menores para la previsión social.

Finalmente, la legislación también prevé la reducción de la burocracia con: obligación de declarar facturación solo una vez al año; compras y ventas en conjunto, posibilidad de formar consorcios para fines específicos y controles simplificados sin la necesidad de contabilidad formal.

### **e) Impactos y evaluación**

Estos cambios en la legislación reflejan el reconocimiento oficial de la importancia de las MYPE como agentes relevantes en el desarrollo de la economía brasileña, apuntando a formas más adecuadas para su tratamiento y promoción. Se verifica una continua adhesión y consolidación de estas disposiciones a lo largo de los últimos años.

En 2009, alrededor de 400 mil empresas ya se encontraban inscritas en el sistema SIMPLES, un aumento significativo en relación a 2008, cuando la cifra era de 200 mil empresas. Aunque, considerando el universo de más de siete millones de MYPE en el país, resulta evidente que todavía hay mucho espacio para avanzar.

Una evolución similar se observa en los emprendimientos que se hallan entre la informalidad y la formalización. En abril de 2011, el gobierno de Dilma Rousseff celebró la marca de 1 millón de trabajadores formalizados en el programa del Microemprendedor Individual, lo que denota su relativo éxito. Por otro lado, este número representa solo una fracción del universo potencial. Conforme a lo apuntado anteriormente, estimaciones sugieren la existencia de más de 20 millones de emprendimientos informales en el país, que involucran a más de 60 millones de personas.

A pesar del largo trayecto que falta aún por recorrer, se puede considerar que los cambios introducidos en el marco legal han tenido buenos resultados, principalmente cuando se advierte una reversión de la tendencia de las últimas décadas de aumento relativo y absoluto del número de personas y emprendimientos que operan en la informalidad.

#### **2.4. Aglomeraciones Productivas Locales y MYPE**

Reflejando una tendencia internacional que reconoce la necesidad de abordar de manera sistémica la promoción de la innovación y de la competitividad de las empresas, y de los agentes individuales, en la década de los años dos mil se observa el desarrollo de políticas orientadas a grupos de empresas. En particular, las políticas de promoción del desarrollo tecnológico e industrial han reconocido que la aglomeración de empresas y el mejor aprovechamiento de las ventajas colectivas generadas por sus interacciones puede ayudar a la constitución de ventajas competitivas sustentables (Cassiolato *et al.*, 2003).

En consonancia con esta perspectiva, en 1997 se creó una red de investigación interdisciplinaria denominada RedeSist. Esta red elaboró el concepto de Sistemas y Aglomeraciones Productivas e Innovadoras Locales como referencia para analizar y proponer la formulación de políticas con

un foco colectivo y sistémico<sup>62</sup>. A partir de la interacción con varias organizaciones de política, este concepto fue rápidamente adoptado como objeto o foco de políticas. En el ámbito de estas organizaciones públicas y privadas se terminó consolidando el término Aglomeraciones Productivas Locales -del nombre en portugués *Arranjos Produtivos Locais*- o simplemente APL, como contracción del nombre original.

Desde la primera administración del presidente Lula, iniciada en 2003, se dio una posición más preponderante a las políticas para micro y pequeñas empresas, entre otros objetivos, como forma de disminuir las desigualdades regionales y locales en el país. En este contexto, a partir del protagonismo del SEBRAE, los APL se volvieron el abordaje preferido para trabajar con las micro y pequeñas empresas. La asociación entre APL y la actuación del SEBRAE fue tanta que llegó a difundirse la idea, equivocada, que los primeros necesariamente serían constituidos por grupos de pequeñas empresas.

Dos factores marcan la incorporación de los APL en las directrices del gobierno federal. En primer lugar, las políticas para APL se incluyeron en el Plan Plurianual (PPA) para los periodos 2004-2007 y posteriormente también en el PPA 2008-2011<sup>63</sup>. En segundo lugar, se creó un grupo interministerial para tratar las políticas con este foco, el cual será tratado a continuación.

#### a) *El Grupo de Trabajo Permanente para APL*

En 2004 se instaló el Grupo de Trabajo Permanente para Aglomeraciones Productivas Locales (GTP-APL), con una secretaría técnica ubicada en la estructura organizacional del Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), a fin de adoptar una metodología de apoyo integral a las aglomeraciones productivas locales, sobre la base de la articulación de las acciones gubernamentales. El GTP-APL está compuesto por 33 organizaciones, incluyendo 12 ministerios, agencias gubernamentales; cinco bancos de desarrollo federal, con ámbitos nacionales y regionales; una institución bancaria privada, el SEBRAE, y la Confederación Nacional de Industrias, según se detalla en el Cuadro 7.

<sup>62</sup> Sistemas y Aglomeraciones Productivas e Innovadoras Locales se refiere a cualquier aglomeración productiva que involucra agentes económicos, políticos y sociales ubicados en una misma área, que efectúan actividades económicas relacionadas y presentan articulación consistente, interacción, cooperación y aprendizaje. Incluye no solo a las empresas (productoras de bienes y servicios finales, proveedores de insumos y equipos, prestadores de servicios, etc.) y sus diferentes formas de representación y de asociación, sino también a otras instituciones públicas y privadas y organizaciones especializadas en educación y formación de recursos humanos, I+D, ingeniería, promoción, financiamiento, etc. La premisa básica es que, siempre que haya producción de cualquier bien o servicio, habrá un sistema en su entorno, que envuelve a agentes y actividades relacionadas con la comercialización de los productos y servicios. Estos sistemas pueden variar desde los más rudimentario hasta los más complejos y articulados (Cassiolato *et al.*, 2003).

<sup>63</sup> El PPA define, por regiones, las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal para los gastos de capital, que es la directriz central que rige las acciones de los ministerios federales, agencias y bancos de desarrollo, así como muchas organizaciones paraestatales y no gubernamentales.

■ Cuadro 7 ■

**ORGANIZACIONES INTEGRANTES DEL GRUPO DE TRABAJO PERMANENTE PARA AGLOMERACIONES PRODUCTIVAS LOCALES (GTP-APL)**

Organizaciones Públicas	
Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior Banco Nacional del Desarrollo Económico y Social (BNDES) • Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (INMETRO) • Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) • Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX)	SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA • Banco do Brasil (BB)
Ministerio de Ciencia y Tecnología • Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPQ) • Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP)	ORGANIZACIONES PARAESTATALES E DE INTERÉS PÚBLICO • Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) • Confederación Nacional de Industria (CNI) • Instituto Euvaldo Lodi (IEL) • Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)
Ministerio del Planeamiento, Presupuesto y Gestión • Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA)	
Ministerio de Hacienda • Banco del Nordeste de Brasil (BNB) • Banco de la Amazonía (BASA) • Caixa Económica Federal (CAIXA)	
Ministerio de Educación Ministerio de Trabajo y Empleo Ministerio de Integración Nacional • Companhia de Desenvolvimento dos Valles de São Francisco y Parnaíba (CODEVASF)	
Ministerio de Minas y Energía Ministerio de Desarrollo Agrario Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento • Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)	ORGANIZACIONES PRIVADAS • Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IPT) • Movimento Brasil Competitivo • Banco Bradesco
Ministerio de Turismo Ministerio de Medio Ambiente Consejo Nacional de Secretarios Estaduales para Asuntos de Ciencia, Tecnología e Innovación	

Fuente: MDIC - GTP/APL.

El enfoque del grupo es evitar la duplicidad de esfuerzos y la superposición de iniciativas dirigidas hacia los APL. El objetivo es permitir la interacción y la comunicación entre las instituciones y, así, maximizar los recursos, evitar la fragmentación de las iniciativas, además de promover una mejor resolución de conflictos entre los programas e instrumentos de política. La principal directriz es articular, integrar y coordinar las acciones, mejorando su eficiencia y manteniendo la autonomía de las tareas realizadas por cada organización. Se buscó integrar las iniciativas que ya habían sido realizadas por otros ministerios e instituciones con foco en los APL, con miras a contribuir a acuerdos entre el gobierno federal, los estados y los municipios. Así, se establecen las bases para la construcción de una política nacional de Aglomeraciones Productivas Locales.

Inicialmente, la principal preocupación era la armonización de la información existente, toda vez que el Grupo de Trabajo abarcaba agencias y organismos con distintas experiencias y conocimientos sobre el asunto. Para ello, se elaboraron documentos de referencia, estableciendo conceptos y pautas para acciones integradas<sup>64</sup>. En un levantamiento realizado en 2005 se consignaron 957 APL<sup>65</sup>. La siguiente etapa implicó la identificación y selección de casos-piloto de 11 APL como puntos focales para acciones integradas, incluyendo la elaboración de un Plan de Desarrollo Preliminar para cada uno de los casos<sup>66</sup>.

El GTP-APL fomentó la creación de núcleos estaduais de apoyo a APL, los cuales se formaron en el ámbito de las secretarías de estado, contando con una composición igualmente diversificada que la del nivel federal. Bajo la orientación del GTP-APL, los núcleos estaduais eligieron cinco APL en cada caso como pilotos para la elaboración de Planes de Desarrollo e Implementación de Acciones. Posteriormente, se incorporaron otros cinco casos por estado, resultando un conjunto de diez APL “priorizados” por la política nacional de APL. Mientras que en algunos estados los núcleos estaduais fueron creados con el objetivo inmediato de beneficiarse de las nuevas iniciativas y recursos federales, en otros se armó una densa red de instituciones, con iniciativas estructuradas que involucraron a un número mucho mayor de APL que los diez seleccionados según la orientación del GTP-APL.

Sin embargo, el potencial de dinamización de la política de Aglomeraciones Productivas Locales está limitado por las propias posibilidades de acción del GTP-APL. Este constituye una institucionalidad muy importante, pero que se encuentra ubicada en un nivel jerárquico inferior dentro del MDIC. De esta forma, los recursos disponibles y su capacidad efectiva de movilización de otros ministerios y órganos públicos y privados son restringidos.

<sup>64</sup> Estos incluyen términos de referencia para las políticas orientadas al fomento de APL, un manual de operación para socios institucionales y un documento sobre los mecanismos para ampliar el apoyo a los APL que detalla las relaciones colaborativas entre distintas instancias del gobierno federal e instituciones al nivel de los estados.

<sup>65</sup> Posteriores levantamientos revelan que el número de casos que han sido tratados por alguna organización pública o privada de fomento como APL es mucho mayor. Se destaca la investigación más amplia realizada a lo largo de 2009 y 2010 por el BNDES, que identificó 756 APL que son objeto de alguna iniciativa de apoyo, además de otros 818 identificados, pero no apoyados (BNDES, 2011a).

<sup>66</sup> La metodología de apoyo se basa en la concepción de que los actores locales sean capaces de identificar los desafíos y oportunidades comunes de un determinado APL y trazar un plan de acción para actuar sobre estos puntos, sea por iniciativa propia o por la movilización de organizaciones de apoyo y la demanda dirigida a programas específicos.

**b) Los objetivos de política y la difusión flexible del concepto: entre la moda y el modo**

A partir de la difusión de los APL y de los esfuerzos de articulación realizados por el GTP-APL, crecientemente la dimensión territorial pasó a ser tomada como referencia para un proyecto de desarrollo para el país. Tal perspectiva convergió con la preocupación del gobierno federal por la desigualdad regional, la que pasó a constituirse en una cuestión nacional. En este contexto, el desarrollo local asumió importancia estratégica (Lemos *et al.*, 2006).

El término Aglomeraciones Productivas Locales se difundió muy rápidamente, sustituyendo a otros análogos presentes hasta entonces en los programas de acción de diversos organismos. Por un lado, se puede apuntar que esta homogeneización favoreció la coordinación y articulación de acciones que antes poco se relacionaban entre sí. Por otro lado, esta rápida propagación está, en mayor o menor grado, ligada al estatus de moda que adquirió el concepto de APL. La crítica que se hace a este proceso es que habría ocurrido un cambio solo de terminologías, manteniéndose antiguas visiones, ahora con nuevos ropajes para ganar recursos públicos y espacios políticos. Una interpretación más acertada podría ser que ocurrió una rápida adopción del término APL en los documentos de política, asociado a un esfuerzo gradual y de mediano plazo de redireccionamiento o adaptación de las acciones, buscando poner en el centro una perspectiva territorial y colectiva.

Una crítica corriente, relacionada con el esfuerzo de internalización de los APL en los programas de apoyo, fue que la búsqueda de consenso en torno al concepto, con la adopción de definiciones estrechas y rígidas, generó un considerable dispendio de esfuerzos y de tiempo. En realidad, muchas de las definiciones adoptadas representaron una tarea de conciliación entre el concepto original y la experiencia acumulada por una institución a lo largo de muchos años. En este sentido, se observó una adopción flexible del concepto de APL, lo que pasa a ser uno entre varios elementos guías de las estrategias de acción de diferentes entidades, estrategias que permanecen centradas en el foco tradicional y la misión institucional de cada organismo.

La práctica de las políticas con foco en APL por parte de diferentes organizaciones a nivel federal, estadual y municipal revela una gama variada de criterios de selección de los casos a ser apoyados. Estos pueden ser resumidos así:

- Segmentación por tipo o clase de actividad: las acciones de apoyo se han dirigido prioritariamente a rubros de la industria de transformación, con énfasis en actividades consideradas “tradicionales”. También se ha dado relevancia a las actividades agroindustriales de pequeña escala.

- Foco en el sector: muchas experiencias estatales apuntan a APL que abarcan toda la estructura productiva de un determinado sector en el estado. Esto constituye, de hecho, un nuevo ropaje para la política sectorial sin base territorial específica.
- Segmentación por unidades administrativas: se observan tipos de APL por municipios y estados, favoreciendo una parte de las cadenas productivas y desarticulando estructuras productivas.
- Caracterización por criterios institucionales: diferentes instituciones han adoptado criterios más coherentes con su experiencia, caracterizando como APL los casos centrados en MYPE que ya han alcanzado un determinado grado de desarrollo o que posean estructuras de gobierno bien establecidas.
- Segmentación por objetivos de política: de acuerdo con el objetivo y misión de cada institución, han sido priorizados APL que constituyen un medio para generación de empleo y renta, desarrollo local e innovación en áreas intensivas en conocimiento.

En resumen, se puede señalar que la política nacional de Aglomeraciones Productivas Locales ha priorizado actividades tradicionales e intensivas en mano de obra, marcadas por una amplia presencia de micro y pequeñas empresas y emprendimientos informales en áreas rezagadas. Las acciones han asumido un carácter, en gran parte, compensatorio, abarcando con la política para APL todo aquello que no se beneficia de los grandes proyectos sectoriales.

Aparte de las críticas, es posible indicar que la movilización institucional liderada por el GTP-APL promovió una mayor articulación de la acción de diversas instituciones y ofreció una opción estratégica de acción política para abarcar muchas actividades que hasta entonces se hallaban casi completamente marginadas. El accionar de muchas organizaciones ayudó a superar el tradicional equívoco de que existe una dicotomía entre una acción con foco en el desarrollo local y la generación de empleo e ingresos, por un lado, y una acción orientada hacia el fomento de la competitividad, por el otro. Ganancias incrementales de competitividad, a través de la difusión de mejores prácticas gerenciales, de actualizaciones tecnológicas y de fortalecimiento de sinergias productivas y de inserción en mercados, han caracterizado muchas de las acciones implementadas, las cuales han alcanzado variados grados de éxito.

### 3. Las MYPE en el contexto de la política económica, industrial y de innovación en el segundo mandato de Lula

La promoción de las MYPE y de las Aglomeraciones Productivas Locales se fijó como una prioridad en la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), lanzada en octubre de 2003. Esta tuvo como meta principal el aumento de la competitividad de la industria brasileña, especialmente a través de la innovación. Además de las propuestas más generales que involucran a todos las ramas industriales, se destacan acciones dirigidas a cuatro sectores considerados estratégicos: *software*, semiconductores, fármacos y medicamentos, y bienes de capital. Aunque el foco esté puesto sobre estos sectores estratégicos también se promueven los sectores tradicionales, donde predominan las micro y pequeñas empresas<sup>67</sup>.

El marco institucional y la experiencia acumulada por las instituciones mencionadas anteriormente, lo mismo que las acciones originadas por la PITCE, constituyen la base sobre la cual se delinearán las políticas de apoyo a las micro y pequeñas empresas en el segundo mandato de Lula. Las acciones para MYPE consolidan su posición como un elemento central en el contexto más amplio de la política económica, industrial y de innovación del país. Por lo tanto, el análisis de los textos que sintetizan esta política ayuda a contextualizar las directrices de la acción enfocada en las MYPE.

El análisis en este sentido se enfoca en los dos principales documentos de política elaborados durante el período, el Plan de Acción Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Nacional (PACTI) y la Política de Desarrollo Productivo (PDP). En gran parte, estos documentos resumen los distintos instrumentos e iniciativas ya implementados por las instituciones públicas y privadas y las metas de acción ya trazadas por estas a corto y mediano plazo. Por lo tanto, no traen, en su contenido, una propuesta de creación o redireccionamiento de la política nacional y sí representan la consolidación de un proceso, iniciado en el primer mandato de Lula, en el cual el Estado adquiere preeminencia como formulador de políticas estratégicas.

Como esfuerzo de síntesis y articulación de las acciones y metas estratégicas de las diferentes organizaciones públicas y privadas, la construcción de ambas políticas se basó fuertemente en la consulta directa a estas organizaciones. Esto se refleja claramente a lo largo de los diversos

<sup>67</sup> A partir de las propuestas contenidas en este proyecto de política, se implementaron diversas iniciativas con el objetivo de consolidar un nuevo ambiente institucional para la promoción de la industria brasileña. Se destacan la institución de la Ley de Innovación, la creación de nuevas instituciones de coordinación y articulación de las políticas gubernamentales, cambio de foco estratégico en el uso de los fondos sectoriales y la implementación de la Ley del Bien. Estas iniciativas se abordan más adelante, en la sección que trata sobre los instrumentos de fomento a la innovación vigentes.

temas abordados, en los cuales se observa una estrecha alineación entre las propuestas y la visión institucional de las respectivas instituciones responsables de los temas y áreas. Bajo este prisma, a continuación se examinan estos dos documentos de política.

### 3.1. Plan de Acción Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Nacional (PACTI)

En 2007, a inicios de la segunda administración del presidente Lula, el gobierno federal lanzó el Plan de Acción Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Nacional (PACTI 2007-2010). Este plan, cuya ejecución está a cargo del Ministerio de Ciencia y Tecnología, se proponía ser parte integrante de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), articulándose con el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC) y los Planes de Desarrollo de la Educación, de Salud y Agropecuario. Su propósito central fue la ampliación de la innovación en las empresas y la consolidación del sistema nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CT&I). Las cuatro prioridades estratégicas del plan contemplaban:

- Expansión y consolidación del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación
- Promoción de la innovación tecnológica en las empresas
- Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) en áreas estratégicas
- Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo social

Aunque haya menciones a las micro y pequeñas empresas y a las Aglomeraciones Productivas Locales en las acciones, se destacan aquellas relacionadas con la promoción de la innovación tecnológica en las empresas. La meta para esta prioridad era el aumento del gasto privado en I+D+I de 0,51% a 0,65% del PIB hasta el año 2010. El logro de esta meta dependería, según el documento de política, de un fortalecimiento del sistema integrado de financiamiento a inversiones en innovación tecnológica y de fuerte expansión de recursos para financiamiento y para capital de riesgo.

La prioridad estratégica de promoción de la innovación tecnológica en las empresas proponía tres grandes líneas de acción:

- Apoyo a la innovación tecnológica
- Tecnología para la innovación
- Incentivos a la creación y consolidación de empresas intensivas en tecnología

En lo que dice relación con la primera línea de acción, se destacan los programas de apoyo financiero a las actividades de I+D+I y a la inserción de investigadores en las empresas. Dentro de los mecanismos de crédito resalta el programa “Juro Zero” (Interés Cero) y dentro de las fuentes de recursos no reembolsables, la subvención económica. También forman parte de esta primera línea de acción los programas de apoyo a la cooperación entre empresas e institutos científicos y tecnológicos, especialmente el Programa de Cooperación para Micro y Pequeñas Empresas, ejecutado en conjunto con el SEBRAE. Un tercer programa está asociado a la capacitación de recursos humanos para la innovación, por la vía del Programa de Capacitación Empresarial para Micro y Pequeñas Empresas.

La segunda línea de acción tiene como propuesta central la estructuración del Sistema Brasileño de Tecnología (SIBRATEC), formado por un conjunto de entidades que trabajan en la promoción de la innovación y en la prestación de servicios tecnológicos, teniendo una fuerte interfaz con las MYPE insertadas en los APL.

La tercera línea de acción contempla la creación y consolidación de empresas intensivas en tecnología. Sobresalen el Programa Nacional de Apoyo a Incubadoras de Empresas y Parques Tecnológicos, el programa Primera Empresa Innovadora y el programa Pro Parques. De forma relacionada, resaltan las iniciativas de creación y ampliación de la industria de capital de riesgo (*venture capital*) a través del programa INOVAR. Los distintos programas actualmente en curso se detallarán más adelante en el ítem que aborda el fomento a la innovación.

Además de las muchas acciones y programas asociados a la promoción de la innovación tecnológica en las empresas, algunas propuestas relativas al fomento de I+D+I en áreas estratégicas hacen referencia explícita al importante papel que juegan las micro y pequeñas empresas y las Aglomeraciones Productivas Locales. Estos figuran como focos estratégicos para el fomento de diversos rubros como *software*, insumos para la salud y el sector minero.

Como se verá detalladamente más adelante, muchas de las propuestas a las acciones ya en curso, resumidas en el texto del PACTI, ponen un acento especial en el fomento de empresas innovadoras de base tecnológica. Aunque muy relevantes, estas áreas involucran solo una pequeña fracción del universo de micro y pequeñas empresas del país. Este énfasis se encuentra estrechamente asociado a una concepción del proceso de innovación más cercano a la frontera tecnológica en áreas intensivas en conocimiento. Excepto en el caso de algunas acciones implementadas por el SEBRAE, el amplio mundo de

micro y pequeñas empresas de los más variados segmentos productivos es el menos privilegiado. En este sentido, se apunta a la importancia de que los instrumentos de fomento a la innovación reflejen la visión de que la innovación permee toda la economía.

### 3.2. Política de Desarrollo Productivo (PDP)

La Política de Desarrollo Productivo fue lanzada en mayo de 2008. Su objetivo fue profundizar las iniciativas presentes en la PITCE y establecer condiciones para la continuidad del ciclo de expansión económica que se inició en 2005. Proponía una articulación con las demás políticas públicas en curso como el PACTI y el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)<sup>68</sup>.

Partiendo de un escenario ampliamente favorable, marcado por cuentas externas equilibradas y un alto nivel de reservas internacionales, baja inflación, mercados de crédito y de capitales en expansión, reducción del desempleo, crecimiento de la masa real de salarios y reducción de las desigualdades sociales y regionales, los desafíos futuros se resumieron en cuatro puntos:

- Ampliar la capacidad de oferta: este desafío tenía como telón de fondo una tendencia de rápida expansión de la demanda, principalmente por medio de la incorporación de personas de las clases más bajas en el mercado consumidor;
- Preservar la robustez de la balanza de pagos: subrayaba la importancia de evitar el surgimiento de restricciones externas al crecimiento, fundamentalmente vía balanza comercial, dada la tendencia de crecimiento de las importaciones.
- Elevar la capacidad de innovación de las empresas brasileñas: desde la formulación de la PITCE, pasando por las distintas iniciativas del PACTI, se observa en la esfera de las políticas una creciente percepción de la importancia de la capacidad innovadora para hacer sostenible la competitividad;
- Fortalecer las MYPE: las micro y pequeñas empresas adquieren un papel relevante, teniendo en cuenta su rol central en la generación de empleo e ingreso y su potencial para la promoción del desarrollo regional y local.

<sup>68</sup> La Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior Política (PITCE) fue complementada con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), lanzado por el presidente Lula en 2008. El PAC previó un presupuesto de R\$ 503.900 millones hasta 2010, para ser invertidos en la construcción y reparación de carreteras, aeropuertos y puertos, obras de saneamiento, vivienda, transporte, energía y recursos hídricos, entre otros.

A partir de estos grandes desafíos, la PDP establece cuatro macro metas, que buscan resumir las metas específicas relacionadas con cada programa. Así, la macro meta ligada al desafío de fortalecer las MYPE fue la de elevar el número de empresas exportadoras. Tal meta representaría una especie de indicador de la ganancia de competitividad de las MYPE brasileñas. Esta opción parte del supuesto de que, cuando las MYPE se preparan para competir en el mercado externo, muchas acometen actividades innovadoras para conquistar mercados de lo cual se espera aumentos de rentabilidad, de generación de empleo y del índice de formalización. Lo que no se consideró es que muchos de estos procesos virtuosos pueden ocurrir sin que las MYPE amplíen su accionar en el mercado externo.

La opción del indicador de aumento de las exportaciones como macro meta vinculada a las micro y pequeñas empresas tiene poco sentido. El énfasis en la inserción externa y en la constitución de mecanismos para fomentar tal proceso es, esencialmente, equivocado. Como argumenta Teixeira (2010), considerando que solo alrededor de 0,5% de las micro y pequeñas empresas tenía acceso, en 2006, al mercado externo, las medidas con este fin tenderían a movilizar una porción ínfima de las empresas de menor tamaño. De hecho, según se puede apreciar en el Cuadro 8, el número de MYPE exportadoras ha disminuido a lo largo del reciente período de crecimiento económico. Su participación en el valor exportado cayó de 1,65% en 2008 a 1,26% en 2009. La creciente demanda interna y la valorización del real frente al dólar han colaborado a esta situación.

## ■ Cuadro 8 ■

## SÍNTESIS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO

Objetivo central de la política	Dar sostenibilidad al actual ciclo de expansión			
Desafíos	Ampliar capacidad de oferta	Preservar robustez de la balanza de pagos	Elevar capacidad de innovación	Fortalecer MYPE
<b>Macro metas 2010</b>				
Metas	Aumento de la tasa de inversión (Inversión/PIB) Posición 2007: 17,6% Meta 2010: 21% Variación anual: 11,3%	Ampliación de la participación de las exportaciones Brasileñas en el comercio mundial Posición 2007: 1,18% Meta 2010: 1,25% Variación anual: 9,1%	Elevación del gasto privado en I+D (I+D privado/PIB) Posición 2005: 0,51% Meta 2010: 0,65% Variación anual: 9,8%	Ampliación del número de MYPE exportadoras Posición 2006: 11.792 emp. Meta 2010: aumento 10%
<b>Metas por programas específicos</b>				
1. Acciones sistémicas: enfocadas en factores generadores de externalidades positivas para el conjunto de la estructura productiva				
2. Programas estructurantes para sistemas productivos: orientados por objetivos estratégicos teniendo por referencia la diversidad de la estructura productiva doméstica				
Políticas en 3 niveles	Programas movilizadores en áreas estratégicas	Programas para consolidar y expandir el liderazgo		Programas para fortalecer la competitividad
3. Ejes estratégicos: temas de política pública elegidos deliberadamente en razón de su importancia para el desarrollo productivo del país a largo plazo				
	MYPE	Exportaciones	Integración Productiva de la América Latina y Caribe, con foco en el Mercosur	
	Regionalización	Producción Sustentable	Integración con África	

Fuente: MDIC (<http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/index/6>).

A partir de las metas generales de la PDP, las propuestas de políticas fueron organizadas en tres niveles: i) las acciones sistémicas se enfocaban en los factores generadores de externalidades positivas para el conjunto de la estructura productiva; ii) los programas estructurantes organizaban los sistemas productivos en tres grandes grupos, de acuerdo con su grado de desarrollo y enfoque estratégico; y iii) los ejes estratégicos que abordaban temas específicos que merecían subrayarse en el plan.

Un eje estratégico de la PDP dice relación específicamente con las micro y pequeñas empresas. La gestión del mismo ha sido responsabilidad del MDIC y del SEBRAE y se vincula a la percepción de la importancia de las MYPE para difundir y dar continuidad a los efectos positivos del crecimiento económico. Por lo tanto, en ese eje se señalan los objetivos de promover la sostenibilidad de las MYPE, ampliar su participación en la generación de empleo, ingreso y productos innovadores y en la promoción de actividades colectivas.

Las metas listadas en este eje estratégico son más amplias y coherentes con la realidad de las micro y pequeñas empresas que aquella establecida como macro meta de toda la PDP (mayor inserción de las MYPE en el

mercado internacional). Además del incremento de 10% del número de MYPE exportadoras, se propone la meta de elevar a 35% la proporción de MYPE industriales innovadoras y mantener en 5,2% la tasa de creación neta de empresas con hasta 19 empleados.

Los desafíos, directrices y medidas orientadas a las MYPE son presentados en el cuadro 9. Las medidas concretas propuestas, relacionadas con el desafío de aumentar la participación de las MYPE en los mercados interno y externo, se refieren exclusivamente a promoción de la exportación. Por lo tanto, se observa que aquello que se proponía como un indicador síntesis de la competitividad de las MYPE acaba siendo un fin en sí mismo. No se contemplan medidas concretas –solo directrices amplias– vinculadas a la su participación en el mercado interno, lo que refleja mucho mejor la competitividad del conjunto de estas empresas. Las acciones que pueden fomentar una participación más significativa en el mercado interno son aquellas descritas en otros tópicos, como aquellas referidas a un sistema de garantías de crédito y la capacitación gerencial e innovadora.

Muchas medidas están directamente asociadas a la principal bandera del período, la Ley General de MYPE. Se establecen perspectivas concretas para reglamentar partes de la ley que apuntan a la desburocratización, la formalización y el acceso a diversos mecanismos de fomento. Dentro de las medidas propuestas figura la instalación, en sociedad con los estados, de Foros Regionales de MYPE. Es interesante verificar que no se incluye ninguna directriz o propuesta concreta relacionada con el desafío de incentivar las asociaciones y el cooperativismo local y regional. Se aprecia una dificultad y falta de claridad para percibir las diferencias entre los dos conceptos en la elaboración de la propuesta.

Las medidas asociadas al último desafío reflejan, en gran medida, las iniciativas ya en curso y que se encontraban detalladas en parte en la PITCE y, con mayor detalle, en el PACTI. Se destacan las iniciativas relacionadas con incubadoras, parques tecnológicos, capital de riesgo y difusión tecnológica. Las acciones concretas ligadas a estos temas se analizan en el punto sobre fomento a la innovación.

## ■ Cuadro 9 ■

**PDP: DESAFÍOS, DIRECTRICES Y MEDIDAS ENFOCADAS EN MYPE**

Desafíos	Directrices para construcción de medidas	Medidas
Aumentar la participación de las MYPE en los mercados interno y externo	<p>Ampliar participación de MYPE en subastas y licitaciones públicas (nivel federal, estadual y municipal)</p> <p>Promover iniciativas para ampliar acceso al crédito y expandir financiamiento para implementación, expansión, modernización y adquisición de equipos</p> <p>Expandir el apoyo a cooperativas de crédito productivo</p> <p>Implementar programas de internacionalización de MYPE</p>	<p>Extensión del Fondo de Garantía a la Exportación (FGE) a micro, pequeñas y medianas empresas con exportación anual de hasta US\$ 1 millón</p> <p>Reglamentación de los consorcios de exportación, conforme a lo previsto en la Ley General de Micro y Pequeñas Empresas: 2008</p>
Reglamentar Ley General de MYPE	Incentivar estados y municipios a reglamentar capítulos de la Ley, bajo su responsabilidad	<p>Reglamentación del Sistema Nacional de Garantías de Crédito: 2009</p> <p>Instalación, en sociedad con Estados, de Foros Regionales de MYPE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008: 5 Foros</li> <li>- 2009: 7 Foros</li> </ul>
Incentivar asociaciones y cooperativismo local y regional	-	-
Ampliar capacidad de innovación y mejorar gestión de las MYPE	<p>Promover programas de Extensión Industrial Exportadora (PEIEx).Objetivo: Incrementar la coMYPEtitividad y promover la cultura exportadora empresarial y estructural en Aglomeraciones Productivas Locales seleccionadas</p> <p>Fortalecer nuevos ambientes de innovación (parques tecnológicos, incubadoras, redes etc.)</p>	<p>Capitalización de empresas innovadoras vía fondos o inversión de riesgo. Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar en 40% el número de empresas que reciben inversión por medio de fondos</li> <li>- Aumentar en 30% el volumen actual (R\$ 16.000 millones) de capital comprometido en fondos</li> </ul> <p>Formación de gestores de propiedad intelectual. Meta: duplicar, hasta el 2010 número actual de 1800 gestores entrenados</p> <p>Difusión de la información tecnológica Meta: aumentar en 30% el número de consultas realizadas hasta el 2010</p>

Fuente: MDIC ([http://www.mdic.gov.br//portalmdic/arquivos/dwn\\_1213987541.pdf](http://www.mdic.gov.br//portalmdic/arquivos/dwn_1213987541.pdf)).

Las micro, pequeñas y medianas empresas también reciben atención en distintas propuestas relativas a los programas estructurantes para sistemas productivos. En los programas para consolidar y expandir el liderazgo, se destacan acciones propuestas para el fortalecimiento de las MYPE en el área de las tecnologías de la información y comunicación, por medio de incubadoras y capital de riesgo.

En el grupo de los programas para fortalecer la competitividad, se observa una frecuente referencia a las micro, pequeñas y medianas empresas. Estas se destacan en los casos de la industria textil y de confecciones, de cuero,

calzados y partes, de madera y muebles y de la actividad agroindustrial. Las propuestas son recurrentes para los diferentes segmentos y abordan, de forma imprecisa, los principales retos que enfrentan este tipo de empresas:

- Cooperación
- Asociación en redes y aglomeraciones productivas locales
- Creación de marcas y de redes de franquicias
- Capacitación gerencial y operacional, y en calidad y productividad
- Capacitación en tecnología industrial básica, diseño y difusión de normas técnicas
- Inserción internacional de MYPE

La PDP también considera medidas e instrumentos orientados hacia diversos segmentos de la industria. Entre estos figuran algunos beneficios fiscales y reducción de tasas como, por ejemplo, los menores costos de inversión para financiamiento del BNDES (*spread* bancarios), la disminución del plazo de apropiación de la contribución para el Programa de Integración Social (PIS) y de la Contribución para el Financiamiento de Seguridad Social (COFINS) y la depreciación contable acelerada para máquinas y equipos (Contribución Social sobre el Lucro Líquido, CSLL).

#### a) Los APL y las MYPE

Los APL no figuran en la Política de Desarrollo Productivo como una meta específica, lo que haría poco sentido, toda vez que, como indica su propia definición, estos constituyen una forma de intervenir sobre diversas estructuras productivas. En consonancia con tal perspectiva, la noción de APL asume un papel de instrumental y auxiliar para distintas iniciativas con enfoques variados. Estos últimos tienen relación con la forma operativa que adquirió el concepto de APL a lo largo de los últimos años.

Como se señaló anteriormente, el protagonismo del SEBRAE en el empleo de este concepto para construir iniciativas de apoyo colectivo para micro y pequeñas empresas llevó a una fuerte asociación del mismo con las empresas de menor tamaño. Se observa una tendencia del SEBRAE Nacional a sustituir en sus documentos y sistema de gestión de proyectos, el término Aglomeraciones Productivas Locales por el apoyo al desarrollo territorial y a proyectos colectivos; igual tendencia se advierte en la elaboración de metas y acciones para el segmento de empresas para el cual el SEBRAE fue una de las principales organizaciones consultadas en el proceso de elaboración de la PDP.

Sin embargo, no es correcto afirmar que el SEBRAE esté desmovilizando sus iniciativas enfocadas en un conjunto de agentes productivos y organizaciones en un determinado territorio<sup>69</sup>. Lo que se percibe es una tendencia a la competencia entre terminologías similares, a partir de la interlocución del SEBRAE con distintas organizaciones de investigación y consultoría e instancias políticas. Se advierte una dificultad en establecer la distinción exacta entre los APL, *clusters*, polos y distritos industriales, principalmente en un contexto donde la acción concreta del SEBRAE acaba, de cualquier forma, siguiendo los parámetros resultantes del aprendizaje institucional de la propia organización. En este sentido, la acción del SEBRAE no ha consistido en una política de APL ni en una política de *clusters*; ha sido una política del SEBRAE con un enfoque colectivo y territorialmente definido. Y este tipo de acción tiende a ser fortalecida dentro de la institución.

Dejar de usar el término APL no significa un abandono de la política con este tipo de enfoque; más bien es una opción para no elegir un único concepto válido como referente. Así, la organización se desprende de terminologías que podrían terminar por restringir su espacio de maniobra<sup>70</sup>. Tal riesgo se asocia, por ejemplo, a las metodologías precisas y bajo ciertos patrones que muchas veces acompañan estos conceptos, como se puede ver, por ejemplo, en el tema de clusters adoptado en algunos estados.

Por otro lado, las innumerables iniciativas relacionadas con la promoción de los APL a lo largo de los últimos años lograron materializarse, contribuyendo a impulsar actividades en distintos segmentos. La existencia de diversas acciones y el desarrollo de institucionalidad que han sido construidos en diferentes territorios se refleja en la mención de los APL, en la PDP, como instancias/medios de actuación para alcanzar los diversos objetivos de los programas estructurantes. Dentro de los sistemas productivos, para los cuales los APL representan una importante instancia de acción, figuran algunos rubros intensivos en conocimiento (industria aeronáutica), de gran escala (industria naval) y tradicionales (textil y de confección; cuero, calzados y artefactos; madera y muebles; sistema agroindustrial; perfumería y cosméticos).

<sup>69</sup> La permanencia de la importancia de una perspectiva colectiva y local de acción del SEBRAE y de otras organizaciones se puede verificar en el propio eje estratégico de la PDP que trata de las MYPE. Uno de los ítems que resume el escenario actual señala, justamente, que "aglomeraciones productivas de MPE son un fenómeno emergente en todo el país". Ello significa que cada vez más organizaciones han enfocado su acción en aglomeraciones productivas. De esta percepción resulta también uno de los objetivos centrales de la política para MYPE, cual es la promoción de actividades colectivas.

<sup>70</sup> Esto queda aún más claro si se considera que hay una instancia política específicamente dedicada a los APL, el Grupo de Trabajo Permanente del MDIC. La referencia de los APL como eje central del apoyo a las micro y pequeñas empresas dejaría la actuación del SEBRAE en manos de una política a cargo de otro órgano.

Estos sistemas productivos caracterizados como tradicionales son, justamente, aquellos donde hay una fuerte predominancia de micro y pequeñas empresas. Se observa, por lo tanto, un despliegue concreto del énfasis dado por el SEBRAE Nacional a los APL y de la continuidad de estas acciones en sus distintas unidades estatales. Los sistemas productivos tradicionales son también aquellos con presencia más difusa en el territorio nacional, incluso en regiones menos dinámicas. Se identifica aquí otra forma de hacer operativo el concepto de APL que se refleja en la construcción de la PDP. Como se mencionó antes, en diversas iniciativas, tanto de nivel federal como estatal, se observó la tendencia a englobar en la política para APL aquellas actividades y territorios que quedaban afuera de los grandes proyectos sectoriales y estructurantes. Por lo tanto, lo que, por un lado, se puede caracterizar como una política compensatoria, por otro puede revelar un rico punto de partida para la promoción de la desconcentración productiva.

En esta perspectiva, el eje estratégico “regionalización” de la PDP enfatiza el papel de los APL como un instrumento clave para alcanzar los objetivos de aprovechar las capacidades y potencialidades regionales y de promover actividades productivas en el entorno de proyectos industriales y de infraestructura y en áreas rezagadas. Tales objetivos partían del diagnóstico de una baja integración de la política nacional (hasta entonces, la PITCE) con los planes y proyectos de desarrollo estatales/regionales, destacando una participación muy baja de empresas de las regiones del norte, noreste y centro-oeste de los incentivos e instrumentos existentes.

Las metas propuestas eran:

- Estructurar 15 núcleos regionales (Red Nacional de Agentes de Política Industrial, RENAPI)
- Construir cinco Planes de Desarrollo Productivo de APL por estado, ocho estados en 2008; diez estados en 2009; nueve estados en 2010.

Sobresalen las medidas relacionadas con el desafío de promoción del asociativismo y del cooperativismo. En este contexto la PDP hace referencia a la Política Nacional de Aglomeraciones Productivas Locales, la que engloba la actuación del GTP-APL y de los núcleos estatales de APL. El lugar en la PDP en el cual se menciona el GTP-APL trae implícita la percepción de que su accionar se ha limitado a movilizar iniciativas a cargo de ministerios específicos y de los núcleos estatales de APL. Como se dijo, el bajo nivel jerárquico del GTP-APL dentro del MDIC ha dificultado la implementación de un abanico mayor de acciones.

### **b) La regionalización y la actuación del BNDES**

Con igual importancia figura la actuación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y bancos regionales en grandes proyectos de infraestructura, en particular en las obras del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). Un desafío específico del eje estratégico “regionalización” se refiere a la promoción de actividades productivas en el entorno de proyectos industriales y de infraestructura y en áreas marginadas.

En 2007 se creó la Secretaría de Organizaciones Productivas e Innovadoras y Desarrollo Regional (SAR), vinculada directamente a la presidencia del BNDES, lo que refleja la prioridad política de promover la reducción de las desigualdades interregionales<sup>71</sup>, intrarregionales y sociales del país. También fue instituido el Comité de Organizaciones Productivas, Innovación y Desarrollo Local, Regional y Socio-ambiental (CAR-IMA).

Para suministrar subsidios concretos para la formulación y perfeccionamiento de políticas para APL en Brasil, el BNDES promovió, en 2009, un amplio mapeo de políticas estatales de apoyo a APL. La investigación buscó consolidar los conocimientos sobre los APL en 22 estados brasileños, analizar la balanza de pagos en bienes y servicios de cada estado y evaluar las políticas de apoyo existentes.

Como líneas estratégicas para alcanzar los objetivos establecidos por el BNDES figuran los apoyos a (Lemos, 2009):

- Emprendimientos estructurantes y su entorno, principalmente en las regiones norte y nordeste: contribuir a la mitigación de los impactos negativos y a la irradiación y enraizamiento del desarrollo en el entorno de los grandes proyectos.
- Planes estatales que enfatizan el desarrollo integrado de áreas marginadas: apoyo a propuestas de desarrollo inclusivo y sostenible, fortaleciendo desde los APL y la infraestructura hasta la gestión pública.
- Programas federales y estatales a grupos con iniciativas productivas de pequeño tamaño y a proyectos colectivos de bajos ingresos.

<sup>71</sup> Una prioridad es promover la desconcentración de los desembolsos del banco, dado que, en la época, más de 80% se orientaba a las regiones del sur y sudeste.

## 4. Mecanismos y programas de fomento a la producción y a la innovación

En este punto se profundiza el análisis del conjunto de iniciativas y programas de apoyo y fomento orientados al financiamiento de capital de trabajo y de las inversiones, además de examinar el conjunto de iniciativas de fomento a la innovación y creación/fortalecimiento de micro y pequeñas empresas de base tecnológica. Lo anterior permite avanzar en la comprensión de cómo la política industrial y de ciencia, tecnología e innovación –estructuradas a través del PACTI y de la PDP– ha impactado en las micro y pequeñas empresas. En general, se observan importantes avances, con iniciativas que caminan en una dirección correcta, pero que necesitan ampliarse, de forma de dinamizar al conjunto de MYPE brasileñas. Especialmente en lo que se refiere al fomento de la innovación, se están dando los primeros pasos para avanzar hacia un entendimiento más amplio de la innovación que no esté circunscrito solo a tecnologías de punta en segmentos intensivos en conocimiento.

### 4.1. Programas de financiamiento

Esta sección aborda cuatro temas: 1) la experiencia brasileña de financiamiento de las micro y pequeñas empresas en los años noventa; 2) un breve análisis sobre la experiencia del BNDES y otros bancos públicos; 3) una revisión de los operadores de microcrédito en el país; 4) una evaluación de los avances y desafíos.

Esta visión general de las políticas e instrumentos para el financiamiento de las MYPE es importante porque el sistema bancario brasileño ha desarrollado una interesante variedad de instrumentos de apoyo. Esta experiencia, aunque no es suficiente para atender toda la demanda de financiamiento, entrega lecciones interesantes para otros países en desarrollo que buscan apoyar a estas empresas.

#### a) *Financiamiento a las MYPE en los años noventa*

En la década de los noventa, los bancos públicos y agencias de desarrollo contaban con diversas líneas de crédito tradicionales para el financiamiento de la producción, capital de trabajo, equipos, exportaciones y desarrollo de capacidades tecnológicas, las cuales, al menos en teoría, podían ser utilizadas por micro y pequeñas empresas. Sin embargo, dos obstáculos importantes contribuyeron al relativo fracaso de los programas de financiamiento de este tipo de empresas. El primero es la tradicional dificultad que estas empresas enfrentan para adecuarse a los requerimientos exigidos para el otorgamiento de créditos, los cuales se concibieron con un foco en grandes empresas.

Un segundo obstáculo se refiere al claro conflicto entre la lógica comercial y política inherente a las actividades desarrolladas por los bancos públicos. Aunque hubiera una creciente exigencia de que los bancos de desarrollo invirtieran recursos públicos en las MYPE, esos bancos, debido a sus características específicas y al contexto en el que operan, enfrentaban muchos problemas para trabajar con las micro y pequeñas empresas.

Un ejemplo es el BNDES, que tradicionalmente ha invertido en el financiamiento de proyectos con grandes impactos económicos. Aunque no haya priorizado el desarrollo de líneas de crédito para las pequeñas empresas, ya en los sesenta ofrecía programas específicos para esas empresas. Los recursos están disponibles a través de una red de agentes financieros acreditados. En la década de los noventa, se implementaron nuevas líneas de crédito para atender la demanda de las MYPE. Sin embargo, los resultados no fueron significativos (Lastres, Arroio y Lemos, 2002). La disponibilidad de mayor volumen de recursos y nuevas líneas de crédito no fueron suficientes para garantizar una mayor utilización por parte de estas empresas, debido, principalmente, al modelo operativo de los créditos.

Otros bancos federales también ofrecieron líneas de crédito para las MYPE, con foco en el desarrollo regional y local, sobre todo en las regiones menos favorecidas. Además de las líneas de crédito tradicionales, dirigidas a pequeños productores, formales e informales, también se pusieron en marcha programas de microcrédito y de generación de ingresos, específicos para pequeños productores informales que operaban dentro de una estructura familiar. Aún así, se observa que las MYPE presentaban grandes inconvenientes para cumplir con los requisitos de acceso a los sistemas de crédito, incluyendo las distintas fases de trámites necesarios para procesar la solicitud, las garantías exigidas y las elevadas tasas de interés.

Además, los bancos de desarrollo han enfrentado muchas dificultades para adaptar sus procesos operacionales, tradicionalmente orientados a la atención de grandes empresas.

En resumen, entre las muchas razones para la insuficiencia de iniciativas implementadas en Brasil en la década de los noventa, se destacan las siguientes: (i) dificultades en la convergencia de las políticas macro y micro económicas; (ii) uso de instrumentos inadecuados para la promoción de las pequeñas empresas, mayoritariamente inspirados en instrumentos y exigencias propios de grandes empresas, y (iii) falta de práctica, por parte de la mayoría de los agentes financieros, para trabajar con micro y pequeñas empresas y actividades asociativas.

A partir de 2003, el tratamiento privilegiado de las MYPE y el mejoramiento del acceso al crédito se volvieron prioridades políticas, establecidas en el PPA 2004-2007. Una manifestación de esto es la participación de las principales instituciones bancarias, públicas y privadas, en el GTP-APL y la implementación de líneas de crédito específicas para financiar empresas en APL. Estas iniciativas surgen del creciente reconocimiento de que el financiamiento de las micro y pequeñas empresas en APL conlleva mejores oportunidades y menos riesgos. A continuación, se analizan las principales instituciones y mecanismos de financiamiento implementados a lo largo de la administración Lula.

### b) Los bancos públicos

El BNDES es el mayor banco de Brasil, con un volumen de desembolso superior al de muchos organismos multilaterales. En 2009 esos montos alcanzaron un récord de US\$ 70.000 millones (Coutinho, 2009). Desde 2003, el banco ha buscado ampliar progresivamente su campo de acción, dando énfasis al financiamiento para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas. Cabe recordar que los rangos de ventas anuales utilizados por el banco para determinar el tamaño de las empresas son sensiblemente distintos de aquellas válidas para el Simples Nacional.

Las operaciones de financiamiento de las MYPE se realizan a través de intermediarios financieros acreditados, que son responsables por el análisis, establecimiento de garantías y aprobación del crédito. Los principales agentes acreditados son bancos comerciales que poseen una amplia y “capilarizada” red de agencias, además de instituciones vinculadas a la industria automovilística<sup>72</sup>. Así, los micro y pequeños empresarios recurren a las agencias locales donde ya están registrados y/o tienen una relación histórica.

El *Cartão* BNDES (Tarjeta BNDES) es un instrumento innovador creado en 2003, que está siendo cada vez más utilizado por las MYPE. Esta tarjeta ofrece un crédito automático preaprobado para financiar inversiones productivas, con una tasa de interés cercana a 1% mensual. Más de 120 mil productos pueden ser adquiridos a través de la Tarjeta BNDES, suministrados por los 18.000 proveedores certificados por el BNDES. Los productos incluyen máquinas, vehículos y piezas, artículos de informática y *software*, equipos y material de construcción, que tengan fabricación total o parcial

<sup>72</sup> Según datos disponibles por el BNDES, el principal agente colocador en micro, pequeñas y medianas empresas es el Banco BRADESCO, con una participación de 21,8% del monto total destinado a estas empresas en 2010. Otros agentes privados relevantes son el Itaú (15,2% de los recursos), Volks BM (7,1%), Mercedes BM (4,9%), Santander (4,8%) y SAFRA (4,2%). El principal agente público es el Banco do Brasil, con el segundo mayor volumen de colocaciones (16,9% del total). Los demás agentes públicos presentan una participación más baja, pero puede destacarse la Caixa Econômica Federal y el Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sul.

en Brasil. En 2009 se introdujo una interesante innovación en la Tarjeta BNDES, al establecer la posibilidad de financiar la compra de transferencia de tecnología, de servicios técnicos especializados en eficiencia energética e impacto ambiental, diseño, creación de prototipos, soluciones técnicas de alta complejidad, evaluación de la calidad de producto y proceso de *software*. En el primer año de funcionamiento, fueron certificados 79 prestadores de servicios de innovación, realizándose 62 operaciones de financiamiento a la innovación (BNDES, 2009).

El límite de gastos por tarjeta era de 500.000 reales y en 2010 se expandió a 1 millón de reales. Todas las operaciones se efectúan a través del portal del BNDES, desde la solicitud de la tarjeta, el cálculo simulado del valor de las cuotas, hasta la adquisición de los productos y servicios. Las compras se pueden financiar hasta en 48 cuotas mensuales, fijas e iguales. A pesar de la crisis financiera, en 2009 el BNDES desembolsó alrededor de 2.480 millones de reales para portadores de la tarjeta, lo que representó un aumento de 193% en relación a 2008. El año 2010 se verificó un nuevo incremento de los valores desembolsados, alcanzando a 4.300 millones de reales. Un total de 230.000 empresas son titulares de una Tarjeta BNDES, 97% de las cuales pertenece al segmento de micro y pequeña empresa y 3%, a mediana empresa<sup>73</sup>.

Un problema de la Tarjeta BNDES es que contribuye, potencialmente, a una desarticulación de cadenas productivas locales. La gran mayoría de los proveedores de máquinas y equipos registrados en el sistema está ubicada en los centros más dinámicos del sur y sureste del país. Considerando la infraestructura de servicios tecnológicos que ahora se puede contratar, esta resulta todavía más concentrada. Por lo tanto, al hacer inviable que la demanda se oriente hacia proveedores locales, por no estar habilitados o registrados, los recursos no circulan en la localidad o región, dinamizando sus actividades productivas. Por lo tanto, este instrumento puede actuar en un sentido contrario a las directrices generales de gobierno y de la propia acción del BNDES, cual es la reducción de las desigualdades interregionales e intrarregionales.

El mayor volumen de desembolsos orientados a MPME, conforme clasificación adoptada por el propio banco, se ha dado a través del Fondo de Financiamiento para Adquisición de Máquinas y Equipos (FINAME). Se trata de uno de los instrumentos más tradicionales y consolidados para el financiamiento de bienes de capital, habiendo desempeñado un importante papel en la inversión en capacidad productiva de la industria brasileña desde la década de los sesenta. Alrededor de 65% de los desembolsos del banco

<sup>73</sup> La Confederación Nacional de la Industria elaboró una cartilla detallada, a fin de orientar a micro, pequeñas y medianas empresas sobre el uso de la Tarjeta BNDES (2009).

destinados a micro, pequeñas y medianas empresas se canalizaron por medio de este instrumento. Dado que no se encuentran disponibles estadísticas de desembolso a través de este instrumento para diferentes tamaños de empresas, es difícil evaluar hasta qué punto este mecanismo se adecúa a las necesidades de las micro y pequeñas empresas. Se supone que, debido a un costo del crédito relativamente mayor y la ausencia de límites de monto a ser financiado, este instrumento es utilizado, mayoritariamente, por empresas consideradas por el banco como de mediano tamaño (además, obviamente, de las grandes empresas), mientras que la Tarjeta BNDES, destinada al mismo tipo de inversión, ha sido empleada principalmente por micro y pequeños emprendimientos.

Otra importante acción del banco ha sido el Programa de Microcrédito. Instituido en 1996, este tiene como objetivo promover la economía popular por medio de la oferta de recursos para el microcrédito productivo orientado al microemprendedor formal o informal. El programa se orienta a personas físicas y jurídicas que realicen actividades productivas de pequeño tamaño. Los recursos desembolsados por el banco se traspasan a través de la red de agentes de microcrédito acreditados en las más distintas localidades. Los desembolsos del banco con el programa de microcrédito han presentado alguna oscilación en los últimos años. Después de un valor de 23,4 millones de reales en 2008 y de 19,5 millones en 2009, se observó un significativo crecimiento en 2010, con un total de 58,1 millones de reales. La experiencia reciente de microcrédito en Brasil se aborda en el próximo punto.

El cuadro 10 resume las distintas iniciativas y líneas del BNDES para micro, pequeñas y medianas empresas o dirigidas a empresas de cualquier tamaño, pero de las cuales las MYPE se benefician potencialmente. El banco también creó algunas líneas de financiamiento a actividades innovadoras, las cuales se analizan en la siguiente sección.

## ■ Cuadro 10 ■

**BNDES: PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO DE LOS CUALES LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS SE BENEFICIAN**

	Propósito	Tamaño de empresa	Costos financieros	Nivel de participación	Plazo	Monto del financiamiento
Cartão BNDES (Tarjeta BNDES)	Adquisición de bienes de producción e insumos; certificación, evaluación de conformidad de productos y soluciones técnicas de alta complejidad	Micro, pequeñas y medianas	Tasa de interés: definida en porcentual al mes, en función de la tasa a término difundida por la ANDIMA. (0,97% por mes en octubre de 2009)	Hata 100%	12 a 48 meses	Hasta R\$ 1 millón
BNDES Automático	Implementación, ampliación, recuperación y modernización de empresas, incluyendo obras civiles, montajes e instalaciones; compra de equipos nuevos y capital de trabajo asociado	Todas	Remuneración BNDES: de 0,9% 2,5% anual. Intermediación financiera: 0,5% anual (MIPYME exentas) Remuneración de la institución financiera: máximo 4%a.a. TJLP <sup>a</sup>	Para financiamiento: hasta 100%. Para capital de giro: Microempresas: hasta 70%; Pequeñas: hasta 40%; Mediana: hasta 40%; Grandes: hasta 15%	De acuerdo con la capacidad de pago	Hasta R\$ 10 millones
Finame (MPME BK e MPME Buses y Camiones)	Adquisición de máquinas y equipos nuevos, de fabricación nacional; compra de buses y camiones	Micro, pequeñas y medianas	Remuneración básica del BNDES: 0,9% anual. Remuneración de la institución financiera acreditada: negociada TJLP.	Microempresas: 50% Pequeñas emp.: 30%	Hasta 60 meses	–
Finem (MPMEs)	Proyectos de inversiones, incluyendo capital de trabajo asociado	Micro, pequeñas y medianas	Remuneración básica del BNDES: 0,9% anual. Tasa de riesgo de crédito: hasta 3,57% anual., conforme el riesgo de crédito del cliente. Remuneración de la institución financiera acreditada: negociada TJLP <sup>a</sup> .	Hasta 90%	De acuerdo con la capacidad de pago	–
Progeren	Capital de trabajo	Micro, pequeñas y medianas (sectores y regiones específicas)	Remuneración básica del BNDES: 3% anual. Remuneración de la institución financiera acreditada: negociada TJ-462.	–	12 meses	20% de la Ingreso Operacional Bruta (ROB), limitado a R\$ 10 millones
Exim Pre-Embarque	Financiamiento de la producción de bienes y servicios destinados a la exportación	Todas	Remuneración básica del BNDES: 0,9% anual. (MIPYME) Remuneración de la institución financiera acreditada: negociada TJLP (MIPYME)	MPMEs: 90% del valor de la exportación. Medianas-grandes y grandes empresas: 80%	Hasta 24 meses	–
Microcrédito	Microcrédito productivo para el micro emprendedor formal o informal	Micro y pequeñas	4% al mes. Tasa de apertura de crédito: hasta 3%	Hasta 85%	De acuerdo con la capacidad de pago	Hasta R\$ 15 mil

Fuente: BNDES, 2011b y FIESP, 2009.

<sup>a</sup> TJLP: Tasa de Interés de Largo Plazo.

Una iniciativa que merece resaltarse es la creación, en 2009, del Fondo de Garantía para Inversiones (FGI) para micro y pequeñas empresas. Su objetivo es reducir, directa o indirectamente, el riesgo de financiamiento de estas empresas a través de recursos traspasados por el BNDES. Esta iniciativa forma parte del paquete de medidas adoptadas por el gobierno federal para mitigar los efectos de la crisis financiera internacional y fomentar el crédito. El conjunto de medidas se analiza detalladamente enseguida.

Como se puede ver en el cuadro 11, los desembolsos del BNDES orientados a micro, pequeñas y medianas empresas y personas físicas han presentado una continua expansión, con un mayor crecimiento en los últimos años. En 2010 llegaron a cerca de 45.700 millones de reales, lo que implica un aumento de más de 90% en relación con el año anterior. Considerando solo a las micro y pequeñas empresas, el incremento de los desembolsos fue de más de 100%, a través de más de 417 mil operaciones.

Sin embargo, los datos también revelan que el banco no ha conseguido superar su foco tradicional en grandes empresas y proyectos de inversión de gran tamaño. Esto queda claro al analizar la participación relativa de los recursos destinados a las MPME en el total de desembolsos. Aunque en 2010 se haya registrado el porcentaje más alto de los últimos años (27,1%), este no supera al anotado en 2003 y 2004<sup>74</sup>. Esta cuestión queda aún más evidente cuando se considera que la clasificación de empresas por tamaño aplicada por el banco es bastante distinta de la usualmente empleada. En la mayoría de las estadísticas, el criterio utilizado es aquel adoptado por el SEBRAE y definido por la Ley General de las MYPE (véase cuadro 1). De acuerdo con esta clasificación, las empresas consideradas pequeñas por el BNDES serían, en realidad, medianas. Las estadísticas disponibles del banco presentan solo la suma de los desembolsos para lo que este considera como micro y pequeñas empresas, lo que impide una lectura más precisa de los datos. Muchas de las medianas empresas que están englobadas en la estadística de desembolsos para MPME del banco tienen un perfil mucho más próximo al de grandes empresas.

<sup>74</sup> Datos recaudados por el banco para los dos primeros meses de 2011 indican una participación de las MIPYME de 45% en el total de desembolsos, pero este dato se debe considerar con cuidado, ya que puede ser originado por variaciones estacionales.

## ■ Cuadro 11 ■

**DESEMBOLSOS DEL BNDES POR TAMAÑO DE EMPRESA Y PERSONAS FÍSICAS**  
(En millones de R\$)

Discriminación	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Micro y Pequeña	2 441	3 439	3 234	4 014	4 021	6 049	9 126	11 620	23 698
Mediana	2 368	2 613	2 993	3 768	4 087	6 079	8 505	7 247	13 535
Subtotal MIPYMEs	4 808	6 052	6 227	7 782	8 108	12 127	17 631	18 866	37 233
Persona Física	3 529	3 972	6 351	3 880	3 010	3 939	4 215	5 053	8 440
Subtotal MIPYMEs + PF	8 337	10 023	12 578	11 662	11 117	16 067	21 846	23 919	45 673
Total de desembolsos <sup>a</sup>	37 419	33 534	39 834	46 980	51 318	64 892	90 878	137 400	168 400
MIPYME+PF/Total	22,3%	29,9%	31,6%	24,8%	21,7%	24,8%	24,0%	17,4%	27,1%

Fuente: ([http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/estatisticas/Int2\\_1D\\_a\\_porte\\_MPME.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/estatisticas/Int2_1D_a_porte_MPME.pdf)).

<sup>a</sup> <https://f3gov.planejamento.gov.br/scripts9/netuno.cgi>.

Junto con las líneas ofrecidas por el BNDES, se destaca el Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER), creado por el Ministerio del Trabajo y Empleo y el Consejo Deliberativo del Fondo de Asistencia al Trabajador (CODEFAT). Su objetivo es financiar proyectos de inversiones de micro y pequeñas empresas, que apunten a la generación de empleo e ingresos. Es posible destinar los recursos tanto a capital de trabajo como a inversiones. Las empresas pueden obtener financiamiento de hasta 80% del valor del proyecto, con un monto máximo determinado a través del análisis de la empresa, pero no superior a 50.000 reales.

Diversos bancos públicos han desarrollado un variado abanico de líneas de crédito enfocadas en las necesidades de las micro y pequeñas empresas<sup>75</sup>. Se destacan el Banco de la Amazonía, Banco del Nordeste de Brasil, el Banco do Brasil y la Caixa Econômica Federal. Los principales productos están centrados en el financiamiento de:

- Capital de trabajo: se observa un esfuerzo por reducir las trabas burocráticas en la solicitud y análisis del crédito, con un costo del mismo que fluctúa entre 2 y 3% mensual. Algunas líneas se orientan específicamente a la compra de insumos o a la constitución de *stock*.

<sup>75</sup> El Foro Permanente de las Microempresas y Empresas de Pequeño Tamaño publicó recientemente una cartilla que detalla los distintos mecanismos que se encuentran a la disposición de las MPE (ver: Fórum MPE/MDIC, 2010a). Para un detalle de los productos de los principales bancos, ver: Banco do Brasil (<http://financiamentobancodobrasil.com.br/pequenas-empresas>), Caixa Econômica Federal ([http://www.caixa.gov.br/pj/pj\\_comercial/mp/index.asp](http://www.caixa.gov.br/pj/pj_comercial/mp/index.asp)), Banco del Nordeste de Brasil ([http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Negocios\\_e\\_Investimentos/MPE/gerados/capitaldegiro.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Negocios_e_Investimentos/MPE/gerados/capitaldegiro.asp)) y Banco de la Amazonia ([http://www.bancoamazonia.com.br/bancoamazonia2/pj\\_financiamento.asp](http://www.bancoamazonia.com.br/bancoamazonia2/pj_financiamento.asp)).

- Inversiones: destacan las líneas de canalización de recursos del Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER) y de los programas del BNDES para inversión en máquinas, equipos e instalaciones. Los intereses básicos se basan en la TJLP, con un costo total de crédito de alrededor de 1% mensual.
- Exportación: traspasos del programa BNDES-Exim PreEmbarque y productos de adelantamiento sobre contratos de cambio, carta de crédito y servicios de cambio.
- Renegociación de deudas: reprogramación de deudas de las MYPE por parte del Banco do Brasil.
- Servicios diversos: cobranzas, pago de sueldos, seguros, capacitación, comercio exterior, etc.
- Fondo Garantizador de Operaciones: constitución de un fondo con aportes del Tesoro Nacional y de los bancos (como Banco do Brasil y Caixa Econômica Federal) que garantiza hasta 80% de los créditos concedidos a micro y pequeñas empresas.

Otro programa que vale la pena resaltar es el Fondo de Aval FAMYPE creado por el SEBRAE Nacional en 1995. A través de convenios establecidos con bancos como el Banco do Brasil, la Caixa, el Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sul (BRDE), además de agencias de fomento de algunos estados, más de 45 mil operaciones de crédito (con un volumen de crédito concedido de 1.3400 millones de reales) contaron con aval o la fianza del SEBRAE. Este mecanismo, basado en la proximidad y conocimiento de las empresas por parte de esta institución, ha mostrado positivos resultados, presentando una tasa promedio de incumplimiento de solo 3,38% (SEBRAE, 2008).

#### a) **Microcrédito**

En 1999, el gobierno brasileño creó una política de microcrédito, buscando ampliar el acceso al financiamiento para emprendedores formales e informales de micro y pequeño tamaño. De acuerdo con la ley 9790/1999, las siguientes organizaciones sin fines de lucro pueden ofrecer microcrédito: organizaciones no gubernamentales (ONG), organización de la sociedad civil de interés público y sociedades de crédito al micro emprendedor, las cuales están reguladas por el Banco Central. A estas instituciones no les está permitido capitalizarse en el mercado, y dependen de recursos del BNDES y recursos públicos del ámbito municipal o estadual. El atractivo del microcrédito no es solo el bajo costo del crédito, sino también los pequeños montos que pueden ser prestados. A veces, esta cantidad puede ser tan baja como 50 reales, lo que resulta operacionalmente inviable para los bancos comerciales.

Una importante iniciativa de ampliación del acceso al crédito se dio a través del decreto 3104/2003, que buscaba estimular la oferta de servicios bancarios para la población de bajos ingresos mediante la inclusión bancaria (cuentas simplificadas) y el estímulo a las agencias de microcrédito y cooperativas de crédito. Se creó el sistema de microcrédito que obligaba a los bancos a prestar 2% de los saldos captados en cuentas corrientes para operaciones de crédito de pequeño monto con intereses limitados de 2% mensual. Sin embargo, se observó una baja participación de los bancos comerciales (Costa, 2010)<sup>76</sup>.

Una experiencia pionera e interesante de microcrédito es PORTOSOL, una institución comunitaria de crédito, que apoya con financiamientos de fácil acceso de entre 200 y 15.000 reales, el desarrollo de pequeños empresarios y personas que trabajan por cuenta propia en la región metropolitana de Porto Alegre. Creada en 1996, la experiencia mostró ser altamente exitosa, llegando a más de 130 millones de reales<sup>77</sup>.

No obstante, la experiencia más notable es la del Programa CREDIAMIGO (Programa de Microcrédito Productivo Orientado) del Banco del Nordeste de Brasil, enfocado en micro y pequeños emprendimientos formales e informales. Un diferencial de éxito de este programa es la metodología de aval solidario, en el cual un grupo de personas que se unen espontáneamente asume la responsabilidad conjunta por el pago de los préstamos. El banco ofrece a los emprendedores beneficiados orientación para la mejor utilización de los recursos, además de la apertura y mantención sin costo de cuenta bancaria para recibir y administrar los recursos prestados. Los montos iniciales varían entre 100 y 6.000 reales, pudiendo llegar hasta 15.000 reales. El volumen de colocaciones de este programa ha exhibido un constante crecimiento, superando los 2.000 millones de reales en 2010.

<sup>76</sup> El banco comercial que no cumpliera con la regla de dirigir el porcentaje estipulado de recursos para operaciones de microcrédito era multado con un depósito obligatorio y no remunerado en el Banco Central de Brasil. Lo que se observó es que muchos bancos prefirieron esterilizar este dinero, depositándolo en el Banco Central de que incurrir en los riesgos y costos relacionados a la operación de este tipo de crédito.

<sup>77</sup> Ver: <http://www.portosol.com/>.

## ■ Cuadro 12 ■

**PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO: DESEMBOLSOS DEL BNB Y DEL BNDES**  
(En millones de R\$)

Discriminación	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CREDIAMIGO BNB	197,1	287,3	368,2	440,9	548,2	639,6	794,2	1 087,5	1 499,2	2 065,3
Programa Microcrédito BNDES	-	12,1	-	-	2,3	16,8	32,5	23,4	19,5	58,1

Fuente: BNDES; BNB.

En 2005, en un contexto de pérdida de competitividad del microcrédito tradicional frente al de uso libre otorgado principalmente por los bancos públicos, se instituyó el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO). Sus principales objetivos fueron incentivar la actividad productiva y la generación de trabajo e ingreso, además de ofrecer apoyo técnico a las instituciones de microcrédito productivo. El ingreso bruto anual máximo de los emprendedores para acceder al programa era de 60.000 reales y se amplió 120.000 en 2008. Para apoyar la coordinación y la implementación del programa, se creó el Comité Interministerial del PNMPO, compuesto por representantes de los Ministerios del Trabajo y Empleo, de Hacienda y de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

En ese objetivo de consolidación del PNMPO se buscó la aproximación entre instituciones financieras comerciales e instituciones de microcrédito, por la adquisición de carteras y vinculación de otros servicios financieros a la concesión del microcrédito. Se estableció un marco legal, con la reglamentación para el traspaso de recursos de los bancos (depósitos especiales y Fondo de Apoyo al Trabajador, FAT) para instituciones de microcrédito productivo. Estos cambios tuvieron solo efectos tímidos, con una limitada articulación del sistema bancario comercial y el sistema de microcrédito (Costa, 2010).

El SEBRAE también ha contribuido con el fortalecimiento de diferentes mecanismos de crédito, principalmente aquellos de pequeño monto relacionados a empresas en fase de creación y consolidación. El Programa de Crédito Orientado a Nuevos Emprendedores (PCONE) ofrece líneas de crédito para quien quiere iniciar un negocio o para empresas con hasta un año de existencia. El SEBRAE busca orientar al pequeño empresario en la elaboración del plan de negocio, prestando asesoría técnica y análisis del perfil emprendedor. Los Programas de apoyo al cooperativismo de crédito y de apoyo al segmento de microcrédito han perseguido promover el desarrollo de las respectivas modalidades de crédito, ofreciendo, dentro de otras acciones, capacitación y asesoría.

Un estudio realizado por el Banco Central (Soares; Melo Sobrinho, 2007) estima que, en 2006 había en el país alrededor de 220 operadores de microcrédito, con fuerte predominancia de las ONG, que representaban alrededor de 87% del total. Cerca de 71% estaba situado en la región sudeste del territorio, 5% en el nordeste, 18% en el sur y 6% en las regiones norte y centro. Datos actuales (recogidos en 2011) de las instituciones catastradas en el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado indican la existencia de 338 instituciones de microcrédito productivo orientado habilitadas, además de 15 instituciones que actúan como agentes de intermediación y cinco bancos que actúan como instituciones financieras operadoras.

Un hecho interesante observado en la experiencia reciente de microcrédito en Brasil es la baja tasa de incumplimiento de pago la cual ha estado en alrededor de 4%, mientras que el promedio del país para los préstamos comerciales es cercano a 20%.

No existe una serie estadística que registre el total de los desembolsos de microcrédito a nivel nacional. Sin embargo, una investigación de Soares y Melo Sobrinho (*ibid*) sugiere que el otorgamiento de microcrédito aún es insuficiente, con una estimación de alrededor de un millón de clientes activos y poco más de 2.500 millones de reales en préstamos concedidos en 2007. Esto representaría una atención de solo 9% de la demanda existente. Dentro de los muchos desafíos para la expansión del microcrédito en el país, se destacan los siguientes puntos:

- Comunidades dispersas en el interior del país.
- Falta de liderazgos locales con conocimientos sobre el microcrédito.
- Falta de recursos, principalmente en instituciones que están en sus estadios iniciales.
- Baja participación de capital privado.
- Falta de personal calificado en las actividades de gestión.
- Restricciones técnicas e institucionales en las organizaciones.
- Dificultades en la determinación del tamaño del mercado.
- Dificultades de acceso a la asistencia técnica y asesoramiento.

#### **b) Evaluación y desafíos**

En los últimos años, un creciente volumen de crédito se ha direccionado hacia los emprendedores individuales y hacia las micro, pequeñas y medianas empresas, formales e informales. Tal aumento ha coincidido con un significativo

incremento del volumen general del crédito otorgado en Brasil, dado el escenario de estabilidad y crecimiento económico y las políticas macroeconómicas y de crédito adoptadas. El Banco Central de Brasil no compila datos que discriminen el volumen de crédito destinado a los diferentes tamaños de empresa. Por lo tanto, no hay cómo comparar la participación precisa del crédito para las micro y pequeñas empresas en el conjunto del crédito para personas jurídicas. No obstante, los datos disponibles ofrecen algunas pistas. Como se dijo anteriormente, los desembolsos del BNDES para micro y pequeñas empresas han mantenido una participación razonablemente constante en el total de desembolsos del banco a lo largo de la última década (aunque hay variaciones, no se observa un cambio de nivel). Además, los desembolsos específicamente para micro y pequeñas empresas han presentado un significativo crecimiento relativo. Se concluye que no es posible identificar la contribución aislada de los factores de orden coyuntural y los determinantes relacionados a las iniciativas de política implementadas. Como se verá más adelante, los mecanismos que se crean o que se potencian durante el período de crisis financiera internacional de 2008 y 2009, parecen presentar resultados bastante positivos.

La percepción general es de que las cuestiones que están en la raíz de la dificultad de acceso al crédito por parte de las micro y pequeñas empresas no han sido todavía resueltas. Según Morais (2006), además de factores relacionados a un determinado contexto y política macroeconómica, históricamente los principales factores que obstaculizan el acceso de las MYPE al crédito y contribuyen al aumento del *spread* bancario pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

1. Restricciones legales en el suministro de informaciones a los bancos por las centrales de información de crédito privadas, dificultando las evaluaciones de riesgo de los créditos.
2. Morosidad en la legislación y práctica procesal de cobros judiciales, induciendo a una postura oportunista por parte del deudor, que contribuye a elevar los costos en la ejecución de créditos deudores y en la recuperación de garantías reales;
3. Factores relativos a la demanda: i) informalidad en la conducción de los negocios, deficiencias en los registros contables y en las documentaciones legales, que contribuyen al aumento de las asimetrías de informaciones; ii) deficiencias gerenciales y de administración financiera, además de bajo conocimiento del propio mercado, que contribuyen a la dependencia de recursos financieros de corto plazo.

4. Baja capacidad de suministrar las garantías exigidas en los préstamos y financiamientos, activos no legalizados/insuficientes.
5. Incremento del costo por el lado de la oferta: altos costos administrativos y márgenes de ganancia en la intermediación financiera; impuestos directos e indirectos sobre la actividad de intermediación financiera; y compulsorios sobre los depósitos en los bancos;
6. Deficiencias burocráticas por el lado de la oferta: exigencias burocráticas en los procedimientos catastrales y de análisis de crédito, principalmente en lo que se refiere a fuentes gubernamentales, con la exigencia de un extenso número de documentos y de certificados de impuestos y contribuciones.

El amplio abanico de iniciativas de política y cambios en el marco legal ha ofrecido elementos para enfrentar estos grandes desafíos. Diversos factores pueden contribuir a mitigar las deficiencias por parte de los demandantes. La Ley General de las MYPE, con la simplificación de los procedimientos para recaudación de impuestos y la simplificación de las exigencias en cuanto a la mantención de registros contables, ha colaborado a ampliar la base de emprendimientos aptos para acceder a financiamiento. Los amplios esfuerzos de capacitación gerencial, encabezados por el SEBRAE e IEL, pueden ayudar a una mejor gestión de las empresas, lo que conlleva una mejor evaluación del riesgo de crédito. La dificultad de ofrecer garantías reales puede reducirse con la consolidación de los fondos garantizadores de crédito para las micro y pequeñas empresas. En lo referido a los factores de costo por el lado de los licitantes, se puede destacar la creación y ampliación de líneas de crédito con costo total, en gran parte, fijo y amarrado a la Tasa de Interés de Largo Plazo (TJLP). Por último, mecanismos que ofrecen crédito preaprobado, como el *Cartão* BNDES, ofrecen una alternativa para los complejos procedimientos burocráticos, principalmente en lo que se refiere al acceso a líneas gubernamentales.

Por lo tanto, se puede señalar que las diferentes iniciativas de política orientadas al financiamiento de micro y pequeñas empresas han avanzado en la dirección correcta. El despliegue efectivo de algunas iniciativas muy recientes solo podrá verse a mediano plazo. Además, muchos autores y organizaciones representativas concuerdan en que existen desafíos fundamentales a ser enfrentados, especialmente en cuanto a: (i) reducción de las asimetrías de información entre banco y cliente; (ii) reducción de los riesgos de la operación de crédito, y (iii) reducción de los costos del otorgamiento del crédito. (Costa, 2010)

## 4.2. Fomento a la innovación

En 2004, se aprobó la **Ley de la Innovación**, que regula y apunta a promover una mayor interacción entre empresas y centros de investigación, facilitando la utilización de laboratorios públicos y servicios tecnológicos por las empresas. Además, la ley reglamenta la creación de empresas de base tecnológica por investigadores de instituciones públicas, así como también establece la subvención económica para proyectos innovadores en las empresas. El nuevo marco regulatorio prevé, asimismo, la creación de nuevas instituciones para coordinar y reforzar la articulación entre las políticas gubernamentales y las estrategias empresariales, tales como el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI) y la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI). La reestructuración del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI) y la reglamentación de la Ley de Bioseguridad también contribuyen a un ambiente más propicio para el desarrollo tecnológico de las empresas.

Además, el gobierno diseñó nuevos instrumentos para reforzar el financiamiento para la innovación en micro y pequeñas empresas utilizando los **Fondos Sectoriales**. Estos fondos especiales fueron creados en la administración anterior para financiar la ciencia y la tecnología brasileña en un contexto de privatización y nueva reglamentación de las actividades de infraestructura en Brasil. El Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FNDCT) es administrado por la FINEP en sociedad con el CNPQ. Desde 1999 hasta 2010 se crearon 18 fondos sectoriales, con gestión tripartita de la comunidad académica, el gobierno y la industria, en las siguientes áreas: aeronáutica, agricultura, biotecnología, energía, salud, recursos hídricos, informática, infraestructura, minerales, petróleo, ciencias espaciales, telecomunicaciones, transportes, construcción naval, audiovisual, Amazonía, y el Fondo Verde-Amarillo (proyectos de investigación universidad-empresa). Con excepción de este último fondo, los recursos no estaban destinados directamente a las MYPE, sino que a las universidades. De esta forma, su aporte a la innovación en las empresas era insignificante.

El gobierno Lula creó un modelo de gestión integrada de los Fondos Sectoriales con el fin de promover “acciones transversales” no incluidas en los sectores abarcados por los fondos de ciencia y tecnología existentes. Estas “acciones transversales” son proyectos estratégicos que utilizan el 50% de los recursos de los fondos sectoriales para promover las Aglomeraciones Productivas Locales, incubadoras, parques tecnológicos, evaluaciones de conformidad industriales y para financiar otras iniciativas que promuevan la innovación en la industria. Las micro y pequeñas empresas se benefician principalmente a través de los APL.

Finalmente, en términos de apoyo financiero a la innovación industrial, es importante mencionar la “Ley del Bien” (Lei do Bem) número 11.196/2005, que estableció deducciones fiscales para proyectos de investigación y desarrollo, reducción de impuestos de importación para la adquisición de máquinas y equipos a ser usados en I+D y también la subvención de hasta 60% de los sueldos de investigadores empleados directamente en actividades innovadoras en las empresas. Un mecanismo que favorece directamente a las micro y pequeñas empresas es la posibilidad de que empresas grandes puedan deducir de su contribución fiscal las inversiones en pequeñas empresas destinadas a desarrollo tecnológico. El objetivo central de este mecanismo es incentivar la colaboración tecnológica entre empresas de diferentes tamaños.

En consonancia con estas transformaciones institucionales y con la creciente relevancia dada al papel de la tecnología y de la innovación en la competitividad de la industria brasileña, en los últimos años se crearon diversos programas e instrumentos. Muchos están contenidos en los programas de política recientes (PITCE y PACTI) y pueden organizarse, para efecto de este análisis, en tres grupos: fomento de actividades innovadoras, empresas nacientes y capital de riesgo, y parques tecnológicos e incubadoras.

#### a) *Fomento de actividades innovadoras*

El marco institucional involucrado en la política nacional de ciencia, tecnología e innovación es bastante amplio, y comprende a diferentes ministerios y órganos subordinados, que realizan acciones en áreas específicas. En lo que dice relación con el fomento a las actividades innovadoras en las empresas, se destaca el papel de la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), vinculada al Ministerio de Ciencia y Tecnología, y del BNDES, vinculado al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior<sup>78</sup>. A continuación se describen los principales mecanismos de fomento administrados por ambas entidades.

El programa *Juro Zero* (Interés Cero), administrado por la FINEP, fue creado en 2004, con el propósito de estimular el desarrollo de las micro y pequeñas empresas innovadoras (MYPEI)<sup>79</sup> en los aspectos gerenciales, comerciales, de proceso o de productos/servicios, viabilizando su acceso al crédito. El objetivo es superar las trabas que enfrentan estas empresas para acceder al financiamiento, dada la exigencia de garantías reales. Pueden

<sup>78</sup> Un manual bastante amplio de los instrumentos de fomento a la innovación en Brasil fue elaborado por la Asociación Nacional de Investigación y Desarrollo de las Empresas Innovadoras (ANPEI, 2010).

<sup>79</sup> Conforme a lo señalado anteriormente, también en este caso se adoptan criterios distintos de clasificación de las empresas. Se consideran micro y pequeñas empresas innovadoras aquellas con facturación anual bruta entre R\$ 334 mil (US\$ 210 mil) y R\$ 10,5 millones (US\$ 6,6 millones). Por lo tanto, los datos relativos a estos programas no se refieren exactamente el mismo universo de empresas referido por el BNDES, ni tampoco por el SEBRAE y la Ley General de la MPE.

financiarse actividades innovadoras de producción y comercialización (diseño de nuevos productos o procesos de fabricación, así como la agregación de nuevas funcionalidades o características al producto o proceso que impliquen mejoras incrementales y efectiva ganancia de calidad o productividad, resultando en mayor competitividad en el mercado). Se benefician micro y pequeñas empresas innovadoras, vinculadas preferentemente a los siguientes sectores: semiconductores (microelectrónica), *software*, bienes de capital, fármacos y medicamentos, biotecnología, nanotecnología, biomasa. El monto del financiamiento va de 100.000 a 900.000 reales y no se cobran intereses reales, sino solamente el reajuste de las cuotas por la inflación (IPCA)<sup>80</sup>. Otro mecanismo facilitador propuesto es la no exigencia de garantías reales, siendo el financiamiento garantizado en: 20% por fianza personal de los socios de la empresa o de terceros nombrados, 30% por un fondo de reserva y 50% por un fondo de garantía de crédito. Sin embargo, el Juro Zero ha enfrentado muchas dificultades de implementación, de forma que sólo está funcionando plenamente en tres estados del país. El principal problema ha sido la falta de disposición de los gobiernos estatales y otras organizaciones para destinar recursos a la constitución de los fondos de garantía previstos por el programa (que deben proveer 50% de las garantías). La limitada cobertura que ha logrado la iniciativa se manifiesta en que, entre 2007 y 2010, únicamente habían sido apoyados 47 proyectos (Resende, 2010).

En 2006 se lanzó el programa de Subvención Económica para la innovación, basado en el marco legal establecido por la Ley de la Innovación y la Ley do Bem. Es administrado por la FINEP y tiene como objetivo la promoción de un aumento significativo de las actividades de innovación y el incremento de la competitividad de las empresas. Permite la aplicación de recursos públicos no reembolsables directamente en empresas, compartiendo con ellas los costos (gastos corrientes) y riesgos inherentes a las actividades innovadoras que proporcionen un significativo incremento de la competitividad. El programa se orienta a todos los tamaños de empresa y ha privilegiado proyectos relacionados a las siguientes áreas: tecnologías de la información y comunicación, energía, biotecnología, salud, defensa, seguridad pública y desarrollo social. El monto del financiamiento fluctúa entre 500.000 reales para micro y pequeñas empresas, y un millón de reales para empresas medianas y grandes, con un máximo de 10 millones de reales y plazo de ejecución de 36 meses.

<sup>80</sup> Se cobra una tasa de 10% al año a título de *spread*. Sin embargo, mientras la empresa se mantenga al día con los pagos, el *spread* será integralmente "ecualizado" (subsidiado) con recursos del Fondo Verde-Amarillo.

Asimismo, en la modalidad de subvención cabe mencionar el Programa de Apoyo a la Investigación en Empresas, *Pappe Subvención*—(*Pappe Subvenção*). Esta modalidad sigue parámetros similares al programa de subvención económica, pero se orienta exclusivamente a micro y pequeñas empresas, según la clasificación adoptada por la FINEP, con un modelo descentralizado de operación. El monto máximo de financiamiento es de 500.000 por empresa y los ítems financiables son preferentemente: costo del investigador, insumos relacionados con la investigación, servicios de terceros y servicios de consultoría para el proyecto. Un desdoblamiento reciente de este programa es el *Pappe Integración* (*Pappe Integração*), destinado exclusivamente a las MYPE de las regiones norte, nordeste y centro-oeste. Con una dotación de 100 millones de reales, el programa ofrece subvenciones que van desde 100.000 a 400.000 reales por empresa.

El BNDES también es una organización de gran relevancia en el apoyo a los esfuerzos de desarrollo tecnológico, a través de nuevas líneas de financiamiento que privilegian la innovación, en consonancia con la PITCE y, posteriormente, el PACTI. Hasta 2005, las líneas de financiamiento a la investigación y desarrollo estaban restringidas a programas específicos, como el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Cadena Productiva Farmacéutica (PROFARMA) y el Programa para el Desarrollo en la Industria Nacional de Software y Servicios de Tecnología de la Información (PROSOFT). En 2008, el BNDES reestructuró las líneas de financiamiento de la innovación existentes, creando los programas Capital Innovador, Innovación Tecnológica e Innovación Producto. Aunque no especifiquen el porte de la empresa a ser apoyada, la estructura y las condiciones de estos programas los vuelven menos atractivos para las micro y pequeñas. Los dos últimos, por ejemplo, establecen como valor mínimo de financiamiento un millón de reales. De forma tal que estos programas han alcanzado principalmente a empresas medianas y grandes. Una iniciativa con impacto potencialmente mayor sobre las MYPE es el Programa de Apoyo a la Implementación del Sistema Brasileño de TV Digital Terrestre (PROTVVD). Busca fortalecer la estructura productiva y el desarrollo tecnológico en las áreas de equipos, producción de contenido audiovisual y servicios de radiodifusión, las cuales —en particular las dos primeras— están caracterizadas por un gran universo de micro y pequeñas empresas.

Por último, se destaca la actuación del SEBRAE en el apoyo y fomento a la innovación. Una importante iniciativa es el Programa SEBRAE de Consultoría Tecnológica (SEBRAETEC), cuyo objetivo es ofrecer a las MYPE acceso a conocimientos y servicios tecnológicos. La institución subsidia los costos de servicios de consultoría prestados por centros de investigación tecnológica, que buscan soluciones para optimizar los procesos de gestión y mejorar aspectos específicos de productos y procesos. SEBRAE cubre alrededor de 80% de los

costos de los servicios, correspondiendo a la empresa el porcentaje restante (Raupp; Beuren, 2009). Otra importante iniciativa es el Programa de Apoyo Tecnológico a las Micro y Pequeñas Empresas (PATME), que también busca facilitar el acceso a la consultoría tecnológica. La diferencia es que está destinado a servicios de consultoría tecnológica más amplios y que induzcan a la innovación tecnológica en la empresa, dando énfasis al perfeccionamiento de productos y procesos y no solamente a la solución de problemas puntuales, como es el caso de SEBRAE/TEC que puede cubrir hasta 70% de los costos. Además, a través del Programa de Capacitación Tecnológica el SEBRAE apoya entrenamientos tecnológicos, misiones técnicas y exposiciones.

El Programa de Cooperación para Micro y Pequeñas Empresas, una alianza entre la FINEP y el SEBRAE, apoyó proyectos de cooperación entre instituciones científicas y tecnológicas y empresas insertadas en aglomeraciones productivas locales (APL) o pertenecientes a las áreas priorizadas en la PITCE/PDP. En 2005, ambos organismos suscribieron un convenio de cooperación, el cual impulsó actividades que involucran recursos superiores a 70 millones de reales para el apoyo a proyectos entre empresas de menor tamaño e instituciones tecnológicas. En 2010, esta acción se encontraba en fase de evaluación de resultados, con el objetivo de futuras reformulaciones.

Finalmente, la estructuración del Sistema Brasileño de Tecnología (SIBRATEC) ha mostrado significativos avances. Instituido en 2007, el sistema está formado por un conjunto de entidades que trabajan en la promoción de la innovación y en la prestación de servicios tecnológicos para empresas distribuidas por todo el territorio nacional. Está organizado en tres tipos de redes temáticas –centros de innovación, servicios y extensión tecnológica- y se centra en la oferta de servicios tecnológicos, como los de tecnología industrial básica, actividades de I+D+I, extensionismo, asistencia y transferencia de tecnología. Como lo señala el documento del PACTI, el propósito central es la promoción del aumento de la competitividad empresarial, mediante el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el fortalecimiento de los APL y el respaldo a actividades estratégicas.

En diciembre de 2010, se encontraban estructuradas 14 redes temáticas de centros de innovación, 20 redes de servicios tecnológicos y 22 redes estatales de extensión tecnológica. La configuración de las redes de extensión tecnológica posee relativa convergencia, tanto en su objeto como en su composición institucional, con los núcleos estatales de APL. El foco prioritario ha sido la estructuración de redes locales de extensionismo, articuladas con los sistemas productivos locales y orientadas a pequeñas y medianas empresas. En la composición institucional de las redes estatales destaca la actuación del SEBRAE, IEL, SENAI y otros centros tecnológicos y universidades.

También merece relevarse el Programa de Capacitación de Recursos Humanos para Innovación, el cual comprende dos subprogramas: Investigador en la Empresa (RHAE) y Capacitación Empresarial para Empresas de Pequeño Tamaño. Este segundo subprograma se inició en 2009, a partir de un convenio entre el MCT/CNPQ, el IEL y el SEBRAE. Están previstos cursos de capacitación para empresarios y gerentes para motivar el espíritu empresarial innovador, en áreas como gestión de la innovación, gestión de la tecnología, gestión del conocimiento, estrategias para la innovación y otras.

Por último, una iniciativa que ha despertado mucho interés es el Programa Movilización Empresarial para la Innovación (MEI), basado en el Manifiesto Empresarial por la Innovación, lanzado en 2009 por las empresas reunidas en el Tercer Congreso Brasileño de Innovación, y liderado por la Confederación Nacional de la Industria (CNI). Su objetivo es “ayudar a organizar un consenso capaz de dar un fuerte apoyo privado a la idea de originar una Iniciativa Nacional por la Innovación, que reproduzca, en un nuevo nivel, el éxito alcanzado en el pasado por el Programa Brasileño de la Calidad y Productividad, PBQP.” El punto focal de la Movilización Empresarial para la Innovación es sensibilizar a las empresas y a su alta dirección en el desafío de innovar y realizar actividades de I+D. El público objetivo son empresas industriales de micro y pequeño tamaño, definidas según la Ley General de las MYPE. Se busca movilizarlas para la innovación a través de acciones de capacitación, consultoría y asesoría en la elaboración de proyectos de innovación. A junio de 2011 se habían lanzado 23 núcleos de innovación con sede en las federaciones de la industria en sus respectivos estados. Las metas a 2013 incluyen:

- Creación de 35 núcleos de innovación.
- Sensibilización de 30 mil empresas.
- Capacitación de 15 mil empresas.
- Implementación de núcleos de gestión de la innovación en 5.000empresas.

La iniciativa es interesante en la medida en que reúne a importantes actores del sistema de innovación, como la CNI, el SEBRAE y el BNDES, en torno al tema de la innovación en micro y pequeñas empresas. Se suma que la capilaridad del sistema industrial, al intervenir una Federación de la Industria y un IEL por estado, además de centenares de unidades y centros de tecnología del SENAI y SESI esparcidos por todo el país, permite sensibilizar a empresas ubicadas en áreas alejadas de los grandes centros urbanos.

Además, debe destacarse el entendimiento y la visión muy específicos de políticas de apoyo a la innovación propuestos en el Manifiesto Empresarial por la Innovación. Al enfatizar las semejanzas con el PBQP, programa

lanzado al fines de los años ochenta, en el momento de apertura neoliberal de la economía, y al enfocarse en la “gestión de la innovación en la pequeña empresa”, evidencian una perspectiva política según la cual la principal dimensión a abordar es el “mejoramiento de la calidad en la empresa” o la “gestión de la innovación”. En este sentido, la ausencia de una “cultura de la innovación”, que contemple aspectos como “calidad” y “gestión” empresarial, sería la principal responsable de los débiles resultados en innovación de las empresas brasileñas. Este enfoque no tiene como objetivo priorizar una política industrial competitiva, de fortalecimiento de la industria y de aspectos estructurales de la economía para lo cual es necesario actuar en las interfaces de la política económica integrando ciencia, tecnología, industria, innovación y política comercial exterior.

#### **b) Capital de riesgo (*venture capital*) y empresas nacientes**

Como en muchos países, el mercado de *venture capital* en Brasil es un resultado de los esfuerzos públicos más de aquellos del sector privado. Sin embargo, el país tiene un sistema financiero sofisticado y construyó mercados de capitales sólidos, fuertemente regulados por entidades independientes. Fondos de *private equity* y *venture capital* están reglamentados por la Comisión de Valores Mobiliarios. Dos instituciones están en la vanguardia de la promoción de capital de riesgo: el BNDES y la FINEP.

El BNDES fue el precursor en la formación de fondos, desarrollando programas en esta línea desde 1995. Su Programa de Fondos de Inversión BNDESPAR selecciona Fondos de Inversión en Participación (FIP) y Fondos de Empresas Emergentes (FIEE), con el fin de ampliar el apoyo a la capitalización de empresas de diferentes tamaños, divulgando buenas prácticas de gobierno y la cultura del capital de riesgo en Brasil. El BNDESPAR ha aprobado más de 17 fondos a través de su brazo de capital de riesgo.

En lo que se refiere a las MYPE, se destaca el Programa CRIATEC, creado en 2007 con un presupuesto de 80 millones de reales para capitalizar micro y pequeñas empresas innovadoras en etapa naciente (capital semilla) y brindarles apoyo adecuado a la gestión. El foco está en la inversión en empresas innovadoras en las áreas de tecnologías de información, biotecnología, nuevos materiales, nanotecnología, agronegocios y otros sectores. La inversión promedio se ubica entre 500.000 y un millón de reales, y un máximo de 1,5 millones de reales. Son elegibles empresas con facturación líquida de hasta tres millones de dólares en el año inmediatamente anterior a la capitalización del fondo. De acuerdo con Coutinho (2007), la expectativa era apoyar a unas 60 empresas a lo largo del segundo mandato de Lula.

En lo que se refiere a la FINEP, se destaca el Proyecto Innovar, lanzado en 2000. Su objetivo es promover la creación de un sistema de capital de riesgo para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas de base tecnológica, reduciendo las incertidumbres y riesgos asociados a la inversión en nuevos negocios. Trabajando en conjunto con varias instituciones –incluido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el SEBRAE, la Fundación Petrobras de Seguridad Social (PETROS), CNPQ, la Sociedad para Promoción de la Excelencia del Software Brasileño (SOFTEX) y Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA)–, la FINEP busca fortalecer la cultura de inversión de capital de riesgo en empresas nacientes y emergentes de base tecnológica. Hasta 2008, la entidad había lanzado siete llamados públicos para la capitalización del fondo de capital de riesgo. En 2009 ya habían sido apalancados alrededor de 45 millones de dólares en fondos de *venture capital*, con la expectativa de que cerca de 100 empresas fueran beneficiadas en los próximos tres años.

Aunque el capital de riesgo pueda ofrecer ventajas para que las pequeñas empresas eviten las altas tasas de intereses que prevalecen en el mercado financiero regular, no todos los segmentos de actividad se prestan para este tipo de financiamiento. Más importante aún es tener en mente las observaciones hechas por Chesnais y Sauviat (2003), de que la industria de capital de riesgo requiere una combinación específica de mecanismos socioeconómicos e instituciones para que pueda experimentar un crecimiento significativo. Estas condiciones específicas incluyen una configuración muy particular de relaciones de trabajo y una gran cantidad de recursos disponibles para ser invertidos. Además, el mercado de capital de riesgo es, en gran medida, dependiente de un conjunto de relaciones sistémicas que están profundamente arraigadas en la economía y en la sociedad estadounidense. La difusión internacional de este tipo de inversión es, en la mejor de las hipótesis, lenta y difícil. Se sugiere que, para países en desarrollo como Brasil, son necesarios otros instrumentos para financiar la innovación en las MYPE.

### c) *Parques tecnológicos e incubadoras*

La primera experiencia brasileña de parques tecnológicos data de 1984, cuando el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPQ) creó doce de estos parques, en conjunto con gobiernos estatales y municipales y universidades. Sin embargo, el escenario de crisis económica reinante en aquella época contribuyó al fin de este programa, a pesar de que algunos parques han continuado recibiendo apoyo local. Por su parte, el surgimiento de incubadoras universitarias se expandió sin un fuerte apoyo gubernamental.

El Programa Nacional de Apoyo a Incubadoras de Empresas y Parques Tecnológicos (PNI) es coordinado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Su objetivo es articular y fortalecer los esfuerzos de apoyo a emprendimientos en estos dos ámbitos. El programa tiene como focos:

- El apoyo a las incubadoras de empresas, en particular las de base tecnológica que operen en redes.
- El fortalecimiento de consultorías a las incubadoras de empresas y empresas incubadas.
- La capacitación de los equipos gestores de las incubadoras de empresas.
- Las actividades de I+D+I de empresas ubicadas en incubadoras y en parques tecnológicos.

En este contexto, una iniciativa es el programa Primera Empresa Innovadora (PRIME) creado en 2009, que canaliza recursos de la Subvención Económica. Su propósito es crear condiciones financieras favorables para que empresas nacientes de alto valor agregado puedan superar la fase inicial de desarrollo. Se busca apoyar a 5.000 empresas nacientes orientadas hacia nuevos productos, servicios y procesos de alto valor agregado, en todas las regiones. Pueden beneficiarse empresas con hasta 24 meses de existencia que presenten un elevado contenido de innovación en sus productos o servicios y un plan de negocios que revele potencial de crecimiento. El programa cuenta con operadores descentralizados, principalmente en universidades, incubadoras, parques tecnológicos e institutos de investigación, los que establecen convenios de cooperación institucional con la FINEP. Las empresas del programa reciben fondos de la Subvención Económica por 120.000 reales para costear recursos humanos calificados y servicios de consultoría especializada en estudios de mercado, servicios jurídicos, financieros, certificación y otros, durante 12 meses. Aquellas que alcancen las metas fijadas en los planes de negocios pueden también beneficiarse de otros instrumentos de fomento, como préstamos del programa *Juro Zero* y del programa *Inovar Semilla*.

En 2009, había 74 parques tecnológicos en el país, de los cuales 17 estaban en fase de implementación y 32 en etapa de planificación preliminar (Resende, 2010). Estos parques generaron una facturación total cercana a 1,68 millones de reales en 2007 y recibieron recursos públicos del orden de 1,3 millones de reales, 54% de los cuales provino del gobierno federal. Más de 520 empresas de base tecnológica se encontraban instaladas en estos recintos, empleando a 26.233 personas, en su mayoría estudiantes y profesionales con nivel superior completo (ANPROTEC, 2008). Todos los parques brasileños tienen un programa de incubación y establecen metas claras para atraer nuevas empresas e inversiones, a objeto de promover la creación

de nuevas empresas, la concesión de licencias de tecnologías y el desarrollo de áreas y productos intensivos en tecnología. Más de la mitad de los proyectos desarrollados en estos establecimientos pertenecen al área de las tecnologías de información. Otros sectores incluyen energía, biotecnología, electrónica e instrumentación, servicios, medio ambiente y agronegocios. Empresas estatales, en especial PETROBRAS, ejercen una importante función en la promoción y consolidación de parques tecnológicos en el país. En lo que se refiere a las incubadoras, los datos más recientes indican que, en 2009, operaban alrededor de 400 en todo el país. Albergaban a cerca de ocho mil pequeñas empresas innovadoras, empleaban a unas 35 mil personas y generaban una facturación del orden de 3.500 millones de reales (Resende, 2010).

El tema de los parques tecnológicos se ha consolidado en la agenda de políticas, de forma que se observan un sinnúmero de iniciativas de creación de nuevos parques en el país. En muchos casos, la demanda por incentivos, a través de programas federales y estatales, para la constitución de nuevos parques no encuentra una contraparte en la infraestructura de conocimiento local. Otra crítica recurrente es que muchos parques no poseen una estrategia bien definida de posicionamiento y de desarrollo, principalmente en cuanto a su emancipación de recursos y programas públicos de fomento. En lo que se refiere específicamente a los programas de fomento, no queda clara cuál es la prioridad política, si es el enfoque en un número limitado de parques con real potencial de éxito o la pulverización de los recursos en múltiples iniciativas (Silvério, 2008). Por último, se argumenta que, en los casos en que no hay una estrecha sintonía con las especificidades y prioridades locales y regionales, los parques pueden volverse enclaves desarticulados del territorio en el que se encuentran, sin que aprovechen efectivamente la base de conocimientos local y sin gran derrame del conocimiento generado hacia la estructura productiva. Los parques tecnológicos no constituyen un nuevo modelo de desarrollo local/regional. Pueden representar un brazo dinamizador de una estrategia de desarrollo de todo un sistema productivo e innovador. En este sentido, se subraya la importancia de promover una articulación más estrecha de los programas de fomento de parques tecnológicos con otras iniciativas de fomento de las estructuras productivas locales/regionales, de manera que las diversas iniciativas sean convergentes y coherentes con la estrategia de desarrollo del territorio.

#### d) Impactos y desafíos de los programas de fomento a la innovación

Una aproximación del impacto de las iniciativas de política de fomento a la innovación puede encontrarse en los resultados de la Investigación sobre Innovación Tecnológica (PINTEC). Los datos presentados en el cuadro se refieren al número de empresas innovadoras que se beneficiaron de distintos modelos de fomento<sup>81</sup>. Aunque los datos se restrinjan a las empresas que innovaron, representan una buena *proxy*, principalmente si se toma en cuenta que la PINTEC también considera las innovaciones que son nuevas solo para la propia empresa. Otra aclaración que vale la pena hacer es que los datos se refieren al período comprendido entre 2006 y 2008. No reflejan, por lo tanto, los potenciales resultados relacionados a iniciativas más recientes, como los programas del BNDES Capital Innovador e Innovación Tecnológica (2008), el SIBRATEC (creado en 2007, pero todavía en consolidación) y los programas PRIME (2009) y Papepe Integración (2010) de la FINEP.

#### ■ Cuadro 13 ■

##### EMPRESAS QUE RECIBIERON APOYO PÚBLICO PARA SUS ACTIVIDADES INNOVADORAS, POR TIPO DE PROGRAMA, SEGÚN TRAMO DE PERSONAL OCUPADO, 2006 A 2008

Actividades seleccionadas de la industria y servicios	Empresas que implementaron innovaciones								
	Que recibieron apoyo del gobierno, por tipo de programa (%)								
	Total	Total	INCENTIVO FISCAL			FINANCIAMIENTO			Otros programas de apoyo
		Total	I+D	Ley de la informática	Subvención económica	A proyectos de I+D e innovación tecnológica		Para compra de máquinas y equipos usados para innovar	
						Sin alianza con universidad	En alianza con universidad		
<b>Total</b>	<b>41 262</b>	<b>22,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,8</b>	<b>0,8</b>	<b>1,4</b>	<b>0,9</b>	<b>13,5</b>	<b>7,2</b>
10 a 29	25 842	21,4	0,5	1,9	0,6	1,4	0,7	12,8	7,1
30 a 99	10 513	22,1	0,6	1,3	0,4	0,9	0,9	15,1	6,9
100 a 499	3 612	24,2	2,2	2,0	1,2	1,2	1,6	14,1	8,2
500 y más	1 295	36,5	16,4	3,6	4,6	5,2	4,8	11,4	9,4

Fuente: IBGE, Pesquisa Brasileira de Inovação Tecnológica – PINTEC 2009.

<sup>81</sup> La PINTEC aborda, segmentos de la industria de transformación y considera únicamente empresas con 10 o más personas ocupadas. En lo que se refiere a las micro y pequeñas empresas brasileñas, la investigación refleja, por lo tanto, solo una parte de estas.

Se observa que los distintos tipos de programas contemplados en la investigación resultaron mucho menos relevantes para las micro y pequeñas empresas. El foco en innovaciones incrementales y actualizaciones tecnológicas se refleja en la importancia mayor de las líneas de financiamiento dirigidas a la adquisición de máquinas y equipos. Lamentablemente, la investigación presenta un sesgo en favor de actividades innovadoras consideradas de mayor contenido tecnológico y más cercanas a la frontera tecnológica. Mientras diversos programas relacionados con I+D son enumerados, el conjunto de programas que pueden ser más relevantes para las micro y pequeñas empresas se muestran agrupados bajo el nombre de otros programas, dificultando un análisis más detallado.

Los datos muestran que los principales beneficiarios de las políticas de fomento a la innovación fueron, en términos relativos, las grandes empresas. Alrededor de 36,5% de las grandes empresas innovadoras se vieron favorecidas con alguna iniciativa, mientras que este porcentaje fue de 22,1% para las pequeñas empresas (en el tramo de 30 a 99 personas ocupadas) y de 21,4% para el sector formado en mayor parte por microempresas (10 a 29 personas ocupadas). El bajo impacto sobre las MYPE resulta más evidente si se considera que el número de empresas que recibieron apoyo fue de 7.866, lo que representa 0,87% de las más de 900.000 empresas industriales brasileñas. Esta situación se expresa en las tasas de innovación. Según lo que se ha indicado y se puede apreciar en el cuadro 6, se observan tasas de innovación mucho más elevadas en las grandes (71,7%) y medianas (45,1%) empresas que en las pequeñas (37,6%) y microempresas (37,4%).

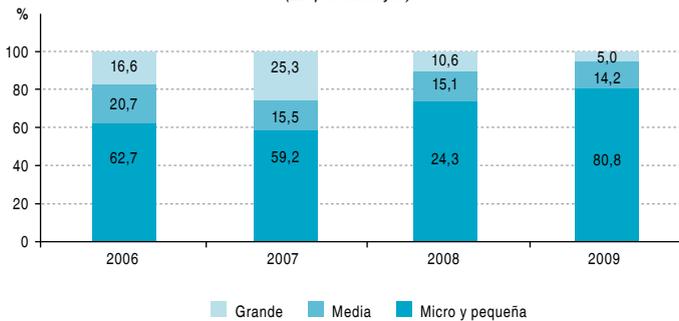
Por otro lado, un análisis de las tendencias que presentan los indicadores a lo largo de las diversas investigaciones ofrece un cuadro más favorable. Se destaca una tendencia al aumento del porcentaje de micro y pequeñas empresas que se benefician de los programas de fomentos existentes. Mientras que este porcentaje oscilaba en torno a 17% en todas las investigaciones anteriores (17% en el período 1998-2000, 17,8% en 2001-2003 y 16,9% en 2003-2005), las medidas implementadas durante el primer mandato de Lula e inicios del segundo, parecen haber provocado un cambio de nivel, con alrededor de 21,6% de MYPE beneficiadas en el lapso 2006-2008. Un avance similar puede identificarse también en el desempeño innovador de las microempresas. La tasa de innovación de las empresas con hasta 49 personas ocupadas salta de alrededor de 30% en 2001-2003 y 2003-2005 a 37,4%. Esta mejoría puede asociarse a un período de mayor estabilidad y crecimiento económico, en el que justamente las empresas de menor tamaño consiguen superar las preocupaciones de la supervivencia inmediata y pueden comprometerse en esfuerzos innovadores. Sin embargo, si se debiera exclusivamente al buen estado de la economía, se podría esperar un incremento, aunque en menor

escala, del rendimiento innovador en empresas de los demás tamaños. Lo que se observa, sin embargo, es una reducción de la tasa de innovación para todos los demás segmentos en los periodos 2003-2005 y 2006-2008. Por lo tanto, la evolución positiva de las empresas más pequeñas puede adjudicarse, en gran parte, a los esfuerzos de mejoramiento y a la creación de nuevas iniciativas de política.

Por lo tanto, se puede argumentar que la política brasileña de ciencia, tecnología e innovación viene presentando algún resultado en el esfuerzo por superar un sesgo hacia empresas de mayor tamaño en áreas de mayor contenido tecnológico. Un ejemplo de esto se puede encontrar en los datos referentes a los proyectos apoyados por la subvención económica, con recursos del orden de 360 millones de reales para 2009 y 500 millones para 2010. Como muestra el gráfico 1, los esfuerzos por ampliar la participación de las MYPE han producido algún efecto, llegando a cerca de 81% en 2009.

■ Gráfico 1 ■

**SUBVENCIÓN ECONÓMICA: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PROYECTOS APOYADOS POR TAMAÑO DE EMPRESA, 2006-2009**  
(En porcentajes)



Fuente: MCT, 2010.

Los programas Pape Subvención y Pape Integración, dirigidos exclusivamente a micro y pequeñas empresas, también han mostrado una considerable expansión en los últimos años. En 2010, el primer programa se encontraba instalado en 13 estados, beneficiando a 414 empresas con recursos del orden de los 265 millones de reales. Por otro lado, la modalidad de financiamiento reembolsable diseñada especialmente para las micro y pequeñas empresas, el *Juro Zero*, ha tenido mayores dificultades para asentarse, habiendo apoyado únicamente 60 proyectos de empresas y el desembolso de solo 33,1 millones de reales.

También el BNDES ha presentado un continuo crecimiento de sus desembolsos en programas de apoyo a la innovación orientados a micro y pequeñas empresas. Destaca la expansión del uso del *Cartão* BNDES y la posibilidad de adquisición de servicios tecnológicos.

Diversas otras iniciativas muestran avances paulatinos, como aquellas en las que participa SEBRAE con foco en la innovación, consultoría tecnológica y capacitación, así como iniciativas de parques tecnológicos e incubadoras. Sin embargo, la cantidad de empresas cubiertas y los recursos involucrados indican que aún queda un largo camino que recorrer para que estas acciones generen una transformación cualitativa en la estructura productiva del país.

Por último, se sugiere que esta transformación cualitativa también depende de un cambio en la forma como muchas organizaciones de fomento entienden la innovación. En verdad, ya se observa, sobre la base de los tipos de instrumentos creados, una gradual ampliación de lo que se considera innovación, avanzando más allá del tradicional fomento a empresas innovadoras de base tecnológica, que comprenden solo una pequeña fracción del universo de micro y pequeñas empresas del país. Iniciativas recientes, como el financiamiento de servicios de consultoría, capacitación, fomento a la cooperación y el propio SIBRATEC, que buscan resolver también problemas tecnológicos más básicos y pertinentes al amplio universo de MYPE, merecen consolidarse en larga escala. En este proceso, resultan fundamentales las instituciones involucradas en estas iniciativas, como el SEBRAE, el SENAI y el IEL, por ejemplo, que tienen gran capilaridad y conocimiento de realidades territoriales y productivas específicas. SEBRAE

## 5. La crisis económica mundial de 2008-2009

Los impactos de la crisis financiera internacional se hicieron sentir de forma más intensa en las economías de los países desarrollados, generando una significativa disminución de la demanda por importaciones, así como una reducción de la oferta de crédito en los mercados internacionales. Así, en términos relativos, este impacto afectó más a las medianas y grandes empresas brasileñas que a las micro y pequeñas. Son justamente las empresas más grandes las que explican la mayor parte de las exportaciones y las que pueden acceder a recursos en el mercado financiero internacional, los cuales eran abundantes antes de la crisis.

Las micro y pequeñas empresas brasileñas reúnen una serie de características y condiciones que las volvieron menos susceptibles a los efectos de la crisis. En primer lugar, tienen menos flexibilidad para ajustarse a variaciones de la demanda por la reducción de su cuadro de

trabajadores. En segundo término, como se ha dicho, es muy reducido el número de MYPE exportadoras, aun cuando antes de la crisis él sector se había enfocado crecientemente hacia el mercado interno. En tercer lugar, el modelo de desarrollo delineado en los últimos años priorizó el aumento del ingreso de los más sectores pobres, lo que permitió la incorporación de nuevos segmentos al mercado consumidor y una significativa expansión del consumo de bienes dirigidos a las clases C, D y E. Estos son los mercados con mayor participación relativa de pequeñas empresas y, principalmente, de microempresas. Seguramente las MYPE que integran cadenas de proveedores de grandes empresas sintieron impactos mayores. Por último, hay que señalar que las MYPE difícilmente acceden al mercado financiero internacional, dependiendo para este efecto del mercado de crédito doméstico.

El segundo y tercer punto, la orientación al mercado interno y el mayor peso relativo de los segmentos populares, coinciden con el patrón de desarrollo de los últimos años, el cual ha puesto el acento en estas dimensiones. En lo que se refiere al crédito, se verificó un importante esfuerzo de ampliación de las líneas y del volumen de recursos a la disposición de las MYPE. Entonces, a un escenario previo bastante favorable, se sumó un conjunto de iniciativas de política, todo lo cual contribuyó a que el impacto de la crisis fuese relativamente menor sobre este sector empresarial. No fueron pocos, en esa época, los artículos de prensa y las declaraciones que calificaban a las micro y pequeñas empresas como el “*porto seguro*” ante la crisis o como foco prioritario para su superación.

Esto no quiere decir que las micro y pequeñas empresas no fueran tocadas por la coyuntura. En realidad, se vieron afectadas por una relativa reducción de la demanda en el mercado interno y por una menor oferta de crédito, sobre todo en lo que se refiere a las líneas convencionales en bancos comerciales. La caída de la facturación terminó por generar una mayor demanda por crédito inmediato. A medida que el crédito en el mercado internacional se restringía, las empresas más grandes encaminaron su demanda al mercado financiero doméstico, provocando una mayor “competencia” por los recursos disponibles. Entre fines de 2008 y el primer trimestre de 2009, el volumen de operaciones de crédito para personas jurídica por montos de hasta 100.000 reales permaneció casi estancado en el país. Los préstamos bancarios por montos entre 100.000 y 10 millones de reales mostraron una baja de 4,4%. Por el contrario, las operaciones por sobre los 10 millones de reales crecieron un 5,4% (SEBRAE, 2009).

## 5.1. Iniciativas implementadas

Para minimizar los impactos de la crisis y promover la reanudación del crecimiento económico, el gobierno federal introdujo un conjunto de medidas de carácter anticíclico, priorizando áreas con gran efecto multiplicador sobre diversos segmentos productivos y gran potencial de generación de puestos de trabajo. El conjunto de medidas puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- La mantención del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)
- Programa *Minha Casa Minha Vida* (Mi Casa Mi Vida)
- Programa de Sustentabilidad de la Inversión
- Fomento al crédito para micro y pequeñas empresas (giro e inversiones)
- Iniciativas de carácter temporal

A continuación se ofrece una breve contextualización de estas iniciativas y un mayor detalle de aquellas enfocadas en las micro y pequeñas empresas.

### a) *Mantención del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)*

La principal bandera de la política fiscal anticíclica fue la continuidad y el aumento de la inversión en infraestructura, estimulando la demanda por la vía de orientar un gran volumen de recursos a la construcción civil, importante generador de empleos, y ofreciendo mejores condiciones de oferta, en la medida que se materializasen reducciones de costos para las actividades productivas.

### b) *Programa Minha Casa Minha Vida (Mi Casa Mi Vida)*

La iniciativa ofreció incentivos a la construcción civil a través de un amplio programa habitacional para la construcción de un millón de viviendas populares. El programa es administrado por el Ministerio de las Ciudades, operado por la Caixa Econômica Federal y en asociación con los estados y municipios. Prefecturas y gobiernos estatales ofrecen la infraestructura, los terrenos y descargo fiscal mientras que la Caixa financia la construcción. Para familias con ingresos de hasta tres sueldos mínimos, la venta no involucra el análisis de riesgo de crédito, estableciéndose pagos de hasta 10% del ingreso familiar durante 10 años, con cuotas mínimas de 50 reales. Para familias con ingresos de entre tres y 10 sueldos mínimos, el programa ofrece subsidio en el financiamiento con recursos del Fondo de Garantía por el Tiempo de Servicio (FGTS), reducción de los costos de seguro y acceso al Fondo Garantizador de la vivienda.

### c) *Programa de Sustentabilidad de la Inversión (PSI)*

En junio de 2009 el BNDES instituye el programa para garantizar la mantención de las inversiones en el período de la crisis, principalmente la adquisición y exportación de bienes de capital y la innovación tecnológica. Se crearon los siguientes subprogramas: BNDES PSI Bienes de Capital (producción y compra de máquinas y equipos nuevos, de fabricación nacional, y el capital de trabajo asociado), BNDES PSI Innovación (desarrollo de capacidad para emprender actividades innovadoras de carácter sistemático, así como apoyar proyectos de innovación de naturaleza tecnológica) y BNDES PSI Exportación-Preembarque (producción de bienes de capital destinados a la exportación). Los intereses varían entre 3,5% y 4,5% al año y el BNDES llega a financiar hasta el 100% del monto. En cuanto a la evaluación del PSI, en marzo de 2010 el programa contaba con una cartera de 51.400 millones de reales (115.000 operaciones), de los cuales 30.000 millones ya habían sido desembolsados<sup>82</sup>.

### d) *Fomento al crédito para micro, pequeñas y medianas empresas*

La importancia estratégica del fomento a las MYPE llevó a un continuo aporte de recursos para los diversos bancos de desarrollo y comerciales y a la creación de fondos garantizadores de crédito para micro y pequeñas empresas. Estos fondos tienen como objetivo mitigar el riesgo de crédito para las MYPE, induciendo a una disminución de su costo. A través de la Medida Provisoria (MP) 464/2009 se autorizó el aporte a estos fondos de hasta 4.000 millones de reales por parte del Tesoro Nacional. Según la MP, los fondos pueden garantizar hasta 80% del financiamiento, limitado al 7% del total de la cartera de cada banco con los fondos (mecanismo de *Stop Loss*). Para utilizar el fondo, las instituciones financieras deben contribuir con 0,5% del valor garantizado en cartera. La expectativa era que estos fondos impulsaran préstamos de 10 a 12 veces su monto.

En agosto de 2009 el Banco de Brasil creó el Fondo Garantizador de Operaciones (FGO), cuyo foco principal es financiamiento de capital de trabajo (con un tope de 150.000 reales por operación), pero también el apoyo a inversiones (con un límite de 500.000 reales). El fondo tuvo un aporte inicial de 580 millones de reales del Tesoro Nacional y de 10 millones por parte del banco. Pueden acceder a este fondo los emprendedores individuales, las micro y pequeñas empresas (facturación bruta anual de hasta 2,4 millones de reales) y las medianas empresas (facturación de hasta 15 millones de reales).

<sup>82</sup> Ver: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Noticias/2010/todas/20100329\\_psi.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2010/todas/20100329_psi.html)

En noviembre de 2009 la Caixa Econômica Federal adhirió al FGO, aportando 200 millones de reales. A lo largo de un año de operación, hasta agosto de 2010, el FGO viabilizó 244 mil operaciones de crédito, por un monto total de 7.900 millones de reales<sup>83</sup>.

Una segunda iniciativa que se despliega a partir de la reglamentación de los fondos garantizadores es la creación, por el BNDES, del Fondo Garantizador para Inversiones (FGI). Está destinado a trabajadores autónomos, microemprendedores individuales, micro, pequeñas y medianas empresas del segmento de transporte terrestre de carga, para viabilizar el acceso al financiamiento para la adquisición de bienes de capital para su actividad. El límite establecido para el financiamiento por beneficiario final es de 10 millones de reales; en el caso de montos de hasta 500.000 reales, no se exige la constitución de garantías reales. El fondo contó con un aporte de 580 millones de reales del Tesoro Nacional y de 100 millones por parte del BNDES.

Además de las iniciativas relacionadas con los fondos de garantías, también se puede destacar el esfuerzo de consolidación del *Cartão* BNDES y el aumento de la base de empresas beneficiadas.

#### **e) Iniciativas de carácter temporal**

A las medidas de carácter permanente o de mediano a largo plazo, se añadió un conjunto de iniciativas con plazo de vigencia definido, en la mayoría de los casos hasta el 31/12/2009. Estas pueden resumirse en los siguientes puntos (BNDES, 2009):

- Reducción del costo de financiamiento a través de la baja de la tasa de interés de largo plazo (TJLP) de 6,25% a 6%.
- Disminución de intereses en el financiamiento para adquisición, exportación y producción de máquinas y equipos, de 10,25% a 4,5% (FINAME, FINEM y BNDES Automático) y de 13,25% a 4,5% en la Línea Pro Camionero.
- Reducción de intereses en el financiamiento a la exportación: de 25% en BNDES-EXIM línea postembarque y de 62% en línea preembarque.
- Refinanciamiento al sector de bienes de capital: posibilidad de refinanciar las últimas cuatro cuotas vencidas no pagadas y extender las cuotas por vencer hasta 12 meses, con hasta 6 meses de gracias.

<sup>83</sup> <http://exame.abril.com.br/pme/noticias/creditos-aval-fundo-garantidor-ultrapassam-r-5-bilhoes-bb-590371>.

- Menores costos en las líneas de innovación: reducción de la tasa de interés desde 4,5% a 3,5% en la línea Innovación Tecnológica y de 9,25% a 4,5% anual en la línea Capital Innovador.
- Reducción fiscal para sectores estratégicos: reducción del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) para vehículos y camiones, así como artículos electrónicos de línea blanca; reducción de la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS) para motos y reducción de impuestos a 0% en materiales de construcción, como cemento, pinturas y revestimientos.

La baja de los intereses para inversión en bienes de capital fue muy positiva, si bien favorece solamente el universo de empresas que financian sus inversiones con recursos del BNDES, las cuales fueron estimuladas a anticipar sus inversiones. Según un estudio de la FIESP (2009), aquel año estas empresas representarían cerca de 16% del total, y de ellas 66% financia sus inversiones con recursos propios. Esta consideración es aún más pertinente en el caso de la reducción del crédito para innovación. Las iniciativas de reducción fiscal, por otro lado, tuvieron un amplio impacto agregado, posibilitando la recuperación de los sectores beneficiados ya en el primer semestre de 2009. Las micro y pequeñas empresas que se vieron principalmente favorecidas fueron aquellas que participan en cadenas de proveedores de la industria automotora y en la construcción civil.

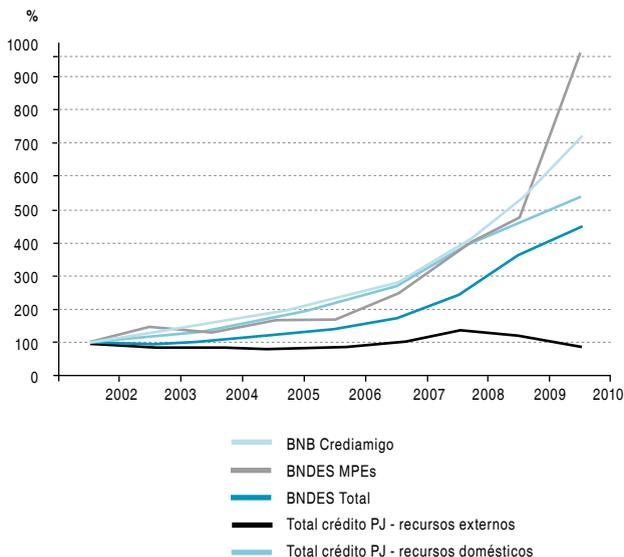
## 5.2. Repercusión de las iniciativas

El conjunto de iniciativas de fomento al financiamiento de micro y pequeñas empresas lograron positivos resultados. Mientras que en el período más álgido de la crisis, a fines de 2008, se configuraba un panorama general de dificultad de acceso al crédito, las series disponibles de desembolsos para micro y pequeñas empresas muestran una tendencia de aumento, aunque a tasas menores que en los años anteriores y posteriores a la crisis. En el caso del BNDES, como se aprecia en el cuadro 11, el volumen de desembolsos se expande 51% en 2008 y 27% en 2009. Situación similar se puede constatar en el caso de las operaciones del principal banco operador de microcrédito del país. El saldo y operaciones del programa CREDIAMIGO del Banco del Nordeste presentan una expansión constante entre 2008 y 2010 del orden de 37% anual. Estos datos son coincidentes con las favorables perspectivas de las MYPE que recogió la investigación realizada por el SEBRAE (2009), en la cual se observa, a inicios de 2009, un creciente optimismo y expectativas de expansión de los mercados e inversiones.

El gráfico 2 presenta la evolución del volumen de crédito en Brasil canalizado a personas jurídicas, según fuentes internas y externas, así como datos para algunas instituciones, como el BNDES y el BNB. Se observa que el volumen global de crédito proveniente de fuentes domésticas, lo mismo que los desembolsos del BNDES, mantiene una trayectoria de crecimiento a lo largo del período de la crisis, contrarrestando la significativa reducción de disponibilidad de recursos en el mercado internacional. Los datos disponibles para el principal programa de microcrédito del país y el desembolso del BNDES para micro y pequeñas empresas muestran un crecimiento aún más expresivo. Es curioso notar que, justo a partir de 2008, se observa una tendencia de incremento de los desembolsos para micro y pequeños emprendimientos, superior al aumento del volumen global de crédito para personas jurídicas. Esto sugiere que las iniciativas descritas anteriormente, especialmente la ampliación del volumen de crédito disponible, la constitución de fondos de garantías, la diseminación del *Cartão* BNDES y las descuentos tributarios, logran efectos concretos.

■ Gráfico 2 ■

**VOLUMEN DE CRÉDITO EN BRASIL, SEGÚN FUENTES, PROGRAMAS Y TAMAÑO DE EMPRESA BENEFICIADA, VALORES CORRIENTES – NÚMEROS ÍNDICE (2002 = 100)**



Fuente: Banco Central do Brasil, BNDES y BNB.

Un indicador central de los impactos de la crisis sobre la estructura productiva es la generación o reducción de los puestos de trabajo, en particular cuando se considera la grave dimensión social del desempleo. Una investigación reciente detalla la variación neta de los puestos de trabajo con formales en el país en 2009. Los principales resultados por grandes sectores de la economía y por tamaño de empresas se ofrecen en el cuadro 14. Para el conjunto de la economía, la expansión neta del número de personas empleadas se debe al significativo crecimiento de puestos en las microempresas de menor tamaño (de 0 a 4 personas ocupadas). Este es el único tramo de porte de empresa en el que se observó aumento en todos los segmentos productivos. Estas empresas responden exclusivamente por el crecimiento de las vacantes de trabajo en la industria de transformación. Es solamente para el conjunto de las microempresas (hasta 19 personas ocupadas) que se puede apuntar efectos netos positivos de las diversas iniciativas de fomento a la construcción civil y a la expansión del crédito habitacional.

■ Cuadro 14 ■

**SALDO DE ADMISIONES SOBRE DESPIDOS, POR SECTOR SEGÚN  
TAMAÑO DE EMPRESAS, 2009**

Sector	Total	Total MYPE	Micro (0 a 4)	Micro (5 a 19)	Pequeñas	Medianas y Grandes
Agricultura, Silvicultura	-15 369	8 672	39 033	-15 032	-15 329	-24 041
Servicios	500 177	431 891	414 988	-5 503	22 406	68 286
Construcción Civil	177 185	186 273	185 215	3 083	-2 025	-9 088
Comercio	297 157	287 672	378 255	-69 827	-20 756	9 485
Administración. Pública	18 075	5 675	2 656	1 191	1 828	12 400
Industria de transformación	10 865	94 387	157 056	-18 012	-44 657	-83 522
Servicios Individuales de utilidad pública	4 984	6 166	5 655	480	31	-1 182
Industria Extractiva	2 036	2 653	3 426	-216	-557	-617
<b>TOTAL</b>	<b>995 110</b>	<b>1 023 389</b>	<b>1 186 284</b>	<b>-103 836</b>	<b>-59 059</b>	<b>-28 279</b>

Fuente: Catastro General de Empleados y Desempleados (Caged) ([http://www.mte.gov.br/observatorio/analise/CAGED\\_2009.pdf](http://www.mte.gov.br/observatorio/analise/CAGED_2009.pdf)).

Se concluye que si la prioridad estratégica para promover una disminución de los efectos de la crisis y la rápida reanudación del crecimiento fue el fomento de las pequeñas y, principalmente, microempresas, el conjunto de iniciativas implementadas antes de la crisis y las medidas específicas adoptadas durante esta resultaron bastante eficaces para dinamizar a estos segmentos. Las perspectivas recientes de la estrategia política del gobierno de Dilma indican, justamente, una profundización de esta tendencia, con la centralidad de las micro y pequeñas empresas y el énfasis en el desarrollo a través de la inclusión productiva.

## 6. Perspectivas en la administración Dilma

El programa de gobierno de la actual gestión representa, en gran parte, una profundización y/o extensión de las directrices generales que ya venían guiando la gestión del ex presidente Lula. Se enfatiza cada vez más la relevancia de las micro y pequeñas empresas, no solo como generadoras de empleos e ingresos, sino que también como elementos dinámicos de desarrollo del sistema productivo, ya sea en actividades tradicionales como en áreas intensivas en conocimiento y alto contenido tecnológico.

En este último tiempo no se han señalado rumbos muy distintos en la política para las MYPE. La opción ha sido buscar la consolidación y ampliación de los elementos de éxito recientes. De esta forma, se observa un continuo esfuerzo por extender la participación de las micro y pequeñas empresas como beneficiarias de líneas de financiamiento, incentivos a la innovación, programas de capacitación y de fomento a las exportaciones. Un ejemplo es el proyecto de ley complementaria a la Ley General de las MYPE, que propone un aumento del máximo de ingreso bruto anual para la clasificación como emprendedores individuales (de 36.000 a 48.000 reales), microempresas (de 240.000 a 360.000 reales) y pequeñas empresas (de 2,4 millones a 3,6 millones de reales). En mayo también se redujo la alícuota de contribución de los emprendedores individuales para el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS). Otros esfuerzos se han encaminado a expandir las experiencias positivas de microcrédito, como el establecimiento de acuerdos de cooperación y aumento del volumen de recursos disponibles. El BNDES, por ejemplo, elevó los recursos de su programa de microcrédito de 250 millones a 450 millones de reales.

Además de estos avances específicos, hay dos elementos que merecen una mención especial, teniendo en cuenta el programa de gobierno de la actual gestión y los programas creados a lo largo de sus cinco primeros meses. Estos son:

- Perspectivas de cambio en la estructura institucional de apoyo a las micro y pequeñas empresas.
- La creciente importancia asignada a las políticas sociales como medios para la promoción del desarrollo económico, y particularmente el desarrollo regional.

A continuación se detallan las principales perspectivas que se advierten en el discurso político de los órganos relevantes y las iniciativas de política que han sido impulsadas con relación a estos dos tópicos.

## 6.1. Estructura institucional de apoyo a las micro y pequeñas empresas

Un criterio central del programa de gobierno de la actual gestión es dar seguimiento a un proyecto nacional de desarrollo que asegure una gran y sustentable transformación productiva del Brasil. En este contexto, las micro y pequeñas empresas sobresalen como un elemento dinamizador clave. Tanto es así, que las directrices generales destacan la importancia de conciliar el desarrollo de las grandes empresas y de las micro, pequeñas y medianas, y de fomentar el espíritu empresarial. La relevancia atribuida a las micro y pequeñas empresas trajo consigo la discusión respecto de la necesidad de promover cambios en el marco institucional de apoyo. De esto se desprende el debate respecto a la pertinencia de la propuesta de creación de un órgano gubernamental exclusivamente dedicado a las MYPE y organizaciones institucionales alternativas.

### a) *La propuesta de creación del ministerio/secretaría de las MYPE*

La creación de un organismo específicamente dedicado a las micro y pequeñas empresas fue un compromiso de campaña asumido por la entonces candidata Dilma. En la época, el proyecto consistía efectivamente en la creación de un ministerio. En marzo de 2011, sin embargo, fue enviado al Congreso un proyecto para la creación de una Secretaría de la Micro y Pequeña Empresa, vinculada directamente a la Presidencia de la República y con estatus de ministerio. El propósito de la secretaría sería hacer de interfaz con el resto del gobierno en el diseño y ejecución de políticas de apoyo a las MYPE. Marcado por trabas en el campo de la articulación política, y confrontado con la necesidad de promover un amplio ajuste en las cuentas públicas, que derivó en un vasto plan de recorte de gastos, el gobierno terminó por poner en segundo lugar este órgano que era una prioridad de campaña. De hecho, la cuestión salió casi completamente de la pauta política.

La transformación del proyecto del futuro ministerio en secretaría y la posterior salida del tema de la pauta, refleja una disputa de espacios políticos por parte de algunas organizaciones y la propia falta de consistencia de la propuesta de una cartera propia dedicada a las micro y pequeñas empresas.

La creación de un ministerio propiamente tal constituiría una anomalía, en la medida que el Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior vería retirado de su campo de acción casi el 99% de las empresas y 40% de las personas ocupadas en la economía formal, sin hablar del amplio contingente de emprendimientos informales, casi exclusivamente de micro o pequeño tamaño. De esta forma, se volvería algo así como el Ministerio de la Gran Industria, yendo justamente en la dirección opuesta de lo que se

entiende como desarrollo, un proceso sistémico que involucra la totalidad de la esfera económica, además de la dimensión social, cultural, ambiental, etc. Si, según lo que sostiene el discurso académico y político, las micro y pequeñas empresas constituyen un eje de relevancia sin igual para la promoción del desarrollo, excluir las de la incumbencia del MDIC tendería a destituir a este del status de Ministerio del Desarrollo. Ello iría en un sentido diametralmente opuesto al esfuerzo emprendido por uno de los más importantes órganos vinculados a este ministerio, el BNDES. Para cumplir su misión de promover el desarrollo nacional, el banco ha dedicado continuos esfuerzos para superar su histórico foco en los grandes emprendimientos y volverse un efectivo promotor de las micro y pequeñas empresas. De la misma forma, la extensa estructura institucional que compone el SEBRAE nacional y sus unidades estatales perderían su papel central como servicio de apoyo a las MYPE, sin hablar del enorme aprendizaje institucional acumulado, que podría verse desmantelado.

En última instancia, la existencia de dos ministerios, uno trabajando junto a las MYPE y otro junto al resto de la estructura productiva, tendería a favorecer un mayor desorden de las acciones, alejándolas de una política de desarrollo coherente y sistémica, aumentando el costo de articulación en el plano político y técnico. Esto tendría aún menos sentido en el momento histórico que vive el MDIC, el cual viene ampliando sus capacidades de trabajo con las micro y pequeñas empresas. Como resultado de este análisis aparece como más conveniente promover un esfuerzo interno del MDIC, en orden a perfeccionar y ampliando su campo de acción, transformándolo en un agente central en la formulación e implementación de una política efectivamente sistémica para el conjunto de la estructura productiva. Como se verá enseguida, este argumento encuentra su correlato también en el campo político.

Mayor consistencia posee la propuesta alternativa de crear una secretaría especial vinculada a la Presidencia, con la competencia no de formular y encabezar políticas, sino de promover la articulación de las acciones de los diversos ministerios y órganos. Tal secretaría podría incentivar un mayor diálogo entre la labor de ministerios dedicados a sectores específicos de la estructura productiva, tales como minas y energía; agricultura, pesca y acuicultura; pecuaria y abastecimiento; desarrollo agrario y cultura. No obstante, existe la percepción de que la creación de tal entidad podría hacer perder una cierta parcela de poder político de algunos órganos, particularmente los ya mencionados MDIC y SEBRAE. Bajo este punto de vista, no sería extraño que la salida de pauta del tema de la creación de la secretaría estuviera ligada a alguna especie de presión política. Falta saber si esta salida de pauta es permanente o está circunscrita a las actuales cuestiones de orden mayor (relacionadas a la coordinación política y al ajuste en las cuentas).

## b) Revaloración de la política de APL

Un importante cambio en la organización institucional, que podría interpretarse como una búsqueda de alternativas a la creación de una cartera propia a las MYPE, es la creciente valoración atribuida al Grupo de Trabajo Permanente para Aglomeraciones Productivas Locales (GTP-APL), ubicado en la estructura del MDIC.

Como se ha mencionado anteriormente, pese a la pertinencia de sus iniciativas y de la gran formación técnica de sus gestores, el GTP-APL ha enfrentado, desde su creación, limitaciones en sus posibilidades de movilizar instituciones e implementar acciones, por estar inserto en un nivel jerárquico inferior dentro del MDIC. Los diálogos establecidos y el aprendizaje acumulado sobre la forma de organización de estas estructuras productivas y de su fomento han sido muy relevantes, pero han involucrado a representantes adscritos al tercer escalón de otros ministerios. Por lo tanto, el potencial de este aprendizaje institucional, que podría traducirse en cambios significativos en la forma de actuación de otros ministerios y órganos públicos queda, necesariamente, restringido a ciertos límites.

La crítica más frecuente a la actuación del GTP-APL seguramente guarda cierta relación con esta organización institucional, y apunta a que realizó una amplia movilización, seguida de acciones más limitadas. En una investigación reciente sobre políticas para los APL en los estados del país (Campos *et al.*, 2010), varias veces se observó una desazón por parte de órganos estatales y municipales que se movilizaron para seleccionar a los APL prioritarios y crear núcleos estatales de apoyo a estas organizaciones, con la expectativa de beneficiarse de acciones y, más específicamente, de recursos provenientes del gobierno federal. De hecho, el GTP-APL se limitó al rol que se le atribuye, o sea de movilizador y articulador. Aun así, la percepción de que las acciones del gobierno federal no adquirieron la dimensión deseada por estas instancias estatales y locales contribuyó para un menor protagonismo del papel de los APL en la pauta de políticas de algunos estados.

La perspectiva que se delinea en los primeros meses de la actual gestión es de un aumento de la relevancia y campo de acción del GTP-APL, en la medida en que este es “reinsertado” en un nivel jerárquico más elevado. Esto queda claro con la decisión de que la Secretaria de Desarrollo de Producción, Heloisa Menezes, pase a trabajar en directa articulación con los demás integrantes del GTP-APL en la definición de las estrategias y acciones de apoyo a los APL en el país (MDIC, 2011). Se avizora que este cambio también podría producirse en la representación de los demás organismos públicos y privados que integran el grupo de trabajo, estableciéndose una articulación institucional en un nivel jerárquico superior y con más capacidad de ejecutar actividades y programas de mayores dimensiones.

Este proceso se puede interpretar como una forma de dar mayor centralidad en las acciones del ministerio a las políticas dirigidas a las micro y pequeñas empresas. Como se ha dicho anteriormente, la práctica reciente de políticas para APL ha evidenciado el potencial de fomento de micro y pequeñas empresas a partir de estas organizaciones<sup>84</sup>. Y es justamente en el GTP-APL que el MDIC posee un significativo conocimiento acumulado y una articulación institucional relevante. La inserción de la política para los APL en un nivel de prioridad más alto y el eventual diseño futuro de una política más amplia convierten al GTP-APL y el MDIC en una efectiva alternativa a la creación de un ministerio exclusivo para micro y pequeñas empresas.

Esto es consistente con otras instancias prioritarias del actual programa de gobierno, donde los emprendedores individuales y las micro y pequeñas empresas desempeñan un papel gravitante y en el que el concepto de APL es un referente y un eje central de actuación. Según se verá a continuación, en la actual gestión se observa una creciente articulación entre la política social y de desarrollo económico.

## 6.2. Políticas sociales y desarrollo

Uno de los principales desafíos asumidos por el actual gobierno es el combate a la pobreza y, especialmente, la erradicación de la miseria en el país. En este contexto, el programa Bolsa Familia seguirá cumpliendo un rol destacado en materia de inclusión social. Lo que constituye un paso más allá de una acción asistencial es la búsqueda de asociación de estas medidas con el aumento de la generación de empleo e ingresos, y el fortalecimiento de la economía solidaria.

Como sugiere el propio lema que actualmente acompaña el logo del gobierno federal<sup>85</sup>, uno de las principales insignias de este programa de gobierno es la profundización y la extensión de las acciones orientadas hacia la reducción de las desigualdades sociales, interregionales e intrarregionales. En este objetivo, las áreas rezagadas y de menor dinamismo económico permanecen como foco central. El salto cualitativo que la actual gestión se propone realizar en su política de inclusión social es el tránsito de una acción de asistencia social a otra de inclusión productiva.

<sup>84</sup> Como discutido anteriormente, esta experiencia ha contribuido, incluso, para equívocos recurrentes cuanto a la definición de qué serían las APLs, sugiriendo que éstos fueran necesariamente circunscritos a micro y pequeñas empresas.

<sup>85</sup> El lema "País rico es un país sin pobreza" demuestra una clara opción por políticas que promuevan la reducción de las desigualdades sociales y erradicación de la pobreza.

Para articular las diversas iniciativas gubernamentales orientadas a este propósito, recientemente se creó el programa Brasil sin Miseria. Se enfoca en el conjunto de 16 millones de personas que viven con menos de 70 reales al mes, de las cuales 53% está en áreas urbanas y 59% en la región nordeste del territorio. El programa cuenta con un presupuesto de 20.000 millones de reales al año –incluyendo el Bolsa Familia– y sus actividades se concentran en tres ejes centrales: transferencia de ingreso, inclusión productiva y acceso a servicios públicos, como agua, alcantarillado, electricidad, salud, educación y vivienda. Especialmente en lo que se refiere a la inclusión productiva, resaltan las siguientes acciones:

- En áreas rurales: fomento al aumento de la producción de la agricultura familiar, a través de servicios de asistencia técnica, tecnología, provisión de insumos y acceso al agua, además de programas de compras públicas y de merienda escolar.
- En áreas urbanas: calificación de la fuerza de trabajo, identificación de oportunidades para la creación de empleo e ingreso y acceso al microcrédito.

El concepto básico subyacente en estas iniciativas es la transformación de la condición del beneficiario de la política social, tradicionalmente pasiva, en una actitud proactiva. La asociación de esta política con el fomento al espíritu empresarial y el incremento del microcrédito tienen el potencial de amplificar los resultados positivos recientes de una política de desarrollo económico, basada en la inclusión de las clases más bajas y enfocadas en el mercado interno.

Una importante línea de acción complementaria al logro de los objetivos de la política social dice relación con el trabajo de las Aglomeraciones Productivas Locales en dos frentes correlacionados (BNDES, 2011c):

- Los APL de servicios públicos esenciales: alimentación, educación y salud pública, vivienda popular, cultura y bienestar socio ambiental; y
- Los APL para la inclusión productiva y la generación de empleo e ingreso.

Esta perspectiva ha contribuido a que el tema de las Aglomeraciones Productivas Locales gane mayor espacio en la agenda de la política gubernamental. Se configura, así, un escenario privilegiado para profundizar las discusiones sobre el perfeccionamiento de las políticas para los APL, dentro del conjunto de orientaciones estratégicas para la erradicación de la pobreza y el impulso del desarrollo social.

Estrechamente asociado con la meta de reducción de las desigualdades sociales se encuentra el desafío de promover el desarrollo regional y local y de disminuir las desigualdades interregionales e intrarregionales. Las actuales directrices del gobierno apuntan a la realización de acciones que contribuyan a que la Amazonía, el nordeste y el centro-oeste se adapten a la dinámica del sur y del sudeste, promoviendo, así, un mayor equilibrio al desarrollo de las diferentes regiones.

El potencial de políticas para que los APL colaboren a densificar un sinnúmero de actividades productivas y a la generación de empleo e ingreso ha contribuido a que el BNDES elija este concepto como un eje central de sus acciones dirigidas al entorno de los grandes proyectos estructurantes, como las obras del PAC. Se busca mejorar la planificación territorial urbana, articulando los grandes proyectos con la estructura productiva local, en particular con los micro y pequeños emprendimientos. Esta acción confluye con las directrices de la política social, en la medida en que se prioriza a los APL en el fomento a la provisión de servicios públicos, como salud, alcantarillado y vivienda.

## 7. Conclusión y proposiciones para una agenda de política

Este trabajo analizó la evolución de las políticas para promoción de las micro y pequeñas empresas en Brasil, con énfasis en el período que va desde la segunda mitad de los años dos mil hasta los primeros meses de la actual gestión del gobierno federal. Como en muchos países, cada vez más las MYPE son reconocidas como motores del desarrollo. En Brasil, la supervivencia de gran parte de la población está directamente asociada al desempeño de los pequeños emprendimientos, formales e informales. Los datos analizados en la parte inicial del estudio evidencian su importante peso, tanto en términos del número de emprendimientos como de personas ocupadas. En el escenario de crisis financiera y de estancamiento económico que se registró en los últimos años, las micro y pequeñas empresas se revelaron especialmente importantes para mantener el nivel de empleo y el dinamismo de la estructura productiva orientada hacia el mercado interno de bienes y servicios.

El período abordado en este estudio muestra un desempeño ampliamente positivo de las micro y pequeñas. Con seguridad, las iniciativas de política contribuyeron directamente a este escenario. Se movilizaron significativos esfuerzos para establecer un marco legal de tratamiento diferenciado de las MYPE, para promover la desburocratización y la creación de un ambiente favorable a sus negocios, ofrecer capacitación técnica y de gestión, fomentar las exportaciones y mejorar el acceso a líneas de crédito para capital de trabajo, inversiones en capacidad productiva e innovación. Mientras que los resultados en términos de *performance* exportadora fueron poco expresivos, las demás iniciativas han mostrado algún éxito. Dentro de los principales

impactos analizados en el documento, se puede destacar un crecimiento continuo de la participación de las MYPE en el volumen de créditos ofrecidos en el país, lo mismo que como beneficiarias de diversos instrumentos de fomento a la producción y a la innovación. Esto se traduce en resultados concretos, evidenciados por los datos de la PINTEC, que apuntan a un crecimiento significativo de la tasa de innovación de micro y pequeñas empresas. Una gradual ampliación del concepto de innovación, por parte de los formuladores de política, con la creación de programas orientados a la actualización tecnológica, a las innovaciones incrementales y a las innovaciones no tecnológicas, ha contribuido y puede seguir aportando mucho más a este positivo desempeño. Por último, una de las principales conquistas recientes es la reversión de la tendencia de crecimiento de la informalidad. El nuevo marco legal, con medidas de simplificación de procedimientos y de reducciones fiscales, exhibe un gran potencial de incorporar números importantes de emprendimientos y personas al sector formal.

Sin embargo, las micro y pequeñas empresas enfrentan todavía grandes desafíos para su supervivencia, crecimiento e incremento de su competitividad y participación en los mercados. Se trata de un universo de empresas muy amplio y heterogéneo, donde coexisten experiencias de desarrollo exitoso, por un lado, con carencias fundamentales en términos de recursos financieros, humanos y tecnológicos, por otro. Por lo tanto, los resultados de este estudio sugieren que el conjunto de iniciativas recientes de apoyo y promoción va en la dirección correcta, pero necesita ser ampliado y profundizado. Un punto de vista similar se puede encontrar en los documentos elaborados por diversas organizaciones dedicadas al apoyo de las MYPE. Se destaca la movilización de un conjunto amplio de organizaciones y especialistas, hecha por el Foro Permanente de Microempresas y Empresas de Pequeño Tamaño, a fin de construir una agenda unificada y consistente de políticas para el sector. De este esfuerzo resultó el documento titulado *Agenda estratégica de las micro y pequeñas empresas 2011-2020*. En grandes líneas, sus propuestas van en el sentido de perfeccionar y ampliar el marco legal y el conjunto de políticas ya existentes, resaltando las siguientes (Fórum MYPE/MDIC, 2010b):

- Reducción fiscal y desburocratización: simplificación del registro y de la legalización, sistemas de información y catastro único y simplificado.
- Comercio Exterior: iniciativas de capacitación, líneas de crédito y mecanismos de garantía a las exportaciones, fomento a las asociaciones y reducción fiscal.
- Tecnología e innovación: oferta de servicios y soluciones tecnológicas *in loco*, interacción entre instituciones científicas y tecnológicas y MYPE y establecimientos de normas técnicas;

- Inversión y financiamiento: creación de catastro de buenos pagadores, sistema nacional de garantías y fondos garantizadores de crédito, asociaciones, crédito colectivo y garantías solidarias.
- Red de diseminación, información y capacitación: creación de órganos para coordinar acciones para las MYPE, calificación profesional e iniciativas de capacitación enfocadas en el uso de tecnologías de información y en el papel de la innovación.
- Compras gubernamentales: creación de cédula de Crédito Micro-empresarial, programa nacional de calificación de proveedores y de compradores públicos.

Este conjunto de materias constituye, de hecho, una amplia agenda estratégica para las micro y pequeñas empresas y aborda la mayoría de las cuestiones examinadas a lo largo de este estudio. Las propuestas son bastante consistentes y merecen tomarse como prioridades en la agenda de políticas públicas del nuevo gobierno. Sin embargo, además de buscar soluciones a los muchos retos específicos, mientras se estructura esta agenda estratégica es necesario avanzar en la discusión sobre la consolidación de una política nacional integrada y consistente de fomento a las micro y pequeñas empresas.

Como se ha planteado, la experiencia reciente de políticas en Brasil y en diversos países apunta a la importancia de avanzar más allá de las acciones orientadas hacia empresas individuales y de una postura “de oferta”, que parte del supuesto de que existe una demanda correspondiente para los recursos tradicionales ofrecidos. La experiencia en la década de los noventa revela que iniciativas enfocadas en empresas individuales fueron, en muchos casos, inadecuadas, indiscriminadas, descoordinadas y sufrían de superposición y falta de continuidad. Una política que dé prioridad a las micro y pequeñas empresas necesita dar énfasis a iniciativas que fortalezcan la interacción entre empresas, agentes financieros, tecnológicos, etc., de modo de fortalecer las sinergias y las diversas capacidades. La experiencia reciente ha demostrado la importancia de diseñar políticas que tomen en cuenta las especificidades de cada territorio y de su estructura productiva, y que movilice no solamente a empresas individuales o a segmentos específicos, sino que al conjunto de los agentes productivos, entidades de educación y formación, ciencia y tecnología, financiamiento, de representación y de formulación de políticas.

El territorio y sus distintas dimensiones –incluyendo la macroregional, subregional y local, además de la dimensión nacional–, se consideran, cada vez más, como puntos de referencia centrales para cualquier proyecto de desarrollo nacional. El conocimiento de un sector productivo, de las características del mercado local/regional y de los propios agentes productivos permite diseñar

e implementar acciones de apoyo y fomento con mayores perspectivas de éxito. Esta cercanía favorece, por ejemplo, la interacción entre empresarios y agentes financieros, con la posible reducción de asimetrías de información y el acceso al crédito en mejores condiciones y menores costos. A partir de una dimensión territorial concreta se han desarrollado también sistemas de gobierno basados en la articulación de diferentes actores, potenciando el diálogo entre los formuladores de políticas y sus beneficiarios. Para que las iniciativas de política sean verdaderamente eficaces, es esencial tener un conocimiento detallado de las necesidades locales, así como del ambiente en el que las empresas se desenvuelven. La experiencia reciente de política también ha revelado las posibilidades de ganancia de eficiencia productiva y de competitividad a partir de las externalidades dinámicas que derivan de la proximidad e interacción de distintos agentes productivos y sectores. Acciones de política capaces de fomentar estas externalidades han conseguido estimular el conjunto de la estructura productiva local/regional.

En este contexto, la innovación figura como un elemento crucial no solo para el avance tecnológico, sino también para ganancias de competitividad e inserción competitiva en el mercado, aun en las actividades más tradicionales y en empresas poco estructuradas. Es preciso que las políticas de fomento a la inversión, capacitación, ampliación e inserción en nuevos mercados, y otras, vayan acompañadas de iniciativas que favorezcan un ambiente propicio para la interacción y la generación, incorporación y difusión de conocimientos, de forma a garantizar la supervivencia y el aumento de la competitividad de los agentes productivos.

Como se vio, entre las terminologías que han tenido espacio en las agendas de política de desarrollo local se destacan las de Aglomeraciones Productivas Locales (APL), *clusters* y distritos industriales. Más importante que la adopción de un rótulo específico para las acciones de política es la implementación de acciones que contemplen la dimensión efectivamente sistémica de la estructura productiva. Inclusive porque la simple adopción de nuevos nombres muchas veces han camuflado la continuidad de viejas prácticas. Lo que realmente importa son los esfuerzos de aprendizaje institucional realizados por diversas organizaciones de política, que buscan perfeccionar sus capacidades a partir de su propia experiencia y campo de acción. Iniciativas de considerable éxito, como las del SEBRAE, dejan claro que las acciones de política no dependen de la elección de denominaciones específicas. Lo relevante es que han logrado, gradualmente, ir más allá de la atención individualizada y puntual a las empresas, y han perseguido movilizar el conjunto de potencialidades de las diferentes estructuras productivas locales.

No obstante lo anterior, el empleo de una terminología común puede favorecer una mayor alineación entre las diversas organizaciones, contribuyendo a una mejor integración de su accionar y potenciando el impacto de los recursos públicos. En este sentido, se plantea que el esfuerzo de construcción de un marco institucional iniciado con la creación del GTP-APL constituye un activo del país. Hay un significativo potencial de “ganancias de escala” a partir de la existencia de toda una estructura institucional constituida en la esfera federal, estadual y local y que toma el término de aglomeraciones productivas locales como referencia. Este es el principal argumento en favor de la adopción del concepto de los APL por parte de las diferentes organizaciones involucradas en el desarrollo local/regional y el fomento a las micro y pequeñas empresas. Elegir este término representa, ante todo, la opción por una acción colectiva y contextualizada, y que se aplica a cualquier territorio y a la estructura productiva allí existente.

En este sentido, el reposicionamiento del GTP-APL dentro de la estructura jerárquica del MDIC y de las demás organizaciones integrantes, de acuerdo a lo que se ha observado al inicio de la gestión Dilma, traza un panorama ampliamente favorable para la consolidación de una política sistémica de desarrollo local/regional y que tiene como principales beneficiarias a las micro y pequeñas empresas. Por el contrario, la creación de un ministerio propio para el sector podría terminar provocando una desarticulación de las acciones de política, al tratar como dos objetos separados lo que, en verdad, constituye una única estructura productiva, formada por micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. Una secretaría especial vinculada a la Presidencia de la República, con la misión de coordinar las acciones de varios ministerios, representa una propuesta de construcción institucional más consistente. Sin embargo, se argumenta que el conjunto de organizaciones ya existentes posee una vasta acumulación de capacidades, cuya potenciación merece priorizarse. Así, la contextualización del GTP-APL como una plataforma central de la política del MDIC y de los demás órganos integrantes ofrece ricas oportunidades para avanzar en la construcción de una política de Estado que:

- comprenda segmentos de diferentes actores (empresas y centros de investigación y desarrollo, educación, entrenamiento, promoción, financiamiento, etc.) y actividades conexas que usualmente caracterizan cualquier sistema productivo e innovador local;
- cubra el espacio donde ocurre el aprendizaje, se creen capacidades productivas e innovadoras y fluyan los conocimientos, particularmente aquellos tácitos;

- favorezca la convergencia y articulación de las iniciativas orientadas a la innovación, las exportaciones, la inversión y la capacitación en distintos niveles;
- establezca un puente entre el territorio y las actividades económicas, conciliando las vocaciones locales con estrategias de desarrollo que no conlleven beneficios solo para un subconjunto de actores productivos.

La gran oportunidad y el enorme desafío que se plantean en la actualidad es la articulación entre una política de desarrollo económico y de desarrollo social. Específicamente esto significa una convergencia de las estrategias de desarrollo nacional y de desarrollo regional y local con el fomento a las micro y pequeñas empresas. El avance en las dimensiones trazadas en los últimos años, con el crecimiento y la consolidación de diversos programas y mecanismos de fomento, asociados a una política sistémica de desarrollo local/regional tiene gran potencial de promover un salto cualitativo en lo que se refiere al papel de las micro y pequeñas empresas en la economía brasileña.



### Capítulo III

## Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en Colombia

*Luis Alberto Zuleta*



### Introducción

Las políticas de apoyo a las pymes en Colombia tienen una larga tradición, que se remonta a las décadas de los setenta y ochenta (Zuleta, 1999). Su evolución ha estado marcada por los cambios en las políticas financieras y de desarrollo productivo del país, influidas esencialmente por los distintos modelos de desarrollo imperantes: desde la sustitución de importaciones hasta las políticas denominadas de apertura, que se plasman en las reformas estructurales impulsadas desde comienzos de los años noventa.

En la década de los setenta y ochenta predominó la concepción de que la mayor restricción para el desarrollo de las pymes estaba vinculada a la disponibilidad de crédito y de garantías y, por ende, la política se llevó a cabo principalmente con instrumentos financieros.

Entre 1968 y 1988 estas políticas estuvieron lideradas institucionalmente por tres organismos: la Corporación Financiera Popular, que otorgaba crédito a las pymes a tasas subsidiadas; el Fondo Nacional de Garantías (FNG), creado en 1982 con capital público mayoritario y participación de la Asociación

Colombiana de Pequeños y Medianos Industriales (ACOPI), que es un gremio privado; y el Instituto de Fomento Industrial (IFI), que ofrecía líneas de redescuento con subsidio de tasa y que operó hasta el año 2003.

Con las políticas de apertura se fueron reduciendo las tasas subsidiadas, las cuales se sustituyeron por instrumentos de acceso financiero menos ligados a los subsidios de tasa, como los del Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX) y la Banca de las Oportunidades. Estos se complementaron con otros instrumentos que buscan mejorar la posición competitiva de las empresas, tales como la Agencia de Promoción de Exportaciones (PROEXPORT), creada en 1991; el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME), creado en el año 2000, y el Fondo Emprender (2002), todos los cuales estuvieron activos a lo largo de la primera década del siglo XXI, junto con el Fondo Nacional de Garantías.

Fue precisamente a fines de ese decenio, en los años 2007 y 2008, cuando se desató la crisis financiera internacional. Ésta afectó principalmente a Estados Unidos y a muchas de las economías europeas, mostrando sus efectos transitorios en los países latinoamericanos, incluido Colombia. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en 2007 y 2008 Colombia registró un crecimiento real promedio del PIB de 6,7% y 3,5% respectivamente; de 1,5% en 2009 y de 4,3% en el año 2010.

## 1. Situación general de las pymes en Colombia

### Definición de la pyme

El marco legal de las políticas públicas recientes en Colombia está dado por la ley 590 de julio de 2000, actualizada y modificada por la ley 905 de agosto de 2004.

De acuerdo a esta última, la definición de la pyme está ligada a toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a dos de los siguientes parámetros: número de trabajadores de la planta de personal y el valor total de los activos expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLV)<sup>86</sup>, según se resume en el cuadro 1, donde se muestra también su equivalente en dólares corrientes.

<sup>86</sup> El salario mínimo mensual legal vigente en Colombia es de 535.600 pesos colombianos en 2011, equivalente a 297 dólares, utilizando una tasa de cambio de 1.800 pesos por dólar.

## ■ Cuadro 1 ■

## DEFINICIÓN DEL TAMAÑO DE EMPRESA SEGÚN LA LEY 905 DE 2004

Tamaño	Número de trabajadores	Valor de activos en SMLV <sup>a</sup>	Valor de activos en dólares corrientes <sup>b</sup>
Mediana empresa	Entre 51 y 200	5.001 a 30.000	8,9 millones
Pequeña empresa	Entre 11 y 50	501 y menor a 5.000	1,4 millones
Microempresa	Menor a 10	Menor a 500	140.000

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 905 del año 2004.

<sup>a</sup> Salarios Mínimos Legales Vigentes.

<sup>b</sup> Se utiliza una tasa de cambio promedio de 1.800 pesos colombianos por dólar para 2011.

## Información cuantitativa sobre las pymes

### Fuentes de información disponibles

Para hacer un seguimiento de las variables más importantes vinculadas con la situación general de las pymes en Colombia no es posible utilizar una sola fuente de información, siendo con frecuencia necesario combinar varias de ellas para obtener alguna cifra relevante.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) dispone de la siguiente información relacionada con el tema:

- La Encuesta de Microestablecimientos de Comercio, Servicios e Industria, que mide en todo el país la actividad económica de los establecimientos que tienen hasta nueve personas ocupadas. Las principales variables de la encuesta son: valor total de producción, ventas o ingresos, gastos operacionales, actividad económica, salarios, sueldos y prestaciones sociales, y número de establecimientos por actividad económica. Esta encuesta se elabora trimestralmente para algunas de las variables (incluyendo el número de establecimientos), pero la información anual completa solo se ha producido para los años 2004, 2005 y 2007.
- La Encuesta Anual Manufacturera, que abarca todos los establecimientos industriales del país con diez o más personas ocupadas y una producción mínima del equivalente a 70.000 dólares por año, utilizando la Clasificación Internacional Industrial Uniforme a cuatro dígitos.
- El Censo de población de 2005, que fue acompañado de una Encuesta de Establecimientos que cuantificó el número de establecimientos por tamaño.
- La Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica en la Industria Manufacturera (EDIT) de 2006, que permite tener cifras de empleo por tamaño de empresa.

La Superintendencia de Sociedades, que es la entidad encargada de vigilar y controlar las sociedades mercantiles de todas las actividades económicas, publica anualmente los estados financieros de las empresas que obligatoriamente deben reportarle con una periodicidad anual. El número de entidades que reportó a la Superintendencia de Sociedades en 2009 fue cercano a 25.000 establecimientos. En el balance general de las empresas se consigna el valor de los activos, y en el estado de pérdidas y ganancias, el valor de los ingresos operacionales.

Como puede observarse, con la excepción de la encuesta de microestablecimientos del DANE, las fuentes de información principal sobre las pymes provienen de empresas con contabilidad organizada, lo cual refleja un relativo grado de formalización.

### Número de establecimientos

No existe en Colombia una información oficial sobre el número de pymes. A partir de la Encuesta de Microestablecimientos de Comercio, Servicios e Industria del DANE (segundo semestre de 2008), el número total de microestablecimientos reportados asciende a 1.180.000.

Si esta información se cruza con datos del DANE de 2005<sup>87</sup>, que indican que 96,4% de los establecimientos son microempresas, 3% son pequeñas empresas, 0,5% medianas y 0,1% grandes empresas (DNP, 2007), se obtienen los siguientes números aproximados de establecimientos:

Microempresas	1.180.000
Pequeña empresa:	36.674
Mediana empresa	6.112
Gran empresa	1.222
<b>Total empresas</b>	<b>1.224.008</b>

De manera que el universo aproximado de las pymes bordea los 43.000 establecimientos.

### Ubicación geográfica

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2007), en Colombia se presenta una alta concentración de las empresas de todos los tamaños desde el punto de vista geográfico.

<sup>87</sup> Debe advertirse que la información del DANE de 2005 arroja una cifra de 1.590.982 establecimientos, pero este dato incluye unidades económicas asociadas a hogares, además de las unidades económicas independientes.

Cinco departamentos concentran 79% de las grandes empresas y 62% de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) del país, como se advierte en el cuadro 2.

■ Cuadro 2 ■

**PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA**  
(En porcentajes)

Departamento	MIPYME	Grandes
Bogotá	22,8	36,1
Antioquia	13,5	17,9
Valle	9,6	9,2
Cundinamarca	6,3	7,3
Santander	5,9	3,5
Atlántico	4,2	5,2
Resto del país	37,8	20,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), "Política Nacional para la Transformación Productividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: un esfuerzo público-privado", Documento CONPES 3484, 2007.

### Actividades económicas predominantes

Para identificar las actividades económicas predominantes en las empresas pequeñas y medianas se usa como criterio el valor de los activos tomado de la muestra de empresas de la Superintendencia de Sociedades, que es la única que permite discriminar por tipo de actividad.

Utilizando los criterios de valor de los activos de la ley 905 de 2004 para clasificar los tamaños de las empresas y cruzando con la base de datos de la Superintendencia de Sociedades, se encuentra que las actividades que prevalecen en las empresas medianas son las siguientes: comercio y reparación de vehículos (31% de las empresas como promedio en el periodo 1995-2009), industria manufacturera (20%), actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler (16%) y construcción (10%). Las preponderantes en las empresas pequeñas son: comercio (34%), actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler (20%), industria manufacturera (16%) y construcción (9%). Es importante resaltar que estas empresas se dedican más a actividades comerciales y de servicios, que a actividades manufactureras, tal como se aprecia en los cuadros 3 y 4.

## ■ Cuadro 3 ■

**EMPRESAS MEDIANAS: COMPOSICIÓN POR SECTORES**  
(En porcentajes)

Sector	Año														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricultura y Ganadería	8,8	8,6	7,8	7,8	7,6	8,7	17,5	8,4	8,2	7,3	7,2	6,8	6,7	6,6	5,6
Pesca	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,6	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
Explotación de Minas y Canteras	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,6	3,6	1,7	1,6	1,5	1,2	1,3	1,2	1,2	1,3
Industria Manufacturera	22,8	22,7	21,2	21,3	21,5	19,0	39,2	19,3	19,6	18,5	18,5	18,8	18,4	18,0	18,0
Suministro de Electricidad, Gas y Agua	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,6	0,4
Construcción	12,7	12,3	12,9	12,7	12,8	11,2	21,5	10,3	9,7	9,4	9,2	9,2	8,6	8,2	8,9
Comercio y Reparación de vehículos	27,2	27,0	27,1	27,8	27,3	24,9	52,8	25,0	25,5	29,1	34,0	33,6	34,1	34,4	36,0
Hoteles y Restaurantes	1,0	1,2	1,4	1,3	1,5	1,5	3,8	2,0	2,0	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,8
Transporte	4,0	4,4	5,3	4,7	5,1	5,4	10,9	4,4	4,2	5,3	4,4	4,1	4,0	4,0	3,5
Intermediación Financiera	7,7	7,4	6,7	6,4	5,8	8,0	15,8	7,5	7,1	5,3	3,2	2,8	2,8	2,7	2,3
Actividades Inmobiliarias Empresariales y de Alquiler	11,6	12,0	13,2	13,1	13,5	16,3	34,0	17,7	18,2	18,0	16,8	18,0	18,8	19,1	18,8
Educación	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,5	0,3	0,3	0,2	0,5	0,5	0,5	0,7	0,7
Servicios Sociales y de Salud	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,4	1,0	0,5	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Otros Servicios Comunitarios, Sociales y Personales	10,8	1,8	1,7	1,9	1,9	2,2	4,5	2,1	2,5	2,3	2,3	2,2	2,0	1,9	2,0
Hogares Privados con Servicio Doméstico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>206,2</b>	<b>100,0</b>							

Fuente: Elaborado sobre la base de las cifras de balance de la muestra de empresas de la Superintendencia de Sociedades.

## ■ Cuadro 4 ■

**EMPRESAS PEQUEÑAS: COMPOSICIÓN POR SECTORES**  
(En porcentajes)

Sector	Año														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricultura y Ganadería	5,4	5,1	5,0	3,7	3,0	4,6	11,6	4,7	5,0	4,0	3,4	3,5	3,5	3,4	3,2
Pesca	0,0	0,3	0,2	0,4	0,3	0,5	0,9	0,3	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Explotación de Minas y Canteras	5,7	5,6	5,0	5,9	4,0	2,8	7,9	3,0	2,8	1,3	0,6	0,9	1,1	1,2	0,8
Industria Manufacturera	12,7	11,0	11,5	12,5	16,3	13,7	39,0	13,3	13,7	15,4	17,4	16,7	16,7	16,1	15,9
Suministro de Electricidad, Gas y Agua	0,1	0,0	0,2	0,6	0,3	0,2	0,6	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,5	0,4
Construcción	23,1	26,6	23,9	18,0	12,6	10,8	26,7	10,1	12,9	8,7	7,0	7,0	7,0	7,4	8,0
Comercio y Reparación de vehículos	24,0	20,8	24,6	25,2	23,2	21,6	62,9	22,7	21,2	32,9	37,4	37,3	36,9	36,0	39,0
Hoteles y Restaurantes	0,9	1,0	1,0	2,0	1,3	1,9	3,8	1,6	1,5	2,1	2,7	2,7	2,5	2,4	2,3
Transporte	6,1	5,6	4,8	7,0	9,7	9,2	24,5	7,7	7,5	7,1	5,4	4,6	4,4	5,1	4,7
Intermediación Financiera	6,4	8,0	6,6	5,3	5,2	7,6	20,8	6,8	6,2	4,3	2,1	2,1	1,9	1,8	1,8
Actividades Inmobiliarias Empresariales y de Alquiler	13,6	14,1	15,1	16,6	19,1	21,9	69,8	24,0	22,4	19,6	19,1	20,6	21,3	21,6	20,1
Educación	0,0	0,0	0,0	0,4	0,7	0,5	1,6	0,3	0,5	0,5	1,2	1,2	1,3	1,2	1,0
Servicios Sociales y de Salud	0,7	0,5	0,5	0,4	0,7	0,8	2,5	0,9	1,1	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,4
Otros Servicios Comunitarios, Sociales y Personales	1,3	1,2	1,7	2,0	3,7	3,8	13,2	4,3	4,4	2,7	2,5	2,6	2,3	2,5	2,3
Hogares Privados con Servicio Doméstico	0,0	0,2	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>285,8</b>	<b>100,0</b>							

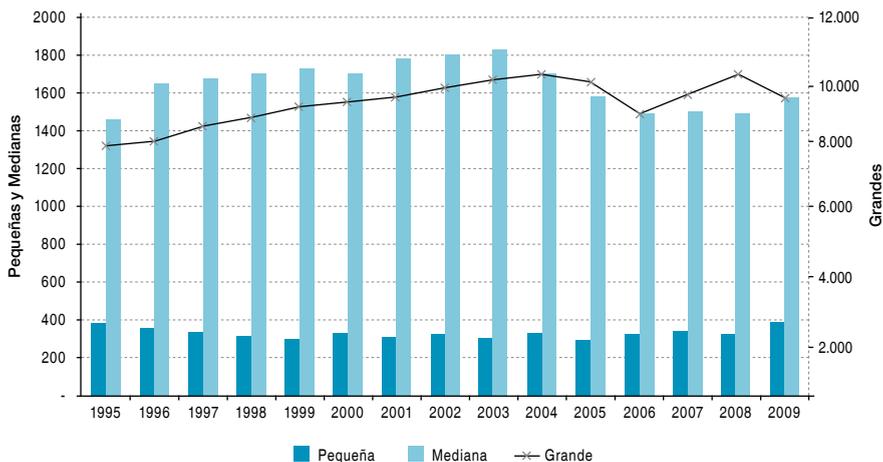
Fuente: Elaborado sobre la base de las cifras de balance de la muestra de empresas de la Superintendencia de Sociedades.

**Tamaño promedio de las empresas**

Con respecto al tamaño promedio de las empresas según activos, obtenidos de los balances de las empresas que reportan a la Superintendencia de Sociedades, se encuentra que la mediana de activos de las empresas pequeñas se mantuvo relativamente constante en el período 1995-2009. Las empresas medianas estuvieron en un rango entre 1.400 y 1.800 millones de pesos (entre 780.000 y un millón de dólares); las pequeñas en un nivel de 400 millones de pesos (220.000 dólares) y las grandes, entre 8.000 y 10.000 millones de pesos (entre 4,5 y 5,5 millones de dólares) (véase gráfico 1). Como se trata de empresas que reportan estados financieros, éstas corresponden a empresas formales.

■ Gráfico 1 ■

**MEDIANA DE ACTIVOS POR TAMAÑO DE EMPRESA, 1995-2009**  
(En millones de pesos)



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Sociedades.

### Nivel de formalidad de las empresas

Como este es un tema que es objeto de la política del nuevo gobierno de Colombia, encabezado por Juan Manuel Santos, conviene consignar que en el país el nivel de informalidad de las empresas, medido, con los criterios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), corresponde en el mejor de los casos a 50% del total de empresas, tal como se observa en el cuadro 5, tomado de Sánchez (2011). El grado de informalidad se define como aquellas empresas que no están dentro del régimen de la protección social. El cuadro citado utiliza el nivel de informalidad por afiliación a salud y por afiliación a pensiones.

Es preciso subrayar que el grado de informalidad de las empresas en Colombia no solo es elevado, al superar el 60% si la informalidad se mide por pensiones, sino que también persistente en el tiempo, indicando una tendencia estructural. Varios estudios, entre otros el mencionado, imputan este nivel de informalidad al hecho de que en el país buena parte de las prestaciones sociales de los trabajadores se financia directamente con la nómina de las empresas.

## ■ Cuadro 5 ■

**NIVELES DE INFORMALIDAD SEGÚN AFILIACIÓN AL SISTEMA DE SALUD Y AL DE PENSIONES, 1984-2009**  
(En porcentaje de empresas)

	1984	1986	1988	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2009
Informalidad por afiliación al sistema de salud	54,4	57,58	56,01	54,34	51,63	49,05	53,2	56,4	55,93	53,83	51,06	48,97
Informalidad por adhesión al sistema de pensiones	60,77	63,19	62,12	61,17	57,29	64,89	65,16	69,1	70,58	68,06	64,47	63,78

**Fuente:** Fabio Sánchez y Oriana Álvarez, *Un diagnóstico de la informalidad laboral y los costos laborales en Colombia y una propuesta de política para incentivar la formalización laboral*, Universidad de los Andes, Facultad de Economía-CEDE, 2011.

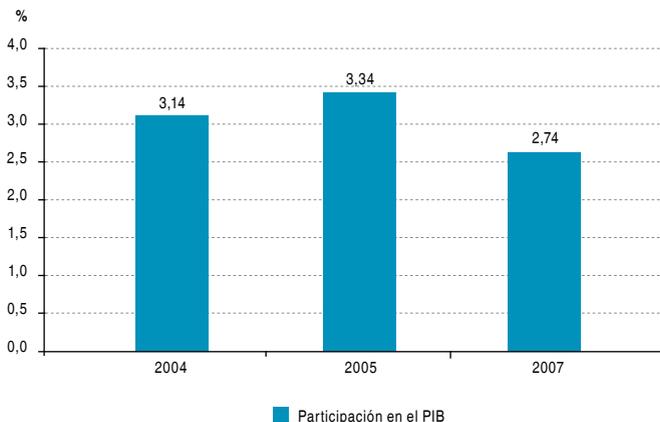
### Estimación de la participación de las pymes en el PIB

El DANE estima el valor agregado para la encuesta de microestablecimientos ya señalada, teniendo en cuenta como criterio de clasificación de tamaño de empresas el empleo, según los parámetros de la ley 905 de 2004<sup>88</sup>. La estimación de la participación del valor agregado de las microempresas en el total del PIB colombiano es de 3,14% en 2004, de 3,34% en 2005 y de 2,74% en 2007 (véase gráfico 2). Si esta estimación se efectúa como la participación del valor agregado de las microempresas en el valor total del valor agregado colombiano, los resultados son los siguientes: 3,42% en 2004, 3,65% en 2005 y 3,01% en 2007, cifras cercanas a las anteriores. Puede afirmarse, entonces, que las microempresas representan alrededor de 3% del PIB colombiano.

<sup>88</sup> Es conveniente comentar que entre la ley 590 de 2000 y la ley 905 de 2004 no hay modificaciones en las definiciones de tamaño de empresa por empleo, sino por activos, tal como se muestra en el cuadro 1.

■ Gráfico 2 ■

**ESTIMACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS MICROESTABLECIMIENTOS EN EL VALOR AGREGADO COLOMBIANO, AÑOS 2004, 2005 Y 2007**  
(En porcentajes)

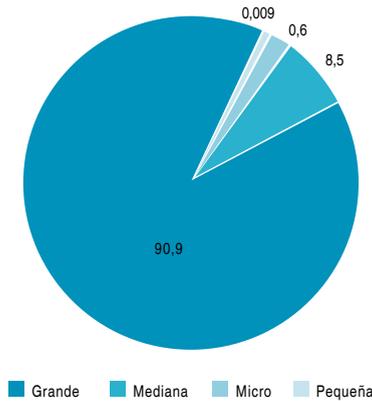


**Fuente:** Estimación basada en la Encuesta de Microestablecimientos de Comercio, Servicios e Industria y en las cuentas nacionales del DANE.

Dado que el DANE no produce una encuesta que permita medir el valor agregado de las pymes del país, no existe una base estadística sólida para estimar la participación de este segmento empresarial en el PIB. Sin embargo, como cifra ilustrativa de tamaño relativo de las pymes con respecto a los microestablecimientos puede utilizarse los ingresos de la muestra de empresas de la Superintendencia de Sociedades. La estimación consiste en obtener la participación de los ingresos de cada tamaño de empresas en el total de ingresos para toda la muestra en el período 1995-2009, como se recoge en el gráfico 3. Este gráfico puede dar una idea de la mayor participación de las pymes en el ingreso, con respecto a la de microestablecimientos: 8,5% y 0,6% para las empresas medianas y pequeñas y 0,009% para los microestablecimientos.

■ Gráfico 3 ■

**PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE CADA TAMAÑO DE EMPRESA EN LOS INGRESOS  
 TOTALES DE LAS FIRMAS PARA EL PERÍODO 1995-2009**  
 (En porcentajes)



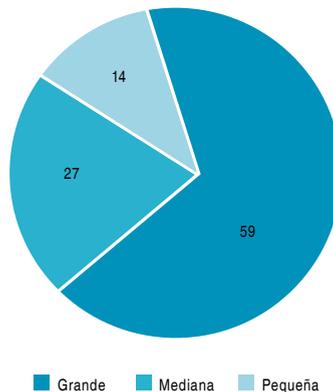
**Fuente:** Estimación basada en el reporte de ingresos operacionales de la muestra de empresa de la Superintendencia de Sociedades.

**Participación de las pymes en el empleo**

La información disponible sobre participación de las pymes en el personal ocupado solo está disponible a partir de la Encuesta de Establecimientos del año 2005. Según información de esta encuesta tomada del documento CONPES 3484 (DNP, 2007), el personal ocupado se distribuye de la siguiente manera: 50,3% para las microempresas, 17,6% para las pequeñas empresas, 12,9% para las medianas y 19,2% para las grandes. Lo anterior significa que las pymes emplean a 30,5% del total del personal ocupado de los establecimientos colombianos. Y que las empresas de menor tamaño –micro, pequeñas y medianas- son la principal fuente de generación de empleo en Colombia, explicando 81% del total.

Como dato complementario sobre el empleo generado por las pymes, en el sector manufacturero las medianas empresas participan con 27% y las pequeñas con 14%, según información de la encuesta EDIT del DANE (véase gráfico 4).

■ **Gráfico 4** ■  
**PARTICIPACIÓN DEL EMPLEO POR TAMAÑO DE EMPRESA  
 EN EL SECTOR MANUFACTURERO, 2006**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica en la Industria Manufacturera 2005-2006, 2010.*

### Exportaciones de las pymes

Desafortunadamente ni el DANE ni otra fuente relevante producen estadísticas que permitan identificar con precisión la participación de las pymes en las exportaciones colombianas. La única fuente disponible para este efecto es el estudio de Darío Milesi sobre las pymes exportadoras exitosas en algunos países de América Latina (Milesi, 2007). Este trabajo, sin embargo, tiene limitaciones metodológicas, pues considera la exportación pyme como las ventas al exterior hasta cierto monto, por empresa, concepto que no corresponde necesariamente con una exportación realizada por una empresa de tamaño pyme, puesto que se puede tratar de una pequeña exportación realizada por una empresa grande.

Con esta metodología, Milesi encuentra que en 2004 la participación de las pymes en las exportaciones industriales de Colombia llega a 9% del total, incluyendo una proporción elevada de las empresas que participan en comercio exterior: de un total de 9.262 empresas identifica 4.200 como pymes (46%). También estima que el monto promedio exportado por las empresas pymes es de 200.000 dólares.

## 2. Estrategia general de política de desarrollo productivo existente en Colombia

La década de los noventa se inicia en Colombia con un cambio de énfasis en la política económica, al pasar de un modelo de sustitución de importaciones a uno que se denominó de “apertura económica”. El primero se caracterizó por un alto grado de protección a la producción doméstica, crédito dirigido y subsidiado y exenciones tributarias. El modelo de apertura introdujo algunos de los elementos del llamado “consenso de Washington”, que incluyó, entre otras medidas, la liberación del comercio exterior, un nuevo estatuto de inversión extranjera, junto con reformas del régimen laboral, del sistema cambiario, del sistema financiero y del régimen de transporte y puertos (Lora, 1991).

Gradualmente se fue pasando de un enfoque tradicional de política industrial proteccionista hacia uno de “competitividad”. Las empresas, acostumbradas a la protección del mercado doméstico a través de aranceles elevados y restricciones al comercio, ven cómo se transita hacia una etapa de mayor liberación comercial, con acento en ganancias en productividad y en mayor participación en los mercados externos.

Hay varios hitos que vale la pena mencionar, pues sientan las bases para la actual política de desarrollo productivo (Cárdenas, 2010). Debe advertirse, sin embargo, que esta política no siempre hace una referencia específica a las pymes.

En el gobierno del ex presidente César Gaviria se contrató el Informe Monitor (1992-1993) dirigido por Michael Porter, para trazar bases en materia de competitividad en siete sectores estratégicos. Estos son: alimentos y bebidas, artes gráficas, textiles y confecciones, cueros, flores, industria metalmeccánica y turismo. Aunque todos estos sectores tienen una participación elevada de pymes, el criterio principal para su selección es su potencial competitivo en el mercado mundial.

Dicho informe fue complementado con el documento CONPES 2652 de 1993, denominado *Acciones para la Modernización Industrial* (DANE, 1993), que buscó fortalecer la concertación entre el sector público y privado e insistió en la necesidad de desarrollar la infraestructura básica de ciencia y tecnología como política transversal.

En la siguiente administración, encabezada por el ex presidente Ernesto Samper, se creó el Consejo Nacional de Competitividad (1994) como ente coordinador y se elaboraron los Acuerdos Sectoriales de Competitividad, identificando programas y proyectos que apunten a una mayor integración

de las cadenas productivas. Aunque no se abandonaron explícitamente los sectores seleccionados en el gobierno anterior, se dio mayor énfasis a las estrategias transversales de productividad.

Luego, en la administración del ex presidente Andrés Pastrana (1998-2002) se sustituyó el Consejo de Competitividad por una Comisión Mixta Asesora del Presidente de la República en materia de competitividad. Se creó la Red Colombia Compite como un organismo transversal, encargado de articular esfuerzos entre el sector público y privado para avanzar en los siguientes temas: internacionalización, capital humano, tecnologías de información, ciencia y tecnología y finanzas. Esta red se complementó con los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCES) para dar a esta estrategia una dimensión local.

Posteriormente, durante el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe, hacia el año 2004, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos hicieron prever impactos negativos, en particular sobre el sector agrícola<sup>89</sup>. Como respuesta, se impulsó la llamada Agenda Interna (DNP, 2004), (documento CONPES 3297 de 2004), con consulta regional, sectorial y transversal, orientada por el Departamento Nacional de Planeación. En este trabajo se hizo mucho hincapié en aspectos de competitividad comercial y de infraestructura física.

La Agenda Interna fue complementada con una evaluación institucional contratada por el gobierno nuevamente con Michael Porter (2005) y con la Corporación Andina de Fomento (CAF) en 2006 (Langebaek, 2006). Los aspectos más importantes de esta evaluación son los siguientes:

- La búsqueda de una mayor articulación entre los actores públicos que participan en el diseño y ejecución de las políticas. Esto incorpora una definición de roles institucionales más claros en el gobierno, que conducen a escenarios de planeación y definición de políticas con una metodología y enfoque unificado.
- La necesidad de una mayor participación del sector privado en la discusión de los escenarios de política.
- El establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación, con identificación de indicadores y metas cuantificables.

A partir de estos diagnósticos, en 2006 se conformó un nuevo Consejo Nacional de Competitividad (CNC) integrado por el sector público y privado. De este consejo surgió la iniciativa de un documento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES), cuya secretaría técnica es ejercida por el

<sup>89</sup> El Ministerio de Agricultura realizó estudios por producto en los que identificó aquellos que podían tener problemas de competitividad.

Departamento Nacional de Planeación, aprobado en junio de 2008 y llamado *Política Nacional de Competitividad y Productividad* (DNP, 2008). Los lineamientos de este documento constituyen la base de la estrategia de desarrollo productivo del país durante la fase final del gobierno del ex presidente Uribe. Debe destacarse que esta estrategia ha venido siendo objeto de evaluación y seguimiento periódico por parte del Consejo Nacional de Competitividad y del Consejo Privado de Competitividad, creado en 2007, estableciendo consensos sobre los principales lineamientos de la estrategia de desarrollo productivo y publicando informes anuales<sup>90</sup>. El Consejo Privado elabora informes semestrales sobre los elementos centrales a los cuales se debe hacer seguimiento, los presenta al Consejo de Competitividad con presencia del Presidente de la República y se instrumenta un plan de acciones específico.

Los informes del Consejo Privado de Competitividad entre 2007 y 2011 se han concentrado en hacer seguimiento a los avances y dificultades sobre los siguientes temas identificados como prerequisites para una mayor competitividad: la formalización del mercado laboral, los avances en una estrategia de ciencia y tecnología, el desarrollo de la infraestructura física, el acceso a las tecnologías de la información, los cuellos de botella en el sector educativo, el avance en el proceso de bancarización y los problemas del sistema tributario.

Del mencionado documento CONPES de 2008 es preciso destacar el énfasis en el papel del Estado en las mejoras de la productividad en tres ámbitos: la provisión de bienes públicos, la promoción de alianzas productivas público-privadas y el fomento de la dimensión regional de la competitividad. El documento define que “el objetivo de la política de competitividad es lograr la transformación productiva del país”. Como pilares de la política de competitividad se plantea el desarrollo de sectores y *clusters* de clase mundial, la promoción de la productividad y el empleo, la formalización laboral y empresarial, la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación. Tanto para el diagnóstico como para los informes periódicos se utilizan el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, el índice del Institute for Management Development y el índice del *Doing Business* del Banco Mundial, analizando la evolución de cada uno de los componentes de estos índices. Según el reporte *Doing Business*, Colombia pasó de la posición 87 a la 37 entre 183 países entre 2006 y 2010 en la facilitación de trámites para hacer negocios.

<sup>90</sup> Esta práctica se mantiene en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, iniciado en agosto de 2010.

El documento CONPES plantea 15 planes de acción, en los cuales el gobierno incluye los temas que el Consejo Privado de Competitividad identificó como prioritarios y que ya fueron mencionados. Además, se seleccionaron ocho sectores denominados “de clase mundial”, que se caracterizan por tener una alta demanda en el mercado global y, al mismo tiempo, elevado potencial del crecimiento en Colombia. Estos sectores son: autopartes, industria gráfica, energía eléctrica, textiles-confecciones, diseño y moda, servicios tercerizados, servicios de tecnologías de información, cosméticos y turismo de salud. Obsérvese que algunos de estos sectores coinciden con los identificados en los estudios iniciales de Monitor.

Para llevar adelante estos planes de acción, el gobierno define que su función principal es procurar un ambiente macroeconómico estable y promover iniciativas que mejoren el clima de negocios y el aumento de proyectos empresariales.

Hay que subrayar que en estos planes de acción aparecen programas específicos relacionados con el desarrollo de las pymes, en el anexo al documento CONPES que se comenta, lo cual indica que las pymes tienen un papel definido dentro de la política general de desarrollo productivo, principalmente en lo que se refiere a mejoras en productividad. Los programas específicos son los siguientes.

- FOMIPYME: incrementar los proyectos de este fondo destinados a mejoras en la productividad de las pymes.
- BANCOLDEX: impulsar el programa “aProgresar” para financiar proyectos de modernización, transformación productiva, incluyendo gestión empresarial, de las pymes.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público: creación del régimen de simplificación tributaria para pymes e impulso a una ley de *factoring* que permita el desarrollo de este producto para las pymes.
- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA): evaluación de la pertinencia de los programas de esta entidad relacionados con la preparación para el trabajo en el caso de las MIPYME.
- Programa de la Banca de las Oportunidades: promover proyectos que mejoren la bancarización de personas naturales y MIPYME.
- Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS): asignar mayores recursos para proyectos de investigación y desarrollo.

De todas maneras debe resaltarse que los planes de acción son numerosos y propician la dispersión de esfuerzos, como se diagnostica en los documentos oficiales del gobierno del presidente Santos, iniciado en agosto de 2010.

Sobre la dimensión regional de la competitividad, es importante comentar que durante el segundo período del ex presidente Uribe (2006-2010) se crearon las Comisiones Regionales de Competitividad, que tienen asiento en los 33 departamentos del país. Su misión consiste en articular los roles de los agentes del gobierno nacional y los gobiernos territoriales y la relación entre el sector público y el sector privado en la ejecución de las políticas de competitividad. En estas comisiones toman parte los gobiernos departamentales y municipales, las cámaras de comercio, las asociaciones profesionales y gremios empresariales, así como el sector privado regional. Como referencia de su papel, se destaca que estas instancias participaron en la discusión de la metodología y selección de los sectores de clase mundial. La coordinación de las comisiones se establece a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT).

En la práctica, los Consejos Regionales de Competitividad sustituyen el rol que venían teniendo los Consejos Regionales de la Pequeña y Mediana Empresa, creados por la ley 905 de 2004 y a los cuales se hará referencia más adelante.

En la evaluación de la política del gobierno del ex presidente Uribe, se resalta como elemento positivo el involucramiento directo del primer mandatario en el diseño y seguimiento a las políticas de competitividad y productividad, a la articulación entre el sector público y el sector privado y el desarrollo de proyectos a través de las Comisiones Regionales de Competitividad.

La actual administración del presidente Santos ancla la estrategia de los consejos público y privado de competitividad en dos aspectos fundamentales para las empresas de menor tamaño: la necesidad de impulsar la formalización de las empresas a través de una nueva ley<sup>91</sup> y de coordinar mejor los instrumentos públicos existentes de apoyo a las pymes entre las distintas entidades responsables, con un papel de liderazgo de BANCOLDEX.

Las Bases del Plan de Desarrollo del gobierno de Santos (DNP, 2010) enfatizan como estrategia productiva la innovación para la prosperidad, procurando la asignación de recursos sin dispersión. Se busca “especializar la institucionalidad para atender las distintas etapas del proceso de generación y uso del conocimiento”. El plan se fundamenta en las llamadas “locomotoras

<sup>91</sup> El contenido de esta ley se explica en la siguiente sección.

para el crecimiento y la generación de empleo”: nuevos sectores basados en la innovación, agricultura y desarrollo rural, infraestructura de transporte, desarrollo minero y expansión energética, y vivienda y ciudades amables.

Aunque las formulaciones iniciales del actual gobierno son aún generales, el presidente de BANCOLDEX (Rojas, 2011) ha presentado un diagnóstico y estrategia del nuevo gobierno sobre las pymes, que resulta pertinente resumir aquí.

Con respecto al diagnóstico, se hace una diferenciación entre las empresas pequeñas y medianas, considerando que las primeras son más vulnerables y han tenido menor cobertura de los instrumentos de política. Por su parte, el carácter familiar de las pymes hace más difícil su formalización, sobre todo en lo que tiene que ver con la capacidad gerencial y el gobierno corporativo. Sin embargo, por su tamaño estas empresas pueden ser receptivas al cambio.

Se subraya la necesidad de acceso a nueva tecnología, la poca utilización de instrumentos de cobertura financiera, garantías insuficientes, altos requerimientos de capital fresco y bajo conocimiento de los instrumentos financieros que ofrece el mercado.

Para hacer frente a este diagnóstico se propone focalizar los instrumentos disponibles según las necesidades de desarrollo de las distintas empresas: FOMIPYME, COLCIENCIAS y los instrumentos financieros. Se requiere una agencia articuladora, que será el papel de BANCOLDEX.

Así las cosas, con el cambio de gobierno de la administración Uribe a la del presidente Santos persiste el enfoque de competitividad, pero se pone acento en una política más agresiva de formalización de empresas y de articulación de los instrumentos de apoyo a las pymes en torno a una agencia de desarrollo.

### 3. Políticas de apoyo a las pymes

Como se desprende de la sección anterior, el objetivo central de la política que impulsa el actual gobierno de Colombia es la transformación productiva y el mejoramiento de la productividad y la competitividad, incorporando a las empresas de menor tamaño y buscando su formalización. En este contexto, resulta claro que una política sobre las pymes es dependiente de la política más general de competitividad. En esta dirección, se busca articular la función que cumple cada instrumento de apoyo con estas estrategias generales.

Así, en lo que se refiere a los instrumentos no financieros, su papel primordial es el siguiente:

- FOMIPYME está concebido como un instrumento de apoyo a la innovación dentro de la empresa, mejoras en productividad y formalización. Aunque está enfocado hacia las MIPYME, se apunta a que una porción importante de microempresas haga el tránsito hacia las pymes.
- Los programas de COLCIENCIAS van encaminados a la promoción de proyectos de ciencia, tecnología e innovación que vinculen a las empresas con centros de investigación y universidades.
- Las incubadoras de empresas promueven la creación de nuevas empresas.
- PROEXPORT es la agencia de promoción de exportaciones para todo tamaño de empresas.

Por su parte, la estrategia de acceso a recursos financieros debe estar ligada a la estrategia productiva de competitividad y al rol que las pymes están llamadas a jugar en este escenario.

Como se deriva de los documentos oficiales citados, particularmente de los documentos CONPES, la política de apoyo a las pymes del período 2000-2010 continúa con el diagnóstico subyacente de las décadas anteriores, en el sentido de que es necesario seguir profundizando el acceso a servicios financieros. Sin embargo, los instrumentos de política que se usan para este propósito -el crédito de BANCOLDEX, las garantías del Fondo Nacional de Garantías y los Programas de la Banca de las Oportunidades que buscan mejorar el acceso- se desarrollan sin recurrir a subsidios directos al crédito.

Para hacer frente a las dificultades de las pymes, las estrategias más específicas de la política pública son la utilización de instrumentos financieros para garantizar mayor acceso al financiamiento y, en cuanto a los instrumentos no financieros, el fomento a la cultura del emprendimiento, de la innovación y el desarrollo tecnológico; capacitación de los recursos humanos y diseño de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto. Como políticas transversales se plantean las compras del sector público, la simplificación de trámites, el desarrollo de la actividad productiva con adecuada gestión ambiental y la incorporación de las tecnologías de información.

A continuación se esbozan algunas de las **estrategias específicas de la política:**

### **Fomento a la formalización empresarial**

Se busca simplificar los trámites para la creación de empresas, así como reducir los costos de transacción de las pymes para operar formalmente. El desarrollo de los proyectos de FOMIPYME es uno de los instrumentos utilizados para esta estrategia.

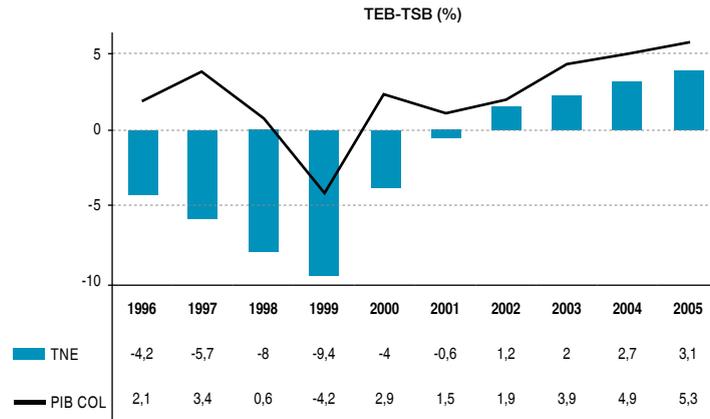
En la misma dirección va la ley de formalización laboral. Como se vio en la sección sobre la situación general de las pymes, el nivel de informalidad de las empresas en Colombia es superior a 50% en promedio y se ha mantenido en este rango en distintas fases del ciclo económico. Por esta razón, la administración Santos viene impulsando una estrategia de formalización de las empresas.

El 29 de diciembre de 2010 fue sancionada la ley 1.429 de formalización, que busca incentivar la formalización de las empresas pequeñas, definidas como aquellas con menos de 50 trabajadores y activos inferiores a 5.000 SMLV (1,4 millones de dólares).

La racionalidad de la ley consiste en impulsar la permanencia de las empresas en el mercado. La tasa de mortalidad de empresas había sido de 9% a finales de la década de los noventa y la tasa neta de entrada de empresas empieza a ser positiva a partir del año 2002. Se apunta a que la tasa de entrada de las empresas siga creciendo (véase gráfico 5).

■ Gráfico 5 ■

**TASA NETA DE ENTRADA DE LAS EMPRESAS, 1996-2005**



**Fuente:** Santa María y Rozo (2008). Tomado de “Ley de formalización y del primer empleo”, presentación del Ministerio de Protección Social, 19 de agosto de 2010.

**Nota:** La tasa neta de entrada corresponde a la resta entre la tasa de entrada bruta (TEB) y la de salida bruta de las empresas (TSB).

TEB= Cociente entre número de empresas nuevas y empresas activas. TSB=Cociente entre empresas que se liquidan o tienen menos de dos años sin renovar el registro mercantil y las empresas activas.

El incentivo a la formalización empresarial promovido por la ley consiste en una exención o deducción de tributos o contribuciones en determinada proporción, teniendo en cuenta la antigüedad de la empresa; de esta manera, durante sus dos primeros años de existencia una nueva empresa no tiene ninguna tributación, mientras que en los años siguientes se van incrementando los porcentajes de los tributos y contribuciones. Los tributos y contribuciones que se afectan con la ley son: el impuesto de renta, los pagos que efectúan las empresas como porcentaje de la nómina -denominados contribuciones parafiscales y que van a financiar el SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las cajas de compensación-, y finalmente, los pagos sobre el registro mercantil en las cámaras de comercio.

La escala que utiliza la ley para gravar a las nuevas empresas según su antigüedad es la siguiente:

- Las empresas nuevas con hasta dos años de antigüedad tienen una tasa de 0% para renta, parafiscales y registro mercantil.
- Las empresas con tres años de antigüedad pagarán 25% de lo que le corresponde a una empresa con seis o más años de antigüedad.

- Las empresas con cuatro años de antigüedad pagarán 50%.
- Las empresas con cinco años de antigüedad pagarán 75%.
- Las empresas con seis años o más de antigüedad pagarán 100%.

### **Fomento del emprendimiento**

Como parte de los ejercicios realizados en los últimos tres años sobre estrategias de competitividad, en 2009 se elaboró un Plan Nacional de Emprendimiento, con estrategias, proyectos, indicadores y entidades responsables claramente establecidos. En consulta con la Dirección de Microempresas del MCIT, este plan mantiene su vigencia durante el actual gobierno.

Desde el punto de vista institucional, el plan considera la creación de la red nacional de emprendimiento, que busca la coordinación de las entidades públicas y privadas que intervengan en el desarrollo del plan, lideradas por MCIT. En esta red participan también las Comisiones Regionales de Competitividad.

Se propone también el fortalecimiento de las unidades de emprendimiento del SENA y de las instituciones de educación superior, junto con el desarrollo de un programa de formación de formadores y de acompañamiento a emprendedores y a empresas de reciente creación.

Se contempla un programa de fortalecimiento del sistema nacional de incubación, que incluye transferencias de buenas prácticas entre incubadoras y programas de propiedad intelectual.

Esta estrategia de innovación está ligada también con el desarrollo de nuevos mecanismos de financiación del emprendimiento, tales como fondos de capital semilla, una red de inversionistas ángeles, ruedas de inversión para emprendedores y empresas en etapa temprana, la promoción de financiación del Fondo Emprender con recursos de entidades territoriales y privadas, junto con el fomento de fondos de capital privado y de un fondo de garantías para inversionistas.

Aunque todos estos son programas en etapa temprana, pueden darle un mejor alcance a algunos de los instrumentos existentes.

### **Acceso a servicios financieros**

Se considera que para la modernización y reconversión productiva de las pymes se requiere garantizar el acceso efectivo de estas empresas a recursos de crédito a largo plazo, así como la existencia de garantías suficientes. Es fundamental también el desarrollo de nuevos productos.

En las estrategias desarrolladas por BANCOLDEX, se propende a establecer productos financieros acordes con las necesidades de financiamiento de las pymes, impulsar instrumentos de cobertura de riesgo y metodologías más especializadas de evaluación de crédito.

Entre los productos nuevos que se propone desarrollar están los esquemas de *factoring* que permiten dar liquidez a las pymes sin que tengan que acudir a los créditos, el desarrollo de los fondos de capital privado y de inversionistas ángeles.

Asimismo, se busca una mejor focalización de los instrumentos financieros y no financieros según el nivel de desarrollo de la empresa.

BANCOLDEX también apunta a ampliar la cobertura de colocación de recursos de redescuento de mediano y largo plazo, generando incentivos para que los intermediarios financieros privados coloquen los recursos según los requerimientos de las pymes y ofrezcan a éstas servicios de acompañamiento.

### Políticas de apoyo a *clusters*

Desde los estudios de Monitor de 1992 ya mencionados, se impulsa en Colombia una estrategia de formación de *clusters*. En esa dirección han sido muy importantes los Comités Regionales de Competitividad como instrumentos de coordinación general, promovidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Para la conformación de *clusters* se ha hecho énfasis en la relación público-privada y en la participación de empresas de distinto tamaño (Cárdenas, 2010).

Estas políticas han dado sus frutos, pero principalmente por la persistencia de la iniciativa privada. Un ejemplo relevante de estos resultados es la feria textil-confecciones de Medellín denominada Expomoda (CAF, 2006).

El Consejo Privado de Competitividad realiza evaluaciones periódicas de algunos *clusters* específicos y recomienda acciones de la política pública para el fortalecimiento de los mismos. En el Informe Nacional de Competitividad 2010-2011 del Consejo Privado de Competitividad (2011) se presentan evaluaciones individuales de los siguientes *clusters*: cluster de cosméticos en Bogotá; de pulpa, papel y cartón en el Valle del Cauca y Cauca; de servicios logísticos en Barranquilla; de Business Process Outsourcing en Caldas, y cluster de cacao y chocolatería en Antioquia. En estos documentos se delimitan las acciones que se requieren, tanto del sector privado como del sector público.

Aunque usualmente en un cluster toman parte empresas de diferente tamaño, incluidas las pymes, la estrategia de clusters no ha sido específicamente diseñada para este segmento de empresas. Por tal razón no podría afirmarse que se trata de una política explícita para las pymes.

## **Asociatividad**

El gremio que agrupa a las pymes, Acopi, viene fomentando desde comienzos de la década de 2000 una estrategia privada de asociación de empresas afiliadas. Esta estrategia se refiere principalmente a logro de sinergias en compras de insumos, acceso a mercados, estudios sectoriales y otros.

Aunque en algunos de los documentos CONPES citados se menciona una estrategia de asociatividad, ésta no se encuentra claramente instrumentada en las políticas públicas. Así, puede afirmarse que se trata de una estrategia que tiene más realidad práctica en el sector privado que en el sector público.

## **4. Instituciones involucradas en el sistema de fomento de las pymes**

### **4.1. Institucionalidad relacionada con las pymes**

La ley 905 de 2004 creó un marco institucional para el desarrollo de las políticas de pymes, integrado por los siguientes elementos principales:

- Un Sistema Nacional de Apoyo a las MIPYME liderado por el MCIT y otras entidades públicas que incluyen el Ministerio de Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, el Servicio Nacional de Aprendizaje, COLCIENCIAS, BANCOLDEX, el Fondo Nacional de Garantías y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). Este sistema es coordinado por el Viceministerio de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Un Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa, adscrito al MCIT, compuesto por entidades del sistema nacional de apoyo, representantes de instituciones de educación superior, de gremios privados, de entidades públicas regionales, de los bancos con programas de crédito para pymes.
- Consejos Regionales de Pequeña y Mediana Empresa, conformados por funcionarios públicos, regionales, asociaciones privadas y empresarios de la región.

Aunque esta institucionalidad se creó con el ánimo de servir de instrumento impulsor principal de las políticas para las pymes, el recuento de estrategias e instrumentos que se ha presentado en este documento hasta ahora permite entender que, sobre esta institucionalidad diseñada para unas políticas aisladas de las pymes, se creó otra institucionalidad liderada por el Consejo Nacional de Competitividad, el Consejo Privado de Competitividad y los Consejos Regionales de Competitividad, lo cual resta importancia al diseño institucional de la ley de 2004 y permite que las políticas de las pymes se inserten en políticas productivas y financieras con mayor articulación global, por lo menos en teoría.

Hecha la consulta a la Dirección de MIPYME del MCIT en el marco del presente trabajo, se verifica que los consejos creados por la ley de 2004 están todavía en operación, pero en la práctica tienen un papel más consultivo o asesor y menos de liderazgo sobre las políticas.

#### **4.2. Mapa general de los instrumentos de apoyo**

Sin perjuicio del detalle que se presenta un poco más adelante sobre los instrumentos de apoyo a las pymes que tienen vigencia en Colombia, es conveniente entregar inicialmente una visión global que permita describir algunas de las características de cada uno de ellos y establecer sus relaciones con más facilidad. Este mapa general se ofrece en el cuadro 6.

■ Gráfico 6 ■

**CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS INSTRUMENTOS DE APOYO A LAS PYMES**

Instrumento	Año de creación	Objetivo	Focalización real	Cobertura sobre el total	Evaluación de impacto	Relación con otros instrumentos	Reestructuración anunciada
<b>No financieros</b>							
Fomipyme	2000	Innovación	Microempresas	Baja	X	No	Mayor cobertura y relación con instrumentos financieros
Incubadoras	1998	Creación empresas	Microempresas	Baja		No	Mayor cobertura y relación con instrumentos financieros
Fondos Coléncias	Década 90	Investigación y desarrollo	Mediana y grande	Baja		Con Bancolíx	
Fondo Emprender	2002	Proyectos emprendedores	Microempresas	Baja		No	Elevar nivel de emprendedores
Proexport	1991	Agencia exportación	Todos los tamaños	Media	X	Financieros	
Ley formalización	2010	Formalización	Mipymes				
<b>Financieros</b>							
Bancolíx	1967	Financiación	Pymes	Alta		Financieros	Agencia de desarrollo
FNG	1981	Orgar garantías	Mipymes	Alta	X	Financieros	
Banca de Oportunidades	2006	Bancarización	Mipymes		X	Financieros	

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro 6 se pueden desprender algunos rasgos relevantes de los instrumentos colombianos de apoyo a las pymes.

Se advierte que los instrumentos relacionados con acceso a recursos financieros son los más antiguos, mientras que los instrumentos de apoyo no financieros se han desarrollado básicamente en la última década. Se combinan instrumentos dirigidos a la creación de empresas, innovación, formalización, apoyo a las empresas exportadoras, con instrumentos financieros.

Es de destacar que la focalización real de los instrumentos no se concentra de forma específica en las pymes, probablemente con la excepción de BANCOLDEX en los últimos años. Así, las políticas de apoyo a las microempresas no están suficientemente diferenciadas de la política de apoyo a las pymes.

Si se comparan las cifras que pueden ser obtenidas sobre las empresas que son objeto de intervención por parte de estos instrumentos -las cuales se presentan más adelante en el desarrollo de cada instrumento-, prevalece una baja cobertura con respecto al segmento objetivo de las pymes, como ya se expuso en la primera sección de este trabajo.

Debe resaltarse adicionalmente la baja realización de evaluaciones de impacto para medir los logros de los distintos instrumentos y establecer correctivos

Es importante considerar que con la excepción de algunos de los instrumentos financieros que tienen vinculación entre sí, como el caso de BANCOLDEX y el Fondo Nacional de Garantías (FNG), predomina la falta de relación de los instrumentos financieros y los no financieros.

Algunos de los instrumentos tienen anunciada una coordinación específica desde el Plan Nacional de Emprendimiento de 2009 y con el nuevo gobierno de Santos, pero este es tan solo un propósito. Debe subrayarse la función de BANCOLDEX como agencia de desarrollo, a la que se alude al describir las características de este instrumento.

A continuación se presentan los principales rasgos descriptivos de los instrumentos de apoyo.

### 4.3. Instrumentos no financieros

#### FOMIPYME

La ley 590 de 2000 creó el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME) “como una cuenta sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyo objeto es la financiación de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las MIPYME y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción”.

El fondo así creado prevé la cofinanciación de proyectos con recursos provenientes principalmente de entidades territoriales, como municipios y departamentos, en adición a los recursos que se apropien del presupuesto nacional.

La ley 905 de 2004 adscribió a FOMIPYME al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dentro del Viceministerio de Desarrollo Empresarial, una dirección de MIPYME se encarga de promover los proyectos que financia este Fondo, cuyos recursos se adjudican a través de convocatorias públicas, regidas por un manual de procedimientos y proyectos. En los términos de referencia de las convocatorias se exige la participación de empresas legalmente constituidas con un mínimo de dos años de existencia. La labor de promoción de la participación de las empresas en las convocatorias se hace con el apoyo de comités municipales de microempresas liderados por las alcaldías. El énfasis de los proyectos es el de promover actividades económicas regionales que generen impacto sobre el crecimiento regional.

Entre los criterios de selección de proyectos destacan:

- Alta participación de unidades productivas.
- Responder a una vocación regional.
- Contener ingredientes de innovación en algún componente de la cadena.
- Poseer bajos componentes importados.
- Aprovechar los factores de producción regionales.
- Servir de alternativa para los programas de sustitución de cultivos.
- Productos con posibilidades de comercialización.

En este contexto, una de las instituciones de apoyo para la canalización de recursos y la identificación de proyectos son las incubadoras de empresas, que transfieren conocimiento y tecnología a empresarios emprendedores. Sobre este instrumento se hablará más adelante.

FOMIPYME cofinancia proyectos para el desarrollo de nuevos productos y servicios, apoya la gestación de innovaciones y lleva adelante un sistema de acreditación de proveedores.

Dentro del desarrollo del Fondo se creó un banco de proyectos y el Premio Innova, que estimula propuestas para su cofinanciación, con prioridad en proyectos de transformación productiva.

Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, desde el establecimiento de FOMIPYME en 2001 se han creado cerca de 2.000 empresas y se han beneficiado con proyectos unas 15.000 empresas. La cifra es interesante, pues corresponde a un poco más de un tercio de las pymes, pero se vuelve insignificante si se tiene en cuenta el universo de microempresas.

El Fondo es auditado por la Universidad Nacional de Colombia, entidad que presenta documentos anuales de auditoría en materia administrativa, contable y financiera.

### **Evaluación de impacto de FOMIPYME**

En 2008 el Departamento Nacional de Planeación publicó un documento de evaluación de impacto de FOMIPYME desde la creación de éste, en 2001 (DNP, 2008).

La evaluación abarcó el consejo administrador, el fideicomiso encargado del manejo de recursos; la evaluación de los proyectos y la auditoría de la Universidad Nacional. Su objetivo central consistió en identificar cambios en las empresas atendidas en términos de productividad y competitividad, generación de empleo, mejoramiento de los operadores e impacto en la formalización de empresas. La evaluación se basó en una muestra de empresas beneficiarias con representatividad estadística, que se comparó con un grupo de control de empresas no beneficiarias. Se evaluaron 652 empresas beneficiarias (510 microempresas y 142 pymes) y 188 empresas no beneficiarias (162 microempresas y 24 pymes). Se incluyó también en la evaluación a 54 operadores de proyectos.

Con respecto al perfil de los beneficiarios se encontró que dos terceras partes corresponden a microempresas y una tercera, a pymes. El 3,65% de las empresas beneficiarias clasificadas como microempresas se convirtieron en pymes. El orden de participación de beneficiarios pymes por sectores es el siguiente: sector industrial, comercio, servicios, sector primario y construcción.

“Casi dos terceras partes de las empresas beneficiarias perciben que su situación mejoró en el período de la evaluación, siendo más alta la proporción en el caso de las pymes beneficiarias”.

En cuanto a las intervenciones recibidas por las empresas beneficiarias, las de mayor cobertura son las capacitaciones y asesorías, junto con la entrega de material o insumos. En este caso, el apoyo en especie consiste en programas de computador, equipos y material didáctico (libros y guías).

Los resultados de la medición de impacto se pueden resumir como sigue:

- Se encuentra un efecto significativo de los cursos de capacitación sobre el incremento en ventas (competitividad) y un efecto positivo de las donaciones en especie.
- Se identifica un efecto positivo de las asesorías sobre la formalización de las empresas.
- El impacto en productividad fue significativo para las pymes y para las que hicieron el tránsito desde microempresa a pyme.
- La rentabilidad tiene un incremento relativo mayor para aquellas empresas que participaron en proyectos de fomento a las exportaciones y mejoramiento empresarial.

Las mayores debilidades que se encuentran en este instrumento son su baja cobertura, el enfoque en microempresas y la desconexión con los instrumentos financieros.

Una recomendación importante de esta evaluación de impacto consistió en reforzar los efectos de FOMIPYME como instrumento de apoyo no financiero con estrategias de apoyo financiero.

## Fondo Emprender del SENA

El Fondo Emprender opera mediante convocatorias públicas, en particular entre egresados de los cursos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y de otras entidades educativas que presenten proyectos para la creación de emprendimientos productivos.

La ley 789 de 2002 creó el Fondo Emprender “como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje Sena, el cual será administrado por esta entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales sean reconocidos por el Estado”.

Dado que el SENA se dedica fundamentalmente a capacitación técnica y tecnológica, no siempre el nivel de los emprendedores es el adecuado para formular proyectos productivos con potencial de desarrollo. En ese contexto, el objetivo del Fondo es apoyar proyectos productivos que incorporen los conocimientos adquiridos por los emprendedores en su proceso de formación, a través del desarrollo de nuevas empresas.

La ley prevé que 80% de los recursos de este Fondo provenga de los aportes de las empresas al SENA y el restante 20%, de aportes del presupuesto general de la nación. Como se explicó anteriormente, el SENA se financia con aportes parafiscales de las empresas, correspondientes a 2% del valor de la nómina. Parte de estos recursos se destina a financiar el Fondo Emprender.

El decreto 934 de 2003 reglamentó el funcionamiento del Fondo Emprender, asignando como criterios para la financiación de proyectos o iniciativas empresariales los siguientes:

- Número de empleos directos o indirectos generados con la iniciativa empresarial.
- Estudio de mercado.
- Sostenibilidad del proyecto.
- Iniciativas empresariales que generen desarrollo en los departamentos y regiones con menor grado de crecimiento empresarial e industrial.

El diseño, evaluación, seguimiento y control de los proyectos se basa en un manual metodológico elaborado para el efecto.

Los recursos provenientes del Fondo Emprender se pueden invertir en capacitación especializada a través de cursos cortos; adquisición de maquinaria, equipos y software; arrendamiento de oficinas o locales, adecuación de infraestructura física y capital de trabajo para salarios e insumos. En términos genéricos, constituyen un capital semilla no reembolsable para las iniciativas empresariales que apoya.

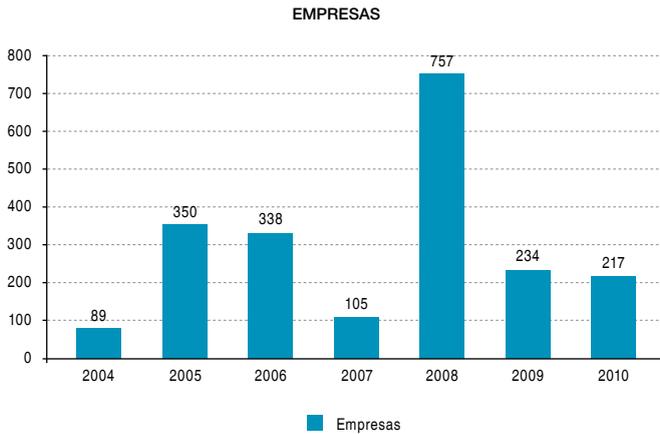
Las incubadoras de empresas son una importante fuente de identificación de proyectos para este Fondo.

Durante su existencia, el Fondo Emprender ha realizado nueve convocatorias nacionales y 58 regionales. Ha cofinanciado 2.135 proyectos con un valor de recursos cercano a 117.000 millones de pesos (equivalentes a 65 millones de dólares aproximadamente).

La trayectoria de creación de empresas del Fondo Emprender se aprecia en el gráfico 6, tomado de las Bases del Plan de Desarrollo del gobierno Santos (DNP, 2010).

■ Gráfico 6 ■

**EMPRESAS CREADAS POR EL FONDO EMPRENDER, 2004-2010**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Año 2010.

Puede apreciarse que el Fondo Emprender está dirigido a crear nuevas empresas para emprendimientos pequeños que podrían ser clasificados inicialmente como microempresas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que hay una proporción de este tipo de empresas que se convierte en pyme con el tiempo.

En este caso, el SENA tiene el papel de formar personas idóneas para el trabajo productivo y el emprendimiento, gestionando competencias adecuadas para el efecto. También promueve y acompaña con asesoría especializada a las empresas financiadas con los recursos del Fondo Emprender.

Las Bases del Plan de Desarrollo de la administración Santos (DNP, 2010) plantean aumentar la cantidad de emprendimientos, mejorando la calidad de los planes de negocio que apoya el Fondo Emprender. Otro propósito es elevar el nivel profesional de los emprendedores para mejorar la calidad de los proyectos.

No se encuentran estudios de evaluación de impacto sobre este instrumento.

## Incubadoras de empresas

El sistema nacional de creación e incubación de empresas es una iniciativa conjunta entre el SENA, COLCIENCIAS, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento Nacional de Planeación, entre otros. Su objetivo es promover en el país la creación de incubadoras de empresas que se encarguen de desarrollar nuevos proyectos y emprendimientos orientados a sectores estratégicos y que se encuentren en fase de desarrollo.

El sistema de incubación se define como un encadenamiento de esfuerzos para la creación de nuevas empresas, que transfiere a los emprendedores los conocimientos necesarios para la consolidación de empresas emprendedoras.

El apoyo a las empresas consiste en asistencia técnica, acompañamiento y financiación de algunas actividades que se requieren para la investigación previa a la iniciación de los proyectos, en sus fases de formulación o implementación. Se apoya en la creación de prototipos, en la formulación y elaboración del plan de negocios respectivo y en el despegue del proyecto.

La primera incubadora de empresas creada por el sistema fue la de Antioquia, en 1996. En 1998 se habían formado tres y en el año 2008 ya estaban en operación en el país 27 incubadoras (Perfetti, 2010).

## Programas de COLCIENCIAS

El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) financia proyectos de investigación en ciencia, tecnología e innovación tecnológica bajo diferentes modalidades. Estos proyectos se seleccionan mediante convocatorias públicas que establecen los requisitos específicos. En ningún caso se financia el 100% de un proyecto, pues siempre debe haber un aporte de las entidades ejecutoras (universidades, centros de investigación y empresas) en alguna proporción.

La destinación de los recursos se dirige a los siguientes objetivos principales:

- Investigación, innovación y desarrollo tecnológico.
- Modernización empresarial.
- Fortalecimiento de la capacidad tecnológica.
- Desarrollo de productos, procesos y servicios.
- Capacitación en nuevas tecnologías.
- Uso racional y eficiente de fuentes de energía no convencionales.

La actuación de COLCIENCIAS está regulada por la ley 1286 de 2009 y el documento CONPES 3582 *Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación* (DNP, 2009). Este documento plantea como política “estructurar un portafolio de incentivos que contemple las necesidades de las empresas según el nivel de desarrollo tecnológico y la etapa del ciclo de vida en que se encuentran”.

Las convocatorias integran el portafolio de instrumentos de COLCIENCIAS, así como las diversas entidades que forman parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Los recursos se utilizan primordialmente en misiones tecnológicas, vinculación de investigadores, asistencia técnica, formación en la gestión de la innovación y capacitación en el exterior de gerentes innovadores y personal vinculado a la innovación en las empresas. El monto financiable máximo por empresa es de 400.000 dólares.

Las modalidades de apoyo y de financiación son las siguientes:

- Cuando no se espera que los proyectos generen beneficios económicos directos, los recursos desembolsados son condonables.
- Cuando los proyectos se realizan de manera articulada con una universidad, centro de investigación o una empresa de productores asociados, COLCIENCIAS cofinancia una parte del proyecto. En general financia el 50% del proyecto.
- Las pymes y asociaciones de pequeños productores pueden optar por una cofinanciación de hasta 70%:
- También existe una línea de crédito BANCOLDEX-COLCIENCIAS que financia hasta 50% del valor total de crédito para las pymes con facilidades de exportar y 40% para pymes que colocan su producto en el mercado nacional.
- Un convenio entre COLCIENCIAS y FINAGRO, banco de segundo piso especializado en el sector agropecuario, permite respaldar certificados de garantía a las pymes con proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, que cubren hasta 80% del valor del crédito.
- COLCIENCIAS financia hasta 60% de proyectos del programa Jóvenes Investigadores e Innovadores, vinculados a centros de desarrollo tecnológico, incubadoras de empresas y centros de productividad, a través de becas y pasantías.

Entre los años 2004 y 2009 se financiaron 1.778 proyectos de investigación e innovación para todo tamaño de empresas. El 83% del gasto se destina a empresas grandes y medianas, lo que significa que la financiación a las empresas micro y pequeñas es muy reducida.

En las Bases del Plan de Desarrollo del nuevo gobierno (DNP, 2010) se plantea la ampliación de cobertura del programa Jóvenes Investigadores e Innovadores a 10.000 proyectos por año, con financiación del presupuesto nacional. También se enfatiza la necesidad de una acción coordinada que evite la dispersión en la asignación de recursos para investigación e innovación.

## PROEXPORT

En 1967 se creó el Fondo de Promoción de Exportaciones Proexpo para resolver fallas de mercado de las empresas, relacionadas con la información sobre el mercado externo, identificación de oportunidades de exportación y apertura de nuevos mercados. Otro de sus objetivos fue fomentar el acceso al crédito, inicialmente a través de préstamos subsidiados con recursos administrados por el Banco de la República, obtenidos de una sobretasa de 1% a las importaciones.

En 1991 PROEXPO se dividió en dos entidades: un banco de exportaciones denominado BANCOLDEX y una agencia de promoción de exportaciones llamada PROEXPORT, financiados con recursos presupuestales.

Los recursos de PROEXPORT son administrados por medio de una filial de BANCOLDEX denominada FIDUCOLDEX.

Los instrumentos de promoción de PROEXPORT son los siguientes:

- Un centro de información con atención personalizada para asesoría en comercio exterior *vía call center*.
- Información en internet sobre la dinámica del comercio exterior de Colombia y otros países.
- Información sobre oportunidades de mercado para productos colombianos en mercados internacionales.
- Información sobre logística de transporte marítimo, aéreo y terrestre de exportación.
- Capacitación a las empresas para exportar y elaborar un plan exportador.
- Programa de aseguramiento de calidad.

- Proyectos especiales de exportación para grupos de empresas con una estrategia común.
- Auspicio de misiones comerciales.
- Misiones de compradores y vendedores
- Consecución de citas con clientes potenciales.

Todos estos servicios se brindan desde Colombia y a través de una red de oficinas en el exterior coordinadas por PROEXPORT en el país. La información disponible sobre los temas que maneja la entidad fluye principalmente mediante redes de información en internet y atención directa a los clientes en las oficinas mencionadas.

### **Evaluación de impacto de PROEXPORT**

En 2007 se realizó un estudio de evaluación de impacto sobre este instrumento (Volpe y Caraballo, 2007).

El estudio parte de constatar que el grado de apertura y las exportaciones han crecido y se han diversificado en Colombia desde la década de los noventa. Se busca identificar factores distintos a los macroeconómicos que determinan este resultado y se señala una disminución de costos del comercio como una explicación alternativa.

Efectivamente los costos ligados a barreras de política comercial, condiciones de acceso a mercados, han permitido reducir los costos del comercio. Pero, otro tipo de costos -como problemas de información sobre el proceso formal de exportación, métodos de transporte y sus costos, potenciales mercados y perfiles de demanda, condiciones de acceso a esos mercados y canales de distribución de productos-, también son parte importante de los costos del comercio.

Como agencia de promoción de exportaciones, PROEXPORT ejecuta las políticas de reducción de costos de información a través de los servicios ya descritos. Estos servicios se prestan con recursos públicos, que requieren evaluación de resultados. El estudio se concentra en investigar si han sido efectivas las actividades de promoción de exportaciones de PROEXPORT en Colombia para generar nuevo comercio: aumento en el número de mercados de destino y número de productos exportados.

Se realizó una evaluación que incluyó empresas beneficiarias y un grupo de control de empresas no beneficiarias<sup>92</sup> utilizando un método de diferencias en diferencias entre la variación de las exportaciones de las firmas apoyadas y las no apoyadas. Adicionalmente, se estima un coeficiente o índice de propensión a participar en las acciones de promoción comercial, dadas las características de las empresas. Se recurrió a datos del DANE entre 2003 y 2006 e información de PROEXPORT.

El estudio arroja una tasa de crecimiento de las exportaciones de 16,1% superior para las firmas que reciben el apoyo de PROEXPORT, en comparación con las firmas que no lo reciben y una tasa de variación del número de países y de productos de 7,5% por encima de las empresas que no son asistidas por la entidad. De esta manera, se encuentra un impacto positivo de los servicios de PROEXPORT sobre el crecimiento de las exportaciones colombianas, sobre el número de productos exportados y el número de mercados.

Como comentario final acerca de los instrumentos no financieros, es pertinente anotar que el documento CONPES elaborado sobre las políticas de las pymes (DNP, 2007) identifica como problemas centrales de estos instrumentos los siguientes: carecen de seguimiento y evaluación de impacto, tienen bajos niveles de cobertura y de articulación, y se registra poca participación de las regiones en la elaboración y ejecución de los proyectos. Como puede apreciarse en esta reseña de los instrumentos, dichos problemas siguen vigentes, con la excepción de PROEXPORT.

## 4.4. Instrumentos financieros

### BANCOLDEX

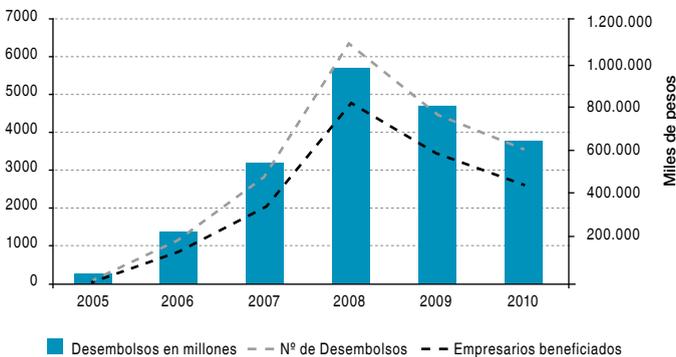
El Banco de Comercio Exterior de Colombia, BANCOLDEX, opera como un banco de segundo piso con el mecanismo de redescuento para el otorgamiento de créditos y celebración de operaciones de leasing. Atiende a los exportadores de todos los tamaños, pero tiene una orientación especial para las pequeñas y medianas empresas de todos los sectores económicos, sean o no exportadoras. Aunque originalmente sus productos no estaban diseñados específicamente para atender a las pymes, en los últimos años ha venido concentrando cada vez más su cartera en la atención a este segmento.

<sup>92</sup> En el documento no se especifica el número de empresas utilizadas en cada muestra.

Para las pymes cuenta con dos cupos especiales: “Un Mecanismo de Liquidez Contracíclico”, con un plazo de tres años, y “aProgresar”, que otorga recursos de crédito hasta 12 años y período de gracia de hasta tres años para modernizar y ampliar la capacidad productiva. Esta última línea de crédito está dirigida concretamente a la modernización de las MIPYME y ha registrado un crecimiento significativo, tanto en lo que se refiere al valor de los desembolsos como al número de desembolsos y de empresarios beneficiados. Así se aprecia en el gráfico 7, donde también se advierte una desaceleración en 2009, explicada por la reducción de la actividad económica de ese año.

■ Gráfico 7 ■

**EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA APROGRESAR DE BANCOLDEX, 2005-2010**

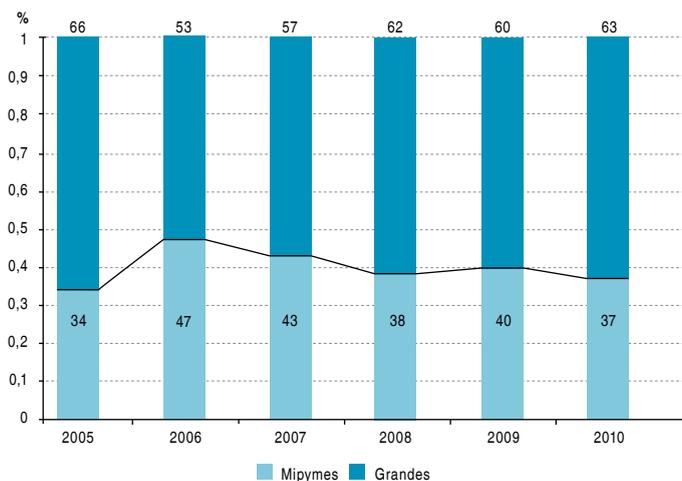


Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de BANCOLDEX.

En la evolución de los desembolsos totales de BANCOLDEX puede observarse que, en términos reales, la participación correspondiente a las pymes es del orden de 40% del total de desembolsos en los últimos años (véase gráfico 8).

■ Gráfico 8 ■

**EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS DESEMBOLSOS DE CRÉDITO DE BANCOLDEX, SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESAS, 2005-2010**



**Fuente:** Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia Financiera y BANCOLDEX.

**Nota:** Deflactado con el Índice de Precios al Productor (IPP) año base 2008.

Una diferenciación importante de los productos de BANCOLDEX para pymes con respecto al mercado financiero se refiere a los plazos otorgados, normalmente más largos que los del mercado. Son recursos a tasas de mercado sin subsidios, a diferencia de la política tradicional de acceso al crédito por parte de las pymes, que hacía énfasis en las tasas subsidiadas. De todas maneras, debe tenerse en cuenta que, dado que BANCOLDEX opera como banco de segundo piso, el riesgo de crédito lo asumen las entidades financieras que desembolsan el crédito a las pymes.

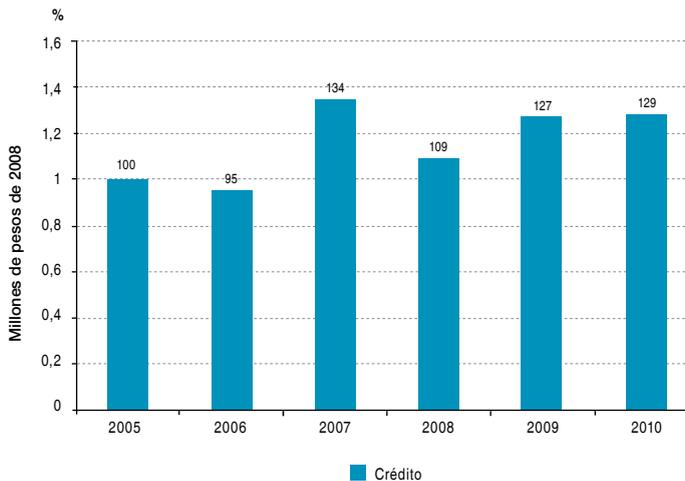
Además de las operaciones de crédito, la entidad ha desarrollado productos especiales relacionados con el *leasing*, el *factoring* y fondos de capital, que se explicarán más adelante.

BANCOLDEX opera también en coordinación con el Fondo Nacional de Garantías para otorgar garantías automáticas, con cobertura de 50% del monto del crédito, pero no aplica para las operaciones de *leasing*. Para su expedición, las garantías automáticas no requieren un estudio adicional al efectuado por el intermediario financiero al inicio del crédito.

La combinación de crédito de BANCOLDEX con garantía del Fondo Nacional de Garantías ha mostrado gran efectividad para las pymes, a juzgar por la evolución de la cartera de los últimos años (véase gráfico 9).

## ■ Gráfico 9 ■

**EVOLUCIÓN DE LOS DESEMBOLSOS REALES DE BANCOLDEX A LAS MIPYME, 2005-2010**  
(En billones de pesos de 2008)



**Fuente:** Elaborado sobre la base de cifras de BANCOLDEX.

**Nota:** Deflactado con el IPP año base 2008.

En entrevista para este estudio con el presidente de BANCOLDEX, se explicó que hacia adelante la entidad persigue el propósito de convertirse en una “agencia de desarrollo”, que le permita coordinar los instrumentos de política existentes para las pequeñas y medianas empresas de una manera más eficaz. El objetivo consiste en tener a disposición de la entidad un portafolio de productos y servicios dirigidos a las pymes que considere en su aplicación la etapa específica en la que se encuentra determinada empresa y sus necesidades particulares. Este tema se comentó también al hablar de las políticas de acceso a crédito (Rojas, 2011).

### Fondo Nacional de Garantías (FNG)

El Fondo Nacional de Garantías es una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Fue creado con aportes del desaparecido Instituto de Fomento Industrial (IFI), que funcionó hasta 2003, y de la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), mediante el decreto 3.788 de diciembre de 1981. Su objeto principal es facilitar el acceso al crédito para las MIPYME, mediante el otorgamiento de garantías. El único sector que no cubre es el agropecuario debido a que éste cuenta con el Fondo Agropecuario de Garantías.

La solicitud de garantías se efectúa a través del intermediario financiero ante el que la empresa solicita el crédito. Los créditos para los cuales se pueden solicitar garantías son para capital de trabajo, inversiones fijas o capitalización, operaciones de leasing, cupos rotativos de crédito, créditos de BANCOLDEX y de COLCIENCIAS y créditos para creación de empresas.

Las garantías son automáticas dentro de las líneas empresariales especificadas en los reglamentos del Fondo o de evaluación individual para otro tipo de créditos. El Fondo solo otorga garantías para empresas con activos inferiores a 30.000 SMLV (8,3 millones de dólares aproximadamente); es decir, para el segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, según la definición de la ley 905 de 2004. El valor de los activos de las empresas es certificado por éstas mediante los estados financieros auditados.

Con respecto a la movilización de crédito por sector económico, predominan el comercio, servicios, industria y construcción.

En el plan estratégico 2007-2010 del FNG se plantea como meta movilizar 16 billones de pesos para MIPYME (equivalentes a cerca de 8,8 billones de dólares (FNG, 2009). Esta meta fue cumplida por la entidad.

## **Evaluación de impacto de FNG**

En febrero de este año se presentó un estudio de evaluación de impacto del Fondo Nacional de Garantías, contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Arraíz, 2011).

Para su realización se utilizaron datos a nivel de firma, con el fin de evaluar el desempeño de aquellas empresas que fueron beneficiarias de garantías del FNG en el período 1997-2007. También se usaron datos sobre comercio exterior de la Dirección de Aduanas Nacionales (DIAN) y del Fondo Nacional de Garantías.

Se hizo un seguimiento a dos variables críticas: crecimiento en la producción y en el empleo. Para el efecto, se aplicó una metodología de diferencias en diferencias a un grupo de beneficiarios y a otro de no beneficiarios.

Los resultados principales del estudio arrojan un impacto positivo. Las firmas beneficiarias de las garantías tienen un crecimiento en producción superior en 5,8% respecto a las firmas no beneficiarias. En cuanto al empleo, la diferencia es de 4,6% entre las firmas beneficiarias y las no beneficiarias.

## Banca de las Oportunidades

El gobierno colombiano expidió el decreto 3.078 de 2006 que crea el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, “con el objeto de promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores”, mediante convenio entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y BANCOLDEX para la administración de un fondo cuenta destinado a este propósito.

Se adoptó el esquema de una organización pequeña que lleve adelante programas de apoyo y que no sea operadora directa. El espíritu de los programas de la Banca de las Oportunidades está definido en el documento CONPES 3424 (DNP, 2006). Este documento plantea como instrumentos los siguientes: los corresponsales no bancarios, el impulso a una cuenta de ahorro de bajo monto, la reforma al régimen de garantías, el fortalecimiento de las centrales de riesgo y régimen de tasas de interés y comisiones de administración.

Adoptando la experiencia brasileña, desde 2007 el gobierno colombiano empezó a promover el esquema de corresponsales no bancarios con la finalidad de ampliar la presencia de servicios financieros en localidades sin sucursales de bancos, buscando un mayor acceso para personas naturales y MIPYME. La Banca de las Oportunidades llevó a efecto el programa subsidiando algunos costos de transacción de manera transitoria y decreciente. La red de la Banca de las Oportunidades para la realización de sus programas está conformada por bancos comerciales, compañías de financiamiento comercial, cooperativas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y cajas de compensación familiar.

Los objetivos de los programas de la Banca de las Oportunidades se han concentrado en la ampliación de la cobertura de los servicios financieros para personas naturales y MIPYME, el estímulo al ahorro y el acceso al crédito.

Como resultado de los programas de la Banca de las Oportunidades, la población con al menos un producto bancario pasó de 47% a 60% entre julio de 2006 y junio de 2010 (Asobancaria, noviembre 2010) (cuadro 7).

## ■ Cuadro 7 ■

## BANCARIZACIÓN EN COLOMBIA, JULIO DE 2006 A JUNIO DE 2010

Producto	Cédulas		Tarjetas de Identidad		Total Personas		Diferencia		Porcentaje Población Mayor de Edad	
	julio - 06	junio -10	jul - 06	junio -10	julio - 06	junio - 10	Absoluta	Porcentual	Junio - 06 <sup>b</sup>	Junio - 10 <sup>c</sup>
Cuenta de Ahorro	12 211 904	16 680 975	84 837	714 376	12 296 741	17 395 351	4 469 071	137%	44,7	56,5
Cuenta Corriente	1 339 387	1 397 672	-	-	1 339 387	1 397 672	58 285	104%	4,9	4,7
Cartera Total <sup>a</sup>	3 230 567	5 135 710	-	-	3 230 567	5 135 710	1 905 143	159%	11,8	17,4
Cartera Comercial	290 284	430 431	-	-	290 284	430 431	140 147	148%	1,1	1,5
Cartera de Consumo	2 335 215	3 705 262	-	-	2 335 215	3 705 262	1 370 047	159%	8,6	12,5
Cartera Vivienda	543 531	693 397	-	-	543 531	693 397	149 866	128%	2,0	2,3
Microcrédito	482 637	1 091 088	-	-	482 637	1 091 088	608 451	226%	1,8	3,7
Tarjeta de Crédito	2 759 049	4 671 124	-	-	2 759 049	4 671 124	1 912 075	169%	10,1	15,8
<b>Al menos un producto financiero</b>	<b>12 842 325</b>	<b>17 787 962</b>	<b>84 837</b>	<b>709 120</b>	<b>12 927 162</b>	<b>18 502 338</b>	<b>4 945 637</b>	<b>139%</b>	<b>47,1</b>	<b>60,2</b>

Fuente: Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (ASOBANCARIA) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

<sup>a</sup> No incluye tarjetas de crédito.

<sup>b</sup> Porcentaje de la población mayor de 18 años a julio de 2006.

<sup>c</sup> Porcentaje de la población mayor de 18 años a junio de 2010.

Además, la red de corresponsales no bancarios ha permitido ampliar notablemente la cobertura por municipios, con los efectos de acceso a servicios financieros por parte de personas naturales y MIPYME que esta cobertura puede producir. La estrategia de los corresponsales no bancarios deja muy pocos municipios por cubrir. Entre 2009 y 2010 los corresponsales no bancarios pasaron de 5.617 a 9.698, de los cuales 2.569 están ubicados en tiendas, 1.885 en droguerías, 1.700 en centros de comunicaciones y 1.339 en supermercados.

Aunque el crédito en la red de corresponsales no bancarios es un producto en desarrollo, ya en los inicios se advierte que el número de adultos bancarizados con microcrédito ha crecido considerablemente, llegando a más de 953.000 microempresarios en mayo de 2010 (ASOBANCARIA, noviembre 2010). La estrategia de largo plazo consiste en transformar gradualmente en pymes a los microempresarios con potencial.

## Fondos de capital privado

Debido a su tamaño, usualmente las pymes tienen dificultades de acceso al mercado de capitales. Por esta razón, los fondos de capital privado constituyen una alternativa como mecanismo indirecto de capitalización, ya que se especializan en realizar aportes de capital en proyectos productivos que se consideran de mayor riesgo que el promedio del mercado. Estos fondos se constituyen como carteras colectivas que destinan sus recursos a valores inscritos en el Registro Nacional de Valores. Entre 2009 y 2011 los fondos han pasado de 1,2 a 3,2 billones de pesos (670 a 1.800 millones de dólares) (Cuéllar, 2010).

Como se comentó, una de las estrategias del nuevo gobierno relacionadas con el desarrollo de BANCOLDEX consiste en transformarlo en una agencia de desarrollo que permita proveer recursos a las pymes en sus distintos grados de evolución. En esa dirección, BANCOLDEX busca fortalecer el instrumento de fondos de capital de riesgo, llamados en Colombia “fondos de capital privado”, para pymes en proceso de crecimiento. Así, a través de BANCOLDEX Capital promueve el desarrollo de estos fondos por medio de dos vías: inversión de recursos del banco en estos fondos y programas de formación, promoción de estímulo a las mejores prácticas de inversionistas y gestores de fondos.

El impulso de BANCOLDEX a la creación de fondos de capital de riesgo complementa la estrategia del Fondo Emprender y de FOMIPYME de financiar empresas emergentes con capital semilla. BANCOLDEX cuenta con 30 millones de dólares destinados a invertir en estos fondos para capitalizar a las pymes, de los cuales 12 millones se han orientado a fondos cuyas inversiones en Colombia son superiores a 40 millones de dólares.

En Colombia existen 13 fondos de capital privado (Montes, 2010) y el reglamento de cada fondo define las políticas de inversión por sectores, tamaño de los fondos y otras características.

Este tipo de fondos se inserta dentro de lo que en la literatura especializada se clasifica como *hands on*; es decir, los fondos intervienen en la administración de las empresas buscando su mayor eficiencia y productividad, garantizando también acceso a mercados (*Dinero*, 26 de noviembre de 2010).

## Otros instrumentos financieros

### Operaciones de *leasing*

El *leasing* tiene las siguientes ventajas para las pymes: permite financiar activos determinados que no se pueden solventar a través de crédito bancario, hace posible contar con el activo sin tener un capital inicial para financiarlo y ofrece algunas beneficios tributarios, como la reducción de la base impositiva y la exención del IVA en importación de maquinaria.

A diciembre de 2010 la cartera de *leasing* representó cerca de 10% de la cartera comercial en el país (Cuéllar, 2011).

BANCOLDEX ha venido impulsando en los últimos años operaciones de arrendamiento financiero, complementando el crédito ordinario.

La línea de *leasing* financia contratos de arrendamiento financiero sobre activos fijos muebles o inmuebles, tales como maquinaria, vehículos, equipos, terrenos, bodegas y locales. Esta es una de las líneas más dinámicas dentro de BANCOLDEX, aunque sus montos todavía no son considerables.

Las líneas de crédito de *leasing* se complementan con un nuevo producto del Fondo Nacional de Garantías consistente en una garantía para las operaciones de *leasing* (Durán, 2007). Estas garantías se focalizan en las MIPYME. Las operaciones sobre activos fijos inferiores a 500 millones de pesos (270.000 dólares aproximadamente) se realizan con garantía automática. Las operaciones sobre montos superiores requieren evaluación individual.

Esta garantía es de importancia para los activos que se adquieren por medio de arrendamiento financiero y que presentan dificultades para su comercialización o para la recuperación de su valor.

### Operaciones de *factoring*

A diciembre de 2010 la cartera de *factoring* representaba 0,42% de la cartera comercial en el país (Cuéllar, 2011).

La ley 1231 de julio de 2008, “por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro pequeño y mediano empresario”, marca una base legal para la ampliación de las operaciones de aceptación de facturas de MIPYME proveedoras a empresas de distinto tamaño.

La operación de *factoring* consiste en traspasar una factura aceptada irrevocablemente por el comprador o beneficiario del servicio a un tercero denominado factor. El factor es la persona natural o jurídica que presta los servicios de compra de cartera descontada por una tasa establecida. La operación se puede hacer con o sin recurso, dependiendo de que el factor comparta con la empresa el riesgo de no pago de la factura.

La ventaja de la operación para las pymes reside en obtener liquidez inmediata sobre las ventas efectuadas a cierto plazo, mejorando así el flujo de caja operativo de la empresa y reduciendo su exposición al riesgo del no pago. También facilita el ofrecimiento de descuento en las ventas y disminuye los costos de administración de cartera.

Dado que en Colombia este negocio se realiza comercialmente con recurso, BANCOLDEX diseñó un producto financiero denominado Liquidex COP-USD. A través de éste, la empresa puede comprar a descuento y sin recurso hasta 80% de las facturas cambiarias de compraventa originadas en transacciones domésticas o internacionales, amparadas bajo la póliza de seguro de crédito emitida por dos compañías de seguros específicas predefinidas por BANCOLDEX.

### Otros productos

Las entrevistas realizadas a entidades financieras privadas que hacen énfasis en los servicios a las pymes, indican que en el inmediato futuro se presentará un mayor desarrollo de los siguientes productos especializados para este segmento de empresas:

- Manejo integral de tesorería
- Operaciones fiduciarias
- Operaciones de comercio exterior
- Cuentas electrónicas a través de internet
- Mesas de dinero especializadas para pymes
- Operaciones de cobertura cambiaria para este segmento de empresas

Así, es de esperar un mayor desarrollo financiero de las pymes con mayor capacidad de acceso a estos servicios en el futuro inmediato.

Al concluir esta sección sobre los instrumentos financieros de apoyo a las pymes es pertinente comentar que la conjunción del crédito de redescuento de BANCOLDEX, la participación de los intermediarios privados en otorgar

este crédito y la asignación de garantías por parte del Fondo Nacional de Garantías resulta una combinación potente de instrumentos para mejorar el acceso de las pymes a recursos financieros.

Por su parte, la labor de la Banca de las Oportunidades en lograr un mayor acceso a los servicios financieros también está mostrando ser un camino adecuado en esa dirección.

## **5. Panorama del desarrollo institucional y de las políticas de apoyo a las pymes**

### **5.1. Información sobre las pymes**

#### **Información del DANE**

Para el análisis de este segmento de empresas y la evaluación de las políticas públicas relacionadas resulta imprescindible contar con información estadística apropiada. Por esta razón, es importante que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística complemente las encuestas que actualmente realiza sobre los microestablecimientos con encuestas para el segmento empresarial de pymes en los sectores de industria, comercio y servicios.

#### **Definición de las pymes**

La definición utilizada en Colombia, que incorpora número de empleados y valor de los activos, dificulta las comparaciones internacionales en las cuales se usa el valor de las ventas como variable para definir las pymes. Por ello, es relevante incorporar al concepto de pymes el de valor de ventas.

#### **Estudios de evaluación de impacto**

Como se aprecia en este trabajo, se pueden citar muy pocos estudios recientes de evaluación de impacto de las políticas y de los instrumentos de desarrollo de las pymes. Resulta fundamental contar con estos estudios para evaluar la efectividad de las políticas diseñadas y ejecutadas.

## 5.2. Asignación de recursos presupuestales para programas de apoyo a las pymes

### Presupuestos para programas de apoyo no financieros

Para los instrumentos de apoyo no financieros solo fue posible obtener para el agregado los presupuestos de gastos antes de la ejecución. Estos presupuestos están disponibles para el período 2003-2009 para el Fondo Emprender y FOMIPYME. Como no se dispone de la información separada del gasto total y el gasto para las pymes en los casos de PROEXPORT y COLCIENCIAS para todos los años, para los años en que no existe la información se utiliza como proxy el porcentaje promedio de participación del gasto en pymes sobre el total de gastos de los años disponibles. En los casos en los que se dispone del presupuesto inicial y el ejecutado, su evolución se presenta por separado.

En el cuadro 8 se muestra la evolución de los presupuestos de gasto iniciales de Fondos de COLCIENCIAS, Fondo Emprender, FOMIPYME y PROEXPORT en dólares corrientes entre los años 2000 y 2010. Y en el gráfico 10, la evolución en dólares de estos presupuestos en el período 2003-2009.

#### ■ Cuadro 8 ■

**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO INICIAL DE GASTOS (CON EXTRAPOLACIONES) DE FONDOS DE COLCIENCIAS, FONDO EMPRENDER, FOMIPYME Y PROEXPORT PARA PYMES, 2000-2010**  
(En dólares corrientes)

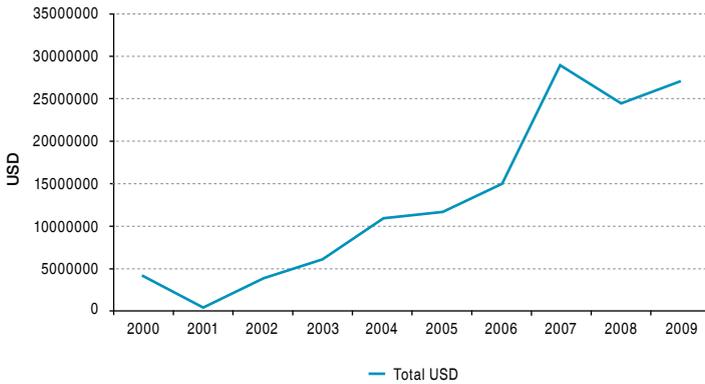
Institución	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
COLCIENCIAS			2 341 137	1 455 265	1 661 159	1 878 890	2 742 735	3 570 870	8 377 042	7.046.362	10 599 580
Fondo Emprender (SENA)				3 475 239	8 033 714	8 374 290	10 096 935	11 547 622	8 391 566	14 143 552	
FOMIPYME	1 954 717							10 747 790	4 507 396	5 929 284	3 688 306
PROEXPORT	2 212 946	434 826	1 490 997	1 268 854	1 261 049	1 524 232	2 181 779	3 023 845	3 166 462		
<b>Total</b>	<b>4 167 663</b>	<b>434 826</b>	<b>3 832 134</b>	<b>6 199 358</b>	<b>10 955 922</b>	<b>11 777 412</b>	<b>15 021 448</b>	<b>28 890 127</b>	<b>24 442 465</b>	<b>27 119 198</b>	<b>14 287 886</b>

**Fuente:** Elaborado sobre la base de los presupuestos disponibles de las entidades correspondientes.

**Nota:** Se utiliza la tasa de cambio promedio de cada año con fuente Banco de la República.

■ Gráfico 10 ■

**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL DE GASTOS DE LOS PROGRAMAS  
NO FINANCIEROS DE APOYO A LAS PYMES, 2000-2009**  
(En dólares)

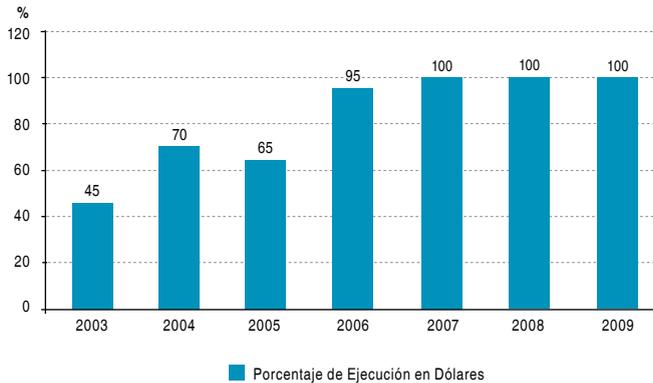


Fuente: Elaborado sobre la base de presupuestos y convocatorias de las instituciones.

El gráfico 11 exhibe el porcentaje de ejecución del presupuesto de gastos del Fondo Emprender del Servicio Nacional de Aprendizaje.

■ Gráfico 11 ■

**PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS  
DEL FONDO EMPRENDER, 2003-2009**



Fuente: Elaborado sobre la base de presupuestos 2003-2009 del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Cabe hacer notar que el financiamiento de los instrumentos no financieros de apoyo a las pymes proviene fundamentalmente del presupuesto de la nación y de la asignación de recursos de la nómina de las empresas en el caso del SENA. Lo anterior, a diferencia de los principales instrumentos financieros, que cuentan con su propio patrimonio y son generadores de ingresos.

En este contexto, es importante apreciar que la evolución del gasto en los instrumentos no financieros ha sido creciente en la última década, con una caída en la crisis. Durante ésta, el programa anticíclico del gobierno se concentró en vivienda e infraestructura, lo que puede explicar la mencionada baja. Por su parte, la ejecución de los recursos disponibles tiene un nivel muy elevado.

### **Presupuestos para programas de apoyo financiero**

Para los instrumentos financieros se obtuvieron los presupuestos totales ejecutados de gastos operacionales de BANCOLDEX, el Fondo Nacional de Garantías y la Banca de las Oportunidades, pero no fue posible diferenciar dentro de los presupuestos la atención por tamaño de empresa. Aunque BANCOLDEX coloca recursos en empresas exportadoras grandes, la atención a las pymes es parte muy importante de su operación. Los otros dos instrumentos se focalizan en las empresas de menor tamaño.

En el cuadro 9 y gráfico 12 se puede observar la evolución en el período 2002-2009 de los presupuestos de gastos ejecutados de las tres entidades, en dólares corrientes.

## Cuadro 9

**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO EJECUTADO DE BANCOLDEX, FNG Y BANCA DE LAS OPORTUNIDADES, 2002-2009**  
(En dólares corrientes)

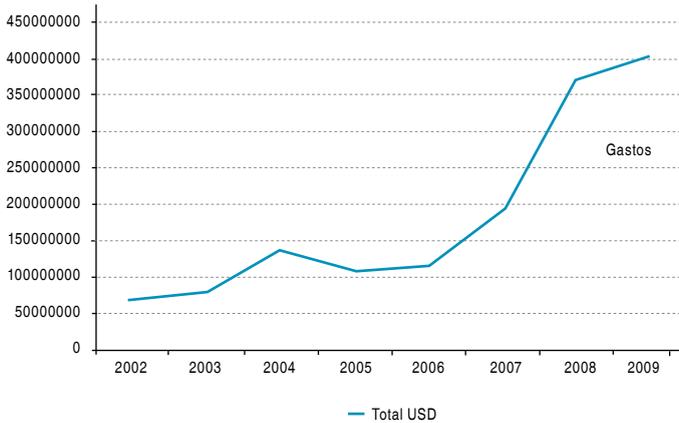
GASTOS OPERACIONALES	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INSTITUCIÓN								
FNG		10 696 820,16	7 054 816,43	6 374 173,23	15 501 641,24	18 674 910,39	28 965 650,52	13 598 356,44
BANCOLDEX	69 267 040,14	69 704 243,61	129 585 648,19	102 288 254,33	99 438 933,75	171 931 194,94	339 318 236,14	385 577 079,15
Banca de las Oportunidades	-	-	-	-	-	676 556,68	1 784 624,81	3 851 252,95
<b>Total</b>	<b>69 267 040,14</b>	<b>80 401 063,77</b>	<b>136 640 464,62</b>	<b>108 662 427,56</b>	<b>114 940 574,98</b>	<b>191 282 642,00</b>	<b>370 068 511,48</b>	<b>403 026 688,53</b>

Fuente: Elaborado sobre la base de los estados financieros de las tres entidades.

Nota: Se utiliza la tasa de cambio promedio de cada año con fuente Banco de la República.

■ Gráfico 12 ■

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS OPERACIONALES TOTALES DE BANCOLDEX, FNG Y BANCA DE LAS OPORTUNIDADES, 2002-2009**  
(En dólares corrientes)



Fuente: Estados Financieros de las instituciones 2002-2009.

En los gráficos 13 y 14 se muestra la ejecución presupuestal para gastos del Fondo Nacional de Garantías y la Banca de las Oportunidades, respectivamente.

■ Gráfico 13 ■

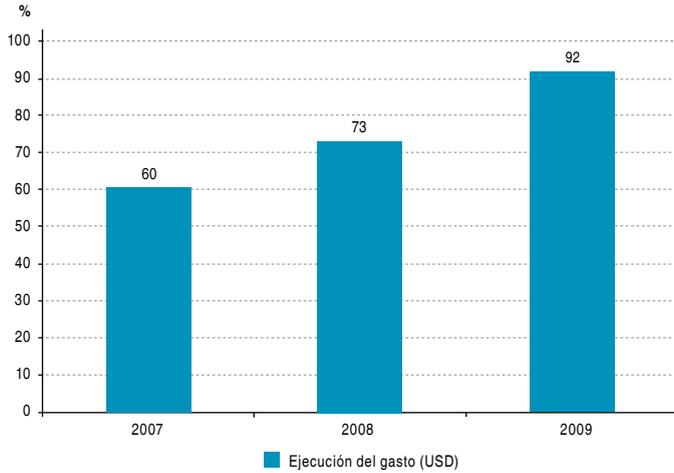
**PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS, 2005-2009**



Fuente: Fondo Nacional de Garantías (FNG), Presupuestos e Informes de Gestión 2005-2009.

■ Gráfico 14 ■

**PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES, 2007-2009**



Fuente: Banca de las Oportunidades, Presupuestos 2007-2009.

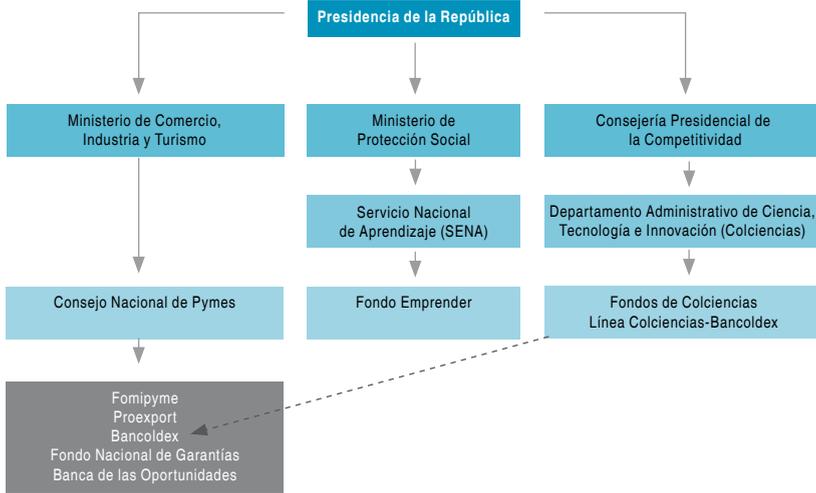
En el caso de los instrumentos financieros, es importante destacar el crecimiento de los gastos durante todo el período para los instrumentos estudiados, pese a que la ejecución exhibe altibajos.

### 5.3. Nivel de coordinación institucional

El gráfico 15 ilustra la actual organización de las entidades y programas que tienen que ver con las políticas de fomento a las pymes.

■ Gráfico 15 ■

**ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES COLOMBIANAS INVOLUCRADAS EN LAS POLITICAS DE PYMES**



Fuente: Elaboración propia.

En este organigrama formal de las entidades públicas que tienen relación con los instrumentos de las pymes se puede notar que algunos de los instrumentos de política tienen dependencia directa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT): FOMIPYME, PROEXPORT, BANCOLDEX, Fondo Nacional de Garantías y Banca de las Oportunidades. Sin embargo, el Fondo Emprender del SENA está adscrito al Ministerio de Protección Social y los fondos de COLCIENCIAS son administrados por este departamento que depende de la Presidencia de la República a través de una consejería presidencial, siendo un organismo transversal de ejecución de política. Pese a que existe el Plan Nacional de Emprendimiento de 2009 ya mencionado, que busca establecer esta relación institucional, además de la elaboración y evaluación de indicadores, no se ve coordinación real entre los instrumentos vinculados al MCIT y los demás.

Aunque hay también un Consejo Nacional de Pequeña y Mediana Empresa -ente asesor y promotor de políticas, presidido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-, en la práctica los instrumentos que

no dependen de este ministerio son más difíciles de coordinar, ya que el MCIT tiene una institucionalidad especializada a través del Viceministerio de Desarrollo Empresarial para impulsar unas políticas coordinadas. En este contexto, los instrumentos no adscritos a la cartera se encuentran en una situación de descoordinación potencial. Este hecho ha sido subrayado en entrevistas con personas de alto nivel que han tenido anteriormente responsabilidades sobre estos instrumentos.

Aunque el sector privado participa en el Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa, las entrevistas realizadas con operadores privados de servicios a las pymes reflejan un nivel insuficiente de información y coordinación.

La Consejería Presidencial de la Competitividad coordina el Consejo Nacional de Competitividad y los vínculos con el Consejo Privado de Competitividad, pero no tiene una relación directa con las políticas sobre pymes.

Todo lo anterior puede explicar por qué el gobierno de Santos subraya la coordinación de políticas y de recursos en las Bases del Plan de Desarrollo (DNP, 2010). Una coordinación de toda la institucionalidad desde el MCIT podría constituir una solución al problema de la descoordinación.

Además, siendo BANCOLDEX el principal instrumento financiero de impulso a las políticas y teniendo al mismo tiempo participación privada, con el fin de garantizar la continuidad de las políticas y evitar las asignaciones de recursos con criterios ineficientes, parece pertinente ampliar la participación accionaria de entes bilaterales en la entidad y propiciar la coordinación con los instrumentos no financieros.

## 6. Panorama global de las políticas

El objetivo central de este documento ha consistido en presentar una breve caracterización de la situación de las pymes en Colombia, así como evaluar la estrategia general y los instrumentos financieros y no financieros de apoyo público a las pymes. Entre los instrumentos no financieros se evaluaron FOMIPYME, el Fondo Emprender, los programas de COLCIENCIAS y PROEXPORT, y entre los instrumentos financieros, BANCOLDEX, el Fondo Nacional de Garantías y la Banca de las Oportunidades. En los instrumentos financieros se consideraron los productos tradicionales y las innovaciones más recientes.

Una revisión de las políticas y los instrumentos de apoyo a las pymes en Colombia permite identificar dos grandes etapas: la primera abarca las décadas de los setenta y ochenta y la segunda, desde los años noventa a 2010.

La primera etapa parte de un diagnóstico que pone el acento en la falta de acceso a crédito y de garantías por parte de las pymes, desarrollándose como respuesta los primeros instrumentos financieros, los cuales han persistido en el tiempo y han mostrado resultados importantes, particularmente en lo que se refiere a BANCOLDEX y al Fondo Nacional de Garantías.

La segunda etapa enfatiza la competitividad de las empresas en el mercado internacional y los requerimientos para mejorar su productividad, tales como la innovación, el emprendimiento y la formalización. En esta fase se combinaron las políticas de competitividad con las de apoyo a las pymes, dando a las segundas, en la práctica, un carácter dependiente.

En los años 2000 y 2004 se expiden leyes para el desarrollo de las pymes, pero en la segunda administración del ex presidente Uribe, iniciada en 2006, se prefiere un enfoque de competitividad que permite generar una nueva institucionalidad, conformada por el Consejo Nacional de Competitividad, el Consejo Privado de la Competitividad y las Comisiones Regionales de Competitividad. Aunque esta nueva institucionalidad no tiene como foco prioritario el apoyo a las pymes, de todas maneras incorpora programas e instrumentos que buscan su desarrollo. Así, la institucionalidad que preside un Consejo Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa creado por las primeras leyes se subsume dentro de la nueva institucionalidad.

En este contexto, los anteriores instrumentos financieros continúan su desarrollo, mientras se crean nuevos, de tipo no financiero. Sin embargo, en esta perspectiva global surgen problemas no resueltos sobre la política de apoyo a las pymes.

En primer lugar, no se identifica una focalización suficiente de los instrumentos exclusivos de las pymes. Existe un intercepto entre los instrumentos de las microempresas y los de las pymes, sin suficiente diferenciación y con mayor énfasis en la cobertura de microempresas.

En segundo término, no existe una coordinación suficiente entre los instrumentos financieros y los no financieros.

Como proceso exitoso debe destacarse el esfuerzo de coordinación de los instrumentos que dependen del Ministerio de Comercio Exterior, particularmente entre BANCOLDEX, el Fondo Nacional de Garantías y los intermediarios financieros privados. Sin embargo, se advierte un potencial de descoordinación de los instrumentos vinculados al SENA y a COLCIENCIAS con los instrumentos financieros. De ahí que la coordinación entre los instrumentos financieros y los no financieros requiera un esfuerzo adicional, que en principio podría ser superado si se logra el propósito de transformar a

BANCOLDEX en una agencia de desarrollo. En esta dirección, BANCOLDEX podría diversificar más los instrumentos financieros diferentes al crédito y propiciar una mejor coordinación con los instrumentos no financieros.

En cuanto a los instrumentos no financieros, sigue vigente el diagnóstico del DNP (2007) que identificaba como problemas principales los bajos niveles de cobertura y de articulación y la poca participación de las regiones.

De un lado, los instrumentos no financieros deben diferenciar mejor los estímulos relacionados con microempresas de aquellos orientados a pymes, tanto en lo que se refiere a capital semilla como a fondos de desarrollo.

Adicionalmente, la cobertura que se ha conseguido, sobre un universo estimado de 43.000 establecimientos, es en general baja para todos los instrumentos no financieros. Solo la combinación potente de BANCOLDEX y el Fondo Nacional de Garantías logra una mayor cobertura. También hay que destacar el importante papel que toman los intermediarios financieros privados utilizando las garantías del FNG.

En un entorno mucho más enfocado hacia la competitividad, resulta fundamental que los apoyos a las pymes, particularmente los que tengan que ver con la innovación y la conformación de *clusters*, hagan mayor énfasis en una estrategia de asociatividad de las empresas.

De la misma manera, es importante que los estudios de evaluación de impacto de los diferentes instrumentos no solo analicen el éxito de los mismos, sino que también identifiquen el período en el cual se debe aplicar la transitoriedad de los apoyos públicos por tipología de empresas.

En este contexto surgen las siguientes recomendaciones de política:

- Mejora en la **información** sobre las empresas de menor tamaño, tanto en lo referido a la realización de encuestas del DANE sobre pymes, como a los cambios en la definición y la necesidad de impulsar periódicamente estudios de evaluación de impacto sobre cada uno de los instrumentos de la política. La disponibilidad de esta información es vital para el análisis y la adecuada focalización de las políticas. En este mismo ámbito, los cambios en la definición de pymes, incorporando el criterio del nivel de ventas, facilitaría la comparación con otros países.
- Necesidad de una mayor **coordinación** entre los instrumentos no financieros de apoyo a las pymes y los instrumentos financieros. Este hecho es destacado en las recientes Bases del Plan de Desarrollo del gobierno del presidente Santos, tanto en lo que se refiere a los instrumentos como a los recursos.

- Uno de los caminos utilizados para la promoción de las pymes es la continuidad y coordinación de políticas entre las relacionadas con las **microempresas** y las que se focalizan en las **pymes**, por cuanto el objetivo de mediano plazo consiste en que un segmento de microempresas pueda convertirse en pymes con potencial de desarrollo. Esta estrategia debe basarse en una mejor diferenciación entre los productos dirigidos a microempresas y los orientados a pymes.
- Es relevante que los instrumentos de política de innovación vinculados a las pymes que están a cargo del **SENA** y de **COLCIENCIAS** puedan ser coordinados con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través de **BANCOLDEX**.
- El organismo de coordinación por excelencia para el caso colombiano debe ser **BANCOLDEX**, dentro de su concepción de “agencia de desarrollo” impulsada por la nueva administración.
- Otra manera de fortalecer a **BANCOLDEX** y garantizar mayor continuidad en las políticas es aumentar la participación de la banca multilateral en las acciones de la entidad.
- Los avances en Colombia en materia de financiamiento de las pymes a través de crédito, a juzgar por el resultado de las encuestas y las opiniones de los funcionarios de entidades **financieras privadas** entrevistados, son notables. Sin embargo, los nuevos desarrollos de estas entidades para atender a las pymes en temas financieros parecen muy disociados de las políticas públicas. También debe profundizarse la oferta de servicios financieros no crediticios por parte de **BANCOLDEX**, tales como las distintas modalidades de acceso a capital.
- Resulta esencial que los apoyos a las pymes, particularmente los que tienen que ver con la innovación y la conformación de *clusters*, pongan más acento en una estrategia de asociatividad de las empresas.
- Es importante que los estudios de evaluación de impacto de los diferentes instrumentos no solo midan el éxito de los mismos, sino que también identifiquen el período en el cual se debe aplicar la transitoriedad de los apoyos con recursos públicos por tipología de empresas.

## Capítulo IV

# Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en República Dominicana

*Emilio Zevallos*



## Introducción

Las pequeñas y medianas empresas son agentes importantes en las economías de América Latina por su aporte al empleo y a la reducción de la desigualdad, así como por su potencial de desarrollo innovador. Por estas razones, deberían ocupar un papel destacado en el diseño y en la implementación de políticas de fomento, lo que, sin embargo, con frecuencia no ocurre. Más bien, las políticas públicas en esta materia surgen de diagnósticos parciales, cuando no del voluntarismo de sus responsables; en algunas ocasiones con una perspectiva desarrollista, pero en la mayoría de los casos como parte de la política de asistencia a los sectores menos favorecidos.

Esto plantea, desde el inicio, la necesidad de enfocar el apoyo a las pymes con una visión de largo plazo —que considere los objetivos de crecimiento económico y equiparación de oportunidades—, pero con acciones eficaces destinadas a resolver los desafíos de corto plazo que estas empresas enfrentan para su desempeño y desarrollo.

Lo anterior también implica distinguir entre las iniciativas que tienen opción de crecer de aquellas que están más cercanas a la subsistencia. Ambos grupos deben ser sujetos de políticas de desarrollo, pero seguramente el

primero tiene mayores posibilidades de elevar sus niveles de competitividad. Al respecto, existen estudios (OECD, 1997; Zevallos, 2001) que buscan separar las empresas que se encuentran en uno y otro grupo<sup>93</sup>.

No toda empresa que nace logrará consolidarse en el mercado; la mayoría de ellas no lo logra. Sin embargo, todas deben contar con las mismas oportunidades de desarrollo, en un entorno favorable —o al menos neutral— para su crecimiento; serán sus talentos y competencias los que en gran medida definirán su destino.

De ahí la necesidad de plantear y llevar adelante políticas públicas de fomento al crecimiento de este tipo de agentes económicos, lo cual constituye el tema del presente documento para el caso de la República Dominicana. Para ello se analiza la evolución de las pymes en el país, los avances en el diseño de políticas y la incorporación de instrumentos novedosos que contribuyan al desarrollo empresarial, así como las debilidades o fallas en la instrumentación e implementación de las políticas vigentes.

## 1. Situación general de las pymes dominicanas

Como en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, en República Dominicana no es sencillo encontrar información actualizada y confiable —de fuente pública— respecto del universo empresarial y de las variables relacionadas con el diseño y ejecución de las políticas públicas. Esta es una seria limitación no solo para los responsables de implementar políticas, sino también para los propios beneficiarios, en quienes recaen los resultados, buenos o malos, de las mismas. Esta carencia revela también la falta de coordinación interinstitucional en el aparato estatal, ya que sus dependencias recogen información de estos estratos empresariales que no se utiliza ni se comparte para que otros entes públicos puedan hacer un uso adecuado.

Para el presente trabajo se ha hecho uso de la información disponible —básicamente de fuente privada—, la cual servirá más que todo para establecer tendencias y pautas referenciales, puesto que no se ha encontrado información oficial al respecto.

<sup>93</sup> Ambos estudios encontraron que alrededor de 25% de las microempresas podrían contar con condiciones para su desarrollo dinámico.

En este sentido, existen dos fuentes importantes de información. Una es el Fondo para el Financiamiento de la Microempresa, Fondo Micro, organización no gubernamental de la República Dominicana, sin fines de lucro, dedicada a promover o proveer servicios financieros y no financieros para micro y pequeñas empresas (MIPYME). El Fondo Micro es usado como referencia de la información que utilizan otras fuentes citadas en este informe, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial e incluso el propio Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME), ente público rector de la materia en el país.

La otra fuente es un estudio elaborado por el Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD) que, si bien está centrado en los estratos empresariales más pequeños, es un buen referente de la problemática y características de las empresas de menor tamaño.

La información recogida por el Fondo Micro desde 1992 abarca varios aspectos importantes de la situación de las pymes. Su clasificación de tamaños de empresas se basa tanto en número de trabajadores, activos y ventas, como se aprecia en el cuadro 1.

#### ■ Cuadro 1 ■

##### REPÚBLICA DOMINICANA: CLASIFICACIÓN DEL TAMAÑO DE EMPRESAS SEGÚN NÚMERO DE TRABAJADORES, VALOR DE LOS ACTIVOS Y VENTAS

Tamaño de empresa	Número de trabajadores	Activos <sup>a</sup>	Ventas anuales
Micro	1 a 10	Hasta US\$ 30 000 (RD\$ 500 000)	Hasta US\$ 60 000 (RD\$ 1 000 000)
Pequeña	11 a 50	Hasta US\$ 300 000 (RD\$ 5 000 000)	Hasta US\$ 1 200 000 (RD\$ 20 000 000)
Mediana	51 a 150	Hasta US\$ 1 200 000 (RD\$ 20 000 000)	Hasta US\$ 5 000 000 (RD\$ 80 000 000)
Grande	Más de 150	Más de US\$ 1 200 000	Más de US\$ 5 000 000

**Fuente:** Ortiz, 2001. <sup>a</sup>Para facilitar la comprensión, los montos de activos y ventas anuales se presentan en dólares estadounidenses (US\$) y entre paréntesis su equivalente en pesos dominicanos (RD\$). Se consideró un tipo de cambio de 16,7 pesos por dólar (2001).

A partir de esta definición, se establece una caracterización del número promedio de trabajadores por estrato empresarial, de los activos y ventas anuales de las empresas según sector (véase cuadro 2).

## ■ Cuadro 2 ■

**PROMEDIO DE TRABAJADORES, VALOR DE ACTIVOS Y VENTAS  
DE EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO Y SECTOR, 2001**

Empresas por tamaño y sector	Nº promedio de trabajadores	Activos*	Ventas anuales
<b>Micro</b>			
Manufactura	2,11	US\$ 2 789 (RD\$ 46 578)	US\$ 11 010 (RD\$ 183 864)
Comercio	2,19	US\$ 6 592 (RD\$ 110 091)	US\$ 30 221 (RD\$ 504 684)
Servicios	2,12	US\$ 5 022 (RD\$ 83 869)	US\$ 41 404 (RD\$ 691 452)
<b>Pequeña</b>			
Manufactura	27,1	US\$ 305 186 (RD\$ 5 096 605)	US\$ 795 496 (RD\$ 13 284 780)
Comercio	23,8	US\$ 555 234 (RD\$ 9 272 401)	US\$ 1 607 703 (RD\$ 26 848 644)
Servicios	23,8	US\$ 285 563 (RD\$ 4 768 904)	US\$ 883 331 (RD\$ 14 751 636)
<b>Mediana</b>			
Manufactura	97,9	US\$ 1 377 245 (RD\$ 23 000 000)	US\$ 2 870 143 (RD\$ 47 931 384)
Comercio	80,5	US\$ 1 017 964 (RD\$ 17 000 000)	US\$ 5 275 688 (RD\$ 88 104 000)
Servicios	93,1	US\$ 1 736 527 (RD\$ 29 000 000)	US\$ 5 038 349 (RD\$ 84 140 424)

**Fuente:** Ortiz, M. (2001). \*Para facilitar la comprensión, los montos de activos y ventas anuales se presentan en dólares estadounidenses (US\$) y entre paréntesis su equivalente en pesos dominicanos (RD\$). Se considera un tipo de cambio de 16,7 pesos por dólar (2001)

Se observa cierto grado de estandarización en cuanto al número promedio de trabajadores, el cual tiende a dispersarse conforme la unidad económica aumenta de tamaño (también el sector determina los requerimientos específicos de empleo). Sin embargo, esta situación cambia considerablemente cuando se examina el valor de los activos o las ventas. En ambas variables, el sector y tamaño del negocio son determinantes.

Sobre la base de esta fuente, Guaipatín (2003) señala que para el año 1999 en República Dominicana existirían 356.675 unidades económicas, de las cuales 96% son microempresas, 2% pequeñas, 1% medianas y 1% grandes.

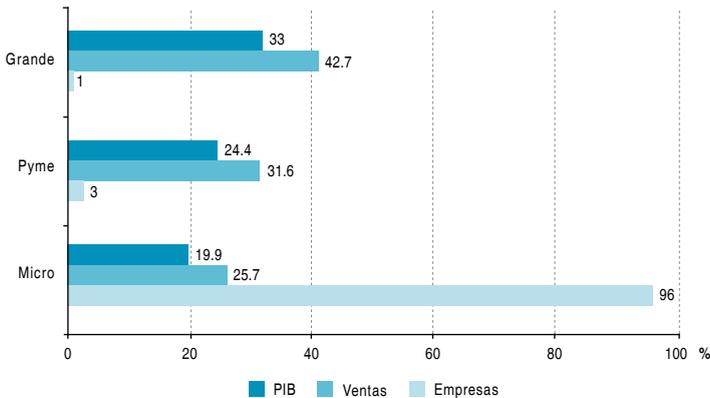
Según Andón (2010), en el país las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) ocupan alrededor de 30% de la población del país, compuesta en total por 10 millones de habitantes, y generan un porcentaje semejante del producto interno bruto (PIB).

El estudio de Senderowitsch y Tsikata (2010), por su parte, señala que las MIPYME en la República Dominicana aportan 23% al PIB y representan 36% de la población económicamente activa (PEA). Agrega que a finales de 2005 existirían 616.215 MIPYME, de las cuales 96% son microempresas (en el año 2000 habían 359.000, según la misma fuente), lo cual implica un crecimiento de más de 70% en cinco años<sup>94</sup>.

El gráfico 1 muestra una característica empresarial bastante conocida: la relación inversa entre el número de empresas por estamento y su contribución al PIB. Se advierte que mientras la microempresa es el segmento más numeroso, su aporte a la economía es el más bajo. Todo lo contrario sucede con la gran empresa. Se estima que la microempresa vende menos de 500.000 pesos dominicanos, mientras que las pymes venden alrededor de 18 millones y las grandes empresas, 73 millones.

■ Gráfico 1 ■

**NÚMERO DE EMPRESAS POR TAMAÑO, VENTAS Y APOORTE AL PIB**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Banco Central y Fondo Micro. Tomado de *Plan estratégico de las pymes de la República Dominicana, 2008-2013*, PROEMPRESA, 2008.

**Nota:** En el caso del PIB no suma 100% debido a la presencia de otros sectores.

Los datos recopilados también apuntan a que más de 77% de las MIPYME están concentradas en la zona urbana y menos de 23% se localiza en la zona rural. La mayoría pertenece al sector comercio (46,6%) y servicios (31,6%). De acuerdo a Senderowitsch y Tsikata (2010), la participación tanto del comercio como de los servicios aumentó ligeramente en la economía

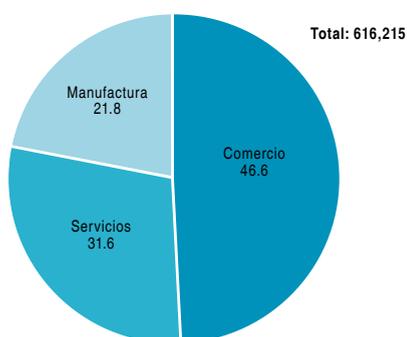
<sup>94</sup> Si la tendencia se mantuviera como en esa época, para el año 2010 podrían existir más de un millón de MIPYME en República Dominicana.

entre 2000 y 2005, mientras que la de la manufactura se contrajo de manera significativa (de 31% a casi 22%) en el mismo período.

Lo anterior refleja una creciente concentración hacia las actividades terciarias, que no necesariamente son las mayores generadoras de valor agregado. Potenciar esos sectores hacia prácticas innovadoras que aumenten la productividad de la economía constituye uno de los retos del país.

### ■ Gráfico 2 ■

**DISTRIBUCIÓN DE LAS MIPYME POR SECTOR, 2005**  
(En porcentajes)



Fuente: Banco Mundial (2010).

Cabe precisar que las definiciones utilizadas hasta el momento no son las mismas establecidas en la ley MIPYME 488-08, de 2008, que se describirá más adelante. Según actores consultados para esta investigación, no existen datos asociados a la nueva ley y se toman como válidas las estimaciones de Fondo Micro.

Desde la perspectiva de la generación de empleo, para el año 2009 casi 3,4 millones de habitantes se encontraban ocupados (alrededor de 35% de la población total). De ellos, 23% estaba laborando en el sector comercial, 20% en otros servicios y casi 16% en la agricultura.

## ■ Cuadro 3 ■

**POBLACIÓN OCUPADA POR NÚMERO DE TRABAJADORES<sup>a</sup> SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2009**

	Hasta 10	11 a 50	50 y más	Total
Agricultura y Ganadería	491 146	10 958	34 223	536 327
Explotación de minas y canteras	1 364	459	6 633	8 456
Industrias manufactureras	152 087	45 469	181 652	379 208
Electricidad, Gas y Agua	122	839	29 559	30 520
Construcción	196 689	18 171	9 629	224 489
Comercio al por mayor y menor	626 281	77 859	78 136	782 276
Hoteles, bares y restaurantes	137 722	26 657	54 486	218 865
Transporte y Comunicaciones	206 856	22 854	44 493	274 203
Intermediación financiera y Seguros	20 497	9 159	53 939	83 595
Administración pública y Defensa	0	0	164 689	164 689
Otros servicios <sup>b</sup>	297 829	95 926	300 752	694 507
<b>TOTAL</b>	<b>2 130 593</b>	<b>308 351</b>	<b>958 191</b>	<b>3 397 135</b>

Fuente: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo. Segmentación propia.

<sup>a</sup> Lamentablemente los cortes por empleo realizados por la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo tampoco coinciden con la definición de la ley, de forma tal que también se asume la definición de Fondo Micro.

<sup>b</sup> No incluye servicio doméstico.

Por tamaño de empresa, se observa que los sectores que más empleo generan en la pequeña y mediana empresa son los servicios, la manufactura y la administración. A medida que disminuye el tamaño de la empresa es menor, el comercio tiende a ganar más espacios como generador de empleo.

Para complementar esta descripción de la situación general de las pequeñas y medianas empresas del país, a continuación se reproducen algunos antecedentes, contenidos en el *Plan Estratégico de las Pymes de la República Dominicana 2008-2013*, elaborado sobre la base de datos de una encuesta realizada por Fondo Micro en 2005:

- La mayor parte de las pequeñas empresas (90%) se encuentra en zonas urbanas, frente a 9% que se ubica en zonas rurales.
- El 42% de las pequeñas empresa pertenece al sector comercio, 28% al de manufactura y 30% a algún tipo de servicio.
- Seis de cada 10 pequeñas empresas están dirigidas por un varón, 22% son de mujeres y 12,5% son de participación mixta.
- El 57% de los propietarios tiene entre 35 y 45 años de edad.

- El 48% de los propietarios de pequeñas empresas posee estudios universitarios, mientras que las mujeres empresarias muestran mayores niveles de escolaridad.
- El 58% de las pequeñas empresas se abastece de almacenes mayoristas y solo 9% compra directamente a productores de materias primas.
- El 12% de las pequeñas empresas señala que opera con trabajadores no pagados; es decir, la componen el propietario y su familia.
- Los contratos laborales son diversos: 73% paga salarios fijos, 9% implementa un formato mixto entre salarios y comisiones, y solo 5% paga por comisiones.

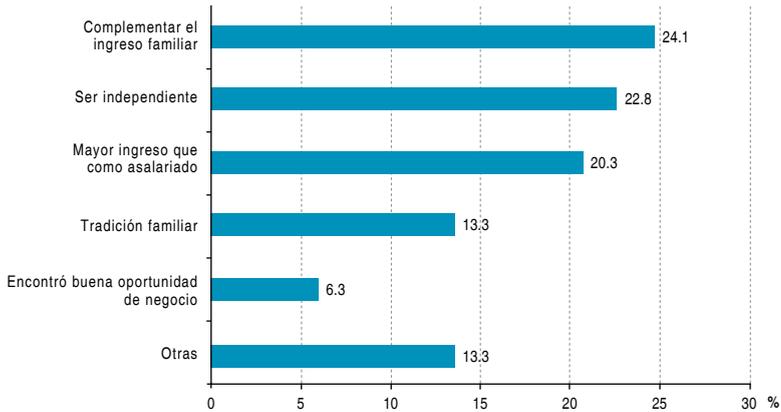
### Perfil del empresario pyme

Entre las razones que esgrime el empresario dominicano para iniciar su negocio, la más importante es complementar el ingreso familiar, seguida de ser independiente y de encontrar un mayor ingreso que como asalariado (Obando, Rojas y Zevallos, 2008) (véase gráfico 3).

Entendiendo que existen emprendimientos por necesidad y por oportunidad (Lebendiker, Zevallos y Alonso (2010), claramente en este caso es la primera motivación la que prima en la decisión de desarrollar una actividad económica independiente. La tradición familiar y el encontrar una buena oportunidad de negocio, aducidas por casi 20% de los encuestados, hacen referencia a la presencia de emprendimientos por oportunidad.

■ Gráfico 3 ■

**MOTIVOS DEL EMPRESARIO DOMINICANO PARA INICIAR EL NEGOCIO**  
(En porcentajes)

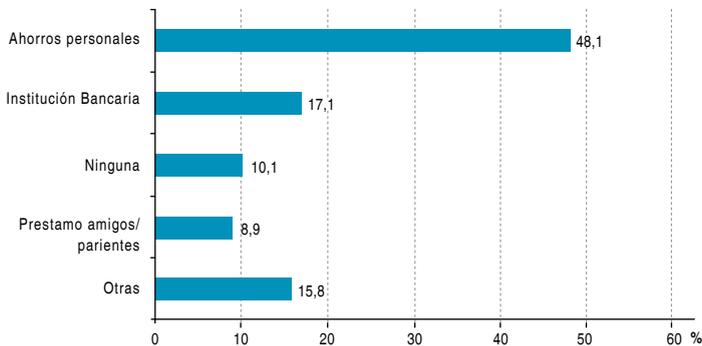


Fuente: Obando, Rojas, Zevallos (2008).

En cuanto al financiamiento, son los recursos propios los que mayoritariamente solventan la actividad empresarial. Si a ello se suma que 10% de los empresarios señala que no tuvo ninguna fuente de financiamiento, se obtiene que los recursos propios superan fácilmente 50% de las respuestas. En un segundo lugar muy alejado se ubica la institución bancaria y luego los amigos/parientes (las llamadas 3F: *family, friends and fools*) (véase gráfico 4).

■ Gráfico 4 ■

**PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL EMPRESARIO PYME**  
(En porcentajes)

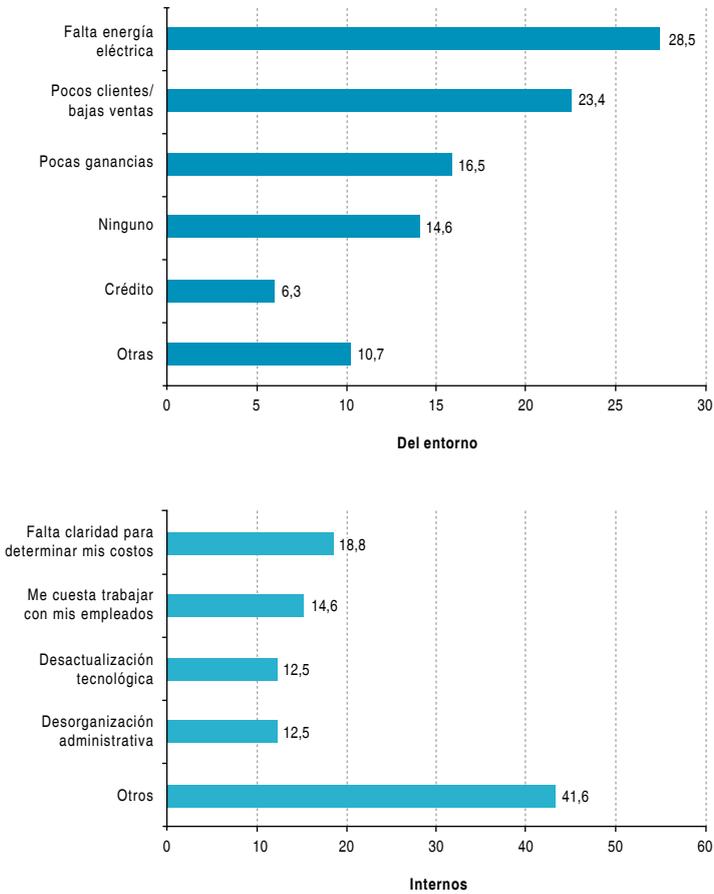


Fuente: Obando, Rojas, Zevallos (2008).

En relación a los problemas que los empresarios identifican en sus negocios, a nivel interno de la empresa mencionan complicaciones para identificar los costos, problemas con los trabajadores, así como desactualización tecnológica y desorden administrativo (véase gráfico 5).

■ Gráfico 5 ■

**PROBLEMAS DEL ENTORNO E INTERNOS DE LA EMPRESA**  
(En porcentajes)

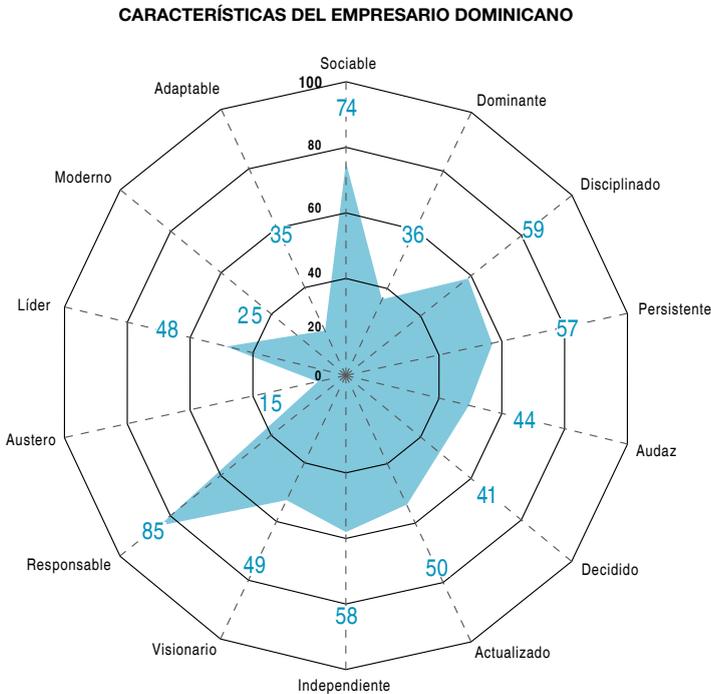


Fuente: Obando, Rojas, Zevallos (2008).

Respecto de las dificultades del entorno, la más importante es, si duda, el abastecimiento de energía eléctrica<sup>95</sup>, seguida por la cantidad (baja) de clientes, las ganancias (también bajas) y otros. La encuesta del Banco Mundial sobre clima de inversión confirma el problema de energía eléctrica como el más relevante, y agrega otros de significación para el desarrollo de los negocios, tales como la corrupción, la delincuencia, la inestabilidad macroeconómica, la incertidumbre institucional, la informalidad y el financiamiento.

Finalmente, el gráfico 6 muestra las características<sup>96</sup> que, según los empresarios, los definen, con las categorías que se mencionaron para su valoración.

■ Gráfico 6 ■



Fuente: Obando, Rojas, Zevallos (2008).

<sup>95</sup> El abastecimiento de energía eléctrica y los continuos cortes de suministro constituyen un problema crónico que reduce la competitividad de los negocios, ya que obliga a incurrir en costos adicionales, hasta en las unidades económicas de menor tamaño.

<sup>96</sup> Para ellas, se les solicitó valorar en un rango de siete opciones (mucho-algo-poco-indiferente-poco-algo-mucho) espectros como el que va de "sociable" a "reservado".

Como se observa en el gráfico 6, responsable y sociable son las dos características mayormente nombradas (por encima del 70%). Todas las demás se encuentran por debajo del 60%. Llama la atención que rasgos como moderno, audaz, decidido y actualizado tengan valores bajos si estos rasgos resultan claves para el desarrollo de los negocios y la innovación. Estas “competencias” deben potenciarse si se busca dar un giro a los negocios hacia la innovación, elemento crucial en el desarrollo de empresas dinámicas y sostenibles.

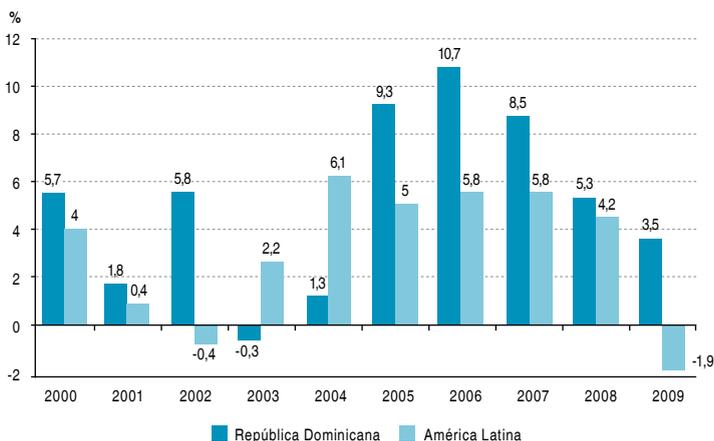
## 2. Marco y estrategia general de la política de desarrollo productivo

República Dominicana es uno de los pocos países de América Latina que ha venido creciendo de manera sostenida desde hace al menos 20 años, con una tasa promedio superior a 5% anual. En la última década ha crecido incluso más que el promedio de América Latina. Esta tendencia solo se vio alterada durante la crisis financiera de 2002-2003, cuando la fuga de capital y la quiebra de algunos bancos crearon un clima de incertidumbre, el cual fue prontamente contenido por las políticas del gobierno para rescatar los depósitos de los ahorrantes y dar tranquilidad a la inversión.

Este buen desempeño económico ha contribuido a reducir los niveles de pobreza, aunque todavía hay un gran trecho por recorrer.

■ Gráfico 7 ■

**VARIACIÓN ANUAL DEL PIB DE AMÉRICA LATINA Y REPÚBLICA DOMINICANA**  
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2010).

La economía dominicana ha basado su crecimiento en dos sectores muy dinámicos, pero también sensibles a las condiciones del entorno: la maquila textil, localizada en zonas francas, y el turismo. Les siguen las telecomunicaciones y los servicios financieros. Los dos primeros sectores, sin embargo, muestran signos de agotamiento; por una parte, las exportaciones textiles –fundamentalmente a Estados Unidos, principal socio comercial del país– han reducido su participación en el total de las exportaciones; por otra, el turismo compite con distintos destinos en Centroamérica y el Caribe, al tiempo que el crecimiento de las remesas contribuye a la revaluación del tipo de cambio, restándole competitividad al sector. De ahí que la estrategia de desarrollo requiere de ajustes importantes para su viabilidad en el mediano y largo plazo.

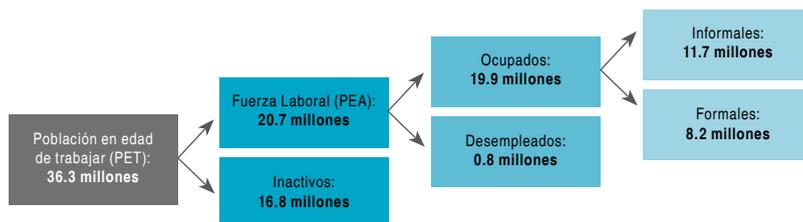
Como la mayoría de los países latinoamericanos, República Dominicana dedicó buena parte de los años ochenta y noventa a las reformas en las políticas macroeconómicas con orientación al mercado (liberalización del tipo de cambio, disciplina fiscal y monetaria, privatización de las empresas públicas y otras). Luego fue necesario implementar otro conjunto de medidas dirigidas a mejorar la competitividad internacional de las empresas dominicanas, por medio de acciones tendientes a la desregulación de las trabas al comercio, la promoción de la competencia, la liberalización del comercio, etc.

Esta renovación implicó cambios y adaptaciones en las instituciones del Estado. También significó reformas jurídicas sustantivas para la modernización del marco legal en el campo de la economía y la facilitación de las inversiones, junto con la revisión y derogación de leyes que eventualmente hubieran podido transformarse en obstáculos a la actividad económica. Como resultado, se reformó la legislación de propiedad industrial y la de derechos de autor y se crearon nuevas normativas para la promoción de inversión extranjera, sobre zonas francas, telecomunicaciones y promoción de la competencia. Además, se promulgó la ley 488-08, llamada ley pyme, que constituye el esfuerzo legal más contundente para diseñar una política de fomento empresarial.

Sin embargo, las nuevas normativas no establecen con claridad atribuciones y mecanismos de la autoridad responsable de su aplicación. Además, la falta de integración de los rubros más dinámicos –favorecidos por este nuevo marco legal– y el resto de la economía fortalece la dualidad de la misma, con un sector moderno y otro tradicional, limitando las posibilidades de aumentar el empleo en el sector moderno, mejorar la articulación y reducir la informalidad.

El fenómeno de la informalidad es un reto importante no solo de la República Dominicana sino de Centroamérica en su conjunto. Como se aprecia en el gráfico 8, de los 50 millones de habitantes que comprenden la región, 59% de los ocupados se encuentra en la informalidad.

## ■ Gráfico 8 ■

**CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA: POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 2008**

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral de América Latina*, 2010.

En el caso particular de la República Dominicana, la informalidad ocurre debido a que el incremento de la productividad se ha dado de manera dispar entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía. De esta forma, el aumento del empleo en el sector formal no ha sido suficiente para absorber el crecimiento de la fuerza laboral, la cual ha pasado a engrosar las filas de la informalidad o bien, ha migrado a otros países (precisamente, las remesas son el segundo rubro más importante después del turismo).

Este hecho se combina con otro, de carácter estructural, cual es el nivel educativo de la población económicamente activa (PEA). Para el año 2005 y según el Banco Central de la República Dominicana (Abreu, 2007), 45% de la PEA solo tenía educación primaria, 30% hasta secundaria, 18% universitaria y 7% ninguna escolaridad. Este es otro factor que limita una mayor expansión del empleo y el desarrollo de nuevos emprendimientos en sectores dinámicos.

El estancamiento de las actividades económicas más dinámicas se observa en la caída de la participación en el producto interno bruto tanto de las exportaciones de zona franca (que pasaron de representar 7,1% del PIB en 2000 a 4,9% en 2007), como de las actividades turísticas (que descendieron de 11,9% del PIB en 2000 a 9,8% en 2007).

Lo anterior ha tenido consecuencias en el desempeño de los salarios. Como se ve en el cuadro 4, entre 1989 y 2005 los salarios mínimos a nivel nacional solo han aumentado alrededor de 6% y de manera muy dispar. En las grandes empresas, el incremento ha sido de 30%, en las medianas de 25% y en las pequeñas, de 23%. Pero en las zonas francas el salario cayó en 3%, en el sector público en 33% y para los trabajadores del campo la baja fue de 4%.

## ■ Cuadro 4 ■

**EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO REAL**  
*(En dólares a precios de 1999)*

	Salario mínimo empresas del sector privado				Sector público	Trabajadores del campo <sup>a</sup>
	Grandes	Medianas	Pequeñas	Zonas francas		
1989	117,94	84,24	75,82	109,52	84,24	-
1990	123,31	88,08	79,27	123,31	71,56	-
1991	117,98	84,27	75,85	90,76	63,21	-
1992	122,84	87,74	78,97	107,06	65,81	-
1993	120,85	86,32	77,69	105,33	64,74	-
1994	134,44	96,31	86,68	112,37	62,6	-
1995	151,09	108,25	97,42	126,29	76,22	3,25
1996	145,62	104,33	93,9	121,72	73,46	3,13
1997	161,58	115,76	104,17	129,42	100,48	3,48
1998	157,3	112,7	101,41	126	97,83	3,39
1999	181,75	124,75	110,31	139,5	94,17	3,77
2000	170,25	116,85	103,33	130,68	88,21	3,53
2001	178,38	122,49	108,39	130,06	86,19	3,13
2002	193,96	133,25	117,74	147,97	91,93	3,94
2003	135,21	92,91	82,19	97,82	52,85	2,27
2004	102,61	70,49	62,57	74,27	42,54	2,71
2005	153,19	105,32	93,35	106,52	56,13	3,11

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

<sup>a</sup> A partir de 2004, la jornada pasa de 8 a 10 horas diarias.

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2010), los salarios mínimos en República Dominicana son bajos comparados con los de los países centroamericanos, siendo, además, los que menos han crecido. Entre 2000 y 2008, el salario mínimo en el país decreció 12% (además de El Salvador, donde disminuyó en 7,7% en ese período), mientras que en Costa Rica creció 2,6%, en Panamá 5,6%, en Guatemala 7,8%, en Honduras 32,3% y en Nicaragua 33,8%.

Esto configura un escenario de grandes retos para República Dominicana, un país donde 47% de sus habitantes corresponde a población económicamente activa, en su mayoría jóvenes (65% es menor de 35 años) y gran parte (69%) residente en la zona urbana. La competitividad en función de bajos salarios no es sostenible en el largo plazo, por lo que resulta necesario un cambio de rumbo en la materia. En 2009 el desempleo en el país llegó a 14,9%, el más

alto de América Latina (OIT, 2010). En el cuadro 5 es visible el deterioro del empleo, sobre todo en el grupo de asalariados (entre los años 2000 y 2008), que viene casi exclusivamente del sector privado, sin distinciones de tamaño de empresa. El emprendimiento se incrementa, pero en una proporción mucho menor a la salida de los asalariados, ya que estos más bien tienden a incorporarse a labores independientes (cuenta propia) o como colaboradores auxiliares. Estas cifras son alarmantemente mayores entre las mujeres y los jóvenes, donde el desempleo superó 23% y 29% respectivamente en 2009.

■ Cuadro 5 ■

**POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 2000-2009**  
(En porcentajes)

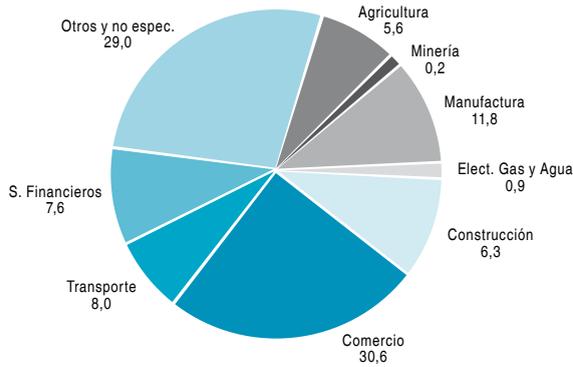
	2000	2009
<b>Asalariados Total</b>		
Público	59,8	51,8
Privado	13,2	14,2
Establecimientos con 5 o menos trabajadores	8,4	5,9
Establecimientos con 6 o más trabajadores	38,1	31,7
<b>No asalariados Total</b>		
Patronos	34,4	41,0
Establecimientos con 5 o menos trabajadores	2,0	3,5
Establecimientos con 6 o más trabajadores	1,2	1,6
Independientes		
Profesionales, técnicos o administrativos	1,5	3,0
No profesionales, técnicos o administrativos	29,7	32,8
Servicio doméstico	4,1	5,4
Trabajadores familiares auxiliares	1,7	1,8
Otros	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral de América Latina*, 2009.

La actividad económica ha estado tradicionalmente orientada hacia el comercio y los servicios personales, sectores que incluso han aumentado su participación entre los años 2000 y 2009, en desmedro de la actividad manufacturera, que en ese mismo período pasó de representar 20,2% del empleo a 12% en 2009.

■ Gráfico 9 ■

**POBLACIÓN OCUPADA POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2009**  
(En porcentajes)



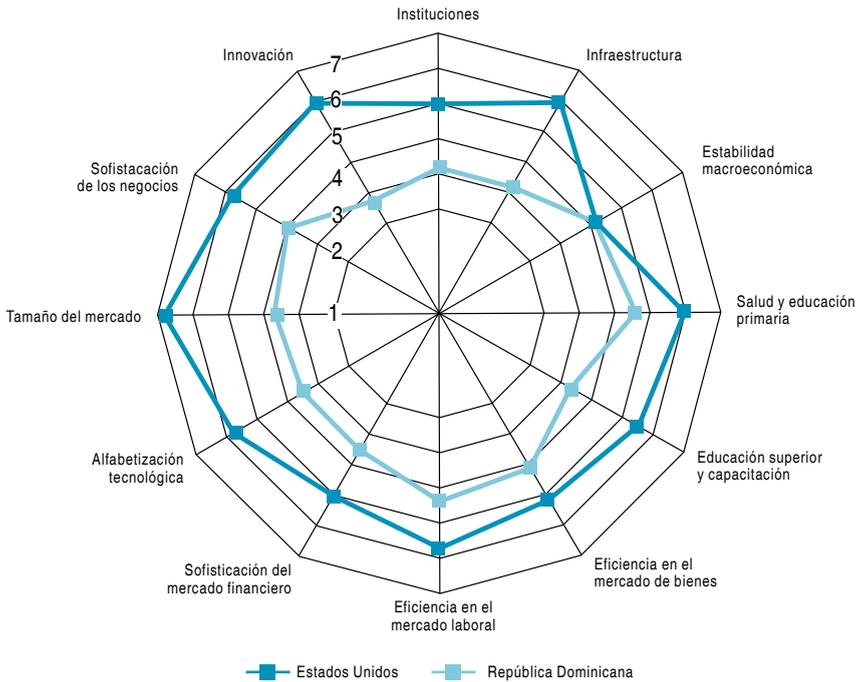
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2010.

En términos de competitividad, República Dominicana se encuentra en la etapa 2 de desarrollo según el World Economic Forum (WEF)<sup>97</sup> y en el puesto 95 del ranking de competitividad mundial, de una lista de 133 países. El gráfico 10 muestra los doce indicadores de competitividad del ranking WEF para República Dominicana en comparación con los Estados Unidos, su principal socio comercial y ocupante del puesto 2 en la calificación internacional.

<sup>97</sup> El World Economic Forum plantea un modelo de desarrollo como una secuencia de tres etapas, en la que la primera (requerimientos básicos) supone economías productoras y comercializadoras de bienes básicos, sin mayor agregación de valor. La segunda etapa (activadores de la eficiencia) implica un mayor desarrollo económico, institucional y productivo. Finalmente, la tercera etapa (factores de innovación y sofisticación) sugiere que los países transitan por una senda de innovación en su actividad productiva. Según este modelo, Honduras y Nicaragua están en la etapa 1; Guatemala en tránsito de la etapa 1 a la 2; y Costa Rica, Panamá, El Salvador y República Dominicana se encuentran en la etapa 2.

■ Gráfico 10 ■

**REPÚBLICA DOMINICANA Y ESTADOS UNIDOS: FACTORES DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL**  
(Escala de 1 a 7)



Fuente: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, año 2010.

El gráfico 10 ayuda a entender los rezagos en competitividad en donde República Dominicana debe trabajar. Se observan grandes disparidades en infraestructura, alfabetización tecnológica, innovación y tamaño de mercado. Esta última variable se está abordando por medio de los acuerdos comerciales, particularmente el tratado de libre comercio con Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA).

En cuanto a la facilidad para hacer negocios, el estudio (Banco Mundial, 2010) sitúa a República Dominicana en el puesto 91 (entre 183 países) para el año 2011, cinco lugares más abajo que su ubicación en 2010. Las razones se visibilizan en el cuadro 6.

## ■ Cuadro 6 ■

**PANÁLISIS DEL CLIMA DE INVERSIÓN EN REPÚBLICA  
DOMINICANA 2010 - 2011***(Ubicación en el ranking Doing Business)*

	2011	2010	Variación
Apertura de un negocio	137	105	- 32
Manejo de permisos de construcción	89	90	+ 1
Registro de propiedades	114	113	- 1
Obtención de crédito	72	69	- 3
Protección de los inversores	59	57	- 2
Pago de impuestos	76	68	- 8
Comercio transfronterizo	40	40	Sin cambio
Cumplimiento de contratos	84	85	+ 1
Cierre de empresa	145	146	+ 1

Fuente: Banco Mundial, *Doing Business*, 2010.

Aunque el país baja su clasificación en la mayoría de las variables, el retroceso más significativo se registra en apertura de un negocio. Esto se relaciona al exceso de pagos para abrir un negocio, cuyo monto supera el pago medio de América Latina.

Finalmente, en cuanto a las exportaciones, estas han crecido desde el año 1995, pasando de menos de 4.000 millones de dólares en ese año a más de 7.000 millones de dólares en 2007. Sin embargo, su peso en el PIB ha caído desde mediados de los noventa, cuando explicaban más de 30%, al 2005, año en que esa participación llegó a solo 20%. Esto tiene que ver con el comportamiento de las zonas francas, que representan más de 80% de las exportaciones totales en este período y cuyo crecimiento se ha desacelerado. Ello plantea la necesidad de una mayor diversificación, tanto productiva como de destinos.

### 3. Las políticas

La República Dominicana ha recorrido un largo camino hacia la construcción de una nueva institucionalidad orientada a enfrentar los retos del mundo globalizado. En los años setenta y hasta principios de los ochenta, el país era un exportador de productos agrícolas y algunos bienes manufacturados. Una década después esos pilares eran el turismo y la provisión de servicios.

En ese nuevo rumbo de crecimiento se modificaron instituciones y se crearon otras, junto con diseñarse nuevos marcos normativos. Sin embargo, no fue sino hasta alrededor de 2006 que el gobierno empezó a definir una política de mediano y largo plazo, y una nueva estructura asociada a ella.

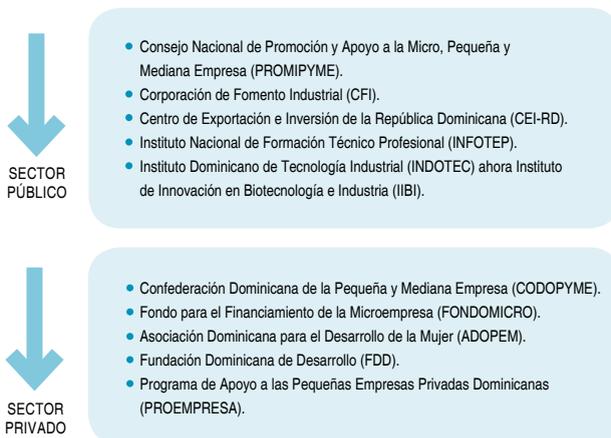
El hito más significativo en tal sentido lo constituye el Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS) del año 2007, que contextualiza al país en el entorno internacional y le da una visión de futuro basada en la competitividad y los retos que enfrenta hacia el año 2020, donde el sector empresarial, y especialmente la pyme, cumple un rol esencial.

El plan afirma la importancia de una política industrial –junto con el desarrollo de las exportaciones y las zonas francas–, la competitividad de las MIPYME y los sectores claves (turismo, agronegocios, manufacturas) como elementos que dinamicen las demás actividades económicas.

Particularmente en el tema pyme se centra en señalar la institucionalidad existente (véase gráfico 11) y el papel que el sector debe jugar en el desarrollo, apuntando la necesidad de construir un modelo de empresa competitiva sustentable. Con ello apunta a los desafíos de la empresa dominicana en aspectos cruciales como el entorno de negocios, el desarrollo empresarial y laboral, la mejora en el acceso al financiamiento y el fortalecimiento de la institucionalidad, entre otros.

### ■ Gráfico 11 ■

#### PNCS: INSTITUCIONALIDAD DE FOMENTO MIPYME



Fuente: Plan Nacional de Competitividad Sistémica de la República Dominicana, 2007.

La estrategia competitiva mipyme tiene como objetivos centrales:

- Elevar la competitividad de las MIPYME dominicanas
- Impulsar la articulación productiva entre las MIPYME, así como con las grandes empresas y *clusters*
- Estimular el crecimiento económico nacional y la generación de empleos productivos y bien remunerados

Para ello, los instrumentos identificados son: la ley de fomento competitivo de las MIPYME (ley 488-08), el fortalecimiento del Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME), el fortalecimiento del financiamiento a las MIPYME, el desarrollo empresarial y laboral y el fortalecimiento del entorno de negocios

La idea del documento es poder articular a los diferentes sectores con una orientación competitiva y de mercado internacional. De ahí su complementariedad con las acciones tomadas posteriormente, entre las que destaca la aprobación, en 2008, de la ley 488-08. Con esta última, se perfecciona el marco regulatorio de las micro, pequeñas y medianas empresas en República Dominicana y se crean los fondos para implementar acciones destinadas a mejorar su competitividad: fondo de financiamiento, de garantías, de servicios no financieros, así como fondos de capital semilla y de riesgo para crear nuevas empresas.

Esta ley proporciona un marco regulatorio y un organismo rector, PROMIPYME, para promover el desarrollo social y económico nacional a través del fortalecimiento competitivo de las micro, pequeñas y medianas empresas del país, contribuir por su intermedio a la creación de nuevos empleos productivos y mejorar la distribución del ingreso.

La ley establece también los parámetros para clasificar los distintos tamaños de empresas, basados en empleo, activos y ventas. Sin embargo, la nueva definición (véase recuadro) es completamente diferente a la que se estuvo utilizando en el pasado y muchos de los actores consultados consideran que no se apega a la realidad empresarial dominicana, donde abundan las unidades económicas muy pequeñas, ya que bajo esta norma, empresas que son pequeñas en otros países, en República Dominicana serían microempresas y otras que son grandes, pasarían como medianas. Este puede ser un elemento que distorsione las políticas de fomento en la medida que empresas tradicionalmente consideradas como grandes podrían verse beneficiadas por políticas orientadas a estratos de menor porte.

Adicionalmente, la diferencia de criterios haría necesario un censo (censo económico) para conocer el universo empresarial a la luz de la nueva definición.

### **Nueva definición de tamaños de empresas según la ley MIPYME**

Según la ley 488-08, las empresas se clasifican por número de empleados, activos y facturación. Se entiende por micro, pequeña o mediana empresa toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicio rural o urbano, que responda a los siguientes parámetros<sup>98</sup>:

Microempresa: unidad económica, formal o informal, que tenga de 1 a 15 trabajadores y un activo de hasta 3 millones de pesos dominicanos (u 80.000 dólares) y que genere ingresos brutos o facturación anual hasta la suma de 6 millones de pesos (ó 160.000 dólares). Indexado anualmente por la inflación.

Pequeña empresa: unidad económica, formal o informal, que tenga de 16 a 60 trabajadores y un activo desde 3.000.000,01 hasta 12 millones de pesos (ó 320.000 dólares) y que genere ingresos brutos o facturación anual desde 6.000.000,01 hasta 40 millones de pesos (ó 1.066.667 de dólares). Indexado anualmente por la inflación.

Mediana empresa: unidad económica, formal o informal, que tenga de 61 a 200 trabajadores y un activo desde 12.000.000,01 hasta 40 millones de pesos y que genere ingresos brutos o facturación anual desde 40.000.000,01 hasta 150 millones de pesos (ó 4 millones de dólares). Indexado anualmente por la inflación.

En su artículo 3, la ley crea, con autonomía administrativa y financiera, adscrito a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, el Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Consejo Nacional PROMIPYME), como organismo responsable de la administración, control y aplicación de esta ley en todo el territorio nacional.

Entre sus múltiples funciones, la entidad debe promover y contribuir en la definición, formulación y ejecución de políticas públicas generales, transversales, sectoriales y regionales de promoción y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

El consejo está presidido por el secretario de Estado de Industria y Comercio, y lo integran, entre otros, autoridades de PROINDUSTRIA, del Consejo Nacional de Competitividad (CNC), del Banco de Reservas, de la Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa (CODOPYME), además de representantes de las cooperativas empresariales, de las organizaciones representativas del sector industrial de la MIPYME, del comercio detallista y del Instituto Nacional Técnico Profesional (INFOTEP).

<sup>98</sup> Se considera para el documento un tipo de cambio de 37,5 pesos dominicanos por dólar (media de enero 2011).

Estipula la ley que el Consejo Nacional PROMIPYME se financie con aportes del gobierno central, donaciones y préstamos nacionales e internacionales y con los rendimientos de la operación (venta de servicios financieros y no financieros) de la institución. Un 30% del total será reservado para crear y fortalecer un Fondo de Garantía Crediticia para las empresas de menor tamaño.

La ley 488-08 también crea el Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOMYPYMES), cuyo objetivo es promover el financiamiento a las MIPYME. La intermediación financiera de estos recursos se hace a través de las cooperativas de ahorro y crédito, bancos comerciales y otras entidades financieras. Determina que el fondo operará como una entidad de primer piso (destinando hasta 90% a este tipo de operaciones crediticias) y segundo piso (un máximo de 10%).

Se señala que el FOMYPYMES también podrá promover el establecimiento de un sistema de garantías recíprocas y fondos de garantías, como manera de facilitar el acceso al crédito, e incluso para el financiamiento de proyectos empresariales con altos indicadores de rentabilidad, por medio de capital de riesgo o capital semilla (en porcentaje a ser determinado y aprobado por el consejo nacional Promypymes). En el caso que se presenten propuestas de negocios rentables, también podría financiar programas de incubación de empresas, *clusters*, grupos de eficiencia colectiva y otras modalidades, sobre todo cuando se trate de proyectos tecnológicos o industriales con elevada potencialidad para la creación de empleos y/o divisas.

El FOMYPYMES se financiará con aportes del gobierno central, donaciones, préstamos y otros ingresos provenientes de la prestación de servicios financieros y no financieros. El poder ejecutivo consignará en el presupuesto anual de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio un monto no menor al 0,4% de las recaudaciones fiscales de la nación a partir del año 2009.

Para el cumplimiento de la ley 488-08 es necesario elaborar un reglamento de la misma, para lo cual esta fija un plazo de 120 días posteriores a su publicación. A octubre de 2010, y habiéndose pasado largamente dicho plazo, existen tres documentos de reglamento: del fondo de desarrollo empresarial, de FOMYPYMES y un reglamento orgánico y de relaciones interinstitucionales. Ninguno ha sido aprobado todavía, por lo que muchos de los componentes de la ley, particularmente los financieros, aún no han podido ponerse en práctica. Sin embargo, desde la perspectiva del Plan Nacional de Competitividad Sistémica, la aprobación de la ley es ya un avance como marco legal para promover la actividad empresarial.

Otra iniciativa alineada con las del Plan Nacional de Competitividad Sistémica es el “Plan Estratégico de las Pymes de la República Dominicana 2008-2013”, liderado por la Oficina Nacional para los Fondos Europeos de Desarrollo (ONFED), encargada de coordinar y supervisar la cooperación europea, y en el que participaron PROEMPRESA (ya desaparecida), el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional y el Consejo Nacional de Competitividad, entre otras instituciones. En él se plantea un diagnóstico para un grupo de sectores económicos preseleccionados por su potencial de crecimiento (agroindustria, artesanía, metalmecánica, muebles y colchones, textil y confecciones y turismo). Se desarrolló un perfil de cada sector y sus instituciones, y se estableció un conjunto de necesidades de las pymes desde cuatro perspectivas (macro, institucional, sectorial y organizacional y micro), que se resumen en el cuadro 7.

■ Cuadro 7 ■

**NECESIDADES DE LAS PYMES DESDE UNA APROXIMACIÓN SISTÉMICA**

<b>Macro</b>	Políticas de promoción de empleo
	Incremento de la productividad
	Desarrollo industrial
	Crecimiento con equidad
	Energía renovable y no renovable
<b>Institucional</b>	Simplificación de normas y regulaciones
	Normas fitosanitarias
	Procedimientos aduanales
	Normas ambientales
	Garantías y seguridad de la inversión
	Propiedad intelectual
	Innovación y diseño
	Renovación tecnológica
<b>Sectorial / organizacional (meso)</b>	Desarrollo de políticas sectoriales (agroindustria, artesanía, metalmecánica, muebles y colchones, textil y confecciones, turismo y servicios de desarrollo empresarial)
	Estrategia de transporte competitivo (comercialización y acceso a mercados)
	Políticas financieras (de acceso a mercados y de apoyo sectorial )
<b>Micro</b>	Cultura empresarial competitiva (basada en valores y resultados)
	Mayor competitividad corporativa
	Fortalecer procesos de control de calidad
	Aumentar capacitación y especialización laboral
	Promover la asociatividad
	Impacto de las pymes en el desarrollo humano
	Potenciación de la tecnología
	Marca país, marca región, marca provincia
	Aumentar la comercialización nacional e internacional

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de PROEMPRESA (2008), *Plan Estratégico de las Pymes de la República Dominicana, 2008-2013*.

Posteriormente, en 2010, el gobierno nacional, por medio del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, junto al Consejo Nacional de Reforma del Estado, y el apoyo de expertos internacionales, diseñó la “Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor”. En línea con el Plan Nacional de Competitividad Sistémica, buscando ser su continuación, fija cuatro ejes estratégicos de la política de desarrollo, destinados a mejorar la competitividad del país y sentar las bases de un crecimiento sostenido, cohesionado y participativo. Estos ejes son:

1. *Estado con instituciones eficientes y transparentes*, al servicio de una ciudadanía responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve el desarrollo y la convivencia pacífica.
2. *Sociedad cohesionada*, con igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza y desigualdad (el aspecto relevante es el desarrollo local).
3. *Economía articulada*, innovadora y ambientalmente sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido con empleo decente y se inserta de forma competitiva en la economía global (los aspectos relevantes son mejora en el entorno, educación superior, ciencia y tecnología, tecnologías de la información, empleo, pymes; y sus ejes sectoriales son agro, turismo, manufactura).
4. *Manejo sostenible del medio ambiente* y adecuada adaptación al cambio climático.
5. *Ejes transversales*: medio ambiente, género, dimensión territorial.

Vale la pena resaltar la importancia de este documento no solo por el establecimiento de un conjunto de acciones concebidas con visión de futuro, sino sobre todo por la posibilidad que entrega de contrastar con claridad el objetivo y las líneas de acción asociadas con el resultado. Lo anterior, en razón de la presencia de una línea de base para todos los indicadores diseñados y su unidad de medida.

Lo más llamativo de coyuntura en que hoy se encuentra el país es que, a pesar de los avances y de la existencia de estos documentos, los diferentes interlocutores vinculados al tema pyme mantienen la conclusión generalizada de que no existe una estrategia general de apoyo a las empresas de menor tamaño, sino que más bien proliferan instituciones y programas sin conexión entre sí.

Sin embargo, tanto la ley 488-08 como el Plan Nacional de Competitividad Sistémica constituyen elementos centrales en la construcción de una política e institucionalidad asociada al fomento productivo.

Probablemente por esa misma razón en este momento existen dos instituciones que podrían considerarse referentes en materia de fomento. Estas son el Consejo de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME) y el Consejo Nacional de Competitividad (CNC). Este último, cabe agregar, con un mayor protagonismo por su visión de conjunto del desarrollo nacional, en relación a PROMIPYME que, desde su creación, ha sido identificada fundamentalmente como un mecanismo de acceso al financiamiento.

Cabe señalar que la creación del Consejo Nacional de la Competitividad ha sido clave para establecer una institución que diseña y dirige la estrategia de competitividad del país. Dado que su objetivo es formular, implementar y desarrollar las estrategias competitivas de los sectores productivos vitales de la economía dominicana, resulta vital el papel que juegan en ellas las micro, pequeñas y medianas empresas.

De ahí que para el CNC la misión de las MIPYME es mejorar de manera sostenida su competitividad –fortaleciendo sus esquemas de planificación, dirección y coordinación estratégica; mejorando la productividad, la institucionalidad, el clima de inversiones y la competitividad sostenible al interior del sector–, ya que conforman un importante eje transversal en la estrategia competitiva nacional. La importancia del CNC en la política pyme radica no solo en su posición como el ente rector de la competitividad dominicana, sino debido a que el mismo elaboró el Plan Nacional de Competitividad Sistémica e impulsó la creación de la ley 488-08. Mediante estos instrumentos se promueven estrategias integradas para el desarrollo de las MIPYME que contribuyen al crecimiento económico y social del país.

En la siguiente sección se abordará en detalle la operación de ambas entidades, así como las demás instituciones vinculadas al fomento de las empresas de menor tamaño.

#### **4. El sistema de fomento a las pymes**

En el cuadro 8 se presenta un mapa resumido de actores involucrados en el fomento de las pymes en República Dominicana. Es una síntesis de la matriz de actores señalada por PROEMPRESA (2008), como parte de su caracterización empresarial.

■ Cuadro 8 ■

**MATRIZ DE ACTORES INVOLUCRADOS EN EL FOMENTO EMPRESARIAL**

Ámbitos	Sectores	Instituciones
Público	Transversal pero con papel en la pyme	Consejo de Promoción a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME)
		Consejo Nacional de Competitividad (CNC)
		Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (PROINDUSTRIA)
		Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) antes Corporación de Fomento Industrial (CFI)
		Instituto Nacional Técnico Profesional (INFOTEP).
		Secretaría de Estado de Industria y Comercio
		Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria (IIBI)
	Otros	
Privado	Agroindustria	Consejo Dominicano del Café (CODOCAFE) Secretaría de Estado de Agricultura (SEA)
	Artesanía	Secretaría de Estado de Cultura (SEC)
	Turismo	Cenarte Secretaría de Estado de Turismo
	Todos los sectores	Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa (CODOPYME) Federación de Cámaras de Comercio (FEDOCAMARAS) Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO) Otras asociaciones de carácter sectorial / regional
Financiero	Todos los sectores	Banco de Reservas (BANRESERVAS) Banco ADEMI Banco ADOPEM Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria (IIBI)
Científico tecnológico	Todos los sectores	Instituto Nacional Técnico Profesional (INFOTEP) Secretaría de Estado de Educación (SEE) Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCyT)

Fuente: Elaboración propia con base en PROEMPRESA (2008).

A continuación se analizarán algunas de las organizaciones mencionadas, en función de su grado de intervención en las políticas de fomento pyme, empresarial y/o de competitividad.

## 4.1. Institucionalidad pública

### a) *PROMIPYME*

En 1997 se creó el Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME), adscrito a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, y dedicado en lo fundamental a brindar financiamiento a las MIPYME. Este programa se modificó en 2001, al crearse el Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME), como organismo autónomo del Estado. Más adelante, en 2003, se cambió la composición de dicho consejo, reintegrándolo a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

Finalmente, la ley 488-08, del 30 de diciembre de 2008, que creó un régimen regulatorio para el desarrollo y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, establece la creación del Consejo Nacional PROMIPYME como organismo responsable de la administración, control y aplicación de esta ley en todo el territorio nacional, con autonomía administrativa y financiera, adscrito a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio.

La misión de PROMIPYME es promover el fortalecimiento y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas como estrategia para incrementar el nivel de empleo y combatir la pobreza, poniendo a disposición de estas unidades productivas financiamiento y asistencia técnica especializada, para facilitar su eficiencia y el incremento de su productividad y competitividad, de forma tal que puedan acceder a nuevos mercados.

La entidad tiene el mandato de trabajar en el desarrollo de servicios financieros y no financieros. En ambos se ubica en primer piso, aunque también opera en segundo piso en los servicios financieros, destinando parte de su cartera a programas de financiamiento de microcréditos de organizaciones no gubernamentales y cooperativas.

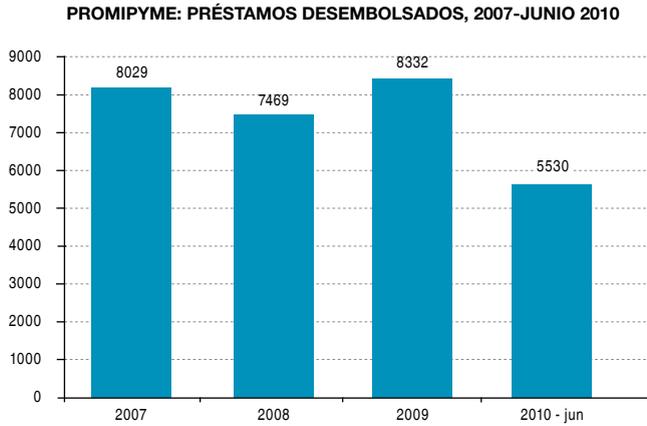
La actividad financiera de PROMIPYME funciona en todo el país gracias a que se canaliza por medio de las oficinas del Banco de Reservas, distribuidas a nivel nacional. Sin embargo, este último banco también ha incursionado en préstamos a pymes, por lo que la competencia entre ambos ha llevado al Banco de Reservas a asignarle a PROMIPYME espacios poco perceptibles en sus oficinas, para restarle visibilidad y protagonismo. Sin embargo, los préstamos de PROMIPYME tienen una tasa de interés bastante inferior a la de mercado, de entre 8-15%, mientras que el sistema financiero maneja rangos de entre 15 y 30%.

En los servicios no financieros cuenta con dos áreas: la de los programas de la Misión Taiwán, de asistencia técnica y capacitación, y el programa de desarrollo gerencial. Estos solo se brindan a los beneficiarios de los préstamos y sobre ellos parece no haber existido mucho énfasis, orientándose las acciones de la institución fundamentalmente al acceso al financiamiento.

En cuanto al análisis de resultados e indicadores, la entidad no es una excepción a la cultura muy extendida en la región de no generar indicadores de resultados –más allá del número de beneficiarios de créditos y otros– o no difundir los que existen. Los datos disponibles señalan que entre 2007 y junio de 2010 se desembolsaron préstamos a 29.360 clientes, a los que se les facilitó un monto de 4.353.466.047 pesos dominicanos, lo que equivale a préstamos promedio de 148.279 pesos (3.954 dólares). Ante esta realidad, y con el objetivo de otorgar más préstamos, se ha venido reduciendo el monto promedio desde 164.000 pesos (alrededor de 4.300 dólares) en 2007 a 121.000 (alrededor de 3.200 dólares) a mediados de 2010.

En ese mismo período, los recursos de PROMIPYME fueron orientados en 65% al sector comercio, 21% a servicios y 14% a la industria. La distribución por regiones favoreció a Santo Domingo y el llamado Distrito Nacional (zona periférica a la capital), donde se asignó 39% de los recursos, seguidos de la región sur con 18%, la norte con 17%, región este (11%), nordeste (9%) y noroeste (6%). El 49% de los préstamos son a mujeres y 51% a hombres. La tasa de morosidad ha estado históricamente por debajo del 10% y en la actualidad es de 8%.

■ Gráfico 12 ■



Fuente: PROMIPYME, Memoria 2007 – Junio 2010.

No fue posible acceder al presupuesto exacto de la institución, pero por informaciones indirectas de miembros de su equipo se obtuvo que su presupuesto total es de alrededor de 1.260 millones de pesos (más de 33 millones de dólares), de los cuales cerca de 5% se destina a gastos de operación. Aunque la institución elabora su presupuesto, siempre ha dependido del Ministerio de Hacienda para los desembolsos a través del Banco de Reservas.

Como se señaló anteriormente, a marzo de 2011 la ley 488-08, que define a PROMIPYME como ente rector en materia de empresas de menor tamaño, aún no se ha reglamentado, por lo que muchos de sus considerandos todavía no se implementan. El organismo no ha hecho una apropiación institucional plena del tema y su acción sigue siendo fundamentalmente financiera. Esto contribuye a crear cierto vacío institucional, en virtud del cual otras entidades públicas continúan llevando adelante acciones de apoyo al sector, sin coordinación entre sí.

En ausencia de la reglamentación de la ley de pymes, PROMIPYME ha identificado el establecimiento de alianzas interinstitucionales como mecanismo para tratar de dar forma a la política del sector y articular iniciativas, a objeto de reducir duplicidades y cubrir las áreas vacías en el esfuerzo de fomento. Sin embargo, tiene una importante labor pendiente en lo que se refiere a construir una reputación de seriedad y profesionalismo que la convierta en un interlocutor representativo de las acciones del sector pyme. Su reto es pasar de lo que indica la ley a los hechos.

### b) Consejo Nacional de Competitividad

El Consejo Nacional de Competitividad (CNC) es un organismo del gobierno dominicano creado en 2001, donde participan los sectores público y privado, cuyo objetivo es formular, implementar y desarrollar las estrategias competitivas de los sectores productivos vitales de la economía del país, con el fin de estructurar una política nacional para enfrentar los retos de la globalización y la apertura comercial.

Tiene la misión de resolver las debilidades y limitaciones existentes en el sistema productivo, para fortalecer la economía local y el desarrollo de *clusters* que permitan acceder a los mercados a los que el país necesita exportar de forma competitiva. Con una reputación de trabajo y liderazgo, el carácter multisectorial de su acción se hace evidente en la necesidad de articular esfuerzos con muchas otras dependencias públicas y privadas.

Para lograr sus objetivos, desde el año 2004 declara política de Estado y de alta prioridad el Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS); en 2006 se ordena su diseño y se presenta en 2007, convirtiéndose en la estrategia de desarrollo basada en la competitividad empresarial. En ella se identifican los motores de crecimiento del país, tales como el sector turismo, las zonas francas o distintos tipos de *clusters* (como los de agronegocios y manufacturas), el desarrollo de la ciencia y la tecnología, entre otros. En esta estrategia, las pymes tienen un papel relevante, planteándose un modelo de empresa competitiva sustentable del llamado tipo IFA (Inteligencia organizacional, Flexibilidad productiva, Agilidad comercial).

El PNCS es también un diagnóstico de la empresa dominicana, en el que se señalan los retos en temas cruciales como el entorno de negocios, el desarrollo empresarial y laboral, la mejora en el acceso al financiamiento y el fortalecimiento de la institucionalidad, entre otros.

Según el PNCS, el Consejo Nacional de Competitividad trabaja en las siguientes áreas: *clusters*, mejora regulatoria y clima de negocios, innovación y desarrollo tecnológico, competitividad gubernamental y competitividad empresarial (pymes).

Su accionar multipropósito se percibe en las acciones que ejecuta o coordina:

- La implementación del Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS)
- La promoción de la asociatividad como parte integral de la responsabilidad social empresarial
- El desarrollo del modelo de *clusters*

- El propiciar un espacio de diálogo público-privado para la discusión de políticas
- La promoción de mejoras en el ambiente y clima de negocios
- La promoción de reformas y modernización del marco jurídico
- El monitoreo y seguimiento al desempeño competitivo

Como se ve, aunque la orientación del CNC no es a la pyme, mucho de su accionar juega un papel relevante en el desarrollo empresarial.

El consejo también trabaja en la construcción de acuerdos con el fin de institucionalizar sus relaciones y delegar algunas de sus funciones. Es así como a fines de 2010 celebró un acuerdo con PROMIPYME, comprometiéndose a brindar apoyo a las MIPYME para sus certificaciones de calidad por medio de su programa Calidad para Competir; PROMIPYME, por su parte, asume la responsabilidad de poner a disposición de las empresas un programa especial de financiamiento para este efecto.

El presupuesto del CNC para el 2010 fue de 46.902.981 pesos dominicanos (1.250.746 dólares). Además, cuenta con fondos de cooperación de la Unión Europea por más de 22 millones de euros a tres años, con indicadores de avance asociados a los cuatro ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2030.

Para el año 2011 se encuentra en negociación un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de apoyo a *clusters*. Sería de 10 millones de dólares y 4 millones de dólares de contrapartida gubernamental.

La disponibilidad de recursos le ha permitido al CNC contar con un equipo técnico de alto nivel, que ratifican su calidad de entidad seria y profesional.

### c) **PROINDUSTRIA**

PROINDUSTRIA surge en virtud de la ley 392-07 de 2007, denominada ley de competitividad industrial, como ente regulador y representativo de todos los proyectos, planes y medidas del sector industrial del país. Está constituida como entidad de derecho público descentralizada, con personalidad jurídica propia, autonomía funcional, presupuestaria, administrativa y técnica, y patrimonio propio.

Su objetivo es el desarrollo competitivo de la industria manufacturera nacional, proponiendo políticas y programas de apoyo que estimulen la renovación e innovación industrial, con el fin de diversificar el aparato productivo y promover el encadenamiento industrial, por medio del fomento de los parques y distritos industriales y la vinculación a mercados internacionales.

Está regida por un consejo con participación de representantes públicos y privados, encargado de proponer e impulsar las políticas de desarrollo y modernización del sector industrial del país. Preside este consejo el ministro de Industria y Comercio, y lo integran, entre otros, el ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, los directores ejecutivos del Centro de Exportación e Inversión (CEI-RD) y del Consejo Nacional de Competitividad, los directores generales de Aduanas, de Impuestos Internos y de PROINDUSTRIA, junto a cinco representantes del sector industrial, escogidos por las asociaciones industriales.

#### d) PROEMPRESA

Aunque este programa ya no se encuentra operativo, fue un actor importante en el desarrollo empresarial en años recientes. Era ejecutado por la Oficina del Ordenador Nacional para los Fondos Europeos de Desarrollo (Onfed), con recursos donados por la Unión Europea en el marco de la lucha contra la pobreza mediante el apoyo al sector privado productivo.

PROEMPRESA nació con la finalidad de apoyar el desarrollo de pequeñas empresas con fuerte potencial de crecimiento, mediante tres componentes principales: desarrollo del mercado de servicios de apoyo no financiero; fortalecimiento de grupos de pequeñas empresas y de los organismos de apoyo, y mejoramiento del ambiente de negocios. Como se aprecia, tanto su mercado meta como sus funciones estaban muy cercanas a lo que ahora le corresponde a PROMIPYME.

Utilizó el procedimiento del bono de servicios empresariales, planteado como un documento intransferible con un valor monetario que sirvió para el pago parcial de la capacitación y asistencia técnica por parte del pequeño empresario y sus trabajadores. Cada pequeña empresa tenía derecho a un máximo de seis bonos de capacitación y 50 horas de asistencia técnica.

El presupuesto que mostró el programa de 2002 a 2006 fue el siguiente:

Ítems	Montos (en euros)
Donación europea	9 800 000
Contrapartida	720 000
Aporte beneficiarios	1 740 000
Presupuesto global	12 260 000

Fuente: [www.ip.com.do/PROEMPRESA/cifras.html](http://www.ip.com.do/PROEMPRESA/cifras.html).

Otros indicadores señalados del programa en ese mismo período fueron: la realización de 300 diagnósticos rápidos, 250 prestatarios de servicios formados, 3.500 transacciones efectuadas en el mercado de los servicios, 700 empresas incorporadas a grupos de eficiencia colectiva y 135 grupos de trabajo, seminarios, conferencias.

#### e) **Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD)**

Es la agencia del gobierno dominicano encargada de la promoción del comercio exterior y la inversión extranjera directa. Surge en 2003 de la fusión del Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX) y la Oficina para la Promoción de Inversiones de la República Dominicana (OPI-RD).

Es responsable de la promoción en el exterior de la oferta exportable del país, del desarrollo de programas de apoyo y capacitación a empresas, potenciales exportadoras (PymeX y Creando Exportadores); capacitación, incubación y aceleración de empresas exportadoras; coordinación con otras instituciones gubernamentales relacionadas con el comercio exterior; programas de apoyo a exportadores y simplificación del proceso exportador (SIVUCEX), además de los servicios orientados a la atracción de inversiones.

Cabe mencionar que el CEI-RD califica como microempresas a aquellas que exportan menos de 50 millones de dólares al año, “sobrestimando” así el alcance de esta categoría, en la que podrían estar muchas pequeñas, medianas e incluso grandes empresas. Esto tiene que ver probablemente con que las exportaciones de zona franca representan no menos de tres cuartas partes de las exportaciones totales en la última década, y casi todas ellas corresponden a grandes empresas.

No fue posible obtener información sobre los resultados del trabajo del CEI-RD. Por ello se buscó información desagregada sobre volúmenes de exportación para tratar de establecer una *proxy* respecto del desempeño exportador. En la información de la balanza comercial no se encontraron datos significativos de cambios en volúmenes exportados, para una serie desde 1997 y 2010.

Ningún producto no tradicional ha mostrado un desempeño exportador relevante, a excepción de la manufactura del cacao, que ha mantenido una tendencia creciente. La exportación de las zonas francas, incluso habiendo reducido su participación, sigue siendo el eje del comercio internacional dominicano. Al mismo tiempo, existe un grupo de productos menores, no especificados, que pasó de representar 5% de las exportaciones en 1997, a 26% en 2010.

Entre los productos agropecuarios no tradicionales exportados figuran bananos frescos, bananos orgánicos frescos, aguacates y ajíes. Entre los agroindustriales están cigarrillos hechos a mano, harina de trigo y tabaco en rama. De los productos industriales mayormente exportados destacan aparatos para transfusión de sangre, tejidos de algodón, interruptores, productos médicos desechables y calzado masculino. En esta información se observan ligeras mejoras de un año a otro; sin embargo, no se pudieron encontrar más datos para poder establecer una tendencia sobre el particular.

Otro aspecto relacionado con los resultados de las acciones del CEI-RD se relaciona con el nivel de apoyo a las pymes exportadoras, donde cabrían indicadores tales como el incremento en los volúmenes exportados y el grado de diversificación de la oferta exportable. No obstante, se encontró que sus indicadores de desempeño son el número de pymes capacitadas para exportar, el número de asistencias dadas a pymes, el número de empresas que aplican normas de calidad y el nuevo número de pymes exportadoras al año, cifras que tampoco estuvieron disponibles.

#### **f) INFOTEP**

El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), creado en 1980, es el organismo rector del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo Productivo. Su función principal es capacitar a la mano de obra del sector productivo nacional, asesorar a las empresas y regular la formación profesional a nivel nacional.

Por ley, el INFOTEP se financia con los aportes obligatorios del 1% de los salarios pagados mensualmente por las empresas con fines lucrativos, y del 0,5% deducible de las utilidades anuales que los trabajadores reciben de sus empleadores, además de una asignación del presupuesto nacional.

En 2010 el presupuesto de la institución ascendió a 1.414.144.773 pesos (37.710.537 dólares).

Es una institución típicamente de primer piso, que trabaja desarrollando una oferta de capacitación para el fortalecimiento de competencias técnicas; es decir, para personal que se encuentra o busca estar en el mercado laboral. No se ha visto oferta relacionada a competencias emprendedoras o que ayuden a afianzar un negocio.

## 4.2. Instituciones de financiamiento

En República Dominicana la banca juega un papel crecientemente importante en el desarrollo empresarial. Es el caso de PROMIPYME, y más recientemente del Banco de Reservas, en el ámbito público, y también de la banca privada, que empieza a visibilizarse como una alternativa de financiamiento.

Esto se hace más claro a partir de 2004, cuando los organismos responsables del marco regulatorio en el sistema financiero (la Junta Monetaria, el Banco Central de la República Dominicana y la Superintendencia de Bancos) iniciaron la modificación de las normas relacionadas con la liquidez, los riesgos de mercado, la evaluación de activos y la adecuación patrimonial, entre otras, lo que ha facilitado la supervisión y mejorado la transparencia del sistema financiero.

También en la órbita pública se halla el Banco Nacional de la Vivienda (BNV), que cuenta con un programa de financiamiento multisectorial, cuyo objeto es incrementar la producción de los sectores productivos nacionales en todas sus fases. Asimismo, procura una mayor generación o ahorro de divisas mediante el incremento de las exportaciones o reducción de las importaciones y el establecimiento o mejoramiento de tecnologías que permitan el desarrollo y mayor nivel de competitividad de los sectores productivos en el mercado local e internacional.

Dentro de la banca privada se encuentra el Banco de Desarrollo ADEMI, que inicia sus actividades en 1997, partiendo de la Asociación para el Desarrollo de Microempresas, Inc. (ADEMI), sobre la base del trabajo con un programa de crédito a micro y pequeñas empresas a nivel nacional. Ha tenido un rápido crecimiento basado en su experiencia como asociación y en la consolidación de una clientela.

El Banco de Ahorro y Crédito ADOPEM, similar al caso anterior, surge como una organización no gubernamental fundada por mujeres interesadas en mejorar las condiciones de pobreza de las dominicanas. Desde 2004 opera como banco de ahorro y crédito. Es considerado un banco de mujeres, las cuales integran mayoritariamente su junta directiva y su plana de principales ejecutivas. Además, 76% de los clientes son mujeres, que desarrollan su actividad económica principalmente en el hogar. El banco ha sido distinguido en dos oportunidades con el premio a la excelencia en microfinanzas del BID.

Sobre los actores del sistema financiero, a pesar de los avances, aún existen obstáculos importantes que dificultan el acceso al financiamiento:

- Muchos de los créditos de la banca exigen requisitos que solo pueden ser cubiertos por empresas formales.
- Los costos de transacción de los préstamos pequeños resultan elevados para un intermediario financiero.
- Muchas de las normativas bancarias no consideran la situación específica de las instituciones de microfinanzas.
- La falta, desactualización o errores de titularización de los negocios, o el hecho de que no estén inscritos en el registro de títulos dificulta el contar con una garantía hipotecaria.
- La falta de historial crediticio de las pequeñas empresas encarece las alternativas de crédito y las obliga a cubrir mayores requisitos (avales, garantías, etc.).

Ante esta situación, se están promoviendo estrategias para promover el desarrollo de las pymes. En el BNVF existe, por ejemplo, un programa de microfinanciamiento multisectorial de segundo piso que busca apoyar a las micro y pequeñas empresas con fondos canalizados a través de intermediarios financieros y entidades especializadas sin fines de lucro. Otra opción es un sistema de garantías, propuesto en la ley 488-08 y que se espera se haga efectivo en el futuro.

### 4.3. Gremios empresariales

De los gremios y asociaciones que existen en el país, la Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa (CODOPYME), creada en 1983, es la única presente en la ley 488-08, donde, además, se le asigna un rol importante. Agrupa a federaciones, cooperativas, asociaciones y uniones de pequeños y medianos empresarios de todo el territorio y de los distintos sectores productivos.

La CODOPYME está representada en numerosos organismos públicos y privados, tales como el Consejo Nacional de la Seguridad Social, el Comité Nacional de Salarios, PROMIPYME, el Consejo Nacional de la Competitividad, la Comisión Empresarial de las Negociaciones Internacionales, el Instituto de Formación Técnica Profesional, la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP).

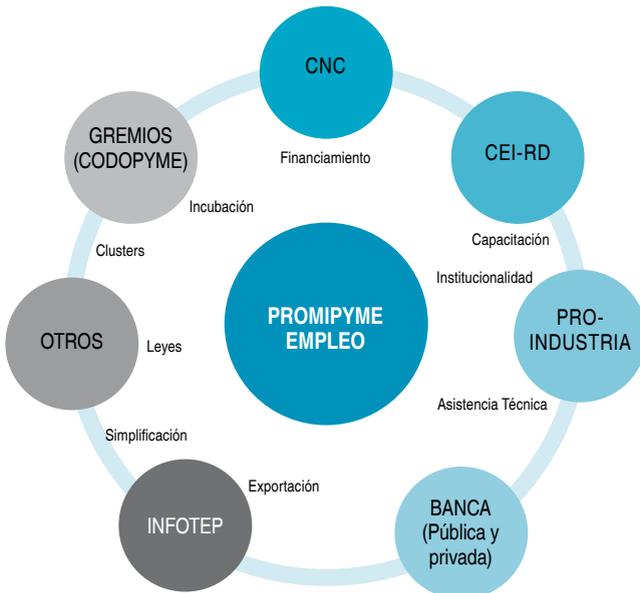
CODOPYME ofrece a las empresas representatividad, formación y acompañamiento en el proceso de iniciarse y desarrollarse. Presta servicios de capacitación en gestión, asistencia técnica, asesoramiento en trámites de crédito y asesoría grupal a empresas. Organiza ferias empresariales y cuenta con un registro de consultores. Además, tiene acuerdos con instituciones que entregan capacitación, como el INFOTEP y JICA, de la cooperación japonesa.

En la organización reconocen que la ley le da a PROMIPYME un papel protagónico que no ejerce. Señalan la presencia de gran duplicidad de acciones, por parte de PROINDUSTRIA, el CNC, el Ministerio de Economía y otros, lo que desorienta a los empresarios. De otro lado, desde la Federación de Asociaciones Industriales (FAI) que aglutina a 14 asociaciones pymes, se indica que efectivamente CODOPYME es una organización grande, pero que exhibe carencias en cuanto a objetivos y dirigencia, centrada más en la figura personal de sus autoridades que en su trabajo en beneficio de las organizaciones y las empresas.

A modo de síntesis sobre la institucionalidad pyme, el gráfico 13 muestra la telaraña de organismos con diversos mandatos y uno, PROMIPYME, que por ley debe promover al sector y ser el eje de las políticas de fomento empresarial.

■ Gráfico 13 ■

**INSTITUCIONALIDAD PYME SEGÚN LEY DEL SECTOR**



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, en la práctica no se observa articulación interinstitucional; existen muchas entidades haciendo cosas parecidas o iguales, contando para ello con distintas fuentes de financiamiento; hay muy poca o ninguna información sobre resultados, impacto y recursos administrados; numerosas leyes y reglamentos, pero escasa implementación. La institucionalidad se observa débil –a lo que ha contribuido la detección de algunos malos manejos–, consolidando la percepción de los empresarios respecto de su inoperancia para prestar el debido apoyo al sector.

Se reconoce que la ley, si bien no necesariamente resuelve el problema de las pymes, promueve una coordinación que facilite el trabajo. Se destaca que establece una institución líder, Promopyme, si bien hay dudas de que sea de primer piso o más bien debería ser de segundo. También se resalta su aporte para contar con una definición de pyme, aunque algunos la consideran perfectible.

## 5. Los instrumentos de fomento

En esta parte del documento se presentarán los servicios financieros y no financieros más importantes disponibles para las pequeñas y medianas empresas.

### 5.1. Servicios financieros

#### a) *Promopyme*

Es quizá el oferente de servicios financieros más importante y conocido en República Dominicana. Brinda estos servicios tanto en primer como en segundo piso; en el primer caso trabaja en asociación con el Banco de Reservas (Banreservas), institución financiera pública con presencia en todo el país, lo que le permite contar con una amplia red de atención, ya que el banco le cede un espacio físico en sus oficinas. Como se mencionó, este banco también ha implementado una oferta especializada de servicios financieros para MIPYME, por lo que en la propia institución se genera competencia. El financiamiento de segundo piso es a través de instituciones financieras intermediarias.

La ventaja de de la oferta financiera de PROMIPYME radica en sus bajas tasa de interés (10-12% frente a 15-30% o más de otras instituciones), lo cual mantiene el atractivo de sus préstamos.

Los fondos PROMIPYME pueden destinarse a financiar capital de trabajo; compra, instalación y modernización de maquinarias y equipos; compra de vehículos relacionados con la actividad empresarial, remodelación

y construcción de edificaciones con fines de desarrollo de la empresa. Están disponibles para micro y pequeños empresarios de los sectores industriales, agroindustriales, artesanales, de comercio y servicios.

Entre la oferta de servicios financieros de PROMIPYME figuran:

- Programa Promicentral: préstamo directo a MIPYME a través de 80 sucursales del Banco de Reservas. Este programa involucra 70% de los servicios financieros que otorga PROMIPYME.
- Programa Nueva Empresa: préstamo directo a MIPYME nuevas, con menos de tres meses de instalación. Los montos van desde 10.000 hasta 2 millones de pesos en el caso del comercio y servicios, y hasta 5 millones si es industria. Se cuenta con un Departamento de Nuevas Empresas, dedicado a la evaluación de proyectos, incluyendo estudio de mercado del potencial negocio y su impacto en la localidad o región donde se ubicaría. Los proyectos deben ser productivos e innovadores, generar empleos y aumentar la productividad nacional.
- Programa Prodemicro: el Programa de Desarrollo a la Microempresa de subsistencia consiste en un crédito a microempresarios que tengan un negocio propio, con tres meses en funcionamiento o que cuenten con una idea de negocio que deseen desarrollar. Los préstamos no requieren de garantía solidaria e incluyen asesoría y asistencia técnica para el negocio. Los montos oscilan entre 3.000 y hasta 50.000 pesos dominicanos (entre 80 y 1.333 dólares), con plazos de pago de entre 6 y hasta 24 meses.
- Programa Mi Primer Progreso: consiste en pequeños créditos destinados a familias de bajos ingresos que han logrado capacitarse en oficios técnicos dentro del programa Progresando, para que puedan iniciar o mejorar una microempresa. El programa procura fomentar el autoempleo y elevar la calidad de vida de las familias de más bajos recursos. Se fundamenta en un proceso de capacitación, asistencia técnica y seguimiento. En general, se trata de préstamos individuales de entre 10.000 y 100.000 pesos, sin garantía, con plazos que oscilan entre seis y 18 meses.

En la práctica se ha visto que este programa tiene un carácter básicamente asistencial y muchos de los beneficiarios no lo consideran un préstamo sino un subsidio, por lo que el reembolso es muy bajo.

Se señala que así como el programa Prodemicro tiene un carácter empresarial, Mi Primer progreso, avalado por el despacho de la Primera Dama, es más social o político. Hay representantes del gobierno en las diferentes

comunidades que ayudan a identificar posibles candidatos, sin que se realicen diagnósticos previos en las comunidades. A los beneficiarios se les imparten cursos de una semana, en áreas como salones de belleza, costura, repostería, panadería, maquillaje, y no se les hace seguimiento.

- **Financiamiento de segundo piso:** financiamiento a microempresas, de entre 50.000 y 6 millones de pesos, a través de instituciones financieras intermediarias, tales como cooperativas, ONG y bancos de ahorro y crédito. Este tipo de financiamiento es muy escaso en el país, por lo que PROMIPYME orienta parte de su cartera para apoyar la especialización de los programas de financiamiento de microcréditos implementados por estas instituciones. Entre las organizaciones beneficiarias se encuentran ADOPEM, Mujeres en Desarrollo (MUDE), Fondo para el Desarrollo (FONDESA), Cooperativa de Ahorro y Crédito Neiba (COOPACRENE), entre otras.
- **Programa de Modernización del Comercio Detallista:** financiamiento para la compra de equipos por parte de pequeñas tiendas de abastecimiento (“colmados”), tales como plantas eléctricas, exhibidores, rebanadoras, camionetas, etc. Son préstamos de hasta 500.000 pesos (unos 13.000 dólares), a una tasa de 12% anual y con los mismos equipos como garantía. El programa financia hasta 90% de la inversión.

#### **b) Banco de Desarrollo ADEMI**

El banco cuenta con 44 oficinas a nivel nacional y en todas ellas tiene atención a pymes. Dentro de su oferta de servicios figuran préstamos comerciales otorgados a micro, pequeñas y medianas empresas, con el objetivo de promover el desarrollo de la agricultura, industria, turismo, comercio, exportación, minería, construcción, comunicaciones y servicios, entre otros sectores.

En principio, el banco define a la pyme como unidades productivas con más de 10 empleados. Pero para fines de sus operaciones, el concepto utilizado se relaciona con los montos de préstamos: menos de 1 millón de pesos es microempresa; entre 1 y 5 millones, pequeña; más de 5 millones, mediana, y entre 5 y 15 millones, empresa mediana-grande.

El 70% de su cartera está en micro y pequeña empresa y de ella 67% corresponde a microempresa. A este segmento llega con un componente de capacitación asociado al financiamiento.

Los préstamos están prácticamente en todos los sectores, aunque con cierto peso en la agricultura. La mayor parte se concentra en Santo Domingo y Santiago, las dos áreas metropolitanas más importantes del país.

Cabe resaltar que el banco ha apoyado a las pymes también con recursos en moneda extranjera (por ejemplo, en el caso del banano), lo cual es conveniente para los exportadores, ya que en la actualidad es más atractivo endeudarse en dólares que en pesos dominicanos. En ese sentido, la pyme ostenta la mejor calidad de cartera, con una morosidad de alrededor de 1% mensual.

Como parte de sus políticas de apoyo a pymes, el banco ADEMI les ofrece plazos de pago más largos: 48 meses, que se comparan con los 18 meses de los préstamos regulares. También diferencia los plazos en función del objetivo de los recursos: 36 meses para capital de trabajo y 60 meses cuando es inversión fija. Hay diferenciación de tasas en función del riesgo de la actividad y de la garantía.

Señalan los representantes del banco que la legislación local permite que los bienes muebles –la mayor parte de estos– puedan respaldar solo hasta 50% de la garantía, lo cual perjudica el acceso al financiamiento. Además, para garantías como maquinaria y equipo solo 30% del valor es admisible, lo que también perjudica el financiamiento a la pequeña empresa.

### **c) Banco de Ahorro y Crédito ADOPEM**

Como se dijo, 76% de sus clientes son mujeres, de las cuales 80% tiene negocios en sus hogares. El rango de edad de va de 30 a 50 años.

En su oferta crediticia se encuentran préstamos grupales e individuales. Los primeros abarcan dos categorías:

- Grupo solidario: para grupos de entre dos y cinco personas que quieren desarrollar su empresa de manera individual y que reciben cada una su monto, pero con una garantía grupal. Los préstamos oscilan entre 800 y 10.000 pesos dominicanos (21 a 267 dólares), con plazos de hasta 14 meses.
- Préstamos micro-micro”, dirigidos a clientes asociados en grupos de dos a cinco personas y con negocios en crecimiento. Los montos van de 10.000 a 30.000 pesos (267 a 800 dólares), con plazos de hasta 18 meses.

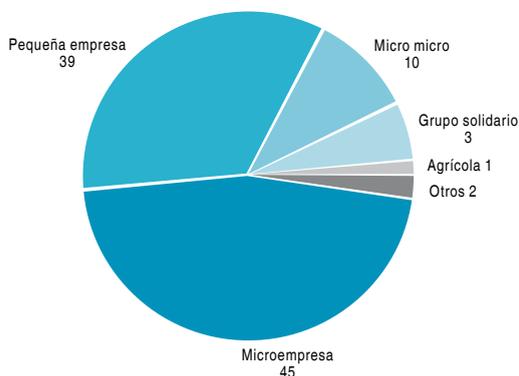
Por su parte, los préstamos individuales, incluyen:

- Microempresas: préstamos de entre 800 y 49.999 pesos (21 y 1.333 dólares) con plazos de hasta 24 meses.
- Pequeños préstamos: para empresarios que han crecido junto al banco y que requieren de montos de entre 50.000 y hasta 500.000 pesos (1.333 y 13.333 dólares), para actividades comerciales, productivas o de servicios, con plazos de hasta 60 meses.

- Préstamos a mediana y gran empresa: también para actividades comerciales, de producción o servicios, de unidades económicas con sistemas contables organizados y por montos superiores a un millón de pesos (26.667 dólares), ya sean de corto o mediano plazo, con líneas de crédito renovables.
- Crédito agrícola: proyecto piloto iniciado en 2007 en la zona de La Vega, para cultivos de ciclo corto. En 2009 se extendió a 14 zonas.

■ Gráfico 14 ■

**ADOPEM: CARTERA DE PRÉSTAMOS POR PROGRAMA, 2010**  
(En porcentajes)



Fuente: Banco ADOPEM (2010).

Como se observa en el gráfico 14, los créditos para micro y pequeña empresa son los más significativos en la cartera de ADOPEM, la cual está constituida en más de 86% por préstamos individuales. El promedio de préstamos de microempresas es de alrededor de 13.327 pesos dominicanos (355 dólares), mientras que el de pequeña empresa alcanza a 50.488 pesos (1.355 dólares). Si bien esto muestra la gran diferencia entre sectores, también se observa que los préstamos a pequeñas empresas se encuentran más cerca del rango inferior de préstamos que del rango superior.

Distinguido por el Banco Interamericano de Desarrollo por sus buenas prácticas microfinancieras, en 2008 ADOPEM firmó un acuerdo con el BID para implementar un programa de financiamiento a pymes, con préstamos que van desde 50.000 hasta un millón de pesos, el doble del actual límite superior para el segmento de pequeña empresa. Sin embargo, vale la pena

preguntarse por otros elementos diferenciadores de esta nueva oferta, dado que las pequeñas empresas clientes del banco en la actualidad solicitan financiamientos más cercanos al límite inferior y no superior, como haría pensar una expansión de la oferta en esa línea.

#### **d) Banco de Reservas**

Es un banco público de larga tradición, creado en 1941, que trabaja con PROMIPYME como apoyo a sus servicios financieros, si bien cuenta también con una oferta propia para este segmento empresarial. Este vínculo hace que también sea miembro del Consejo Nacional PROMIPYME.

De su oferta de servicios en el ámbito de préstamos destacan:

- **Mercamype:** producto creado para favorecer a la microempresa en sus procesos de inversión, destinado a los sectores industriales, comerciales y de servicios. Los montos oscilan entre 25.000 y 250.000 pesos dominicanos (667 y 6.667 dólares), con un plazo máximo de cinco años.

El financiamiento es concedido bajo la modalidad de créditos a términos, mediante los cuales es posible optar a un nuevo préstamo luego de haber amortizado 60% de las cuotas del capital pactado. Las garantías requeridas pueden ser prendarias, solidarias e hipotecarias. Se solicita una póliza de seguro de vida por el valor total del préstamo.

Para acceder al financiamiento se requiere la constitución mercantil de la empresa, o si es persona natural, el Registro Nacional de Contribuyentes, y la patente; contar con menos de 50 empleados (pyme), un patrimonio contable inferior al millón de pesos dominicanos, un volumen de venta menor a tres millones de pesos dominicanos y estar al menos seis meses en el mercado.

- **Multipymes:** préstamos destinados a apoyar a pequeños y medianas empresarios en sus procesos de inversión. Los montos oscilan entre 250.000 y tres millones de pesos (6.667 y 80.000 dólares), a un plazo máximo de cinco años.

Para empresas con un capital de hasta cinco millones de pesos (133.333 dólares) y ventas no superiores a 80 millones de pesos (2.133.333 dólares), mínimo 3 años en el mercado, estados financieros de los dos últimos años, así como referencias bancarias y comerciales.

Los recursos se deben destinar al financiamiento de equipos y maquinarias, puesta en marcha de nuevos procesos productivos y de servicios, edificaciones con fines de desarrollo de los procesos productivos de la empresa, entre otros.

### e) *Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción*

Como se señaló, el BNV tiene programas de créditos multisectoriales, que abarcan una gran variedad de sectores (agroindustria, agricultura, ganadería, industria, turismo, etc.), además de pequeña empresa, pymes, zonas francas, microfinanciamiento y otros.

Tienen dos formas de acceso: ventanilla directa o de primer piso: cuando el interesado presenta su solicitud de préstamo en el propio banco; y ventanilla indirecta o de segundo piso, cuando la solicitud es remitida a través de instituciones financieras intermediarias, como bancos de ahorro y crédito, corporaciones de crédito y asociaciones de ahorros y préstamos. El monto de los préstamos es de hasta 1 millón de pesos por beneficiario final. Los plazos son de hasta cinco años para los intermediarios bancarios y de hasta tres para las no bancarias.

El BHD, el Banco Agrícola y otros bancos grandes también tienen fondos para pymes.

## 5.2. Servicios no financieros

En el ámbito de los servicios no financieros se encuentran fundamentalmente acciones de formación en diversas áreas. Cada una se asocia a la institución que la brinda, estando generalmente poco articulada respecto de las líneas de política establecidas por el Plan Nacional de Competitividad Sistémica o la ley pyme.

PROMIPYME, como ente rector, no ejecuta programas ni coordina acciones con otras entidades. Son más bien estas últimas las que definen su oferta de manera independiente, según sus objetivos. Es el caso, por ejemplo, del CEI-RD, que desarrolla una oferta orientada hacia la internacionalización y la atracción de inversiones, pero que en su componente de formación empresarial en general no se coordina con PROMIPYME. Lo mismo podría decirse de las otras instituciones relacionadas con el sector.

El componente de formación resulta particularmente importante a la luz de los cambios que se están registrando en el mercado del trabajo, que exigen una mayor capacitación laboral y empresarial para afrontar adecuadamente la nueva orientación productiva del país.

Lo anterior parece validarse con un estudio del Banco Mundial (2005) que identifica como una tendencia de largo plazo el desplazamiento del empleo desde los sectores agrícola e industrial hacia los servicios –principalmente

comerciales, gubernamentales y turísticos—, así como un incremento del empleo informal. Al mismo tiempo, el nivel educativo, sobre todo de los trabajadores por cuenta propia, se encuentra por debajo de la media.

Bajo esas condiciones, resulta importante impulsar medidas con visión de mediano y largo plazo, junto con desarrollar actividades de formación laboral y empresarial que empiecen a corregir la situación prevaleciente. Aunque no se cuenta con información de la primera acción, sobre la segunda existen elementos que permiten señalar que se está trabajando en la mejora de la formación de los recursos humanos.

### a) *Formación y capacitación*

Aunque **PROMIPYME** se ha caracterizado históricamente por su provisión en el área del financiamiento, también suministra servicios no financieros, de manera complementaria y solo a los beneficiarios de sus créditos. Ciertamente es un área que, desde la perspectiva de su operación bajo la nueva ley, requiere fortalecerse, de forma que no sea visto como algo periférico al financiamiento, sino que contribuya más decididamente al desarrollo empresarial.

Los servicios no financieros de PROMIPYME se encuentran en dos programas: Misión Taiwán y Desarrollo Gerencial.

- Programa Misión Taiwán (servicios industriales Taiwán): es la unidad de capacitación en PROMIPYME. Su labor consiste en la transferencia tecnológica a diferentes sectores, para lo cual se contrata a técnicos taiwaneses y donde la logística es responsabilidad de la institución dominicana. Su objetivo es mejorar la eficiencia de los procesos, la productividad y la rentabilidad, propiciar la reconversión tecnológica, descubrir nuevos nichos de mercado, identificar oportunidades de negocio, y así, modernizar las empresas para fortalecer su competitividad.

Las áreas en que brinda asesoría son administración empresarial, alimentación agroindustrial, informática, artesanía, calzados, metalmecánica, muebles y textil.

El programa contribuye, además, facilitando recursos técnicos y económicos para actividades colectivas de promoción, así como ferias y exposiciones locales e internacionales, y la elaboración de material publicitario.

En el pasado, la misión Taiwán entregaba capacitación y asistencia técnica de forma más individualizada. En la actualidad trabaja con organizaciones de productores, como la Asociación Nacional de Metalmecánica, a la que apoyó en el diseño, fabricación, desarrollo y venta de maquinaria local.

- Programa de Desarrollo Gerencial, el otro ámbito de capacitación de PROMIPYME, ofrece cursos, capacitación y asistencia técnica a las MIPYME del país. Se enfoca en clientes de la institución, miembros de asociaciones empresariales, jóvenes emprendedores y comunidades con un plan de desarrollo para la creación de empleo y aumento de la productividad.

Otra institución que presta servicios no financieros asociados a la formación es el **Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP)**, que brinda formación profesional, apoyo a la productividad y asesoría de distintos tipos.

En materia de formación profesional, busca atender las necesidades de los recursos humanos que requieren los sectores productivos del país y el desarrollo de la empleabilidad. Tiene distintas modalidades, como la “Formación de Habilitación Profesional”, para mayores de 16 años que requieran desempeñarse en una ocupación; “Formación Complementación Profesional”, dirigida a trabajadores con un mínimo de experiencia en el área; “Formación Continua en Centros”, que involucra períodos más largos; “Formación Dual”, que combina teoría y práctica en un ambiente de trabajo; “Formación de Maestros Técnicos”, para técnicos y supervisores.

En cuanto a sus servicios de apoyo a la productividad y competitividad empresarial-laboral, ofrece programas que, desde diferentes perspectivas, buscan mejorar las competencias técnico-administrativas de los propietarios y gerentes de los negocios, así como los estándares de calidad del producto, servicio o del mismo modelo de negocios.

El organismo desarrolla, además, programas especiales para necesidades específicas de los sectores productivos y grupos poblacionales requieran atención particular, por su impacto en la competitividad. Entre estos programas figura el de zonas francas, sector de gran importancia en la economía dominicana, y Juventud y Empleo, destinado a mejorar el desempeño laboral de grupos vulnerables con escasa experiencia de trabajo.

Otras acciones son INFOTEP Virtual, que entrega servicio de formación en ambiente virtual; capacitación de docentes, asesoría y capacitación en el proceso de certificación de competencia laboral, entre otras.

#### **b) Innovación y desarrollo tecnológico**

La acción en este ámbito se enmarca en el Sistema Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico (SNIDT), creado en 2007 como una estructura asociada al Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS) del Consejo Nacional de Competitividad. Entre sus objetivos se destaca articular la red de instituciones (académicas, públicas, privadas e internacionales) y las políticas

públicas para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico aplicado, a fin de elevar las capacidades competitivas de los sectores productivos estratégicos del país. Como mecanismo de instrumentación del SNIDT se creó el Consejo Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico.

De acuerdo a este plan, el SNIDT se sustenta en tres pilares fundamentales: los institutos de innovación y desarrollo tecnológico, las incubadoras de negocios tecnológicos y los tecno-parques (parque cibernético). Los sectores potenciales de “mentefactura” –como se llama en ocasiones a las industrias intensivas en conocimiento– identificados en el plan son biotecnología, industria de software, nanotecnología y mecatrónica.

Entre los instrumentos resalta el **Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDOCYT)**, dependiente del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, que asigna recursos no reembolsables vía concursos, para proyectos de investigación e innovación científico-tecnológica.

Las líneas de investigación sujetas a financiamiento son biotecnología; ciencias básicas en las áreas de química, física y biología; energías con énfasis en fuentes renovables y biocombustibles; ingeniería de software, mecanismos expertos e inteligencia artificial; innovación en procesos, productos, bienes y servicios de los sectores productivos, medio ambiente y recursos naturales y tecnología de alimentos.

Entre 2005 y 2007 el fondo aprobó 43 proyectos, con un financiamiento de 56 millones de pesos dominicanos (alrededor de 1,5 millones de dólares).

En esa misma línea, el **Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria (IIBI)**, creado en 2005, ejecuta actividades que fomentan el desarrollo tecnológico innovador en áreas de la biotecnología.

Su trabajo es conducir la investigación científica, transferencia e innovación tecnológica, así como consultoría técnica, en áreas relevantes para el desarrollo nacional, a fin de contribuir a mejorar el nivel de competitividad nacional. Por medio de su servicio de capacitación, ofrece a los sectores empresarial, institucional, técnico y profesional, seminarios, cursos, talleres en diversas áreas tales como biotecnología industrial, médica, energía y medio ambiente, farmacéutica, vegetal, así como en energías renovables y gestión de calidad.

Adicionalmente, cuenta con servicios de laboratorio para asistencia técnica y ensayos de microbiología, ensayos químicos y físicos, mineralogía, combustibles y otros.

### c) *Competitividad*

En materia de competitividad, la institución referente es el **Consejo Nacional de Competitividad (CNC)**, que busca, mediante el diseño de instrumentos de política y planes concretos de inversión, diversificar y fortalecer los principales sectores productivos, en el marco de una estrategia de competitividad nacional. Aunque su rol podría limitarse a la definición de políticas, en la práctica asume una posición de liderazgo, generando la impresión de que todos los temas asociados a la competitividad parezcan subordinados a ella.

Durante su existencia, en efecto, ha sido un ente asesor y de diseño estratégico de acciones en pro de la competitividad. Su mecanismo de actuación ha sido tanto de primer piso (en el desarrollo de actividades de capacitación y asistencia técnica), de contribución en el diseño de marcos legales (como el del Sistema de atención Integral Unificado para la Formación de Empresas) y otras en las que ha colaborado con diversas instituciones.

Para llevar adelante su tarea, cuenta con un observatorio de competitividad (<http://competitividad.org.do>), sistema integrado de información destinado a monitorear y dar seguimiento a los avances alcanzados en el marco del Plan Nacional de Competitividad Sistémica, apoyar la formulación de políticas públicas en materia de competitividad y generar análisis comparativos de desempeño competitivo y otros estudios relacionados a la materia.

Sus ámbitos de trabajo, asignados por el PNCS, y las principales acciones que impulsa se describen a continuación.

Mejora regulatoria y clima de negocios: entre las acciones desarrolladas destacan:

- Proyecto de ley de reestructuración mercantil y liquidación judicial: marco legal que permite la reorganización de las empresas en dificultades económicas, a fin de que puedan mejorar su estructura y continuar operando.
- Anteproyecto de ley para la modificación de la ley 479-08 de sociedades comerciales y empresas individuales de responsabilidad limitada: el CNC está involucrado en un comité dedicado a presentar una propuesta de ley que modifique los artículos de la mencionada ley, que cambió la forma y vida de las sociedades en la República Dominicana, los cuales en la práctica han evidenciado su inviabilidad, y permitir que la normativa pueda ser implementada plenamente.
- Adecuación del portal [www.creatuempresa.gob.do](http://www.creatuempresa.gob.do) En 2008 el CNC y otras instituciones lanzaron este portal, que permitió por primera vez la creación de empresas a través de internet, obteniendo los

registros necesarios y permisos de operación en tan sólo horas. Sin embargo, debido al cambio de legislación en materia societaria, a raíz de la promulgación de la ley 479-08, se ha desmontado el sitio para adecuarlo a los nuevos tipos societarios, esperándose relanzar pronto el servicio.

- Seguimiento a las reformas necesarias en clima de negocios para la mejora de los indicadores del informe *Doing Business* del Banco Mundial: en conjunto con el CEI-RD y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el CNC formó un comité para dar seguimiento a las mejoras necesarias para que el clima de negocios del país sea cada día más competitivo.
- Otras acciones: como parte de su tarea en la mejora del clima de negocios, el CNC también apoyó el diseño de la ley pyme, la ley que crea PROINDUSTRIA como ente asociado al tema industrial y el sistema dominicano para la calidad, con centros de metrologías, acreditación y certificación.

**Innovación y desarrollo tecnológico:** en este ámbito es donde se muestra el carácter multisectorial del trabajo del CNC, ya que se ha involucrado en iniciativas en muchos sectores y con varias instituciones del sector público:

- Aceleradora de Negocios en San Cristóbal: el CNC coordina la ejecución de este proyecto, financiado por la Corporación Andina de Fomento, que busca fortalecer la gestión de la primera aceleradora de negocios en el país. Consiste en la contratación de varias consultorías para proveer un análisis de las mejores prácticas en organizaciones similares en Latinoamérica, al igual que un modelo de aceleración y gestión para la aceleradora, un análisis de sostenibilidad financiera y una página web.
- Otras acciones: en coordinación con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el CEI-RD, apoya conferencias universitarias, concursos de planes de negocios y mantiene una estrecha relación con la red de incubadoras Dominicana Incuba, Inc.

**Clusters:** el CNC promueve la creación de conjuntos productivos o “clusters” y la pertenencia a la Red Nacional de *Clusters*, que el mismo organismo patrocina, pudiendo acceder a oportunidades de apoyo técnico y otras herramientas que favorecen el desarrollo de dichos conglomerados.

- *Clusters* turísticos: el CNC tiene la coordinación, seguimiento y apoyo técnico de los programas y acciones regionales de los *clusters* turísticos de la República Dominicana, así como la coordinación y supervisión de la implementación de los proyectos, programas y acciones que se

desprenden del Plan Nacional de Competitividad Sistémica (PNCS) en el área de turismo. Trabaja con los *clusters* de Limón, Montecristi, Romana- Bayahibe, Samana, la Altagracia, Puerto Plata, Pedernales, Santo Domingo y el *cluster* ecoturístico de Jarabacoa, entre otros. Las labores en ellos son distintas y van desde el levantamiento de la oferta turística, el diseño del plan estratégico, la concertación con actores claves de la actividad turística, la promoción y difusión de rutas turísticas, etc.

- Otros *clusters*: también se desarrolla el *cluster* del software o ClusterSoft (que hoy en día integran más de 30 empresas privadas, seis universidades y siete entidades del sector público), el de *contact centers* (o *call centers*) y *Business Process Outsourcing* (BPO), así como la cadena de proveedores de microelectrónica.
- Marcas colectivas: apoya al Grupo de Artesanos de Piedra Petrificada de Imbert para la obtención de su marca colectiva artesanal, para mejorar la competitividad de la producción artesanal en el país, combatir la usurpación de una denominación, así como preservar y resaltar el origen, suelo y tradición artesanal.

Competitividad empresarial: en este terreno figura un conjunto de acciones orientadas al desarrollo competitivo de las pymes, entre las que resaltan:

- Fortalecimiento de las capacidades competitivas: apoyo técnico y financiero para el fortalecimiento técnico e institucional de PROMIPYME, la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), el Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria (IIBI), el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF), CEI-RD y PROINDUSTRIA, para mejorar su capacidad de respuesta y efectividad ante las necesidades del sector empresarial.
- Promoción de una agenda competitiva en las entidades representativas del sector empresarial: Apoyo institucional y técnico a la Asociación de Empresas Industriales de Herrera y al Consejo Nacional del Premio a la Excelencia Industrial de la República Dominicana (CONAPEI) en el fortalecimiento técnico del Premio PEI-RD; así como a la Asociación de Industriales de la Región Norte en la implementación y ejecución del proyecto FOMIN sobre gobierno corporativo en las empresas familiares locales; a la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo en la implementación y ejecución del proyecto FOMIN sobre implementación de modelos de franquicias en pymes; a la Asociación Dominicana de Exportadores en la implementación y ejecución del proyecto FOMIN de fortalecimiento del comercio

exterior con los países del Caribe; a la Asociación Nacional de Industriales de Muebles, Colchones y Afines (ASONAIMCO) en la creación de un premio nacional a la innovación en el mueble. Con ello se busca promover los temas de la calidad, la innovación, el emprendimiento y la competitividad en las agendas de las entidades empresariales, de forma que los asuman como compromisos formales y desarrollen actividades relacionadas a ellos.

- **EMPRETEC:** el CNC es parte del equipo de instituciones que trabaja para el establecimiento del Centro EMPRETEC-RD, programa de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) que busca fomentar el comportamiento emprendedor. Se espera que este centro entregue capacitación en el desarrollo de características conductuales de emprendimiento, para que luego sean aplicadas en la creación de empresas.
- **Otras acciones:** además de diversos convenios de colaboración, el CNC ha llevado a cabo actividades de difusión, ha apoyado estudios sobre el tema pyme y sobre el mercado laboral, junto con trabajar en programas de certificación de calidad de empresas.

Como se puede apreciar, todas las temáticas involucradas tienen alto impacto en el desarrollo empresarial. El CNC ejerce influencia en el desarrollo de la competitividad de las pymes también a través del Consejo Nacional PROMIPYME, cuyas reuniones lidera por ley, en ausencia del representante de la institución.

#### **d) Exportaciones**

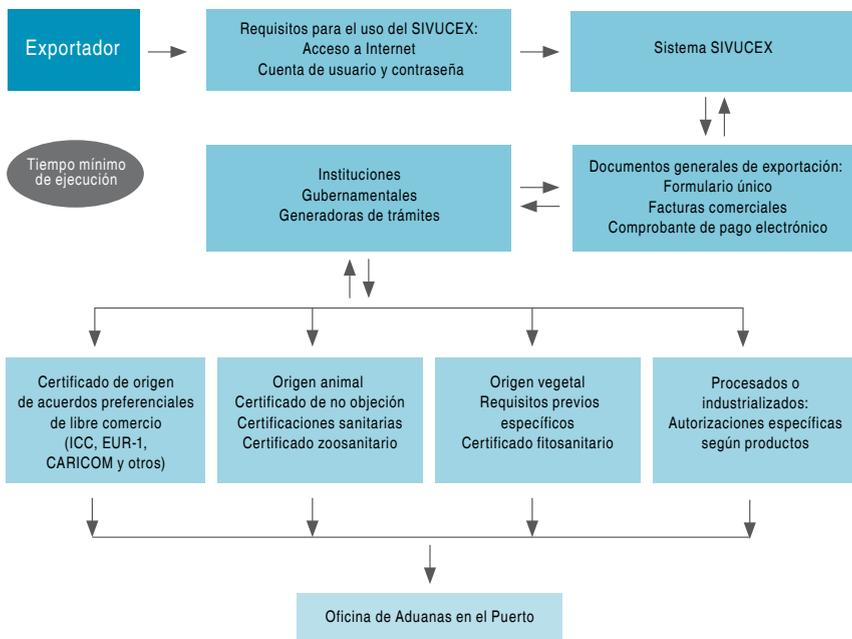
El **Centro de Exportaciones e Inversiones de la República Dominicana (CEI-RD)**, responsable de la promoción y fomento de las exportaciones dominicanas y las inversiones, ha sido mandatado por la ley pyme para apoyar la reducción de trámites de las pequeñas y medianas empresas en el comercio exterior, la promoción de las exportaciones de pymes y la eliminación de las barreras de acceso a los mercados de este estrato empresarial.

Entre los servicios que brinda se encuentran la ventanilla única de exportación, consultas especializadas, asistencia técnica, validación de certificados de origen, asistencia técnica respecto de los acuerdos comerciales vigentes, perfiles de productos e inteligencia de mercados. Dentro de sus programas de promoción está la asistencia a ferias y exposiciones nacionales e internacionales, la coordinación de misiones comerciales, programas de capacitación en comercio exterior y coordinación de encuentros empresariales, entre otros. También trabaja las calificaciones para que las pymes ingresen a mercados externos.

Para apoyar el proceso exportador cuenta con el Sistema Integrado de Ventanilla Única de Comercio Exterior (SIVUCEX), procedimiento automatizado para realizar todos los trámites de exportación por vía electrónica. El sistema, que opera desde 2005, apunta a simplificar, agilizar y centralizar los procedimientos de exportación correspondientes a las instituciones públicas participantes en el proceso exportador. En el gráfico 15 se presentan algunos flujos que explican su funcionamiento.

■ Gráfico 15 ■

**GENERACIÓN DE TRÁMITES ELECTRÓNICOS**



Fuente: CEI-RD (<http://www.cei-rd.gov.do>).

Entre las instituciones públicas que participan en el sistema se encuentran la Dirección General de Aduanas (DGA), el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE), la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el propio Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD), entre otras.

- Asistencia técnica: esta es variada y abarca trámites de exportación, acuerdos comerciales vigentes, el desarrollo de perfiles de productos y análisis de mercados, inteligencia de negocios y otros temas.
- Incubación de empresas de exportación: a través de su Instituto del Comercio Exterior y la Innovación Empresarial (ICEI), el CEI-RD tiene un programa piloto de incubación de empresas para la exportación. Su objetivo es ofrecer a los potenciales exportadores asistencia técnica para la creación de negocios con miras a la internacionalización de sus productos. Concluida la fase piloto, ofrecerá de manera permanente este nuevo instrumento para el desarrollo económico del país.

También trabaja junto al CNC en materia de clusters, apoyando a las empresas para que estén en condiciones de exportar. El CEI-RD entra en el proceso cuando requieren acompañamiento en la venta, asistencia técnica y acceso a mercados. En particular, participa en el desarrollo de los nueve *clusters* turísticos del país (La Romana, la Altagracia, Samaná, Puerto Plata, La Vega, Monte Cristi, Barahona, Pedernales y la ciudad de Santo Domingo). Entre los apoyos recibidos por ellos están desde restauración de casa históricas, elaboración de planes de mercadeo a MIPYME de la región y elaboración de planes estratégicos, etc. También ha intervenido en el auspicio del *cluster* del software, Clustersoft.

Finalmente, están los servicios que presta el **Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial, PROINDUSTRIA**, como ente representativo del sector industrial del país. actividad se enfoca a los distritos industriales, el desarrollo de las zonas francas, la innovación y el desarrollo, brindando asesoría y financiamiento a los emprendedores nacionales y extranjeros. Entre sus proyectos destacan:

- Distritos industriales: figura creada por la ley 392-07 de Competitividad e Innovación Industrial, que los define como “un conjunto de dos o más parques industriales sean de pymes, zonas francas o de industria en general, unidos entre sí por compartir una misma demarcación geográfica, integrar una cadena productiva y compartir servicios nacionales e internacionales”. Su objetivo es elevar la competitividad de las empresas asociadas, fortalecer la capacidad de negociación de las pequeñas y medianas industrias en los mercados de proveeduría, comercialización, financiero y tecnológico. Una experiencia es la del Distrito Industrial Santo Domingo Oeste (DISDO), ubicado en la provincia del mismo nombre, urbanización industrial de 40 manzanas

y 240 solares para igual número de adquirientes; otro es el Distrito Industrial San Cristóbal, ubicado en las antiguas instalaciones de la Fábrica Nacional de Vidrio, en San Cristóbal, que inició su operación en 2007.

- Parques industriales: tal como establece la ley 392-07 de Competitividad e Innovación Industrial, estos recintos se crean con el fin de “promover los encadenamientos productivos, generar economías de escala y competir de forma eficiente y efectiva tanto en el mercado interno como en los mercados internacionales”. Agrupan a la pequeña y mediana industria nacional en función del tipo de actividad manufacturera que desempeñan, con el propósito de promover la especialización, optimizar la cadena productiva y de valor y genera ahorro entre las empresas. A las pymes se les ofrece apoyo técnico y financiero a través del Banco de Desarrollo Industrial. El Parque Industrial La Canela, localizado en Santiago de los Caballeros, es uno de los proyectos sustentado con aportes del Fondo Patrimonial de Empresas Reformadas (FONPER).
- PROINCUBE: instrumento desarrollado para promover el espíritu empresarial, el emprendimiento y la creación de empleos en el país. Ofrece servicios de asistencia técnica y consultoría a jóvenes emprendedores y a personas interesadas en iniciar su propia empresa. Cuenta con espacio para 22 empresas, un centro de negocios y aulas de capacitación, entre otras facilidades, así como un software para la gestión administrativa y financiera de los proyectos.

Con el mismo objetivo de promover la cultura emprendedora, PROINDUSTRIA tiene previsto el desarrollo de una Escuela de Emprendedores, la cual ha sido abierta provisionalmente en las instalaciones de la Antigua Textil de Los Minas.

- CIBERPYMES: centro de capacitación y enseñanza tecnológica, que provee al empresario de noticias de interés, información sobre lo que hacen sus competidores y tendencias del mercado, mediante programas de entrenamiento y capacitación.

## 6. Evaluación del desarrollo institucional y la eficiencia y eficacia de las políticas

Durante los últimos 20 años, la República Dominicana ha vivido períodos muy interesantes de desarrollo. La década pasada estuvo marcada por políticas macroeconómicas con orientación al mercado, incluido un tipo de cambio flexible, disciplina fiscal y monetaria, privatización de empresas y otras. Sin embargo, la evidencia internacional muestra que las reformas de nivel macro no son suficientes para lograr el crecimiento sostenido, la expansión del empleo y la reducción de las desigualdades sociales. Es necesario trabajar también en reformas del nivel meso<sup>99</sup>, donde predominan las acciones orientadas a promover la competencia, la apertura comercial, junto con el desarrollo del capital humano, la tecnología, la innovación, la infraestructura y los servicios públicos, entre otras.

Repensar la economía bajo esta nueva visión en los últimos años ha implicado significativos cambios institucionales, jurídicos y de políticas. Solo en la revisión del marco legal se encontró más 60 normas sobre temas tan relevantes como competitividad, inversión extranjera, administración pública, competencia, medio ambiente, derechos de autor, telecomunicaciones, pyme, desarrollo turístico, eficiencia tributaria, derechos del consumidor, innovación, desarrollo tecnológico y muchos otros.

Lo anterior ha supuesto avances muy importantes en la dirección de construir una economía competitiva, con orientación hacia el exterior. La creación del Consejo Nacional de Competitividad y la aprobación de la llamada ley pyme, que a su vez define al Consejo Nacional de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME) como ente rector del fomento de este segmento empresarial, han representado dos hitos fundamentales. Sin embargo, se registran problemas en la implementación.

En efecto, el desarrollo de una nueva institucionalidad y de políticas son condiciones necesarias, pero no suficientes. Ahora es el momento de validarlas. Y esto significa asignación de recursos, generación de competencias, coordinación interinstitucional y liderazgo.

En primer lugar, falta validar la rectoría en el tema pyme. A pesar de que la ley lo faculta para ello, PROMIPYME sigue siendo una entidad eminentemente financiera. A mismo tiempo, se observa cómo el Consejo Nacional de Competitividad ha llevado en la práctica un rol central no solo en su materia sino también en el tema pyme, convirtiéndose en la institución con mayor grado de articulación con otras entidades públicas.

<sup>99</sup> Haciendo referencia a los niveles de la competitividad sistémica: meta, macro, meso y micro. Ver Esser, Klaus y otros (1994). *Competitividad Sistémica*, Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín.

En segundo término, llevar la dirección no significa desarrollar toda la política o ejecutar la totalidad de las acciones. Que la institucionalidad se mantenga trabajando en el primer piso es uno de los aspectos a mejorar de la ley. En este caso, la institucionalidad de fomento de las pymes se encarga no solo de la definición de las políticas, sino también de la implementación y/o de la coordinación con otros organismos públicos, entidades privados y organizaciones no gubernamentales para la prestación a las pymes de servicios de desarrollo empresarial, tanto financieros como no financieros. En la actualidad no se encuentran las competencias suficientes para asumir una labor de tal envergadura; probablemente, tampoco los recursos económicos para ello. De ahí la necesidad de articular políticas, programas y acciones.

La economía dominicana ha cambiado significativamente desde inicios de la década de los noventa. Ha crecido por encima de la media regional, creándose una gran cantidad de puestos de trabajo en sectores como el comercio y los servicios. Sin embargo, los rubros más generadores de empleo y que más aportan al PIB son, al mismo tiempo, los que menos han aumentado su productividad. Lo anterior está consolidando una economía crecientemente dual, con un sector moderno, pequeño y dinámico, y otro tradicional, muy grande y estancado. El reto es traducir el crecimiento en una mejor distribución y oportunidades. Pero ello no puede hacerse con un enfoque asistencial.

Es en gran medida lo que ocurre con PROMIPYME, que distorsiona el mercado financiero al colocar sus recursos en sectores y tipos de empresa que no van a potenciar la economía. No existe una distribución de la cartera de créditos en función de objetivos de política. Es preciso desvincular a la institución de los temas asociados a la pobreza y encaminarla hacia los de crecimiento y desarrollo, redireccionando los segmentos menos favorecidos hacia otros instrumentos.

El desarrollo de competencias permitirá a PROMIPYME establecer sus prioridades y construir redes de aliados institucionales, aprovechando las fortalezas de estos, como ocurre con el Consejo Nacional de Competitividad, que tiene un marco de acción claro y dispone de recursos para poner en marcha sus iniciativas y fortalecer el entramado institucional.

PROMIPYME es una institución con mucho potencial, pero, para actuar como rector del tema pyme, debe abandonar la colocación directa de instrumentos. El paso a segundo piso ayudará a entender y atender a los diferentes segmentos de empresas, pudiendo otros organismos, como las ONG, contar con mayores recursos para colocarlos en proyectos emprendedores con potencial de desarrollo. Es fundamental identificar las

etapas de desarrollo del proceso emprendedor a fin de generar una oferta financiera relevante para cada uno, conformando un mercado funcional de servicios de desarrollo empresarial.

También es importante que cuente con gerencias técnicas más que políticas, planteando la profesionalización desde las directivas.

Tanto el fondo de garantías para pymes que plantea la ley, como algunas modificaciones a las normativas financieras, facilitarían a las empresas el acceso al financiamiento en condiciones razonables.

Finalmente, se debe repensar el componente de servicios financieros para actividades de subsistencia. Si bien no todas las microempresas podrán dar el salto hacia pyme, es posible que muchas lo hagan, para las cuales resulta necesario analizar una adecuada combinación de servicios financieros y no financieros.

En cuanto a los servicios no financieros, hay duplicidad, pero sobre todo, espacios vacíos. Y esto se relaciona con el todavía persistente enfoque de subsistencia con que se aborda el apoyo a las empresas de menor tamaño. Generar mayores oportunidades para el desarrollo empresarial, que constituye una vía para el crecimiento del país, demanda articular la multiplicidad de proyectos existentes, que aparecen dispersos y sin un norte claro.

La República Dominicana ha dado pasos muy significativos hacia la construcción de una estrategia de desarrollo con visión de largo plazo. Para que el sector privado y la sociedad como un todo hagan suyos estos lineamientos es necesario mostrar un sector público cohesionado, profesional y que sabe hacia dónde se dirige. Ese es el reto que debe enfrentar ahora la institucionalidad en camino a su desarrollo.



## Capítulo V

# Políticas e instituciones de apoyo a las MIPYME en Uruguay

*Carolina Ferreira*



## Introducción

Las pequeñas y medianas empresas son agentes importantes en la economía de los países de América Latina y deberían ocupar un papel destacado en el diseño e implementación de políticas. Sin embargo, éstas se han formulado a partir de experiencias parciales y de un enfoque que no siempre considera las distintas realidades de este tipo de agentes en los países. Por estas razones y los avances recientes en los programas de apoyo, existe un espacio para analizar y plantear políticas públicas de fomento a las pymes que rescaten lo realizado y permitan dar un salto cualitativo en su ejecución.

El objetivo de este trabajo es examinar la evolución de las políticas vinculadas al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), en Uruguay, durante las últimas dos décadas. Para ello se analiza la situación del sector, los avances registrados tanto en el diseño de políticas como en la incorporación de instrumentos novedosos, la caracterización del sistema de fomento a las MIPYME en el país y su grado de cobertura territorial.

Considerando que en Uruguay un poco más del 13% del total de firmas son pequeñas, el 3% son medianas y que aproximadamente el 83% son microempresas, parece relevante incluir también a estas últimas en el

análisis así como a las instituciones y programas que trabajan con ellas. En la práctica no resulta fácil discriminar la acción de las instituciones y programas en cuanto a su apoyo específico a estos distintos tamaños de empresas.

Este trabajo describe la situación general de las MIPYME en Uruguay, en aspectos tales como naturaleza jurídica y tamaño, caracterización por regiones, rubros de actividad, género y edad de quienes manejan las empresas, acceso a mercados y financiamiento para sus actividades, así como las perspectivas en cuanto al desempeño económico.

Luego aborda la evolución de las políticas de desarrollo productivo y empresarial en el país en los últimos veinte años. Después, presenta la institucionalidad y el sistema de fomento a las MIPYME, los programas e instrumentos de apoyo disponibles, ordenándolos según el requerimiento que buscan satisfacer (capacitación, asesoramiento e información, acceso a servicios financieros y garantías, exportaciones y acceso a mercados, articulación productiva, innovación y emprendimiento).

Se concluye con el análisis del desarrollo institucional y de las políticas de apoyo y recomendaciones que surgen de la investigación.

Metodológicamente, este estudio tiene un componente de recopilación bibliográfica vinculada a las políticas, instituciones y programas de apoyo a las MIPYME en Uruguay, ya sea trabajos realizados sobre la materia como datos de fuentes oficiales.

Se recurrió también a fuentes secundarias y primarias de información ligadas específicamente a las instituciones y programas que trabajan con el sector, entre las que figuran publicaciones institucionales, páginas web y encuestas de opinión a contactos institucionales.

Además, se hicieron entrevistas a informantes calificados y actores relevantes de la temática, tanto por su experiencia como por su rol en instituciones de referencia.

## 1. Algunos apuntes conceptuales

Esta investigación se apoya en un marco conceptual en el cual el diseño y la implementación de una política de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa es parte de un proceso de construcción institucional donde se destaca no sólo el rol del sector público sino también el papel del sector privado y la articulación entre ambos. Esto es especialmente relevante en el caso de un país pequeño como Uruguay, en el cual la participación de las

MIPYME resulta fundamental en el tejido socioeconómico, sobre todo por el efecto multiplicador que el buen desempeño de estas empresas tiene en el empleo y en las economías locales.

Por ello resulta esencial incorporar los conceptos de desarrollo económico local, entorno territorial y competitividad sistémica en el análisis del sistema de fomento a las MIPYME, para establecer vínculos con la eficiencia y el alcance de los programas dirigidos a este tipo de empresas.

El desarrollo económico local es un proceso que fomenta la gestación de acuerdos entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común basada en el aprovechamiento de los recursos locales y las oportunidades del contexto global, con el objetivo de crear oportunidades productivas, de empleo y de ingreso para la población local (Barreiro, 2008).

Este enfoque del desarrollo pone énfasis en el cambio estructural que se produce en los territorios como producto de la globalización económica y social, para analizar sus consecuencias en la reestructuración o adecuación de los sistemas productivos, en la gestión empresarial así como en la necesaria modernización de la gestión pública, a fin de generar consensos e intercambios entre los distintos actores y ámbitos, como los del sector productivo, financiero, del conocimiento y otros (Albuquerque, 2004).

En este contexto el sector público y sus instituciones de apoyo tienen un rol fundamental para ayudar a los territorios en la adaptación a los desafíos y oportunidades que presenta el mundo actual. Sobre todo porque el sistema económico mundial no es un mercado globalizado en su totalidad y en él existe una inmensa mayoría de actividades que se desenvuelven en ámbitos locales en los cuales las micro y pequeñas empresas juegan un papel importante. Por otra parte, el desempeño exportador de las pymes latinoamericanas es bastante limitado; el sector exhibe una marcada orientación hacia el mercado interno, junto con un bajo desempeño en términos de competitividad y productividad. Ello origina una brecha importante entre las MIPYME y las grandes empresas que es parte de la heterogeneidad estructural de las economías de la región (Ferraro y Stumpo, 2010).

Ello hace que resulte especialmente relevante promover la articulación del sector público con los actores privados, incluyendo -además de las asociaciones empresariales- a las organizaciones no gubernamentales y al mundo académico, en el diseño y apoyo para la generación de políticas de fomento a las micro y pequeñas empresas que pongan énfasis en el territorio.

Ese diseño territorial de políticas favorece la igualdad de condiciones para la competitividad entre las distintas regiones y es un formidable instrumento para la generación de empleo, la cohesión y la equidad social, ya que no sólo permite una difusión más equilibrada del progreso técnico y el crecimiento económico, sino también abordar una política de desarrollo inclusivo, teniendo en cuenta las situaciones de pobreza que enfrentan los países.

En tal sentido, la presente investigación incorpora el enfoque utilizado por Albuquerque y otros autores basado en la competitividad sistémica territorial. El gráfico 1 permite visualizar la interacción entre los distintos niveles, que resultan determinantes de la competitividad en un territorio determinado.

El nivel micro resulta fundamental para garantizar la innovación en el tejido empresarial local, al mismo tiempo que resalta la importancia de los sistemas territoriales de información empresarial y de capacitación.

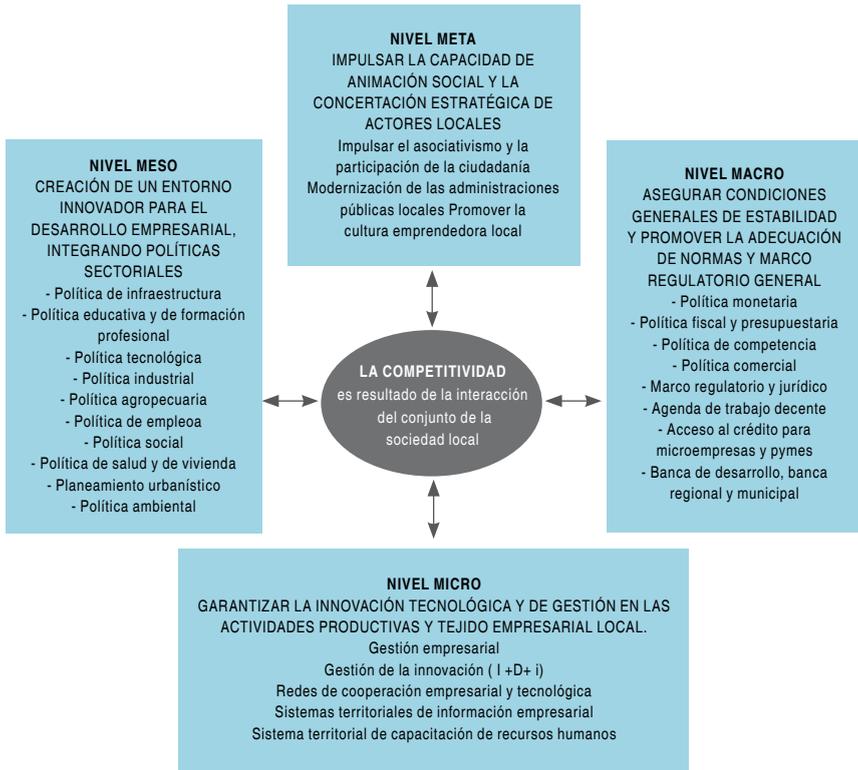
El nivel meso resalta la importancia de la intermediación en los territorios, en los cuales, en general, se trabaja con fondos de origen nacional y/o sectorial combinándolos de forma horizontal y transversal; en la mayoría de los casos esto se logra a través de acuerdos público-privado.

El nivel meta está vinculado con saber hacia dónde se va, con tener la capacidad para animar socialmente a emprendedores y otros agentes; en general se trata de elementos intangibles pero fundamentales.

El nivel macro no es solo el ejercicio del equilibrio macroeconómico de las cuentas fiscales, sino también la responsabilidad en los temas de acceso al crédito, de las políticas laborales, marco regulatorio y jurídico.

■ Gráfico 1 ■

**FACTORES DETERMINANTES DE LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA TERRITORIAL**



**Fuente:** Revista CEPAL Nº 59 (1996), citado y adaptado por Francisco Albuquerque, Presentación Curso Desarrollo Territorial – Brasilia, Junio 2009.

Como se aprecia, se han identificado diversos factores determinantes de la competitividad empresarial (Albuquerque, 2009). La formación de redes y la cooperación entre empresas, el funcionamiento de los mercados de trabajo locales, la gestión empresarial y tecnológica, la creación de sistemas territoriales de innovación constituyen elementos fundamentales de este nuevo enfoque. En él, las instituciones de representación empresarial (asociaciones, gremiales, cámaras, centros comerciales, etc.) tienen nuevas funciones que desempeñar, conjuntamente con las MIPYME presentes en las aglomeraciones productivas (redes, cadenas productivas), el mundo del conocimiento y las autoridades gubernamentales –tanto de nivel local como departamental y nacional–, planteando un nuevo rol para el sector público y la necesidad de una concertación público-privada.

## 2. Situación general de las MIPYME en Uruguay

### 2.1. Clasificación de las MIPYME

El Decreto Ley 504/07 de diciembre de 2007 clasifica a las micro, pequeñas y medianas empresas según el personal ocupado y el monto de sus ventas anuales, de acuerdo a la caracterización de la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Quedan excluidas de esta clasificación aquellas unidades económicas controladas por una empresa o grupo económico que, en conjunto, supere los límites fijados por la normativa.

#### ■ Cuadro 1 ■

**CRITERIO DE CLASIFICACIÓN DE LAS MIPYME EN URUGUAY SEGÚN EL DECRETO LEY 504/07 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2007**

Tipo de empresa	Personal empleado <sup>a</sup>	Ventas anuales <sup>b</sup> excluido el IVA no superiores al equivalente a:
Microempresa	1 a 4 personas	2.000.000 UI <sup>c</sup>
Pequeña empresa	5 a 19 personas	10.000.000 UI
Mediana empresa	20 a 99 personas	75.000.000 UI

Fuente: DINAPYME.

<sup>a</sup> Se entiende como personal empleado tanto a aquellas personas ocupadas en la empresa como a sus titulares y/o a los socios por los cuales se realicen aportes al Banco de Previsión Social.

<sup>b</sup> Se entiende como facturación anual a las ventas netas, excluido el impuesto al valor agregado, luego de devoluciones y obonificaciones.

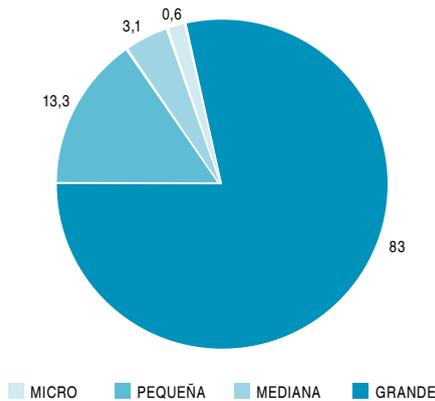
<sup>c</sup> Una Unidad Indexada (UI) equivale a 2,1759 pesos uruguayos. Valor de unidad indexada según el Instituto Nacional de Estadística, período 6 de marzo 2011 al 5 de abril de 2011. El valor del dólar interbancario al 4 de marzo de 2011 es de 19,4 pesos uruguayos, por lo cual las categorías, en su equivalente en dólares, serían: para microempresa, US\$ 224.320; para pequeña empresa, US\$ 1.121.600 y para mediana empresa, US\$ 8.412.000.

### 2.2. Caracterización de las MIPYME

Según cifras oficiales, en Uruguay hay un total de 110.818 empresas, de las cuales 91.998 (83%) son microempresas, 14.748 (13,3%) son pequeñas, 3.433 (3,1%) medianas y 639 (0,6%) grandes empresas (INE, 2009).

■ Gráfico 2 ■

**URUGUAY: EMPRESAS EXISTENTES SEGÚN TAMAÑO**  
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Uruguay en Cifras 2009.

Los principales rubros de actividad económica son el comercio (mayorista y minorista), seguido por la industria manufacturera y el transporte y almacenamiento. En cuanto a la distribución por personal ocupado (Cuadro 2), las pymes representan más del 42% del empleo en la industria manufacturera (casi 20% en la pequeña y más del 22% en la mediana empresa); las microempresas y las empresas pequeñas tienen más peso en el empleo en el comercio (37,55% y 33,6% respectivamente).

## ■ Cuadro 2 ■

**UNIDADES ECONÓMICAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD**  
(En porcentajes por sector de actividad)

Descripción por actividad	Tramo personal ocupado				Total empresas por sector actividad	Porcentaje sobre el total de empresas
	1-4	5-19	20-99	100 y más		
Explotación de minas y canteras	0,12	0,37	0,4	0,15	176	0,15
Industria manufacturera	11,89	19,81	22,7	30,65	14.853	13,4
Suministro de gas, vapor y aire acondicionado	0,1	0,14	0,1	0,3	121	0,1
Suministro de agua, alcantarillado, gestión de desechos y saneamiento	0,18	0,12	0,1	0,6	193	0,17
Comercio al por mayor y menor, reparación de motos.	37,55	33,4	26,4	15,2	40.482	36,5
Transporte y almacenamiento	13,66	11,33	9,4	8,5	14.624	13,19
Alojamiento y servicios de comida	4,32	7,81	5,8	2	5.339	4,81
Informática y comunicación	3,01	2,45	2,7	1,4	3.236	2,92
Actividades inmobiliarias	3,91	3,05	2,4	1,1	4.141	3,73
Actividades profesionales, científicas y técnicas	8,81	4,98	4,8	5	9.046	8,16
Actividades administrativas y servicios de apoyo	2,91	4,12	5,7	8,8	3.549	3,2
Enseñanza	1,82	3,17	7,7	9,1	2.474	2,23
Servicios sociales y relacionados con la salud humana	4,5	5,78	8,3	14,5	5.376	4,85
Artes, entretenimiento y recreación	2,36	1,89	2,1	1,8	2.539	2,29
Otras actividades de servicio	4,86	1,58	1,4	0,9	5.401	4,87
<b>TOTAL PORCENTAJE</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		
<b>TOTAL EMPRESAS POR TRAMO PERSONAL OCUPADO</b>	<b>91 998</b>	<b>14 748</b>	<b>3.433</b>	<b>639</b>	<b>110.818</b>	

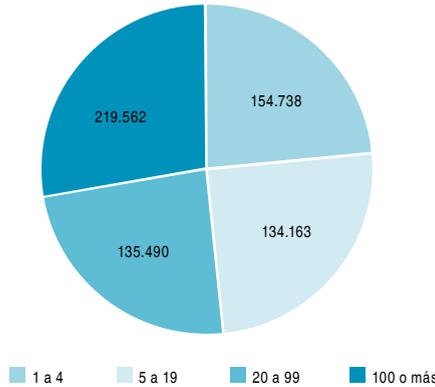
Fuente: Elaboración propia basada en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2009.

En cuanto al personal ocupado según tramo y actividad económica, de un total de 643.953 trabajadores, 24% corresponden a microempresas, 21% a pequeñas empresas, 21% a medianas y 34% a grandes empresas.

La distribución por sector de actividad del personal ocupado señala que la industria manufacturera y el comercio son los rubros principales. Respecto de la industria manufacturera, 18% de los ocupados en microempresas trabaja en el sector, 20% de los de pequeña empresa y 23% de los de mediana. En el sector comercio, 34% de las personas ocupadas en microempresas trabaja en dicho sector, 33% de los de pequeña y 24% de los de mediana.

■ Gráfico 3 ■

**PERSONAL OCUPADO POR TRAMO**  
(En número de trabajadores)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2009.

El Cuadro 3 muestra la evolución del número de empresas según su tamaño (medido en personal ocupado) entre el año 1997 y 200. En general, el porcentaje de empresas por tramo de personal ocupado se mantiene en valores similares durante el período, salvo algunas excepciones como en los años 2000 y 2003. La participación de las microempresas en el universo empresarial se mantiene en torno a 85% del, con un máximo de 90% registrado en 2003, en detrimento de las pequeñas empresas, y un mínimo de 78,3% en 2000, año en que tuvo un peso mayor la pequeña empresa, con 18,2%. La participación de de las pequeñas empresas se mantiene entre 11% y 13%, la de las medianas entre 2% y 3%, mientras que las grandes empresas tienen un peso aproximado de 0,5% en el total de empresas durante el período considerado.

## ■ Cuadro 3 ■

## ENTIDADES JURÍDICAS POR TRAMO DE PERSONAL OCUPADO, AÑOS 1997 A 2009

Año		Empresas por tramo de personal ocupado				Total
		1- 4	5 -19	20 - 99	100 y más	
1997	Nº	97.122	15.613	2.560	474	115.769
	%	83,9	13,5	2,2	0,4	100
2000	Nº	81.390	18.930	3.010	527	103.907
	%	78,3	18,2	2,8	0,7	100
2003	Nº	129.074	11.663	2.298	427	143.462
	%	90	8,1	1,6	0,3	100
2004	Nº	110.214	12.409	2.490	463	125.577
	%	87,7	9,8	2	0,5	100
2005	Nº	94.452	12.873	2.888	523	110.716
	%	85,3	11,6	2,6	0,5	100
2006		1-4	5-19	20-99	100 y más	
	Nº	100.771	13.798	3.046	581	117.996
	%	85,4	11,7	2,5	0,4	100
2007	Nº	102.116	14.518	3.325	617	120.576
	%	84,7	12	2,7	0,6	100
2008	Nº	95.412	15.407	3.393	609	114.551
	%	83,3	13,4	2,9	0,4	100
2009	Nº	91.998	14.748	3.433	639	110.818
	%	83	13,3	3,1	0,6	100

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico y Uruguay en Cifras, Instituto Nacional de Estadística (INE), 2009.

En este punto, cabe hacer notar que el comportamiento de las principales variables de la economía uruguaya en el último período afecta de manera directa el desempeño de las MIPYME. En efecto, en Uruguay, en 1998 comenzó un período de recesión, que tuvo su punto más alto en la crisis de 2002, fuertemente influenciada por las crisis de Argentina y Brasil, lo que provocó una brusca caída del producto interno bruto (PIB) y un alto porcentaje de desempleados. A partir de 2005 se empezaron a ver señales de recuperación, un aumento constante del PIB y un descenso de la tasa de desempleo; las previsiones para el 2010 señalaban recuperación de los niveles de crecimiento y una baja en la tasa de desempleo.

## ■ Cuadro 4 ■

**PBI Y TASA DE DESEMPLEO, EVOLUCIÓN EN EL PERÍODO 2002-2010**

Variables	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Producto Bruto Interno (variación real anual en %)	-11	2,2	12,3	6,3	5,5	7,5	8,5	2,9	8,5
Producto Bruto Interno (en millones de dólares)	12.274	11.187	13.216	16.400	18.900	24.108	31.235	31.781	40.000
Tasa de Desempleo (población urbana, en %)	17	16,9	13,1	12	10,5	9,2	7,6	7,3	3,5

**Fuente:** Instituto de Economía, Tendencias y perspectivas de la economía uruguaya.

**Nota:** Valores proyectados.

Otro aspecto a considerar es la informalidad en la economía. Al examinar la evolución de ocupados no registrados en la seguridad social, sobre el total de ocupados, medidos por la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE), la tendencia histórica en el período 1991-2005 estuvo aproximadamente en 37% (Scarone, 2009). Llegó a un máximo en 2004, cuando superó el 40% de los ocupados; en 2008 se redujo a 33% del total de ocupados, lo cual muestra una fuerte relación entre crisis económica e informalidad.

El Cuadro 5 permite visualizar la informalidad según el tamaño de las unidades económicas mostrando que a menor tamaño de éstas, mayor es la tasa de no registro de sus trabajadores en la seguridad social; el porcentaje más alto está en las unidades unipersonales (73,1%), es decir que se trata de personas que laboran y no han regularizado su situación como trabajadores en la seguridad social.

## ■ Cuadro 5 ■

**PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PRIVADO NO REGISTRADO EN LA SEGURIDAD SOCIAL, SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA**

Tamaño de la empresa (en personal ocupado)	Porcentaje de no registrados en la seguridad social
TOTAL	41,2
1 (unipersonal)	73,1
2 a 4	48,4
5 a 9	28,0
10 a 49	14,5
50 y más	5,2

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Nacional de Hogares, citado en Scarone, 2009.

A los efectos de contar con una caracterización de las MIPYME, se presentan los datos de la primera encuesta nacional realizada en el año 2008 (DINAPYME, 2009). En ésta se consideró información cuantitativa y algunos aspectos relevantes de las MIPYME, tales como su incidencia regional, rubros de actividad, género y edad de los empresarios, tamaño y personal ocupado, mercados y acceso a financiamiento, así como limitaciones para su desarrollo.

A continuación, se detallan brevemente algunos de los principales elementos que caracterizan a las MIPYME en el Uruguay, sobre la base de esa encuesta.

- a) Tamaño de las MIPYME. Los valores de la encuesta están en línea con los manejados por el INE. En 2008, el 83% de las empresas del segmento ocupaba hasta 4 personas, correspondiendo al tramo microempresas, 14% al tramo de pequeñas empresas y sólo 3% a medianas empresas.

En todos los rubros de actividad predominan las microempresas; las medianas empresas tienen un peso significativo en la enseñanza (11%) y en la industria manufacturera (6, 5%). Las pequeñas, en tanto, tienen incidencia en la industria manufacturera (27%), enseñanza (23%) y hoteles y restaurantes (20%).

En relación al tamaño de la empresa por la suma de sus activos, la mitad de las firmas (51%) tiene activos por un valor no superior a 20.000 dólares; las empresas que tienen activos por valor de hasta 50.000 dólares representan el 63% del total, lo cual correspondería con la participación de las MIPYME.

Con respecto a las ventas, algo más de la mitad de las MIPYME facturaba hasta 50.000 dólares anuales, 22% lo hacía por menos de 10.000 dólares anuales, 15% entre 50.000 y 500.000 dólares y solamente 3% superaba los 500.000 dólares anuales de facturación. Las empresas que presentan mayores ventas son exportadoras; cerca de 15% de éstas factura por sobre los 250.000 dólares anuales.

- b) Regiones. Montevideo concentra mayor porcentaje de MIPYME que el peso relativo de la ciudad en términos de la población del país; las regiones con menor peso poblacional presentan también una menor presencia relativa de estas empresas en la actividad. De ello se deduce que una mayor concentración de población produce más oportunidades, mercado y condiciones para la actividad empresarial de las MIPYME.

En cuanto a la presencia de los distintos tamaños de empresas según áreas geográficas, no existen diferencias significativas entre las regiones del país: tanto en Montevideo como en el interior, el 83,2% de las empresas tiene hasta 4 ocupados, mientras que las firmas que tienen entre 5 y 19 ocupados, representan el 13,3% del total de empresas en Montevideo y 14,8% del total en el interior. En la capital, la participación relativa de las empresas medianas (de 20 a 99 ocupados) representa 3,5% del total mientras que en el interior, ésta es de 2%.

### ■ Cuadro 6 ■

#### PARTICIPACION DE EMPRESAS Y DE POBLACION POR REGIONES

(En porcentajes sobre el total)

Regiones del universo estudiado (según ciudades consideradas)	Porcentaje de empresas	Porcentaje de población
Montevideo	75,4	61,5
Litoral sur (Mercedes, Fray Bentos)	1,8	3,2
Este (Maldonado, San Carlos, Rocha)	4,7	5,1
Sur (Colonia, Carmelo, San José, Canelones)	4,1	4,6
Litoral norte (Salto, Paysandú, Artigas)	5,7	10,4
Resto interior (Rivera, Tacuarembó, Melo, Treinta y Tres, Minas, Florida, Durazno, Trinidad)	8,4	15,3
<b>Total universo</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), Encuesta Nacional a MIPYME Industriales y de Servicios, 2008.

- c) Rubros de actividad. El rubro<sup>100</sup> que tiene mayor peso en las MIPYME es el de actividades y servicios empresariales<sup>101</sup> que representa 27% del total, seguido por transporte, almacenamiento y comunicaciones (25%). Las actividades de servicios y la industria manufacturera representan cerca del 20% mientras que hoteles y restaurantes representan cerca de 6% y enseñanza el 4%.

Estos porcentajes se mantienen en las regiones, con algunas diferencias en determinados rubros de actividad. En Montevideo y la región sur las actividades manufactureras son más importantes que en relación al promedio del país.

<sup>100</sup> No se consideran los comercios y empresas agropecuarias.

<sup>101</sup> Se trata de alquiler de maquinaria y equipo y de enseres personales y domésticos, informática y actividades conexas, investigación y desarrollo, servicios (jurídicos, contables, de arquitectura e ingeniería, publicidad, etc.) prestados a empresas.

- d) Las mujeres y el tema de género en las MIPYME. El 31,5% de este tipo de empresas está dirigido o es propiedad de mujeres. Los rubros que se destacan por tener una participación de mujeres empresarias superior al promedio son enseñanza y transporte, y almacenamiento y comunicaciones. En cuanto a la distribución según regiones, el sur, este y litoral norte presentan un mayor porcentaje de empresarias que el resto del país.
- e) Edad. Más de la mitad de los empresarios tiene entre 30 y 59 años; los jóvenes menores de 30 años al frente de las MIPYME tienen escaso peso ya que son menos del 11%. Los rubros que más cuentan con empresarios jóvenes son actividades y servicios empresariales, enseñanza y hoteles y restaurantes.
- f) Naturaleza jurídica. El 51% de las MIPYME son unipersonales, 21% corresponde a sociedades de responsabilidad limitada y 14% a sociedades anónimas. En cuanto a la naturaleza jurídica por número de empleados, se puede decir que las microempresas adoptan la forma unipersonal, mientras que las empresas pequeñas asumen mayoritariamente la forma de responsabilidad limitada y la sociedad anónima es la forma predominante en las empresas medianas.

■ Cuadro 7 ■

**NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MIPYME, POR RUBROS**

Naturaleza Jurídica	Porcentaje por rubros						
	Industria manufacturera	Hoteles y restaurantes	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Actividades y servicios empresariales	Enseñanza	Otras actividades y servicios	Total
Unipersonal	40,1	58,5	44,9	53,4	64,1	62,2	51,3
Monotributo	3,5	0,1	0,1	4,2	3	2,3	2,4
Sociedad de hecho	4,4	4,8	1,1	2,6	12,8	6,3	3,8
Sociedad de responsabilidad limitada	20,9	16,9	33,1	18,4	8,8	15,1	21,3
Sociedad anónima	20,1	11,2	16,9	14,7	1,1	7,2	14
Cooperativa	1,0	0	0,2	0,2	0,9	0,4	0,4
Ninguna (informal)	9,9	8,5	3,7	6,6	9,4	6,5	6,7
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), Encuesta Nacional a MIPYME Industriales y de Servicios, 2008.

- g) Mercados. El 80% de las MIPYME tiene como clientes a consumidores finales y para 64% de ellas el consumidor final representa más del 50% de las ventas.

El 75% de las empresas vende en la ciudad donde se localiza y ese mercado representa más de la mitad de las ventas para 53% de las MIPYME. El barrio es el mercado más inmediato para 35% de las MIPYME y representa más de la mitad de las ventas para 22% de las mismas.

Otros destinos geográficos que se destacan son las ventas al resto del país, excluyendo al departamento donde se ubica la empresa; en esta situación se reporta el 31% de las empresas, aunque solamente para 4% de ellas esto representa más de 50% de sus ventas.

La participación de las MIPYME en las exportaciones es baja ya que sólo 5,4% exporta. Este desempeño varía según el tamaño de cada segmento pues mientras menos del 5% de las microempresas exportan, aproximadamente el 8% de las pequeñas vende al exterior y en las medianas esta participación es de 16%.

- h) Financiamiento y uso de servicios bancarios. Alrededor del 86% de las MIPYME se financia principalmente con la reinversión de utilidades. En cuanto al uso del crédito bancario, 96% declara que no lo utiliza esta fuente. El nivel de bancarización es bajo.
- i) Empleo y calificación de los recursos humanos. La estructura del empleo en las MIPYME se compone de 65% de mano de obra asalariada, 28% de propietarios o socios que trabajan, y el resto es trabajo familiar remunerado (4%) y no remunerado (2%). Cuanto mayor es el tamaño de las empresas, más predominante es el peso del empleo asalariado (76% en las pequeñas empresas y 90% en las medianas), con menor peso de los socios y propietarios que trabajan y una reducción—casi total en el caso de las medianas empresas—del empleo familiar.

En cuanto a las tareas que realizan, la encuesta distingue entre personal técnico/profesional (26%), administrativo (18%) y operativo (56%), manteniéndose valores similares para empresas pequeñas y medianas, y sin demasiadas diferencias entre las regiones. En lo relativo a la calificación de los recursos humanos según sector de actividad, hay porcentajes entre 70% y 94% de personal calificado, siendo el de la enseñanza el sector con mayor calificación; y restaurantes y hoteles tienen el menor de personal calificado.

- j) Asociatividad y redes de empresas. Un 76% de las MIPYME no realiza acciones conjuntas de ningún tipo. El resto lo hace en ámbitos

vinculados principalmente a servicios empresariales comunes y a redes de información compartidas. En particular, 47% de las empresas medianas manifiesta realizar acciones conjuntas, sobre todo en la compra de materias primas. Si bien las prácticas de cooperación, redes y emprendimientos conjuntos son escasas, quienes las ejecutan tienen una evaluación positiva de dichas acciones.

Más de la cuarta parte (27%) de las MIPYME pertenece a alguna asociación o gremio empresarial; se constata que a mayor tamaño de empresa corresponde un mayor porcentaje de empresas asociadas (Cuadro 8).

■ Cuadro 8 ■

**ASOCIACIÓN A ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES EMPRESARIALES, POR TRAMO DE PERSONAL OCUPADO**

¿Es miembro de asociación o gremial?	Porcentaje de tramos de empleo		
	Micro	Pequeña	Mediana
SÍ	23,2	39,6	61,1
NO	76,8	60,4	38,9
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), Encuesta Nacional a MIPYME Industriales y de Servicios, 2008.

En cuanto a vínculos económicos territoriales y cadenas productivas, se constata una gran dependencia de las MIPYME del interior para la provisión de insumos y materias primas provenientes de Montevideo, mientras que la capital no constituye un mercado para ellas. Esto no solo las restringe a actuar en el mercado local y regional, sino que también debilita la posibilidad de conformar cadenas de proveedores.

- k) Capacitación y asistencia técnica. En las microempresas existe un porcentaje mayor de empresarios educación primaria y primaria incompleta que en las empresas más grandes; lo opuesto ocurre con los empresarios que alcanzan el nivel correspondiente a bachillerato. Es decir, a mayor tamaño de las empresas, el empresario muestra un nivel educativo más alto, en particular en educación terciaria.

Más de un tercio (35%) de las empresas manifiesta haber participado en actividades de capacitación. Se observa también una relación similar a la anterior: a mayor tamaño de las empresas, mayor es la participación en actividades de capacitación. Para el 65% de las empresas que no realiza actividades de capacitación, los principales motivos están relacionados con que las consideran “un gasto innecesario” y que “no tienen tiempo”.

El 29% de las MIPYME indica recibir asistencia técnica; sólo una cuarta parte de las microempresas contrata asistencia técnica, 44% de las pequeñas y 64% de las medianas. En general las empresas que no contratan asistencia técnica “no la encuentran útil”.

- l) Principales limitaciones de las MIPYME. Los obstáculos más importantes para su desenvolvimiento están relacionados con el tamaño del mercado local que es pequeño (24,5%), la carga impositiva (17,6%), la falta de capital (16,3%) y los altos costos (10,3%).

Finalmente, un punto vinculado a la inversión de las pymes tiene que ver con la participación en proyectos de inversión que reciben beneficios fiscales. El porcentaje más alto se registró en 2010: el 69,6% del total de empresas que presentó un pedido, recibió exoneraciones, por un monto de 389,9 millones de dólares. Dichos beneficios, aprobados por la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP), favorecieron a 577 emprendimientos de pymes sobre un total de 829 iniciativas<sup>102</sup>. El 32,8% de esas inversiones fue para pymes industriales, seguido por turismo (30%), servicios (15%), comercio (11,5%) y agro (10,7%).

### 2.3. Situación actual de las MIPYME

Al año 2010, el principal factor de crecimiento de la economía uruguaya continuó siendo la demanda interna, impulsada por el gasto en consumo final privado; también se destaca el dinamismo del sector exportador. En ese desempeño positivo sobresalen los rubros de comercio, restaurantes y hoteles, y transporte y comunicaciones.

Según revela la Encuesta de Actividad de Comercio y Servicios (Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, 2011), en 2010, el crédito de consumo continuó mostrando un fuerte crecimiento, impulsando el aumento del consumo privado, junto con el alza del ingreso medio de los hogares de casi 12% respecto al año anterior. El estímulo al consumo mediante promociones de compras con tarjeta de crédito afectó a las empresas más pequeñas, que registran menores volúmenes de venta.

Esa encuesta señala que las exportaciones crecieron 23% y las importaciones 33% en 2010. Brasil es el principal mercado de destino de las exportaciones, seguido por el de Argentina; se registró un gran crecimiento del mercado ruso y del chino. La mayoría de las importaciones proviene de Brasil, seguida de las de Argentina.

<sup>102</sup> Fuente: Unidad de Apoyo al Sector Privado (UNASEP), citado por diario El País, 22 de enero de 2011.

Si bien las expectativas de los consultados fueron positivas, debido al buen desempeño de las variables económicas, se pudieron constatar algunos factores que pueden influir de manera negativa, como el aumento de precios en el último trimestre, los costos de las tarifas públicas y la presión tributaria, y los ajustes en las remuneraciones por encima del crecimiento del PIB.

La generación de programas específicos de fomento y desarrollo, ligados a aspectos claves como la asistencia financiera y técnica permiten apreciar un marco de apoyo gubernamental. A pesar de ello, algunos actores señalan áreas vinculadas con la tributación y el acceso al financiamiento que no van en la misma dirección. Por ejemplo, se indica que la mayoría de los beneficios fiscales son utilizados por las medianas y grandes empresas. Las micro y pequeñas empresas cuentan con una facilitación al poder tributar un impuesto al valor agregado (IVA) mínimo<sup>103</sup>.

El esquema tributario opera además como una limitación adicional ya que es marco de referencia para el sector financiero, que apoya su análisis en parámetros que pueden distar de la realidad de la empresa. Como solución o paliativo a este problema, se apuesta al desarrollo de las microfinanzas; si bien estos instrumentos son aún incipientes, pueden brindar alternativas financieras más favorables para el micro y pequeño empresario que el crédito de consumo de otras fuentes.

Las encuestas consultadas también señalan como dificultades para el desarrollo de las MIPYME, la falta de mano de obra calificada, la regulación de mercado y leyes laborales, la competencia desleal y tasas impositivas, así como la falta de profesionalización de sus directivos. Estas empresas, en general, carecen de conocimientos en gestión y no cuentan con buenos niveles de formación empresarial. El acceso a información es una de las brechas entre el pequeño y el gran empresario. Esto hace que las empresas más grandes tengan acceso a los programas de apoyo mientras las pequeñas muchas veces los desconocen o no tienen gente ni capacidades para presentarse.

Entre las fortalezas y oportunidades de las MIPYME, en las encuestas se destaca una mayor propensión al cambio para mejorar el desempeño lo cual puede ser un factor importante para un salto en su competitividad. Anteriormente el foco de estas empresas estaba concentrado en el aumento de la facturación, pero en el último tiempo parece constatar un mayor interés en la implementación de modificaciones que mejoren la rentabilidad. Esto

<sup>103</sup> Las micro y pequeñas empresas pueden pagar el 25% del IVA el primer año, 50% el segundo y 100% a partir del tercer año. Éstas no deben superar una facturación anual de 300.000 unidades indexadas (equivalente a unos 52.000 pesos mensuales). Este límite no incentiva el crecimiento de las empresas comerciales e industriales ya que si pasan a una facturación superior, el salto al siguiente escalón impositivo pondría en riesgo su viabilidad.

implica realizar cambios en la organización y en la producción, y según los tamaños de empresa, profesionalizar la gestión en busca de mayor eficiencia en los procesos y ampliar los mercados.

También se destaca el aumento en la oferta de programas de apoyo para la innovación y la capacitación de la pequeña y mediana empresa, en particular aquella vinculada con internacionalización, acceso a la información, promoción de *cluster* y asociatividad.

La favorable situación de la economía uruguaya ha generado un clima propicio para trabajar sobre aspectos más estructurales del fomento a las MIPYME, en función del dinamismo que este tipo de empresas demuestra atravesar en esta coyuntura de crecimiento; para ello es importante elaborar una estrategia clara de desarrollo sostenible de las MIPYME que vaya más allá de la perspectiva macroeconómica.

### 3. Evolución de las políticas de desarrollo productivo y empresarial

Los referentes consultados para realizar esta investigación señalan que, en la última década, el fomento al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas es un tema instalado en la agenda de las políticas públicas de Uruguay. Ello puede verificarse observando la multiplicidad de programas e instrumentos surgidos en los últimos años, tanto desde el ámbito público como también desde las organizaciones empresariales y organismos internacionales

Sin embargo, la mayoría de los entrevistados no logra visualizar una estrategia global clara de apoyo a las MIPYME. Algunos advierten que no existe una ley ni una política microeconómica orientada específicamente al fomento de este tipo de empresas en el marco del desarrollo productivo del país.

Uruguay ha tenido un desarrollo tardío de programas de fomento a las MIPYME. La cooperación internacional contribuyó a que se dieran los primeros pasos, a fines de la década de los setenta y a principios de los años ochenta, mediante planes de desarrollo de productores, fondos para pequeños proyectos y gestión de emprendimientos productivos. Estos programas contaron con el apoyo de instituciones como Inter-American Foundation, la cooperación alemana (GTZ) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otras. Sus contrapartes locales fueron organizaciones no gubernamentales (ONG) como FUNDASOL, el Instituto de Promoción Económica Social del Uruguay (IPRU), la Federación de Cooperativas de Producción, y otras.

Al momento de la restauración democrática, en 1985, no existían marcos institucionales para la promoción de las MIPYME. En la década de los noventa, cuando se empieza a retirar la cooperación internacional, el desafío para las ONG y los programas existentes fue el de la sustentabilidad económica. En 1990 se creó la Dirección Nacional de Artesanía, Pequeña y Mediana Empresa (DINAPYME) en el ámbito del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), como unidad ejecutora encargada de coordinar acciones en favor de las micro, pequeñas y medianas empresas. Otro hito importante fue la creación de la Unidad Pymes en la Intendencia de Montevideo, incluyendo esta temática también en la agenda municipal.

A pesar de estos avances en materia de programas e instituciones en la primera parte de la década de los noventa, los actores visualizaban una actuación descoordinada y aislada, con dificultades para llegar a los empresarios-objetivo, sobre todo en el interior del país, y que partía de diagnósticos que no siempre reflejaban la problemática de las MIPYME.

Los referentes consultados, indican que se han producido cambios durante la gestión del presidente Tabaré Vazquez (2005-2009) así como en el gobierno actual, que muestran avances para identificar las demandas existentes y las brechas de implementación, junto con una mayor preocupación para evitar la superposición de esfuerzos, al tiempo que se manifiesta una receptividad mayor y una alineación del sector público sobre los temas que preocupan a las MIPYME.

Se ha verificado un proceso de sensibilización entre los distintos actores, a partir de la ejecución de iniciativas y programas; sin embargo, la mayoría de los entrevistados expresa que la estrategia de desarrollo orientada a las MIPYME se plantea desde lo discursivo o de lo políticamente correcto, sin generar espacios efectivos de coordinación o un marco para la institucionalización de las políticas que actúe de forma más permanente.

También se advierte un cambio reciente que va desde la implementación instrumentos y programas para superar el impacto negativo de la crisis (por ejemplo, fortaleciendo a las MIPYME como una forma de apoyo a los desempleados) a concebir estrategias basadas en el crecimiento, la formalización y la introducción de mejoras en la gestión profesional de este tipo de empresas.

La fundamentación del presupuesto nacional para el período 2010-2014, considera el tema del desarrollo productivo como un área programática, planteando una estrategia para fortalecer la base productiva de bienes y servicios, combinando políticas transversales y sectoriales, la promoción de cadenas de valor intensivas en innovación, con impacto en el empleo y el desarrollo local. Para ello, se destaca el papel que deben jugar los ministerios

sectoriales como el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), junto al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el área de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y ciertos programas de la Presidencia de la República, para llevar adelante políticas transversales para el fortalecimiento de la estructura productiva.

Entre las políticas de especialización productiva de corte sectorial en cadenas de valor consideradas motores del crecimiento, por su impacto en el empleo y el desarrollo local, se destaca la producción familiar agropecuaria y las pequeñas y medianas empresas, siendo el único punto de la ley de presupuesto en que se explicita la intención política de trabajar con las MIPYME.

Algunos de los entrevistados para la preparación de este trabajo, señalaron la falta de una institución que elabore y coordine la ejecución de políticas para el sector productivo. Ese era el propósito de la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE)<sup>104</sup>, cuya instalación no ha prosperado, a pesar de la ley aprobada para su creación<sup>105</sup>, debido en gran medida, a que no todos los actores ven claro su cometido, temiendo una superposición con otros programas u organismos existentes, o la falta de coincidencias desde el punto de vista político para el impulso a su conformación.

En la actualidad, se ha fortalecido el rol de DINAPYME, sobre todo en la coordinación de programas y políticas, buscando en alguna medida jerarquizar su estructura y dotación de recursos para llevar adelante sus actividades. La institución se ha ido posicionando como un actor relevante para el segmento de las pequeñas y medianas empresas, asumiendo algunos de los objetivos definidos para la agencia (ANDE), especialmente en materia de articulación de programas y fomento, planteando una nueva modalidad de relación con los gobiernos departamentales y las instituciones de apoyo a MIPYME, lo cual será abordado más en detalle en el capítulo siguiente.

Otra instancia que puede asumir mayor liderazgo en el desarrollo de estrategias comunes para el fomento de las MIPYME es el gabinete productivo, concebido como un espacio de articulación de políticas que integran los ministerios vinculados al desarrollo de la producción<sup>106</sup>. Algunos

<sup>104</sup> La finalidad de esta nueva institucionalidad, constituida como una persona pública no estatal, era la de contribuir al desarrollo económico productivo en forma sustentable, con equidad social y equilibrio ambiental y territorial, planteándose como principal objetivo la generación de programas e instrumentos de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

<sup>105</sup> Ley 18.602 del 21/09/2009.

<sup>106</sup> Se trata de los ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca; Turismo; Economía y Finanzas; Industria, Energía y Minería; Trabajo y Seguridad Social y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

entrevistados señalan que se debería avanzar en aspectos operativos que posibiliten una mayor coordinación, para lo cual sería importante generar consenso sobre la estrategia a seguir.

Por último, se destaca la importancia de la articulación entre el ámbito público y el privado en el diseño de políticas y líneas estratégicas para el sector productivo como una forma de brindar un mayor protagonismo al sector privado en la toma de decisiones, más allá de la función de representación que hacen los empresarios. Sin embargo, no hay coincidencia respecto al tipo de espacio que se debe generar y si se debe formalizar (por ejemplo, mediante la creación de un consejo o comité). Los Consejos Sectoriales impulsados por el MIEM en el primer semestre de 2011, tienen un carácter tripartito entre Estado, trabajadores y empresas pueden ser un caso a considerar. Éstos enfocan su acción para avanzar hacia la integración de las MIPYME a cadenas productivas, implementar las líneas estratégicas desarrolladas por los consejos con la incorporación de una perspectiva territorial.

#### 4. Institucionalidad y sistema de fomento a las MIPYME

En este capítulo se describen las instituciones de apoyo a las MIPYME que actúan en el ámbito nacional. Para complementar este mapeo institucional, en el Anexo 1 se pasa revista a la oferta de fomento a este tipo de empresas desde los territorios o departamentos.

En el ámbito nacional actúan distintos tipos de instituciones, entre las cuales se distinguen las siguientes.

- Instituciones de gobierno: en particular, aquéllas que dependen de la administración central y ministerios vinculados a aspectos productivos y de desarrollo empresarial (exceptuando los del ámbito rural, como es el caso del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca).
- Instituciones de carácter público no estatal: entidades con personería jurídica que se rigen por el derecho público y atienden asuntos de interés público aunque también pueden abordar temas de otro ámbito. Tal es el caso de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), el Instituto Nacional de Calidad (INACAL), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y el Instituto de Promoción de Exportaciones Uruguay XXI. Muchas veces estas instituciones están relacionadas con algunos ministerios sectoriales.

- Cámaras, asociaciones y gremiales empresariales: organizaciones que representan a los principales sectores productivos (industria, comercio y servicios) y gremios, como la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS), la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI), la Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa (ANMYPE), la Confederación Empresarial del Uruguay (CEDU), el Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU) y la Unión de Exportadores del Uruguay (UEU).
- Organismos no gubernamentales y otros: entidades que se vinculan con las MIPYME ya sea brindando servicios de extensión empresarial, financieros o de comercialización, los cuales tienen incidencia en la generación o ejecución de programas y políticas para este tipo de empresas, como es el caso del Instituto de Promoción Económico y Social del Uruguay (IPRU), FUNDASOL, Kolping, República Microfinanzas (RMSA), entre otros.
- Organismos internacionales: aquellos que desarrollan y apoyan el diseño y la ejecución de programas vinculados con el desarrollo productivo y las MIPYME, como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la delegación de la Unión Europea y el Programa de Articulación de Redes Temáticas y Territoriales para el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ART-PNUD).

En el ámbito local deben considerarse los organismos que llevan adelante iniciativas en los diferentes departamentos del país o que sirven de medio para adaptar y aplicar los programas nacionales e internacionales a las realidades locales (véase anexo 1). Es el caso de las direcciones de desarrollo de los gobiernos departamentales y de las agencias de desarrollo, de carácter público-privado, que existen en algunos departamentos. A ellos se agregan las asociaciones y centros comerciales locales que, si bien en algunos lugares funcionan con un perfil más bien gremial, en otros han jugado un papel importante en la implementación de programas y servicios de apoyo a MIPYME.

El cuadro 9 brinda una lista de las instituciones más relevantes de apoyo a las MIPYME, las cuáles serán analizadas en esta sección, considerando, entre otros aspectos, sus características organizacionales, el tipo de intervención que realizan, su financiamiento, antigüedad y nivel de coordinación con otras entidades. En los casos en los cuales fue posible obtener información, se incluyen datos de presupuesto y personal.

## ■ Cuadro 9 ■

**INSTITUCIONALIDAD FOMENTO AL DESARROLLO PRODUCTIVO Y LAS MIPYME**

GOBIERNO	Dirección Nacional de Artesanías, Micro, Pequeña y Mediana Empresa (DINAPYME) – Ministerio de Industria, Energía y Minería Dirección Nacional de Economía Social (DNES), Ministerio de Desarrollo Social Dirección Nacional de Empleo (DINAE), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Área de Políticas Territoriales (OPP – APT)
INSTITUCIONES DE CARÁCTER PÚBLICO NO ESTATAL	Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) Instituto de Promoción de Exportaciones Uruguay XXI Instituto Nacional de Calidad (INACAL) Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU).
CÁMARAS, ASOCIACIONES Y GREMIALES EMPRESARIALES	Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa (ANMYPE) Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS) Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU) Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) Confederación Empresarial del Uruguay (CEDU)
ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES Y OTROS	Endeavor FUNDASOL Instituto de Promoción Económico y Social del Uruguay (IPRU) Kolping República Microfinanzas S.A. (RMSA)
ORGANISMOS INTERNACIONALES	Banco Interamericano de Desarrollo – Fondo Multilateral de Inversiones (BID-FOMIN) Delegación de la Unión Europea Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Articulación de Redes Temáticas y Territoriales para el Desarrollo Humano (ART-PNUD) Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

Fuente: Elaboración propia.

## 4.1. Las instituciones de gobierno

Éstas corresponden a las direcciones o divisiones de la órbita gubernamental, en particular aquellas dependientes de ministerios o reparticiones del Estado de rango ministerial, que tienen mayor incidencia en el diseño de políticas y programas vinculados al fomento productivo y el desarrollo empresarial.

DINAPYME se destaca como unidad ejecutora responsable de diseñar y gestionar los programas de apoyo a las empresas de menor tamaño; no siempre ha tenido el posicionamiento jerárquico o los recursos suficientes para cumplir plenamente con esos propósitos.

También existen otras áreas y ministerios que han implementado programas de apoyo a este tipo de empresas. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de iniciativas como el programa Uruguay Rural, fomenta el desarrollo de emprendimientos ámbitos rurales y pequeñas

localidades. Es uno de los ministerios que integra el Gabinete Productivo, que es una instancia que puede resultar clave en el diseño de políticas y programas para el desarrollo productivo, en general, y para las MIPYME, en particular. Cuenta con una Dirección de Desarrollo Rural, para la cual la actual ley de presupuesto asigna partidas para programas y proyectos, como “Desarrollo rural sustentable y empleo en cadenas de valor” y “Fortalecimiento, competitividad y desarrollo rural sostenible”, junto con la creación de un Fondo de Desarrollo Rural.

Otros ministerios ligados, directa o indirectamente, a los temas productivos son los de Educación y Cultura, que ha desarrollado iniciativas como el Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT), y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que también ofrece instrumentos para el desarrollo comercial de las empresas uruguayas en el exterior.

### **Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME)**

Esta dirección fue creada por ley de presupuesto en diciembre de 1990, como unidad ejecutora del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), y está encargada de coordinar acciones en favor de las artesanías y las micro, pequeñas y medianas empresas, en el marco de las políticas definidas por el gobierno.

Está estructurada en dos divisiones: la de artesanías y la de empresas. La primera cuenta con servicios de estudios y análisis de instrumentos de apoyo al sector artesanal; un registro de artesanos, asociaciones e instituciones que trabajan con este segmento; promueve la participación de artesanos en actividades de capacitación y programas de mejora de la calidad del producto artesanal y apoya la comercialización, en ferias nacionales e internacionales y las mejoras de los locales de venta.

La división Empresas realiza, entre otras funciones, la evaluación de proyectos de inversión, sensibilización y capacitación; lleva adelante el programa Creación, Asistencia Técnica y Redes para la Profesionalización Empresarial (CARPE) orientado a emprendedores, MIPYME industriales y de servicios y redes empresariales; el programa Consorcios de Exportación; el programa Nacional de Capacitación Pyme y el Certificado Pyme, que acredita la condición de micro, pequeña o mediana según los tamaños de la empresa. El organigrama de la DINAPYME se muestra en el Gráfico 4.

## ■ Gráfico 4 ■



Fuente: [www.DINAPYME.gub.uy](http://www.DINAPYME.gub.uy).

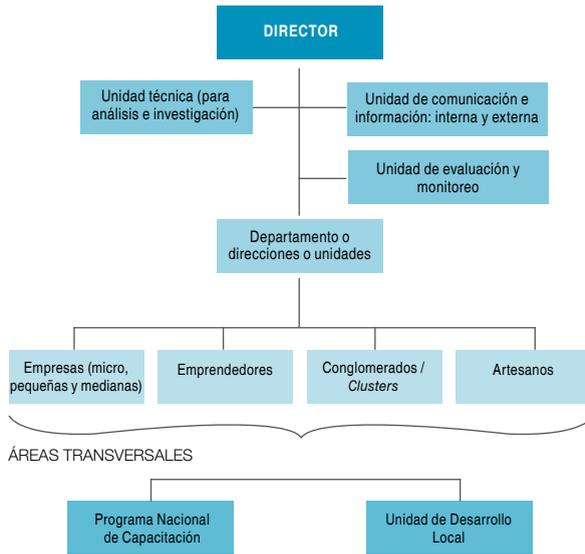
En período de gobierno actual, el director de DINAPYME ha planteado una reorganización de la entidad, con miras a segmentar sus servicios y mejorar su articulación con otros instrumentos.

El trabajo con los emprendedores será uno de los ejes. En cuanto a la segmentación de los instrumentos, si bien se considera importante tener un abordaje integral, se propone también trabajar con instrumentos específicos para los distintos tamaños de empresas; por ejemplo, la acción de internacionalización de productos está destinada a las firmas medianas; la gestión de planes de negocios para microempresas y el acortamiento de la brecha tecnológica para las empresas pequeñas.

En el primer semestre de 2011, DINAPYME se encuentra en la fase de generar un nuevo organigrama, que responda a las funciones y a la segmentación de instrumentos (Gráfico 5). La dirección seguirá trabajando de forma transversal el Plan Nacional de Capacitación y con una nueva unidad de Desarrollo Local, también apunta a acercar los diversos programas a los territorios.

■ Gráfico 5 ■

**NUEVO ORGANIGRAMA PROPUESTO PARA LA DINAPYME**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas realizadas.

La gestión actual ha impulsado el Programa de Compras Públicas para el Desarrollo, que otorga una ventaja de precio a las MIPYME en las licitaciones públicas. También se buscará planificar las compras estatales y permitir entregas espaciadas de las mercaderías, de modo de ajustar este mecanismo a la capacidad de producción de las empresas de menor tamaño.

Otra línea importante de trabajo es el apoyo y fortalecimiento de las instituciones y gremiales empresariales que trabajan con las MIPYME en todo el país. En tal sentido, está en proceso de conformación la Comisión Honoraria para el Desarrollo de la Artesanía, Micro, Pequeña y Mediana Empresa, integrada por representantes públicos y privados, que tendrá funciones asesoras de DINAPYME.

El presupuesto anual de la DINAPYME es de 80 millones de pesos (unos 4 millones de dólares) actualmente, casi el doble del disponible en el gobierno anterior; actualmente cuenta con 40 funcionarios.

En la ley de presupuesto para el período 2010-2014 se establecen partidas anuales a partir de 2011 y 2012, para actividades como fortalecimiento de la organización, mejora de productos y productividad del sector artesanal,

fomento y apoyo al emprendimiento, internacionalización de pymes, programa de desarrollo local, asistencia técnica para mejorar la competitividad de las micro y pequeñas empresas (mype), evaluación y monitoreo de impactos de políticas, entre otras.

### **Dirección Nacional de Economía Social**

La Dirección Nacional de Economía Social se ubica dentro de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Esta dirección trabaja con emprendimientos productivos, especialmente a través de su división de Desarrollo Local, cuyo objetivo es la promoción de la cultura emprendedora como estrategia de generación de alternativas de trabajo para la población, en particular aquella en situación de pobreza.

Mediante una convocatoria pública para la presentación de proyectos, la dirección entrega un apoyo económico inicial para las iniciativas seleccionadas, que implica seguimiento y capacitación para el fortalecimiento de la gestión, e integración a redes locales.

Si bien el MIDES opera desde una óptica social, se asigna importancia al trabajo con este ministerio, ya que una vez que se genera un emprendimiento, se lo puede apoyar en forma complementaria con subsidio y/o capital semilla para su formalización y la creación de una micro o pequeña empresa.

En la ley de presupuesto 2010-2014 existe una partida denominada “Iniciativas socio-laborales, apoyo a emprendimientos productivos”, por un monto de 298 millones de pesos (aproximadamente 15 millones de dólares) para ese período.

### **Dirección Nacional de Empleo**

La Dirección Nacional de Empleo es una unidad ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, creada en 1992. Sus objetivos son la promoción de la inserción y reinserción laboral de los trabajadores desempleados, el impulso a la creación de nuevos puestos de trabajo, incentivando también la formalización de la economía y el apoyo a la dinamización de los mercados de trabajo locales.

Cuenta con un área de Emprendimientos Productivos, orientada a la promoción y el apoyo al desarrollo de unidades productivas, en particular aquellas de tamaño pequeño y mediano, incluyendo las provenientes de la economía social, empresas recuperadas y en proceso de reconversión.

## Oficina de Planeamiento y Presupuesto

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia, a través de su Área de Políticas Territoriales, lleva adelante algunos programas vinculados al desarrollo productivo y empresarial, como Uruguay Integra, y Microfinanzas para el Desarrollo Productivo y Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas. Estos dos últimos tienen entre sus componentes actividades de asistencia técnica, fortalecimiento institucional y financiamiento a emprendimientos productivos, MIPYME y cadenas o conglomerados.

Por su parte, el Programa de Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra, que cuenta con fondos de la Unión Europea, ha desarrollado numerosos proyectos en el interior del país, con una fuerte impronta productiva y de fortalecimiento de capacidades locales. En la actualidad impulsa el estudio “Aprovechamiento local de políticas de fomento empresarial”, que apunta a reducir restricciones que limitan la capacidad de expansión de las MIPYME en el interior del territorio.

En el marco de un convenio con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el gobierno anterior se trabajó, en conjunto con el Banco de Previsión Social (BPS), en la factibilidad de la puesta en marcha de un Observatorio de Dinámica Empresarial y Empleo<sup>107</sup>, con el fin de contar con información sistematizada para la toma de decisiones de política económica y de empleo a partir de los registros de empresas afiliadas en el BPS. Lamentablemente desde el gobierno no dieron continuidad de esa iniciativa.

La OPP impulsa la puesta en marcha de un Mapa Digital Productivo, que asocia información de más de 70.000 empresas con su ubicación geográfica, como una herramienta que estará al servicio del Gabinete Productivo y los distintos ministerios. Fue desarrollado en el marco del programa Unidos en la Acción, que Naciones Unidas promueve en Uruguay.

## 4.2. Instituciones no estatales de carácter público

Se trata de entidades que, si bien no funcionan directamente en el ámbito estatal, tienen entre sus cometidos actividades que favorecen el bien público; en este caso, el fomento y desarrollo del sector MIPYME, ya sea a través del apoyo a la innovación, la calidad, el financiamiento, la asistencia técnica, la formación profesional y la gestión empresarial, entre otras materias.

<sup>107</sup> La CEPAL mediante un convenio con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República Argentina colaboró en la creación de un observatorio similar que está en funcionamiento en Argentina y provee de información detallada sobre la evolución del empleo con cortes por tamaño de empresa que son ampliamente utilizados por el gobierno y los interesados en analizar la evolución de este tipo de indicadores.

Algunas de las juntas directivas de estas entidades están integradas por representantes de ministerios vinculados a estas temáticas, por lo cual éstas son instituciones que inciden en el diseño e implementación de políticas y programas ligados al desarrollo productivo y empresarial.

### **Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)**

La ANII incluye entre sus objetivos centrales el diseño, organización y administración de programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al despliegue y fortalecimiento de las capacidades de innovación en el país. También busca fomentar la articulación entre los actores involucrados en la creación y uso de conocimientos, de modo de potenciar las sinergias entre ellos y aprovechar los recursos disponibles.

Su directorio está integrado por representantes de los ministerios de Educación y Cultura, de Ganadería, Pesca y Agricultura, de Economía y Finanzas, de Industria, Energía y Minería, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología.

A través de su área de Innovación Empresarial, otorga subsidios a las MIPYME para proyectos de innovación, de hasta 24 meses de ejecución y cuyo monto anual no supere los 40.000 dólares. Las empresas pueden presentarse individualmente, asociadas a otras y/o asociadas a institutos de investigación públicos o privados y a centros tecnológicos.

También financia el programa de Creación, Asistencia Técnica y Redes para la Profesionalización Empresarial (CARPE), con componentes para emprendedores, micro y pequeñas empresas y redes, donde la DINAPYME se encarga del seguimiento y la evaluación.

La ANII maneja programas en el ámbito de emprendimientos, como Jóvenes Emprendedores y Jóvenes Empresas, que apoyan la elaboración de planes de negocio y entregan capital semilla, entre otras ayudas. En coordinación con otros programas, ha iniciado trabajos con cadenas productivas, relacionando empresas con sectores productivos como turismo, audiovisual, alimentos y otros.

Con una planta de 60 personas, el organismo atiende a empresas localizadas sobre todo en Montevideo y el área metropolitana, además del litoral oeste y el este del país.

Para el período 2008-2012 administrará y ejecutará unos 120 millones de dólares, provenientes de préstamos del Banco Mundial, del BID, donaciones de la cooperación europea y contrapartidas nacionales, además de fondos aprobados en las rendiciones de cuentas de los años 2007 y 2008.

## Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)

La Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) es una persona jurídica de derecho público no estatal, creada por ley en 1985. Entre sus cometidos se encuentran incentivar el desarrollo empresarial, favorecer la creación de empresas, colaborar en la ejecución de políticas económicas sectoriales, facilitar la concreción de inversiones, fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico.

A través de su unidad Mypes planifica, dirige y ejecuta todas las actividades vinculadas a las micro, pequeñas y medianas empresas, de acuerdo a las políticas definidas por la institución. Esta unidad maneja programas de financiamiento, actuando como banca de segundo piso para instituciones microfinancieras que trabajan con el sector. También actúa mediante la iniciativa Uruguay Fomenta, en el ámbito de la información y el asesoramiento a MIPYME; así como a través del programa Corporación Fomenta de asistencia financiera para la formulación de proyectos y el programa Emprender, de incubación de emprendimientos dinámicos.

Al aprobarse, en 2009, la creación de la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE), se planteó una nueva institucionalidad, que contenía un componente de Corporación Nacional de Desarrollo (CND) Infraestructuras, quedando ANDE encargada del área productiva. A inicios del primer semestre de 2011 no está claro el futuro de este nuevo organismo, puesto que todavía su organización no ha sido diseñada ni cuenta con autoridades designadas. Sin embargo, la CND cuenta con dos áreas, una de Infraestructura y otra de Desarrollo Productivo. Esta última, actualmente en conformación, trabajaría servicios financieros y no financieros, incluyendo el trabajo de una banca de segundo piso, un programa de crédito para la micro y pequeña empresa denominado Crédito Italiano, el Sistema Nacional de Garantías (SIGA) y algunos programas específicos. En los servicios no financieros se encontrarían los programas Emprender y Corporación Fomenta; el ámbito de Uruguay Fomenta, consolidándolo como un sistema o portal de información para mypes; parques industriales y el apoyo a las Agencias de Desarrollo Económico Local. En este sentido, operaría desde el segundo piso para las organizaciones que trabajan en forma directa con las MIPYME y el sector productivo, junto con el fortalecimiento institucional de las entidades ligadas al sector, tanto las financieras como las Agencias de Desarrollo y otras. El presupuesto previsto es de aproximadamente 2,5 millones de dólares.

## Instituto de Promoción de Exportaciones Uruguay XXI

El Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios, Uruguay XXI, fue creado en 1996 con carácter paraestatal; tiene entre sus funciones la realización de actividades de promoción y difusión para aumentar y diversificar las exportaciones del país; el desarrollo y prestación de servicios de información y apoyo a los exportadores, y la promoción de la “imagen y marca país” en el exterior.

Su Consejo de Dirección está integrado por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Turismo y de Industria, Energía y Minería; de sectores productivos como la Cámara de Industrias del Uruguay, la Asociación Rural, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, la Cámara Mercantil de Productos del País y la Cámara de la Construcción del Uruguay.

Sus servicios están orientados a las empresas que desean internacionalizarse, exportar sus productos, o a extranjeros que buscan invertir en el país. Si bien para contar con su apoyo no hay requisitos específicos, se da preferencia a proyectos de pymes innovadoras, con potencial exportador y voluntad de internacionalización.

Presta apoyo para la participación en ferias, misiones comerciales y encuentros de negocios; para capacitación en temas relacionados con el comercio exterior, y el diseño de sitios web para pymes exportadoras o con potencial exportador, entre otros servicios.

En 2009 los ingresos de Uruguay XXI provenientes del Estado ascendieron a 30.478.290 pesos.

## Instituto Nacional de Calidad (INACAL)

El INACAL tiene personería jurídica de derecho público no estatal, fue creado en 2005 como sucesor del Comité Nacional de Calidad. Tiene como función orientar y coordinar las acciones de un Sistema Nacional de Calidad, buscando la implementación de modelos de gestión de calidad y de mejora continua en los núcleos productivos del país. Se comunica con el poder ejecutivo a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

Si bien no trabaja específicamente con las MIPYME, sino con empresas de cualquier tamaño, ha realizado cursos sobre calidad en conjunto con la DINAPYME para este segmento de empresas.

Otorga el Premio Nacional de Calidad, que en su versión 2010 incluyó la primera edición del Premio para la Micro y Pequeña Empresa, con el objeto de facilitar y apoyar a este segmento empresarial mediante un modelo

de fácil comprensión que muestre el progresivo camino hacia una gestión más competitiva, sistemática y sustentable en procura de la gestión total de calidad.

La actual ley de presupuesto incrementa en cerca de 7 millones de pesos el presupuesto de la entidad para el período 2011-2014, que se agregan a la anterior asignación de una partida anual de aproximadamente 3,7 millones de pesos.

### **Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)**

El INEFOP es un instituto creado por ley, integrado de forma tripartita por el poder ejecutivo, el sector empresarial y el sector sindical. Su principal tarea es ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras del país. Su acción se enfoca en el fortalecimiento de la empleabilidad, tanto de los trabajadores activos, beneficiarios del seguro de desempleo y desocupados, como también de los pequeños empresarios y emprendedores, particularmente mujeres, jóvenes, discapacitados, trabajadores rurales y otros grupos vulnerables en materia de inserción laboral.

Entre los programas ligados al desarrollo y consolidación de emprendimientos productivos se encuentran *Emprende Uruguay* y *FOMYPES*. El primero tiene un perfil social, mientras que el segundo se orienta a empresas y a la formación de sus trabajadores, socios y propietarios.

### **Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)**

Es una persona jurídica de derecho público no estatal, administrada por un directorio que integra un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería, quien lo preside; y dos representantes privados, de la Cámara de Industrias del Uruguay y del Banco República.

Entre sus funciones se destaca el impulso al desarrollo sustentable del país y su inserción internacional, a través de la innovación y la transferencia de soluciones de valor en servicios analíticos, metrológicos, tecnológicos, de gestión y evaluación de la conformidad de acuerdo a la normativa aplicable.

Ofrece servicios a las MIPYME para la promoción de exportaciones, contando con un instrumento para la certificación de productos de exportación.

También brinda servicios de gestión empresarial a través de consultorías organizacionales y empresariales, y mediante la investigación, información y transferencia de nuevas tendencias nacionales e internacionales de requerimientos, normativas y reglamentaciones en gestión de las empresas, organismos e instituciones públicas y privadas. Igualmente, imparte cursos y talleres de gestión y capacitación empresarial.

Dentro de la órbita de este organismo funciona Ingenio, que es una incubadora de empresas innovadoras creada en 2001 a partir de una iniciativa conjunta de LATU y la Universidad ORT Uruguay, con el apoyo de BID-FOMIN y el Banco Mundial. Presta apoyo a emprendimientos dinámicos y potencialmente rentables, con la finalidad de que puedan acceder a mercados internacionales. Desde 2007, Ingenio es una de las instituciones colaboradoras del programa Emprender, que busca aumentar el número y calidad de nuevos emprendimientos y jóvenes empresas en sectores dinámicos de la economía.

### 4.3. Cámaras, asociaciones y gremiales empresariales

En este punto se describen las principales organizaciones que representan a los micro, pequeños y medianos empresarios; algunas de ellas lo hacen un punto de vista gremial y otras, de un enfoque sectorial. Estas organización brindan servicios de apoyo, capacitación y asistencia técnica, ya sea con fondos propios generados de los aportes de sus asociados o con recursos provenientes de la cooperación internacional.

Existen otras organizaciones que agrupan a MIPYME y a emprendimientos productivos que no son analizadas en esta ocasión, como es el caso de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), que aglutina a cooperativas financieras, agropecuarias, de trabajo, vivienda, servicios, integración social y otras, prestando servicios de apoyo y asistencia técnica a las éstas y a sus miembros.

Por su parte, la Unión de Exportadores del Uruguay (UEU) ofrece información y asesoramiento a empresas de todos los tamaños.

Recientemente se ha creado la Asociación de Jóvenes Empresarios (AJE), que actúa como contraparte de algunos programas de desarrollo de emprendimientos para empresas lideradas por jóvenes.

La Red Propymes, creada en 1995, como un ámbito de coordinación de instituciones que comparten la voluntad de impulsar la micro, pequeña y mediana empresa, ha previsto para 2011, la organización de seminarios para este tipo de agentes, vinculados con temas como financiamiento, acceso a mercados y otros.

### **Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa (ANMYPE)**

Es una organización gremial empresaria que desde su fundación, en 1988, desarrolla acciones en representación del sector de la micro y pequeña empresa. Cuenta con cerca de 16 entidades socias, de diferentes rubros como feriantes, aseguradores, cerrajeros, fotógrafos, comerciantes de neumáticos, transporte escolar, técnicos electricistas y otros.

Aunque el grueso de sus servicios está vinculado a la representación gremial, también ofrece asistencia financiera, capacitación, información, asesorías tributarias y contables a sus asociados.

### **Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)**

La CIU es la entidad empresarial representativa del sector industrial del país, constituida en 1898 con el objeto de promover los intereses de la industria nacional. Está integrada por 52 organizaciones gremiales, pertenecientes a las distintas ramas de la actividad industrial (industria forestal, textiles, alimentos, industria química, industria frigorífica, electrodomésticos, automóviles, fabricantes de papel y de pinturas, entre otros rubros).

Si bien no tiene un área específica de apoyo a las MIPYME, a través de su dirección de Desarrollo Empresarial brinda servicios de capacitación, consultoría, generación y difusión de información y vinculación empresarial. Además, actúa como patrocinadora de proyectos financiados por la ANII mediante la línea Jóvenes Emprendedores Innovadores. Este patrocinio, realizado en coordinación con la Asociación de Jóvenes Empresarios, busca apoyar proyectos de construcción y fortalecimiento de nuevas empresas, y conectar a emprendedores con empresarios industriales socios.

El Centro de Capacitación imparte cursos permanentes sobre distintas temáticas relacionadas con la gestión de las empresa; su Centro de Gestión Tecnológica busca aumentar la innovación en las empresas el Centro Internacional de Negocios promueve, orienta y facilita la inserción internacional de las empresas, gestionando programas de capacitación, la participación en ferias y rondas de negocios, junto con la ejecución de programas que tienen financiamiento de la cooperación internacional, como AL Invest, del cual la CIU es contraparte en el país.

Cuenta con un presupuesto anual estimado de un millón de dólares, generado a partir de las cuotas de los socios, la venta de servicios y la cooperación internacional. Su equipo técnico y administrativo lo componen alrededor de 50 personas.

### **Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS)**

La CNCS es una de las principales organizaciones gremiales del sector empresarial. Agrupa a casi un centenar de gremiales empresariales de Montevideo y a unas 30 del interior del país. Los asociados directos o indirectos (a través de las entidades) son alrededor de 14.000 empresas. Alrededor del 30% son empresas radicadas en el interior.

Respecto a las MIPYME, su política actual es fomentar una mayor participación en los programas de apoyo que trabajan con el sector, para generar un aporte en la construcción de políticas. En este sentido, busca tener una participación directa en la promoción de los programas, como hizo, por ejemplo, con el programa CARPE, complementando los esfuerzos de difusión entre los diferentes actores.

A la vez, apunta a mejorar su estructura para llegar a un mayor número de pymes, incluidas las del interior. El propósito es que en cada región o departamento, las distintas gremiales y los centros comerciales de menor escala puedan acceder fácilmente y usar los servicios que la CNCS ofrece a sus asociados.

Esta institución trabaja con el segmento pyme a través de su área de Servicios de Desarrollo Empresarial. Ésta incluye un departamento de Comercio Internacional, un Centro de Promoción de la Propiedad Intelectual, el Centro de Empresas Familiares, el Eurocentro como operador integrante del Programa Al Invest, entre otras dependencias.

También apoya la profesionalización de la gestión de las empresas por medio de instrumentos tales como: la formación práctica, para mejorar la gestión empresarial y la formación de los empleados; programas de asociatividad, implementados a partir del año 2000 gracias a la experiencia exitosa de los núcleos empresariales sectoriales, algunos de los cuales continúan funcionando, vinculados a temáticas específicas, como el programa de gestión rentable, programas de mejora a las empresas y la consultoría de procesos.

Cuenta con un Centro de Empresas Familiares, que es un proyecto en ejecución desde 2009, apoyado por BID/FOMIN, orientado a la profesionalización de esas empresas, las cuales representan cerca de 80% de los asociados de la cámara. El centro trabaja en planificación, control y dirección de empresas familiares, y otros servicios de asesoría.

Aproximadamente un tercio del total del presupuesto de la CNCS está destinado a servicios de desarrollo empresarial. En el ejercicio 2009, la institución tuvo ingresos cercanos a dos millones de dólares, provenientes de los aportes de los socios y la prestación de servicios. En la entidad trabajan alrededor de 40 personas.

### **Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU)**

Es una organización gremial empresarial con 117 años de trayectoria, que cuenta con 3.000 asociados. Tiene como rol la representación, defensa y promoción del comercio minorista de la alimentación. Uno de sus principales objetivos es la cooperación con las micro, pequeñas y medianas empresas de ese rubro en diferentes aspectos vinculados con sus actividades.

Dispone de diversos instrumentos, como un servicio administrativo que, a través de gestores, ayuda al pequeño empresario en la realización de trámites, especialmente ante organismos públicos; el área de consultas y asistencia profesional asesora a las MIPYME asociadas sobre la normativa vigente, contabilidad, seguridad social y otros temas.

Recientemente, la institución desarrolló el área de Servicios de Desarrollo Empresarial, con el apoyo de dos programas BID/FOMIN: el de fortalecimiento del comercio minorista, que implicó la ejecución de 1.600.000 dólares entre 1998 y 2004; y el de soluciones innovadoras para el comercio minorista de la alimentación, que ejecutó alrededor de 800.000 dólares ejecución desde 2007 hasta marzo de 2011.

A partir de ambas iniciativas, en CAMBADU se creó la Unidad de Desarrollo Empresarial (UDE), que realiza actividades de capacitación y asistencia técnica, y que ha atendido a más de dos tercios de los asociados a la organización; se generaron herramientas tecnológicas de gestión, que son utilizadas por alrededor de 200 empresas. La UDE cuenta con una planta de 10 personas, 6 de ellos son profesionales.

Si bien CAMBADU tiene asociados en todo el país, la mayor parte se concentra en Montevideo y el área metropolitana. La institución ha registrado avances en su llegada al interior del país en coordinación con otros programas o centros. Uno de sus objetivos estratégicos es extender sus servicios a áreas más distantes de la metropolitana.

## Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI)

Es la organización que representa a la industria uruguaya de tecnologías de la información (TI). Está integrada por casi 300 firmas y organizaciones que operan en 52 mercados. Fue fundada en 1989 por empresas locales productoras de software, con el propósito de desarrollar y promover esta industria.

Constituye un centro de referencia y socio activo de instituciones relacionadas con las TI, entre las cuales están incluidas las incubadoras de empresas, centros académico-industriales, universidades, parques tecnológicos y organizaciones gremiales.

La CUTI articula a sus empresas asociadas con las instituciones o programas de apoyo, en los temas de gestión y de financiamiento.

Aunque la mayor parte de sus socios son pequeñas y medianas empresas, no existe una línea de trabajo específico para este segmento; en cambio cuenta con una línea focalizada en nuevos emprendedores, que incluye mentorías de seguimiento y acceso a la red de apoyos de la CUTI para resolver aspectos jurídicos, contables, de marketing y otros. Recientemente se creó el Mapa de Apoyo a Emprendedores, una aplicación a través de la página web, que incluye a todas las instituciones que forman el programa *Emprender*<sup>108</sup>.

También se está desarrollando un Club de Internacionalización, para apoyar a las empresas que quieren exportar por primera vez, propiciando un espacio de charlas y de intercambio informal con empresarios que han tenido experiencias exportadoras.

Asimismo, posee un área de Servicio a Socios a través de la cual brinda información sobre temas legales, jurídicos, tributarios, de acceso a financiamiento y otros.

En lo que refiere a vínculos con otras instituciones, la entidad firmó un convenio con DINAPYME para profesionalizar a las micro y pequeñas empresas de cualquier sector de actividad en el uso de instrumentos informáticos.

La CUTI cuenta con una planta de ocho funcionarios y un presupuesto aproximado de 270.000 dólares, destinados a la operación y a aportes de contraparte en algunas iniciativas. A este monto se agrega el financiamiento de proyectos de cooperación con otras instituciones y programas.

<sup>108</sup> <http://www.cutit.org.uy/documentos/mapa-de-apoyo-a-emprendedores/>

## **Confederación Empresarial del Uruguay (CEDU)**

Creada en 1942, es la institución que históricamente ha aglutinado a los centros comerciales y agrupaciones del interior del país. Está integrada por cerca de 30 centros.

Actualmente, se encuentra en un período de redefinición de sus líneas estratégicas, ya que por falta de recursos y estructura, no ha tenido el peso deseado en la construcción y toma de decisiones políticas para el sector, así como en el desarrollo de actividades concretas para las MIPYME que agrupa.

Con el apoyo de DINAPYME, está en una fase de diagnóstico de los centros comerciales, para conocer su realidad y diseñar acciones de trabajo conjunto. Entre las líneas estratégicas a desarrollar figuran herramientas de desarrollo gerencial para las directivas de los centros comerciales y apoyo a la representatividad gremial de la institución.

Su presupuesto se sostiene a partir de una cuota mensual de 700 pesos por socio.

## **4.4. Organismos no gubernamentales y otras instituciones**

En Uruguay existen numerosas instituciones y organismos que han implementado líneas de trabajo vinculadas al apoyo a las MIPYME. Para esta investigación se han relevado las más importantes, en consideración a sus antecedentes y trayectoria, innovación o potencialidad de su acción con las MIPYME y como actores estratégicos en la construcción de políticas de desarrollo del sector.

### **Endeavor**

Es una organización internacional sin fines de lucro que identifica y selecciona emprendedores de alto desempeño, brindándoles apoyo estratégico para acompañarlos en el proceso de conducir sus empresas a un nivel superior, promoviendo la cultura emprendedora. En Uruguay, inició sus actividades en el año 2000, a partir de un proyecto BID-FOMIN. Tres años más tarde recibió apoyo de la Fundación Interamericana para llevar adelante el programa Pequeña Empresa.

El objetivo de Endeavor es el desarrollo de empresas jóvenes en mercados emergentes, buscando identificar a una nueva generación de emprendedores y emprendimientos con potencial de crecimiento. Cada año selecciona a un grupo de emprendedores para apoyarlos a través de servicios de mentoría y acceso a redes de contacto con otros emprendedores, empresarios e inversores. Hasta el año 2010, Endeavor ha apoyado a más de 50 emprendedores dinámicos del país.

También ayuda a micro y pequeños empresarios jóvenes con asistencia técnica individual y grupal, y el apoyo de un facilitador. Para promover la cultura emprendedora, organiza actividades que apuntan a difundir la cultura empresarial, generando sinergias entre el ámbito privado y público.

Endeavor Uruguay Se financia con aportes de Endeavor global, de los socios fundadores, de los propios emprendedores y de organismos internacionales, llegando a un presupuesto anual estimado de 500.000 dólares (Kantis, 2006).

## FUNDASOL

Es una organización no gubernamental, creada a fines de los años setenta por un conjunto de asociaciones representativas del sector productivo del país<sup>109</sup>. Su objetivo es promover la generación de empleo, el desarrollo productivo sustentable y la innovación.

Brinda servicios de capacitación y asesoramiento en el ámbito de la gestión empresarial y facilita el acceso al financiamiento a empresarios, emprendedores y organizaciones del sector social de la economía. Trabaja con un enfoque integral, complementando sus instrumentos con metodologías innovadoras.

Entre sus servicios se encuentra el apoyo a empresas en planificación estratégica, desarrollo organizacional y marketing; creación de nuevas empresas; tutorías para la gestión empresarial, promoción de núcleos empresariales, acceso a microcrédito y capacitación.

<sup>109</sup> Central Lanera Uruguaya, Comisión Nacional de Fomento Rural, la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay, la Central Cooperativa de Granos y Manos del Uruguay.

Sus clientes principales son micro y pequeñas empresas y emprendedores, formales e informales, aunque se observa una evolución hacia segmentos con mayor potencial de inserción en el sector formal. En el período 2009-2010 otorgó más de 9.200 créditos, destinados en cerca del 70% a micro y pequeñas empresas urbanas; el 30% restante fue otorgado a microempresas y emprendimientos rurales, a través del proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

La capacitación está mayoritariamente orientada a la gestión empresarial. Entre el año 1987 y febrero de 2010, FUNDASOL realizó más de 1.500 actividades de capacitación, con un total de más de 32.500 horas y aproximadamente 20.000 participantes.

La entidad ha mantenido convenios para la prestación de servicios con numerosas instituciones públicas y privadas, como ha sido el caso de la Corporación Nacional para el Desarrollo, DINAPYME, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Uruguay Rural, intendencias y agencias de desarrollo.

También tiene una activa participación en la Red Propymes, ámbito de coordinación en el que participan el Banco Crédito Uruguay, el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), la Cámara de Industrias del Uruguay, la Corporación Nacional para el Desarrollo, DINAPYME, Kolping y LA.

FUNDASOL cuenta con cerca de 50 funcionarios y un presupuesto estimado de un millón de dólares anuales.

### **Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU)**

Es una asociación sin fines de lucro, creada en 1965, cuya misión es brindar servicios de asistencia técnica, capacitación y crédito a grupos y personas con necesidades básicas insatisfechas, dentro de un conjunto de actividades educativas y sociales.

Lleva adelante el Programa de Apoyo a la Microempresa, que ofrece servicios de crédito, capacitación y asistencia técnica en gestión empresarial y en elaboración de proyectos de inversión. Este programa, que en sus orígenes tuvo apoyo del BID y de la cooperación alemana a través de GTZ, ha atendido a unas 400 micro y pequeñas empresas, con montos de microcrédito de entre 1.000 y 5.000 dólares.

También destacan sus cursos de Creación y Desarrollo de Microemprendimientos, que han tenido varias ediciones, tanto en la zona oeste de Montevideo como en Salto y Bella Unión (Artigas). En ellos no sólo se entrega capacitación básica sobre gestión empresarial y planes de negocios, sino también asistencia técnica personalizada y una posterior tutoría de los emprendimientos, los cuales pueden incluso acceder a financiamiento.

El IPRU cuenta con una sede central en Montevideo y una sede regional en Salto, y tiene actividades en el litoral norte y oeste.

Con una dotación de alrededor de 90 funcionarios, su presupuesto anual bordea los 30 millones de pesos uruguayos, de los cuales cerca de 10% se vincula directamente al trabajo con las MIPYME.

## Kolping

Es una institución no gubernamental que inició sus actividades a mediados de la década de los ochenta. Tiene entre sus objetivos el desarrollo de programas de formación integral, capacitación profesional y servicios de apoyo a emprendedores, especialmente de escasos recursos y con algún grado de conocimiento o habilidad técnica.

Se destacan sus programas de formación profesional para jóvenes y adultos, que abarcan oficios técnicos, informática, gestión empresarial, turismo, hotelería, gastronomía y artesanías. Asimismo, ofrece asistencia técnica y financiera a emprendedores y microempresarios, a través de programas como Emprecrea. Kolping trabaja con numerosas instituciones públicas y privadas, e integra la Red Propymes.

Además de su sede en Montevideo, tiene una cobertura que comprende Canelones, San José, Colonia, Florida, Durazno, Tacuarembó y Rivera.

El presupuesto anual de Kolping bordea los 700.000 dólares; casi la mitad proviene de aportes de la cooperación alemana (Ministerio de Acción Social Alemán) para la ejecución de proyectos.

## República Microfinanzas

En el marco de una política de inclusión financiera, en 2010 el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) creó República Microfinanzas como una empresa independiente, especializada en la prestación de servicios financieros para las micro y pequeñas empresas.

Con una metodología de trabajo en la cual los oficiales de crédito visitan a emprendedores y micro y pequeños empresarios, otorga préstamos para capital de trabajo e inversiones. Cuentan con 1.500 clientes y una cartera de 56 millones de pesos uruguayos.

También trabaja en convenio con ministerios, fundamentalmente con pequeños productores agrícolas, a quienes ofrece un instrumento considerado más flexible y accesible que el crédito tradicional.

Su actividad se focaliza actualmente en Montevideo y el área metropolitana, proyectando para el año 2011 su expansión en la zona este del país (Rocha, Maldonado), en el norte (Rivera, Tacuarembó) y con perspectivas de instalarse en el litoral oeste (Salto, Paysandú). Su presupuesto anual estimado es 50 millones de pesos.

#### 4.5. Organismos internacionales

Las entrevistas realizadas para esta investigación y los datos de otras fuentes muestran una clara incidencia de la cooperación internacional en el posicionamiento de la temática de desarrollo productivo y, en particular, de aquella vinculada con el fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas en el país.

Esto se manifestó ya en la década de los ochenta con los programas de apoyo impulsados por organismos que hoy no tienen tanta participación, como es el caso de la cooperación alemana a través de GTZ o la Fundación Interamericana. También el BID, desde los años noventa y particularmente en la actual década, a través de sus Programas de Empresariado Social y del FOMIN, ha apoyado el desarrollo de las MIPYME, en temas de regulación, servicios de desarrollo empresarial, fomento al emprendimiento y apoyo a las microfinanzas.

En el último tiempo se han consolidado otros actores, como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), mediante el programa de Fortalecimiento de la Actividad Empresarial, considerado exitoso en el período de la gestión anterior de gobierno; muchos de sus componentes fueron incorporados a las actuales actividades de DINAPYME. La Unión Europea también ha apoyado numerosos programas destinados a la inversión y a la innovación, en particular mediante cámaras

empresariales y la ANII,; apoyó programas de cohesión social y territorial, como Uruguay Integra, que impacta en emprendimientos y micro y pequeñas empresas en el ámbito local de manera directa e indirecta.

El programa de Articulación de Redes Territoriales, desarrollado por Naciones Unidas (PNUD) ha jugado un papel destacado, impulsando líneas de trabajo específicas para el fomento a proyectos productivos y de impacto territorial, favoreciendo al mismo tiempo la coordinación de la cooperación —tanto descentralizada como internacional— en los territorios en los que actuó.

Otros actores son el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, con su programa iberoamericano de cooperación institucional para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (SELA/IBERPyme), la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) y el Banco Mundial.

Para coordinar la cooperación internacional, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto cuenta con un área especializada; en el actual mandato de gobierno la OPP podría generar un Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional. Entre sus tareas figuran la participación en las negociaciones con organismos financiadores y la asistencia técnica a las contrapartes nacionales para el mejor diseño, implementación y evaluación de los proyectos<sup>110</sup>.

### **Banco Interamericano de Desarrollo / Fondo Multilateral de Inversiones (BID – FOMIN)**

El BID, en el período 2005-2009, prestó apoyo técnico y financiero en tres grandes áreas estratégicas: mejora de la gestión pública y afianzamiento de la sostenibilidad fiscal; mejora de la competitividad y profundización de la inserción internacional; y disminución de la pobreza e inclusión social como pilar del crecimiento sostenible<sup>111</sup>.

En el marco de esta estrategia, el BID impulsó junto al gobierno uruguayo iniciativas vinculadas al desarrollo empresarial, mediante el Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo y el Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas, apoyando también la construcción de políticas públicas.

El FOMIN, por su parte, trabaja en forma complementaria con los proyectos del BID, sobre la base de demandas de instituciones y empresas. Entre sus áreas temáticas, plantea mantener el foco en la profesionalización

---

<sup>110</sup> [www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy).

<sup>111</sup> [www.iadb.org.uy](http://www.iadb.org.uy).

de la gestión empresarial en las MIPYME; trabajar en la promoción y apoyo a redes, alianzas estratégicas y otras formas de colaboración con el fin de mejorar la calidad del tejido empresarial; fortalecer un entorno que promueva el dinamismo emprendedor; promover la actividad jóvenes y mujeres, tanto en su calidad de emprendedores como en la inserción en el mercado laboral; mejorar el acceso a servicios financieros, y facilitar la incorporación de innovación, tecnología y conocimiento en las MIPYME.

Entre sus proyectos el FOMIN apoya a Endeavor, el programa Emprender, los servicios de desarrollo empresarial de CAMBADU, el Centro de Empresas Familiares de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios y los de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas. En microfinanzas, ha apoyado proyectos de instituciones financieras como Acac, Fucac y Microfin.

A través de Fomin Impacta, también ha impulsado una línea de proyectos de desarrollo económico local, ligados al desarrollo de proveedores, al turismo y otros, con un monto cercano a 30.000 dólares por proyecto.

## Delegación de la Unión Europea

La Comisión Europea ha asignado un monto total de 31 millones de euros para llevar a cabo diversos proyectos a través del Programa Indicativo Nacional (PIN) para Uruguay durante el período 2007-2013. Un 60% de ese monto está destinado a cohesión social y regional, mientras que el resto, se destina a innovación, investigación y desarrollo económico<sup>112</sup>.

Uno de los proyectos fundamentales vinculado a las MIPYME ha sido el Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES), que brindaba asistencia técnica para mejorar de competitividad de las pymes exportadoras.

También se destaca el programa Uruguay Integra, que ha apoyado numerosos proyectos en los territorios, los cuales impulsan de forma directa o indirecta el desarrollo empresarial y productivo de numerosas localidades del interior del país.

Otra línea de trabajo ha sido el fomento a la innovación y al desarrollo, teniendo como contraparte a numerosas instituciones y cámaras empresariales, lo mismo que la creación de un sistema de innovación, apoyando a la institucionalidad asociada, como es el caso de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

<sup>112</sup> [http://eeas.europa.eu/delegations/uruguay/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/uruguay/index_es.htm).

## ONUDI

La Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial se encarga de promover la industrialización en los países en desarrollo, contando con una oficina regional en Uruguay.

En materia de fomento de las MIPYME, ejecutó el proyecto Fomento a la Actividad Empresarial Uruguaya (FAE), dirigido a mejorar la situación de las pymes con orientación exportadora. La iniciativa fue financiada por la cooperación italiana y tuvo como contraparte nacional a DINAPYME.

Otra línea de trabajo son los Consorcios de Exportación, como instrumento para fomentar las exportaciones de las pymes uruguayas.

### **Programa de Articulación de Redes Temáticas y Territoriales para el Desarrollo Humano (ART- PNUD)**

Es una modalidad de cooperación internacional creada para promover una nueva forma de multilateralismo mediante una herramienta metodológica para facilitar la colaboración entre múltiples actores sobre un mismo territorio, a partir de proyectos impulsados por las comunidades locales<sup>113</sup>.

La iniciativa, presente en Uruguay desde fines 2005, tiene una línea de desarrollo económico local, que se vincula directamente con el fomento de las MIPYME y los emprendimientos productivos nacionales.

El programa ART ha trabajado en muchos departamentos del país, apoyando a los gobiernos locales en proyectos de desarrollo a través de financiamiento de la cooperación descentralizada; fortaleciendo a agencias de desarrollo local y sus servicios de desarrollo empresarial; realizando estudios vinculados al desarrollo económico de los territorios donde trabaja y articulándose con gobiernos departamentales, ministerios y otras instituciones, para la realización de estos proyectos de forma más coordinada.

---

<sup>113</sup> [www.arturuguay.org](http://www.arturuguay.org)

#### 4.6. Las instituciones de apoyo a las MIPYME y la construcción de un sistema de fomento

Las instituciones de fomento y las organizaciones de apoyo a las MIPYME procuran generar capacidades para fortalecer la gestión y el desarrollo de este tipo de empresas en sus diferentes etapas. Entre los principales actores institucionales se destacan el gobierno central, las organizaciones empresariales y los gobiernos departamentales, que exhiben diferentes grados de involucramiento desempeñando, en algunos casos, un papel de promoción y, en otros, de contraparte de las iniciativas.

En general, este trabajo constata, que no existe un verdadero sistema de fomento a las MIPYME en Uruguay, sino que hay numerosos programas y proyectos ejecutados por distintos organismos públicos, públicos no estatales, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, y otros. Éstos no actúan de manera coordinada o complementando esfuerzos por lo cual no puede decirse que constituyan un sistema de apoyo articulado para responder a las necesidades de las MIPYME.

Las diferentes instituciones de apoyo cuentan con capacidades, grados de ejecución y recursos que resultan bastante heterogéneos; algunas enfatizan aspectos gremiales, otras después de un proceso de modernización, han asumido nuevas tareas, como la provisión de servicios de desarrollo empresarial. Así lo han hecho algunas organizaciones empresariales como la Cámara Uruguaya de Tecnologías de Información, la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios y CAMBADU.

También el gobierno y los organismos de carácter público no estatal han acompañado algunas demandas de las MIPYME; de esa forma han conseguido avanzar desde el apoyo a programas piloto al desarrollo de una institucionalidad de apoyo. Los casos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) para promover la innovación y el desarrollo tecnológico, y el de Uruguay XXI para apoyar las exportaciones, ilustran sobre ese proceso. La reorganización funcional de DINAPYME también acompaña esa línea de trabajo más proactiva a favor de las MIPYME, con un énfasis en aspectos territoriales, al igual que muchos programas implementados desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

También los organismos internacionales (BID, Unión Europea, ONUDI, PNUD) han desarrollado programas con distintas instituciones de fomento, aportando muchas veces metodologías de trabajo y seguimiento de las acciones, e incluso dejando equipos capacitados en diversos temas. La mayoría de estos organismos se relaciona de manera bilateral con las instituciones, sin que exista un espacio de intercambio de experiencias.

De forma más reciente se reconoce el papel de los gobiernos departamentales y de las instituciones locales, como contrapartes de esos programas en los territorios. En tal sentido, los actores consultados destacan la importancia de conocer cabalmente la realidad socio-económica local y las demandas específicas de sus habitantes, a fin de darles soluciones adecuadas, permitiendo un mayor aterrizaje de las políticas nacionales y sectoriales. A pesar de los avances que se han conseguido, la oferta territorial de instituciones y programas de apoyo a las MIPYME es insuficiente y no opera de la manera más eficiente ya sea por duplicación de esfuerzos o por bajos niveles de ejecución local.

Para mejorar esta situación será necesario fortalecer a los actores locales relevantes vinculados con el desarrollo productivo y empresarial como parte de una estrategia de largo plazo para generar capacidades que permitan generar mayor participación y respuestas desde estos ámbitos.

## 5. Programas e instrumentos de apoyo a las MIPYME

A continuación se describe el conjunto de programas e instrumentos de apoyo a las MIPYME existente en Uruguay, ordenados por áreas de intervención, teniendo en cuenta sus características principales, modalidad de ejecución, alcance, presupuesto y resultados obtenidos, cuando se obtuvo dicha información.

### ■ Cuadro 10 ■

#### TIPO DE SERVICIOS Y/O INSTRUMENTOS POR PROGRAMAS DE APOYO A MIPYME

Tipo de servicios y/o instrumentos	Programas y/o proyectos	Instituciones que prestan estos servicios y/o instrumentos
Capacitación Profesional y Empresarial	CARPE EMPRESAS, Emprende Uruguay, FOMYPES	DINAPYME, INEFOP, EMPRETEC, ANNI, FUNDASOL, LATU, ANMYPE, CAMBADU, CNCS, IPRU, KOLPING, MIDES.
Asesoramiento e Información	Uruguay Fomenta, Observatorio Microfinanzas	DINAPYME, CND, LATU, ANMYPE, CNCS
Acceso a Servicios Financieros y Garantías	Proyectos de Inversión Productiva, Programa Microfinanzas, Siga.	DINAE, OPP, CND, MIDES, FUNDASOL, IPRU, GRAMEEN, KOLPING.
Fomento a las Exportaciones, Internacionalización y Acceso a Mercados	Consorcios de Exportación, Proex, Proexport, Exporta Fácil, Pacpymes	UEU, DINAPYME, URUGUAY XXI, LATU, CNCS, EMPRETEC
Articulación Productiva, Redes Empresariales, Asociatividad y Territorio	Carpe Redes, Pacpymes, Pacc, Corporación Fomenta	OPP, DINAPYME, ART, ANII, CND
Innovación y Desarrollo Tecnológico	Proyectos de Apoyo a Jóvenes Emprendedores, Programa Sectoriales y Territoriales de Innovación.	LATU, ANII, CIU, CUTI
Incubación y Fomento del Emprendedurismo	Emprecrea, Programa de Desarrollo Comportamental, Programa Empezar, Proyecto de Jóvenes Empresas, C-Emprendedor	OPP, MIDES, DINAE, ANII, LATU, DESEM, EMPRETEC, ENDEAVOR, FUNDASOL, GRAMEEN, BID-FOMIN.

Fuente: [www.DINAPYME.gub.uy](http://www.DINAPYME.gub.uy).

## 5.1.1 Capacitación empresarial

### Emprende Uruguay

Es un programa ejecutado por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), con el fin de apoyar la creación y fortalecimiento de micro y pequeños emprendimientos que agreguen valor y generen puestos de trabajo.

Está dirigido a micro y pequeñas empresas informales con al menos un año de trabajo sostenido, y a empresas formales con hasta dos años de actividad, ubicadas en los departamentos de Canelones, Florida, Montevideo y San José.

El programa ofrece cursos de capacitación en gestión empresarial, asistencia técnica personalizada en gestión, formulación de planes estratégicos, apoyo para la formalización, estudios de viabilidad económica, acceso a crédito por medio de garantías y trabajo en redes empresariales.

Su estrategia se ha centrado en la intervención en los territorios y una fuerte articulación con las contrapartes locales, de modo de responder a las líneas de desarrollo de los departamentos, lo que no siempre es posible de llevar a la práctica.

La evaluación de beneficiarios y operadores resalta el enfoque sistémico del programa, que aborda a las personas, su emprendimiento y el entorno. Sin embargo, por estar planteado como una experiencia piloto y por cierta inestabilidad institucional, todavía no se ha consolidado con el alcance que se esperaría, especialmente considerando que el público al que se dirige muchas veces carece de este tipo de apoyos integrales.

Los recursos de Emprende Uruguay provienen del Fondo de Reconversión Laboral y de un fondo de garantía para préstamos en convenio con el Banco de la República Oriental del Uruguay.

### FOMYPES

Surgido en 2004, es un programa ejecutado por el INEFOP, que ofrece apoyo económico a las micro y pequeñas empresas para la contratación de asistencia técnica, o para la participación de sus propietarios y trabajadores en actividades de capacitación, que contribuyan a mejorar la competitividad de la micro y pequeña empresa mediante la calificación de su capital humano.

Las modalidades de asistencia son variadas; abarcan capacitación y asistencia técnica diseñada a la medida de las empresas, cursos regulares de capacitación, cursos organizados por instituciones como cámaras y centros comerciales, y una línea de asociatividad. Están a cargo de entidades de capacitación y consultores registrados. Se cubre hasta 80% de la inversión, con un tope de 5.000 dólares anuales por empresa en capacitación. Pueden acceder micro y pequeñas empresas con hasta 19 empleados.

Aunque se ha extendido a todo el país, más de 80% de los apoyos se concentra en Montevideo y área metropolitana. Ha atendido a lo largo de su ejecución a cerca de 2.000 empresas.

Cuenta con un presupuesto aproximado de 300.000 dólares anuales.

Programa Creación, Asistencia Técnica y Redes para la Profesionalización Empresarial (CARPE) – Apoyo a MIPYME

Es una iniciativa implementada por la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Su componente de Apoyo a MIPYME tiene como objetivo promover la mejora de competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas industriales y de servicios, radicadas en Montevideo o zona metropolitana, mediante la profesionalización de la gestión.

Financia diagnósticos, servicios de capacitación, contratación de consultorías y de personal técnico, proyectos de mejora de gestión y/o producción, implantación de sistemas de gestión de calidad certificables por normas internacionales, actividades que permitan obtener la normalización técnica y/o la certificación de procesos y productos, instalaciones y/o medidas de protección ambiental y laboral, software cuando afecte significativamente la gestión y/o producción y servicios técnicos.

Entrega un cofinanciamiento no reembolsable de entre 50% y 75% del costo total de la iniciativa.

## 5.1.2 Asesoramiento e información

### Observatorio de Microfinanzas

En diciembre de 2009 la Oficina de Planeamiento y Presupuesto contrató al Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay para llevar a cabo la creación y mantenimiento del primer Observatorio de Microfinanzas del país.

Este instrumento permite a las instituciones, y fundamentalmente a las MIPYME, acceder a información relevante sobre la oferta microfinanciera para el sector y sus características de tasas, plazos, montos, requisitos y otras.

Se deberá profundizar el alcance a nivel territorial y la difusión de esta herramienta, para aprovechar mejor sus beneficios.

### Uruguay Fomenta

Es un proyecto conjunto entre la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), destinado a brindar información y asesoramiento sobre las líneas de apoyo al desarrollo productivo de las MIPYME.

Su objetivo central es la democratización del acceso a la información relevante para el sector, especialmente en lo que dice relación con las herramientas disponibles para desarrollar emprendimientos y empresas.

- Cuenta actualmente con cuatro áreas:
- Uruguay Fomenta: dependiente de la CND, entrega información y asesoramiento sobre los programas de apoyo para la creación de emprendimientos, apoyo técnico, financiamiento, procesos de mejora, asociatividad e internacionalización.
- Unidad de Apoyo al Sector Privado (UNASEP): dependiente del MEF, informa y asesora sobre exoneraciones tributarias a las que puede acceder el inversionista, recibiendo los proyectos a ser presentados a la Comisión de Aplicaciones a la Ley de Inversiones.
- Centro de Atención Ciudadana: informa sobre trámites de la actividad empresarial que se deben realizar en la administración central.
- Banco de la República Oriental del Uruguay: brinda información y asesoramiento sobre la línea de productos financieros que el BROU ofrece a las MIPYME.

Actualmente se está planteando una redefinición de este instrumento, posicionándolo como una herramienta digital de comunicación e información de servicios para las MIPYME. Tiene un presupuesto aproximado de 200.000 dólares por año.

### 5.1.3 Servicios financieros y garantías

#### Programa de Inversión Productiva (PIP)

Consiste en la adquisición de herramientas y/o equipamiento para personas de escasos ingresos o con dificultades de acceso a créditos, preferentemente vinculadas a estrategias asociativas. Depende de la Dirección Nacional de Empleo, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y se ejecuta en convenio con las intendencias departamentales.

Efectúa un llamado anual para presentación de proyectos, aquellos cuyos titulares tengan formación o experiencia en emprendimiento, que se encuentren en el marco de estrategias asociativas y que cuenten con apoyo técnico relacionado con la actividad a desarrollar.

Las herramientas y/o el equipamiento se pagan en cuotas mensuales que se depositan en una cuenta que las intendencias abren para este efecto. Con los pagos depositados, se forman fondos rotatorios departamentales que impulsan nuevos emprendimientos locales.

#### Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo

Iniciativa que funciona en la órbita de la Dirección de Proyectos de Desarrollo (Diprode-OPP) desde su inicio en 2006. Su objetivo es contribuir al desarrollo de emprendimientos productivos a partir del fortalecimiento de las microfinanzas.

Para alcanzar este propósito, basa su acción en cuatro componentes: a) mejora del marco de funcionamiento regulatorio y normativo del mercado de microfinanzas; b) promoción de un acceso adecuado a servicios financieros para el sector MIPYME; c) mejora en la provisión de servicios complementarios que faciliten el acceso al mercado microfinanciero; d) fortalecimiento institucional para procurar la sostenibilidad de las instituciones que trabajan con el sector de las microfinanzas en el país.

Trabaja con todas las instituciones que brindan servicios financieros a MIPYME –cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones no gubernamentales, banca pública, sociedades anónimas–, con el fin de contribuir a su desarrollo o consolidación.

También articula acciones con los organismos que ofrecen servicios de capacitación y asistencia a mypes, y con aquellas entidades que identifican las necesidades de las empresas de menor tamaño, en particular las intendencias a través de sus direcciones o departamentos de Desarrollo, fortaleciendo este rol. A la fecha más de 3.500 MIPYME de todo el país han recibido apoyo del programa y las instituciones vinculadas.

Tiene un presupuesto de aproximadamente 10 millones de dólares, de los cuales ocho millones son aportados por el BID.

### **Sistema Nacional de Garantías para Empresas (SIGA)**

El SIGA inició sus operaciones en 2009, con el fin de garantizar solicitudes de crédito para empresas de todos los sectores de actividad. Es administrado con Conafin Afisa, fiduciario financiero de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y supervisado por el Banco Central del Uruguay.

Está constituido por fondos de garantía, destinados a cubrir los créditos para capital de trabajo o inversión que las instituciones financieras otorgan a empresarios que no cuentan con garantías suficientes, en particular las MIPYME. Se garantiza hasta 60% para créditos de hasta 36 meses y hasta 70% para créditos entre 36 y 72 meses.

Existen 13 instituciones financieras adheridas y 22 cámaras, asociaciones y gremiales empresariales. Al 31 de octubre de 2010, el SIGA había garantizado un total superior a 18,4 millones de dólares, por un monto de crédito de sobre 37,2 millones de dólares. Desde su creación, se han realizado 1.405 operaciones (69% en Montevideo), con una garantía promedio de 13.149 dólares y un monto de crédito promedio de 26.520 dólares, lo que implica una cobertura promedio cercana a 50%. En cuanto al tamaño de las empresas que realizaron dichas operaciones, 32% son microempresas, 39% pequeñas y 29%, medianas empresas.

### 5.1.4 Fomento a las exportaciones, internacionalización y acceso a mercados

#### Exporta Fácil

Es un sistema integral de exportación simplificada por vía postal, por lo cual se constituye en un canal accesible para la exportación de las MIPYME. Se encuentra bajo la responsabilidad del Correo Uruguayo, la DINAPYME, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección General de Aduanas.

Está dirigido a personas jurídicas inscritas formalmente en el Banco de Previsión Social y la Dirección General de Impositiva, que estén dentro de la categoría de micro, pequeña y mediana empresa, acreditadas por el certificado que otorga la DINAPYME. El monto máximo fijado para cada exportación es de 3.500 dólares y el peso máximo aceptado fluctúa entre 20 y 30 kilos.

#### Programa de Promoción de Consorcios de Exportación

La DINAPYME y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, con el apoyo de PACPYMES, han diseñado este programa, cuyo objetivo es apoyar a las pequeñas y medianas empresas que encuentran dificultades para exportar sus productos o servicios, principalmente por su tamaño y falta de recursos, a través de la formación de consorcios de exportación de promoción y de ventas.

El programa cofinancia actividades tanto para la formación como para el desarrollo de los consorcios de exportación. En el primer caso se incluyen honorarios del coordinador, elaboración de diagnóstico individual de las empresas y de un plan de mejoras, actividades de mejora establecidas en el plan, elaboración de una estrategia comercial y asesoramiento de un especialista en comercio exterior.

Para consorcios de exportación ya establecidos se cofinancian –hasta 70% y por un monto máximo de 20.000 dólares– actividades tales como estudios de mercados, definición de una estrategia comercial, imagen común, página web, folletería, participación en ferias, encuentros con operadores y clientes extranjeros en el país y en el exterior, degustaciones o acciones demostrativas, así como también ciertos gastos asociados a la primera exportación.

#### PROEX-EMPRETEC

El programa PROEX desarrollado por EMPRETEC Uruguay para fomentar las exportaciones de las MIPYME tiene dos líneas de trabajo, para empresas individuales y para grupos de estas.

La primera apoya a emprendedores y empresarios mediante la aplicación de metodologías innovadoras, enfocadas en la captación de mercados. La segunda línea apoya la cooperación y la asociatividad entre micro y pequeñas empresas con potencial exportador, en particular aquellas ligadas al medio rural.

## ProExport

ProExport es un instrumento del instituto Uruguay XXI para la promoción de exportaciones. Entrega un cofinanciamiento de hasta 5.000 dólares por empresa, para actividades como asistencia a ferias, misiones comerciales, rondas de negocios, misiones tecnológicas y otras, que realicen empresas individuales o grupos de ellas.

### 5.1.5 Articulación productiva, redes empresariales, asociatividad y territorio

## PACPYMES

El Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES) fue ejecutado en la órbita de la DINAPYME entre octubre de 2006 y diciembre de 2009, resultado de un acuerdo entre la Unión Europea y el Estado uruguayo (PACPYMES, 2010). Desde enero de 2010 se ejecuta con fondos nacionales,

Su foco es la mejora de la competitividad de las pymes, a través de tres tipos de servicios: Redes, Empresas y *Clusters*, buscando desarrollar la capacidad de cooperación entre los diferentes actores públicos y privados involucrados en el fortalecimiento de las empresas.

Los resultados de este programa a diciembre de 2009 señalan que ha dado impulso a siete iniciativas de *clusters* y a la creación de 15 redes empresariales con capacidad exportadora. Al mismo tiempo, se ha fortalecido individualmente a 420 pequeñas y medianas empresas a través de 50 alianzas con asociaciones, trabajando en 14 departamentos. En cuanto a la promoción de exportaciones, PROEXport PACPYMES apoyó un total de 186 acciones en el exterior, en particular visitas a clientes y participación en ferias.

Entre las iniciativas de *clusters* figuran las cadenas de Quesería Artesanal en San José y Colonia, Turismo en Punta del Este, Logística y Transporte en Montevideo, Ciencias de la Vida en Montevideo, Turismo en Rocha, Industria Naval en Montevideo y Frutihortícola Agroindustrial en el litoral norte uruguayo.

El programa contó con un presupuesto total de aproximadamente 7,5 millones de euros, de los cuales 5,4 millones fueron aportados como donación de la Unión Europea, 1,1 millones por fondos del presupuesto nacional y el resto por empresas y asociaciones locales. La mayor parte de dicho presupuesto fue utilizado para la conformación de *clusters* y redes.

### Corporación Fomenta

Es un programa de asistencia financiera para la formulación de proyectos, dependiente de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Apoya con análisis de mercado, estructuración de proyectos y acompañamiento en la gestión de recursos financieros a empresas que promuevan la asociatividad, innoven en productos y generen rubros exportables, entre otros requisitos.

Cofinancia hasta 70% de los costos de un análisis de mercado y/o la estructuración del proyecto; también facilita el acceso al sistema financiero e incluso cuenta con un fondo de garantías.

### Programa CARPE - Redes Empresariales

El objetivo del componente Redes Empresariales del programa Creación, Asistencia Técnica y Redes para la profesionalización Empresarial (CARPE) es promover la conformación de redes empresariales que contribuyan a mejorar la posición competitiva de un conjunto de MIPYME y a la resolución de problemáticas comunes.

Los grupos deben estar conformados por un mínimo de cinco empresas, de las cuales al menos 80% sean MIPYME. El programa financia la contratación de un articulador para la red por un período máximo de un año.

### Programa de Apoyo a Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC)

Iniciativa ejecutada desde el Área de Políticas Territoriales de la OPP, su objetivo es aumentar la competitividad de empresas a través de la dinamización del conglomerado en el que éstas se insertan.

Con tres componentes (plan de refuerzo de la competitividad, cofinanciamiento de proyectos y acciones de redes, y fortalecimiento institucional), se dirige a empresas integrantes de los conglomerados seleccionados y sus trabajadores, así como a instituciones vinculadas, de modo de alcanzar mayores niveles de competitividad sistémica en el territorio.

Hasta julio de 2010, unas 1.700 empresas habían participado en estas actividades, en tanto que 150 empresas han integrado proyectos estructurantes de los conglomerados. Los *clusters* apoyados han sido: Software, Audiovisual, Textil Vestimenta, Cuero Calzado, Piedras Semipreciosas, Vitiviniculturas, Arándanos, Apicultura, Alimentos, Diseño, Turismo en Montevideo, Turismo en Colonia. Hacia adelante se impulsará el conglomerado de Frutas Frescas, de Agroservicios y Lácteos.

El presupuesto total del programa, con financiamiento BID, es de 9 millones de dólares.

### 5.1.6 Innovación y desarrollo

#### Proyectos de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Innovadores

Programa de la ANII que convoca a jóvenes emprendedores a presentar proyectos cuyo objeto sea la creación, puesta en marcha y despegue de una nueva empresa, basada en productos o procesos innovadores en relación al mercado al que se pretende ingresar.

Se entrega un cofinanciamiento no reembolsable de hasta 80% del costo total del proyecto, por un monto máximo de subsidio de 20.000 dólares.

La Cámara de Industrias del Uruguay está actuando como institución patrocinadora de estos proyectos, en coordinación con la Asociación de Jóvenes Empresarios (AJE). En la actualidad existen seis proyectos activos.

Programas sectoriales y/o territoriales de innovación para grupos de empresas

Iniciativa desarrollada por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), que apoya las demandas de grupos de empresas organizadas, para colaborar en la solución de problemas de base tecnológica compartidos dentro del grupo y que impiden su desarrollo competitivo.

Pueden acceder grupos sectoriales y/o territoriales de empresas, que demuestren un grado efectivo de organización colectiva. Se otorga un aporte no reembolsable de hasta 80% del costo total del proyecto, con un tope de 20.000 dólares.

## 5.1.7 Incubación y fomento del emprendimiento

### C- Emprendedor

Es el programa de apoyo a emprendedores de la DINAPYME. Sus objetivos son promover la creación y el desarrollo de nuevas empresas, sostenibles y rentables, a través del trabajo conjunto con los emprendedores, para que estos puedan transformar sus ideas en empresas.

Financia la capacitación, asistencia técnica y seguimiento del emprendedor, con una inversión aproximada de 80.000 pesos por proyecto.

Desde 2006, a través del programa se han capacitado más de 300 emprendedores y se ha asesorado a 134 emprendimientos en la elaboración de sus planes de negocio. La mitad de las iniciativas están concentradas en tres sectores: tecnologías de información (19%), servicios prestados a empresas (17%) y diseño textil (9%). Les siguen hotelería (7%), comercio al por menor (7%) y una treintena de actividades diversas.

### Emprecrea

El programa Emprecrea de Kolping ofrece asistencia técnica y financiera a jóvenes emprendedores para la creación de microempresas. Está dirigido a emprendedores de entre 18 y 30 años, que posean capacidades emprendedoras y conocimientos o habilidades técnicas aplicadas a la idea de negocio, y que no cuenten con los recursos suficientes para iniciarlo.

Ofrece capacitación, préstamos en condiciones favorables y mentorías a través de un consejero con experiencia en la gestión de su negocio, siguiendo el modelo internacional de Young Business International, que articula capacitación en planes de negocio, financiamiento y apoyo de mentores voluntarios que orientan al emprendedor en su proyecto durante un período de tres años. El financiamiento alcanza a cerca de 1.500 dólares, aunque Kolping también cuenta con una pequeña línea de microcréditos para otros emprendedores.

### Programa Emprender

Es un programa dirigido a emprendedores dinámicos y/o jóvenes emprendimientos, entendiéndose por dinámica aquella nueva o reciente iniciativa con alto potencial de crecimiento y horizonte exportador que genere valor agregado y logre diferenciarse a través de un modelo de negocio, producto o servicio innovador.

Las instituciones responsables son la Corporación Nacional para el Desarrollo, LATU y Prosperitas Capital Partner. Cuenta con el apoyo del BID-FOMIN y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Sus servicios abarcan la capacitación y motivación (concursos de ideas, talleres de sensibilización, visitas a empresas); diseño y gestación del emprendimiento (concursos de planes de negocios, evaluación del potencial emprendedor, preincubación e incubación); puesta en marcha (capacitación en planes de negocio y gestión, comercialización, elaboración de prototipos, estudio de mercados) y desarrollo inicial (capital semilla, acceso a red de inversores, consultoría especializada, etc.).

### **Proyectos de apoyo a jóvenes empresas**

Programa de incubación de emprendimientos de la ANII, cuyo objetivo es guiar y ayudar en el proceso de maduración de empresas innovadoras de corta historia, a través del subsidio de proyectos. Las iniciativas deben orientarse al desarrollo de productos o procesos innovadores, validados tecnológicamente; es decir, que hayan superado la fase de desarrollo y/o adaptación tecnológica.

Se otorga un cofinanciamiento no reembolsable de hasta 80% del costo total del proyecto, con un tope de 20.000 dólares.

## **5.2. Síntesis de programas e instrumento de apoyo**

La mayoría de los programas de apoyo a las MIPYME que se implementan actualmente en Uruguay tiene como objetivo el desarrollo productivo y la competitividad, y son pocos los que incorporan elementos de competitividad sistémica y de entorno territorial.

Las principales iniciativas apuntan a generar cultura y educación entre los empresarios y emprendedores, abordando la generalidad del problema con soluciones integrales. Han existido programas de fomento a MIPYME y al emprendimiento que resultan muy interesantes desde el punto de vista metodológico, que habrían tenido un impacto mayor y sostenible si hubieran contado con financiamiento posterior.

Esta situación está cambiando en la actualidad, y se advierte una tendencia a promover la instalación, no ya como pilotos, sino como partes de un proceso continuo, lo cual permite trabajar con esquemas más sostenibles. En tal sentido, es fundamental a la hora de diseñar e implementar los programas, considerar su duración, la que muchas veces supera el periodo político de los gobiernos, para efectos de generar verdadero aprendizaje e impacto.

Si bien la cobertura geográfica de las iniciativas ha mejorado, todavía hay pocos técnicos que trabajen con MIPYME en el nivel territorial. La mayoría lo hace desde la centralidad de Montevideo, por lo que no siempre logran captar las necesidades y la realidad del interior del país, en aspectos que van desde la comunicación de los apoyos al grado de involucramiento de las instituciones locales, que resultan claves para el éxito de los programas a nivel local.

Lo anterior no implica desconocer los importantes esfuerzos realizados en materia de descentralización, buscando generar capacidades locales en los territorios, identificar al público objetivo y dar más participación a actores locales. Resta que este enfoque llegue a instrumentos como los que apoyan la investigación, la innovación y los emprendimientos más dinámicos.

Si bien se apunta que hay que avanzar mucho más en la coordinación entre programas y su difusión, la mayor limitación no se advierte en las iniciativas en sí mismas, sino en la falta de una estrategia global, que permita que todas, cualquiera sea la unidad ejecutora o la fuente de fondos se articulen y complementen, bajo un mismo enfoque.

### **5.3 Vínculo entre institucionalidad y programas de apoyo**

El cuadro 13 pretende ser una síntesis de la institucionalidad existente en Uruguay asociada al fomento de las MIPYME y los programas e instrumentos que estas tienen en su órbita, o con los cuales se vinculan.

■ Cuadro 11 ■

**VÍNCULOS ENTRE INSTITUCIONALIDAD Y PROGRAMAS E INSTRUMENTOS DE APOYO A MIPYME**

Tipo de institución	Institucionalidad	Programas e instrumentos
A NIVEL GUBERNAMENTAL	Dirección Nacional de Artesanías, Micro, Pequeña y Mediana Empresa (miem – DINAPYME)	C - Emprendedor, CARPE Redes, PACPYMES, Plan Nacional de Capacitación, Consorcios de Exportación
	Dirección Nacional de Economía Social (MIDES – DNES)	Programas de apoyo a emprendedores de la División de Desarrollo Local
	Dirección Nacional de Empleo (MTSS – DINA E)	Proyectos de Opción Productiva, Centros Públicos de Empleo
	Oficina de Planeamiento y Presupuesto Área de Políticas Territoriales (OPP – APT)	Programa de Microfinanzas, Programa de Conglomerados, Programa Uruguay Integra
A NIVEL DE INSTITUCIONES DE CARÁCTER PÚBLICO NO ESTATAL	Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)	CARPE, Apoyo a Jóvenes Emprendedores, Apoyo a Jóvenes Empresas
	Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)	Programa Emprender, Programa Corporación Fomenta, Uruguay Fomenta, SIGA.
	Instituto de Promoción de Exportaciones Uruguay XXI	PROEXport
	Instituto Nacional de Calidad (INACAL)	Programas de certificación calidad mypes
	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)	FOMYPES, emprende uruguay
	Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)	Unidad de Desarrollo Local, Asesorías y Capacitación, Incubadora, Ingenio
CÁMARA, ASOCIACIONES Y GREMIALES EMPRESARIALES	Asociación Nacional de Micro Y Pequeña Empresa (ANMYPE)	Servicios de Asesoría Contable, Jurídica, etc.
	Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)	Programas de la Dirección de Desarrollo Empresarial, Centro de Capacitación, Centro de Gestión Tecnológica, All Invest, Jóvenes Emprendedores Innovadores
	Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS)	Programas del Área de Servicios de Desarrollo Empresarial, Centro de Empresas Familiares, Programas de Asociatividad
	Cámara Uruguaya de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU)	Servicios de Desarrollo Empresarial
	Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI)	Área de Servicio a Socios, Club de Internacionalización, Programa Emprender
	Confederación empresarial del Uruguay (CEDU)	Herramientas de Desarrollo Gerencial y Comunicación Gremial
ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES Y OTRAS INSTITUCIONES	ENDEAVOR	Asistencia Técnica, Desarrollo Cultura Emprendedora
	FUNDASOL	Capacitación, Asistencia Técnica, Financiamiento
	Instituto de Promoción Económico y Social del Uruguay (IPRU)	Incubación de Emprendimientos, Capacitación, Programa de Financiamiento a MIPYME
	KOLPING	Emprecrea
	República Microfinanzas	Financiamiento a MIPYME.

Fuente: Elaboración propia.

## 6. Principales conclusiones y recomendaciones

A partir de la información recopilada y las entrevistas realizadas para elaborar este estudio, en relación a la estrategia de apoyo a las MIPYME en el Uruguay, resulta fundamental mejorar la coordinación interinstitucional y el acceso a la información para que las empresas conozcan la oferta de programas e instrumentos de apoyo. También es necesario hacer un seguimiento de la demanda empresarial en servicios a las empresas mediante la creación de ámbitos de discusión e intercambio entre instituciones de fomento para poder adecuar y ajustar programas e instrumentos y superar la actual visión de atomización de los apoyos

En el último tiempo, el gobierno y las instituciones de apoyo del ámbito estatal han comenzado a liderar acciones alineadas con los impulsos generados por los proyectos de la cooperación internacional, aunque con una lógica más de promoción sectorial que de organización del sistema productivo. Es así que las acciones en innovación, cooperación público-privada, inclusión social y descentralización parecen aún débiles en materia de articulación, visión y enfoque global de modo tal que se asegure una promoción de capital social para dar mayor continuidad y confianza a estos procesos de intervención.

Entre las instituciones de apoyo, algunas de ellas se distinguen como referentes, por el rol que tienen o los programas que ejecutan a favor de las MIPYME. Estos son los casos de DINAPYME, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y la Cámara de Industrias del Uruguay.

La DINAPYME es reconocida como la institución que tiene como misión específica trabajar con el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, hasta ahora, no ha tenido el suficiente peso jerárquico para concebir políticas y ejecutarlas, liderando la articulación y coordinación con las demás entidades. Actualmente se encuentra en un proceso de redefinición estratégica de sus programas y objetivos. Algunos actores plantean la posibilidad de crear una Secretaría Pymes, como forma de jerarquizar la temática y la institución, acompañando esos cambios con recursos humanos y económicos, un modelo de gestión sostenible y una planificación estratégica que permita articular las distintas iniciativas públicas y las privadas.

La reciente creación del INEFOP, con sus programas de apoyo a la consolidación de emprendimientos productivos también juega un rol, sobretudo por la disponibilidad de fondos del Fondo de Reconversión Laboral, aunque todavía no se tiene muy claro el alcance de sus acciones. La ANII ha tenido un fuerte impulso pero se considera que todavía no tiene

llegada a las mipymes, quieren ser participantes activos pero su perfil es *todavía muy académico*, aunque han tenido avances en este período de gobierno. Con respecto a la CND, la mayoría de las mipymes e incluso los técnicos no conocen en profundidad el alcance de sus acciones para el sector, aunque sí como banca de segundo piso para las instituciones financieras que trabajan con el sector. Se señala el rol de Uruguay XXI, pero más bien en apertura de mercados, no tanto en facilitar la exportación de las mipymes.

La reciente creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), con sus programas de apoyo a la consolidación de emprendimientos productivos, también juega un papel importante, sobre todo por la disponibilidad de recursos del Fondo de Reversión Laboral, aunque todavía no se tiene muy claro el alcance de sus acciones. La ANII ha tenido un fuerte impulso, pero se considera que aún le falta llegada a las MIPYME debido a su perfil académico. Con respecto a la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), la mayoría de las MIPYME, e incluso los técnicos, no conocen en profundidad el alcance de sus acciones, aunque sí su tarea como banca de segundo piso para las instituciones financieras que trabajan con el sector. Se destaca el rol de Uruguay XXI, pero más en apertura de mercados que en facilitar la exportación de las MIPYME.

También se reconoce el rol que cumplen las intendencias, a través de sus direcciones o departamentos de Desarrollo, en términos de validar, ejecutar y especialmente coordinar las acciones de apoyo a las MIPYME en el nivel territorial. Se vislumbra una función importante para las Agencias de Desarrollo y también se apuesta por un mayor protagonismo de los centros comerciales.

La mayor parte de las instituciones consultadas plantea la necesidad de contar con una política de trabajo basada en la demanda existente en los territorios concretos. Desde esta perspectiva, se plantea el fortalecimiento de las capacidades locales, sobre todo a partir de las agencias de desarrollo, las intendencias y los centros comerciales. Esta institucionalidad es clave, tanto para relevar las demandas de las MIPYME locales como para su traslación hacia los programas existentes. Se considera que muchas de estas instituciones ya tienen la experiencia y capacidad suficientes para asumir proactivamente la generación de una oferta local de apoyo a MIPYME, que complemente los programas nacionales, lo cual requiere de voluntad política a nivel de los departamentos. Esto permite construir un sistema de fomento a MIPYME más pertinente para las empresas locales, ya que estas no siempre tienen referentes que representen sus demandas y que las posicionen en la agenda pública.

En lo que respecta a la eficiencia y eficacia de los programas, se señala que aún existe falta de coordinación a la hora de su ejecución; en ocasiones no se identifica a las contrapartes adecuadas su escasa duración a veces no permite modificar las condiciones originales en caso de necesitarlo y hay escasez de enfoque territorial.

Los programas señalados como exitosos son aquellos que involucran a varios actores e instrumentos integrales, aunque cada iniciativa tenga su propio foco. Claramente se ha mejorado la oferta de programas vinculados a la gestión empresarial y fomento al emprendimiento. Sin embargo, hay algunas temáticas más estructurales que falta abordar con mayor profundidad, como la educación financiera y el fomento de la cultura emprendedora en la fase educativa de la población, favorecer redes de proveedores entre MIPYME y empresas grandes, la vinculación con el mundo académico, tanto para estudios sobre el sector como para la formación de técnicos especializados.

Se resalta la importancia de trabajar con instrumentos específicos según los tamaños de empresas. A la vez, es preciso conectar el apoyo a los diferentes segmentos, para acompañar cada etapa del crecimiento de las iniciativas empresariales.

Un punto crucial es el acceso a la información por parte de los empresarios. Al respecto, algunos sugieren la existencia de un programa en sí mismo para informar a las MIPYME de todos los servicios disponibles, ya que si bien Uruguay Fomenta surgió con ese fin, se considera que no ha cumplido dicho cometido.

En síntesis, se observa la existencia de numerosos programas que persiguen objetivos de competitividad y desarrollo, ya sea a través de la mejora de gestión de las MIPYME (vía asistencia técnica, financiera y capacitación), así como también la promoción del emprendimiento, la innovación y la asociatividad, pero que no se enmarcan en un plan general de desarrollo del país. Falta la concreción de un sistema de fomento a las MIPYME, con un enfoque de competitividad sistémica.

Entre las principales limitaciones para el desarrollo de un sistema de fomento de este tipo en el país se encuentra la falta de continuidad en los procesos. Es un aspecto en que es posible avanzar, lo mismo que en la articulación público-privada, la sistematización del aprendizaje, la eficiencia de los apoyos, el mejoramiento de las capacidades de gestión locales, la difusión y la búsqueda de la concertación sobre la base de las demandas y capacidades de los territorios.

Resulta fundamental mejorar la coordinación interinstitucional y el acceso a la información, tanto de las propias instituciones como de las MIPYME potenciales beneficiarias. Asimismo, es necesario hacer un monitoreo constante de la demanda y de la oferta disponible con respecto a servicios de apoyo, quizás a través de ámbitos de discusión interinstitucional, para ir ajustando los programas e instrumentos, en el caso de ser necesario, y superar la apariencia de un sistema atomizado.

En un enfoque sistémico de abordar el apoyo a las MIPYME en Uruguay, es posible señalar algunas de las recomendaciones más claras que surgen de la presente investigación.

En primer término, y junto con reconocer los avances registrados, se recomienda seguir trabajando para elaborar una política pública concertada de apoyo al sector MIPYME en el país. También se debe continuar apostando a consolidar una “gobernanza” para el sector; es decir, la concreción de un espacio donde los diferentes actores que tienen incidencia en el desarrollo de este segmento de empresas (gobierno nacional, gobiernos locales, cámaras y asociaciones, organismos de apoyo, cooperación internacional, mundo académico, etc.), puedan concertar líneas estratégicas y coordinar planes y acciones, con el fin último de generar un verdadero sistema nacional de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

En segundo lugar, se necesita información más clara y accesible sobre las MIPYME en el país. Si bien constituye un logro la Primera Encuesta Nacional de MIPYME, todavía no está claro el número de ellas en cada departamento, el peso del sector en el producto interno bruto, su contribución a la generación de empleo y los aportes fiscales. Hace falta también mayor involucramiento del ámbito académico mediante la formación de técnicos especializados y la realización de estudios de la situación del sector, que contribuyan a la toma de decisiones de política pública y a la solución de problemáticas de estas empresas.

Otra recomendación se orienta a que los programas y proyectos trabajen de forma integral, abordando todos los aspectos determinantes para el funcionamiento de una empresa de pequeño tamaño (recursos humanos, financieros, asistencia técnica, política tributaria, desarrollo tecnológico, acceso a mercados), de forma también de acompañar el ciclo de vida de la empresa y hacerle el seguimiento adecuado por parte de las instituciones de apoyo. Para ello, deben existir metodologías de trabajo claras y, a la vez, flexibles, capaces de adecuarse a la realidad de las distintas empresas y territorios.

Este enfoque de trabajo integral debe complementarse con una acción específica y segmentada según el tamaño y las características de estas empresas. Los desafíos que enfrenta una microempresa —para formalizarse, por ejemplo— son distintos a los de una pequeña y a una mediana, que puede querer exportar. Al mismo tiempo, se debería poner énfasis en la reducción de la brecha tecnológica, financiera, impositiva y, sobre todo, de acceso a la información que existe entre las MIPYME y las grandes empresas o los sectores productivos con mayor peso en la economía; esto, no sólo como aporte al crecimiento económico, sino también como un mecanismo para disminuir la desigualdad existente y favorecer modos de inclusión más sostenibles en el tiempo.

La construcción de un sistema de fomento a MIPYME en los territorios no debe implicar la traslación de programas como soluciones estandarizadas, que no permitan adecuarlos a los requerimientos y realidad de las MIPYME de cada región. Aunque los programas contengan un componente de fortalecimiento de las capacidades locales, debe respetarse el conocimiento que los actores territoriales tienen de las MIPYME y del sector productivo de sus respectivos lugares. Dentro del proceso de descentralización política en el que se encuentra el país, la transferencia de capacidades y recursos puede ir acompañada de un rol más proactivo de la institucionalidad local en el diseño e implementación de los programas de apoyo, tanto en compromisos de contraparte como en un mayor involucramiento en su ejecución. También se debería mejorar el efecto “derrame” en los territorios de los programas de fomento, apoyando los encadenamientos de MIPYME, ya sea como red de proveedores o mejorando las condiciones de acceso al mercado exportador, entre otras medidas.

Una última recomendación que surge de este trabajo se refiere a que los presupuestos y el uso de los fondos, así como la evaluación de los programas, constituyan una información más clara y accesible, avanzando hacia un sistema de *accountability* o rendición de cuentas, tanto de iniciativas públicas como privadas. Ello permite evaluar de forma global su impacto en el sector y la importancia que se les da al interior de la respectiva institución.

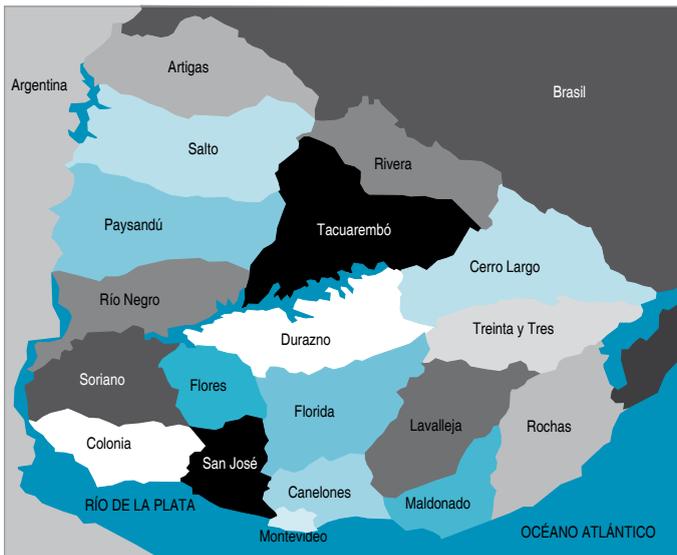
Como se señaló, en Uruguay se han registrado avances sustanciales en la construcción de una política de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, situando este tema en la agenda pública. Lo que queda es la construcción de una estrategia global de fomento a las MIPYME uruguayas, que articule perspectivas —públicas y privadas, sectoriales y territoriales, entre otras— para lograr el mayor impacto, desarrollar el potencial de las empresas y, por esta vía, contribuir a elevar las condiciones de vida de la población.

## Anexo 1



### Actuaciones de apoyo a las MIPYME desde el ámbito territorial

INSTITUCIONALIDAD DE APOYO A MIPYME A NIVEL TERRITORIAL POR DEPARTAMENTO



**Artigas** Unidad de Planificación y Desarrollo de la Intendencia de Artigas – Centros Comerciales de Artigas y Bella Unión

**Canelones** Unidad de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa / Dirección General de Desarrollo Productivo / Intendencia de Canelones – Centro Comercial de Canelones, Atlántida, Pando, Las Piedras, Santa Lucía.

(continúa)

---

<b>Cerrolargo</b>	Dirección de Desarrollo / Intendencia de Cerro Largo - Agencia de Desarrollo Departamental de Cerro Largo - Centro Comercial e Industrial de Cerro Largo./ Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas de Cerro Largo
<b>Colonia</b>	Dirección de Promoción y Desarrollo/ Intendencia de Colonia – Agencias de Desarrollo de Juan Lacaze, Tarariras y Nueva Helvecia – Centro Comerciales e Industriales de Colonia, Nueva Helvecia y Carmelo.
<b>Durazno</b>	Departamento de Desarrollo / Intendencia de Durazno - Agencia de Desarrollo de Durazno - Centro Comercial e Industrial de Durazno.
<b>Flores</b>	Dirección de Promoción y Desarrollo / Intendencia de Flores - Centro Comercial e Industrial de Trinidad.
<b>Florida</b>	Dirección General de Desarrollo Sustentable/ Intendencia de Florida – Agencia de Desarrollo de Florida – Centro Comercial e Industrial de Florida y Sarandí Grande.
<b>Lavalleja</b>	Departamento de Desarrollo / Intendencia de Lavalleja - Centro Comercial e Industrial de Lavalleja.
<b>Maldonado</b>	División de Desarrollo Local /Intendencia de Maldonado – Cámara Empresarial y Unión de Comerciantes de Maldonado.
<b>Montevideo</b>	Unidad PYMES / Intendencia de Montevideo – CEDELS Casavalle y Carrasco Norte.
<b>Paysandú</b>	Dirección de Desarrollo / Intendencia de Paysandú – Agencia de Desarrollo Productivo de Paysandú – Centro Comercial e Industrial de Paysandú.
<b>Río negro</b>	Departamento de Desarrollo / Intendencia de Río Negro - Agencia de Promoción Económica de Río Negro - Asociación Comercial e Industrial de Río Negro, Centro Comercial e Industrial de Young
<b>Rivera</b>	Dirección General de Promoción y Desarrollo / Intendencia de Rivera - Agencia de Desarrollo de Rivera - Asociación Comercial e Industrial de Rivera
<b>Rocha</b>	Dirección de Producción y Desarrollo / Intendencia de Rocha - Centro Comercial e Industrial de Rocha, Liga de Fomento y Turismo de La Paloma, Corporación de Turismo Rochense.
<b>Salto</b>	Servicio de Desarrollo Empresarial / Dirección de Desarrollo / Intendencia de Salto - Centro Comercial e Industrial de Salto
<b>San jose</b>	Dirección General de Desarrollo / Intendencia de San José - Centro Comercial e Industrial de San José.
<b>Soriano</b>	Departamento de Desarrollo / Intendencia de Soriano – Centro Comercial e Industrial de Soriano – Liga de Comercio de Dolores.
<b>Tacuarembó</b>	Unidad Pymes / Intendencia de Tacuarembó – Agencia de Desarrollo de Tacuarembó – Asociación Empresarial de Tacuarembó.
<b>Treinta y tres</b>	Dirección General de Desarrollo Económico / Intendencia de Treinta y Tres – Centro Comercial e Industrial de Treinta y Tres.

---

**Fuente:** Elaboración propia.

En este Anexo se describen las instituciones existentes en cada departamento, que conforman el sistema de fomento a MIPYME a nivel local, detallando algunas de sus características e interrelaciones. En los casos en que fue posible obtener la información, se reseñan los instrumentos utilizados, su vinculación con instituciones y programas de carácter nacional, así como el presupuesto y personal de que disponen.

En términos generales, el sistema de fomento a MIPYME a nivel de los departamentos se conforma por las direcciones o departamentos de desarrollo de las intendencias, las Agencias de Desarrollo Local, cuando las hay, y los centros comerciales o asociaciones de empresarios.

Es importante enmarcar estas acciones de fomento a la actividad empresarial en los territorios en el proceso de descentralización y desarrollo local que vive el país, desde la aprobación de la ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana de 2009, que generó un tercer nivel de gobierno a partir de los municipios.

En este sentido, se debe considerar que las transferencias de recursos desde el nivel central son una fuente esencial de los presupuestos departamentales (representan, por lo general, la mitad de estos), lo cual, sin duda, determina el desarrollo de actividades de fomento impulsadas por los gobiernos departamentales (Grupo de Desarrollo Local Uruguay, 2009).

La caracterización socio-productiva de cada uno de los departamentos del interior del país, así como la institucionalidad y capacidad existentes para concebir estratégicamente y ejecutar planes de desarrollo para sus territorios, son elementos fundamentales a la hora de definir el rol y alcance de las instituciones de apoyo a MIPYME.

Uruguay no es un país exento de desequilibrios, polarización y desigualdad a nivel territorial. Existen departamentos que muestran buenos desempeños en términos de desarrollo económico y humano, en competitividad y oportunidades de inversión; son los que están ubicados, en general, en la costa sur del país, entre Canelones y Maldonado. En el otro extremo, en la zona noreste del país (Artigas, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo y Treinta y Tres) se encuentran departamentos con menor producto bruto interno y desempeño socio-económico, aunque en los últimos años las actividades forestal-maderera y cárnica han beneficiado a dichas economías por efecto derrame. El litoral (Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano) se caracteriza por un desarrollo medio, encontrándose actualmente en un ciclo favorable debido al desarrollo agrícola de la región.

El cuadro 11 permite visualizar el estado de situación de las principales variables de desarrollo en el nivel departamental.

## ■ Cuadro A.1 ■

## INDICADORES SOCIOECONÓMICOS POR DEPARTAMENTO

Departamento	Población (hab) año 2004	VAB per capita (US\$) año 2006	% VAB dpto en total país - año 2006	Tasa de actividad año 2009	Tasa de empleo año 2009	Tasa de desempleo año 2009
Artigas	78.019	3.410	1,5%	61,3	56,4	8,0
Canelones	485.420	3.316	9,1%	63,5	58,8	7,4
Cerro Largo	86.564	4.120	2,0%	56	52,8	5,6
Colonia	119.266	6.591	4,4%	59,7	57,2	4,2
Durazno	58.859	3.995	1,3%	61,2	56,9	6,9
Flores	25.104	5.075	0,7%	61,9	58,6	5,2
Florida	68.181	4.814	1,8%	60	55,6	7,4
Lavalleja	60.925	4.906	1,7%	62,5	57,6	7,6
Maldonado	140.192	6.462	5,1%	64,7	60,6	6,3
Montevideo	1.325.968	7.479	55%	64,8	59,9	7,6
Paysandú	113.244	4.411	2,8%	61	56,1	8
Río negro	53.989	4.550	1,4%	61	55,4	9,2
Rivera	104.921	3.030	1,8%	61,7	56,9	7,8
Rocha	63.937	4.839	1,9%	61	55,8	8,5
Salto	123.120	3.146	2,2%	63,4	57	7,5
Soriano	84.563	3.861	1,8%	66,4	59,9	5,6
San José	103.104	3.894	2,3%	57,5	61,4	7,5
Tacuarembó	90.489	3.983	2,0%	58,9	53,7	6,6
Treinta y tres	49.318	4.572	1,2%	63,2	54	8,4

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Censo Fase I 2004 del INE, UDM-OPP y Encuesta Continua de Hogares 2009.

No todos los departamentos tienen información fidedigna del número de MIPYME que existen en sus territorios. Se sabe, sí, que más de 75% de las 110.180 MIPYME uruguayas se encuentra en Montevideo (unas 80.000 empresas), aproximadamente 2% en el litoral sur, 5% en el este, 4% en el sur, 6% en el litoral norte y 8% en el resto del país.

A continuación, se detalla la institucionalidad y los instrumentos relevantes utilizados en cada departamento.

## 1. Artigas

El departamento de Artigas tiene una población que en 2004 llegaba a 78.019 personas<sup>114</sup>, de las cuales más de 80% se ubica en sus dos principales ciudades, Artigas, la capital, y Bella Unión. El sector agrario tiene una importante participación en la economía: el arroz, el tabaco y la ganadería extensiva en el área de influencia de Artigas, y la caña de azúcar, la hortifruticultura, la vitivinicultura y la ganadería extensiva, en el área de influencia de Bella Unión.

Su institucionalidad se ha vinculado a ese perfil productivo. Aun sin un servicio específico de apoyo a MIPYME, la intendencia, a través de su dirección de Desarrollo, tiene experiencia en apoyo a emprendimientos productivos locales, ya sea con pequeños créditos o haciendo de ventanilla de programas e instituciones de carácter nacional, como es el caso de IPRU, el Programa de Desarrollo Regional, EMPRETEC, el programa de fortalecimiento de las artes, artesanías y oficios (PAOF), Microfinanzas y otros.

El departamento cuenta con dos centros comerciales e industriales, de Artigas y de Bella Unión.

## 2. Canelones

Desde 2010, la Intendencia cuenta con una unidad de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, dedicada a articular programas nacionales de fomento a las MIPYME con oferentes privados de servicios para el sector. También se enfoca en el fortalecimiento institucional de los agentes en el territorio y su rol como actores en desarrollo económico local.

Con una población de 500.00 habitantes, en Canelones existen numerosos centros comerciales y uno de los objetivos de la intendencia para este período es incorporarlos como actores determinantes del desarrollo económico local. Si bien muchos de estos centros han difundido y trabajado con sus socios en programas de capacitación y asistencia técnica, e incluso han firmado convenios con instituciones financieras, no se ha abordado en conjunto como una política de desarrollo departamental de fomento a las MIPYME. Se trata de un proceso incipiente.

## 3. Cerro Largo

Departamento de 90.000 habitantes, Cerro Largo tiene un marcado perfil agropecuario, con industrias frigoríficas y un desarrollo reciente de agroservicios.

<sup>114</sup> Censos de Población 2004, INE.

Durante el gobierno anterior, la intendencia definió una línea de trabajo de apoyo a MIPYME, a través de la Agencia de Desarrollo Departamental, integrada por numerosas instituciones referentes del sector social y productivo del departamento. En el actual gobierno todavía no está muy clara esa acción; ni la intendencia ni la Agencia cuentan con instrumentos propios, sino que identifican la demanda y realizan la vinculación con instituciones y programas nacionales. Existen, no obstante, institutos de capacitación con experiencia a nivel local y proyectos de cooperación para la Agencia de Desarrollo.

El departamento tiene dos instituciones representativas: el Centro Comercial e Industrial de Cerro Largo y Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas de Cerro Largo (APYMECEL).

#### **4. Colonia**

El departamento cuenta con numerosos centros poblados y un tejido empresarial y productivo bien diverso. El gobierno departamental trabaja con el sector productivo local, aunque no necesariamente con una línea de acción específica para MIPYME.

Existen en Colonia tres agencias de desarrollo, con perfiles productivos diferenciados: la de Juan Lacaze, polo urbano industrial y obrero, que posee un parque tecnológico; la del Este de Colonia, orientada a pequeñas granjas, queseros artesanales y también comercio, y la de Tarariras, relacionada a la actividad agrícola y ganadera que allí se realiza.

Hay varios centros comerciales, como la Asociación Comercial e Industrial de Colonia, el Centro Comercial de Nueva Helvecia y el Centro Comercial e Industrial de Carmelo, entre otros.

#### **5. Durazno**

La intendencia ha venido trabajando con el sector productivo y empresarial, sobre todo durante el gobierno pasado, manejando fondos rotatorios y otras herramientas financieras para el desarrollo de las MIPYME y sectores productivos locales, ligados especialmente a la actividad agrícola. Ha colaborado en la difusión y sido contraparte de numerosos cursos, capacitaciones e intervenciones de programas e instituciones de carácter nacional.

En relación con otras intendencias, la de Durazno tiene un número importante de funcionarios formados y con experiencia en el apoyo a las MIPYME.

En el departamento existe una Agencia de Desarrollo, que todavía no cuenta con mucha representatividad y no ha desarrollado instrumentos para el sector, y el Centro Comercial e Industrial de Durazno.

## 6. Flores

Con aproximadamente 25.000 habitantes, Flores es el departamento menos poblado del país. Tiene un perfil productivo marcadamente agropecuario y de servicios y comercios conexos.

Durante el gobierno anterior se gestó la idea de establecer en la intendencia un espacio de trabajo con mypes locales, denominado Flores Emprende. Sin embargo, recién en este período se ha definido una línea de acción y presupuesto específico, asignándose también personal técnico para dicha tarea.

Para esta estrategia se plantea como socio de nivel local el Centro Comercial e Industrial de Trinidad.

## 7. Florida

El departamento posee un tejido empresarial y productivo bien diverso; es parte fundamental de la cuenca lechera nacional, también tiene sector ganadero y apícola importantes, además de un gran movimiento comercial y de servicios a nivel urbano.

La intendencia ha trabajado en fortalecer un área de apoyo a MIPYME, integrando a ese esfuerzo al Centro Público de Empleo y a la Agencia de Desarrollo, como entidad público-privada de apoyo al sector productivo a nivel departamental.

Cuenta con organizaciones empresariales fuertes, como el Centro Comercial e Industrial de Florida, que es un actor importante en la tarea de implementar programas de apoyo al sector y de relevar las necesidades de sus socios, y el Centro Comercial e Industrial de Sarandí Grande.

## 8. Lavalleja

Históricamente la intendencia se ha vinculado al área rural y en este período de gobierno se ha planteado la conformación de una Agencia de Desarrollo.

Junto al Centro Comercial e Industrial de Lavalleja, han establecido convenios con entidades de capacitación y financieras que trabajan tanto a nivel local como nacional.

## 9. Maldonado

La intendencia ha empezado a delinear actividades vinculadas al sector de MIPYME, a través de instrumentos financieros, capacitación, asistencia técnica y la generación de proyectos como la Incubadora de Emprendimientos de San Carlos, financiada por Uruguay Integra.

Ha asignado una partida para la creación de un fondo de financiamiento y/o garantía para mypes y cuenta con dos técnicos para el trabajo con empresas de pequeño tamaño y seguimiento de emprendimientos.

Tiene una institucionalidad empresarial relevante, que ha sido contraparte de algunos programas de apoyo al sector, como la Cámara Empresarial de Maldonado y Punta del Este. También cuenta con el Centro Comercial de Pirlápolis y la Unión de Comerciantes Minoristas de Maldonado.

## 10. Montevideo

La intendencia de Montevideo impulsa actividades de asistencia técnica, capacitación, acompañamiento e identificación de oportunidades de negocios de las micro y pequeñas empresas montevideanas.

Dispone, entre otros instrumentos, del programa Potenciamiento del Desarrollo Empresarial Sostenible (Podes), talleres de formación empresarial, apoyo técnico en la etapas de conformación de una cooperativa y asesoramiento a micro y pequeñas empresas.

Para favorecer el desarrollo de emprendimientos, cuenta con los Centros de Desarrollo Económico Local de Casavalle y Carrasco Norte, que brindan servicios de apoyo y espacio físico para nuevos negocios.

## 11. Aysandú

La intendencia se ha vinculado sobre todo a la actividad productiva del departamento, siendo la Agencia de Desarrollo Productivo –como brazo ejecutor del Consejo Económico Social–, la entidad referente en materia de apoyo a las MIPYME a nivel local.

La agencia ha gestionado diversos programas de carácter nacional, difundiendo herramientas y operando un Servicio de Asesoramiento Empresarial que ha facilitado el diagnóstico y la asistencia técnica a muchas empresas sanduceras.

## 12. Río Negro

El departamento de Desarrollo de la intendencia de Río Negro es uno de los que registra más antecedentes de trabajo con el sector productivo y empresarial. Cuenta con instrumentos de financiamiento propios y canaliza numerosos cursos para empresas y trabajadores.

Durante el gobierno anterior se conformó la Agencia de Promoción Económica de Río Negro, como ámbito público-privado dedicado a definir líneas estratégicas de desarrollo local y que actualmente se encuentra en fase de redefinición de servicios.

En el territorio existe la Asociación Comercial e Industrial de Río Negro y el Centro Comercial e Industrial de Young.

## 13. Rivera

El departamento exhibe un tejido empresarial diverso, que componen sectores primarios como el forestal y el agropecuario, otros de naturaleza industrial, como la madera, y en el nivel terciario los free-shops fronterizos con Brasil y comercios minoristas, de fuerte desarrollo.

La intendencia ha continuado su línea de trabajo con emprendedores y mypes, a través de herramientas financieras como los fondos rotarios. Más recientemente desarrolla un fondo de garantía de primer piso para impulsar el crédito a MIPYME por parte de las instituciones financieras. Asimismo, ha trabajado con la mayoría de los programas e instituciones nacionales orientados a MIPYME.

Un rol fundamental en la definición de políticas departamentales de apoyo a MIPYME lo cumple la Agencia de Desarrollo, que prioriza cadenas de valor a nivel territorial y está conformando un área de servicios de desarrollo empresarial que muestra gran potencial. La comisión directiva de la Agencia está integrada por diversas instituciones, incluida la Asociación Comercial e Industrial de Rivera

## 14. Rocha

La intendencia se encuentra organizando una unidad de apoyo a MIPYME y emprendimientos productivos, con presupuesto y técnicos asignados. Esta acción se alinea con el fomento a los principales sectores productivos del departamento.

Cuenta con asociaciones como el Centro Comercial e Industrial de Rocha, la Liga de Fomento y Turismo de La Paloma y la Corporación de Turismo Rochense.

## 15. Salto

En los últimos tres años, el trabajo de la intendencia, históricamente enfocado al desarrollo rural, comenzó a definir una estrategia de apoyo a MIPYME, que abarca asistencia técnica, capacitación, acceso al financiamiento y, fundamentalmente, acceso a información para empresas en desarrollo. En el último tiempo se empezó a implementar también programas de incubación.

A través de un Servicio de Desarrollo Empresarial se generan capacidades locales y se sensibiliza a los empresarios sobre la importancia de la asistencia técnica y la capacitación. A la fecha ha realizado diagnósticos y planes de mejora a 40 empresas; cofinanció consultorías por 48.000 dólares e invirtió 63.000 dólares en programas de capacitación, en los que participaron 1.100 empresarios y colaboradores.

El servicio proyecta contar con otra ventanilla de atención en el Centro Comercial e Industrial de Salto, organización que cuenta con cerca de 750 socios y que brinda servicios de información empresarial y asesoramiento contable, impositivo, jurídico y notarial, siendo, además, contraparte de numerosos programas y capacitaciones que se llevan adelante en el departamento.

## 16. San José

En el actual gobierno, la intendencia ha jerarquizado su acción de desarrollo, elevando su presupuesto (que asciende a cerca de 1 millón de dólares anuales, incluyendo contrapartes de proyectos nacionales) y ha consolidado sus recursos humanos, con tres funcionarios y tres técnicos.

Ha desarrollado un área de apoyo a mypes, en coordinación con instituciones locales, formando a sus referentes en las juntas locales y alcaldías, de manera de posicionarlos con un servicio de orientación al emprendedor acerca de los programas e instrumentos disponibles.

En el departamento existe el Centro Comercial e Industrial de San José y la Asociación de Micro y Pequeñas Empresa Maragatas (Ampymem).

## 17. Soriano

La intendencia ha consolidado un área de apoyo a MIPYME y acceso a financiamiento, actuando como contraparte de numerosas instituciones y programas nacionales. Dispone de un fondo rotatorio a nivel local, administrado por una institución financiera, que otorga microcréditos al sector empresarial. Con seis funcionarios, se posiciona, asimismo, como un articulador de programas nacionales para llevarlos a la realidad local.

Para el quinquenio cuenta con un presupuesto cercano a 1,5 millones de dólares, al cual hay que sumar el aporte de proyectos de cooperación internacional, como los financiados por Uruguay Integra en el eje de la Ruta 21, destinado a favorecer el desarrollo productivo de la región.

El departamento tiene un fuerte Centro Comercial e Industrial y la Liga de Comercio de Dolores.

## 18. Tacuarembó

La intendencia cuenta con una unidad pymes que trabaja con el sector y que también apuesta al desarrollo del sector artesanal del departamento.

En cuanto a organizaciones gremiales, se encuentra la Asociación Empresarial de Tacuarembó y el Centro Comercial e Industrial de Paso de los Toros. También existe una Agencia de Desarrollo departamental, que ha trabajado en algunos proyectos específicos, como la cadena de proveedores del sector forestal, pero que todavía no dispone de un plan estratégico para su desarrollo.

## 19. Treinta y Tres

En su actividad con pequeños y medianos empresarios, la intendencia, a través de su dirección de Desarrollo Económico, ha abordado capacitaciones, apoyo a la gestión empresarial y formulación de proyectos, facilidades en el acceso a microcréditos y a la comercialización.

Durante el gobierno anterior contó con un Servicio de Asesoramiento Empresarial, que funcionaba en el ámbito del Centro Comercial e Industrial de Treinta y Tres.



## Capítulo VI

# Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en Venezuela

*Adelís José Graterol y Luz Marina Rondón*



## Introducción

Este documento tiene por objeto analizar la experiencia de Venezuela en materia de política de fomento y apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Ante la escasa información disponible, se enfoca principalmente en el sector industrial, el cual es un claro ejemplo de los problemas que enfrenta en el país la actividad empresarial en general, en buena medida como resultado de las políticas económicas impulsadas por el gobierno, dentro del modelo productivo que contempla el denominado “socialismo del siglo XXI”.

En las investigaciones sobre pymes es común encontrar un reconocimiento a su importante papel en el desarrollo económico de los países, fundamentado en cifras de empleo, versatilidad en cuanto a innovación tecnológica y, en menor medida, por su participación –directa o indirecta– en las exportaciones. Para América Latina las políticas de apoyo al sector se constituyen en una alternativa viable para avanzar hacia un desarrollo económico más estable.

Venezuela transita por un proceso de cambios políticos e institucionales aunque en el plano económico se afianza un modelo monoprodutor. La verificación empírica de los estímulos a las pymes constituye un caso interesante de estudio, en tanto representan, en teoría, un esfuerzo por llevar adelante un desarrollo incluyente.

No obstante, examinando los dos documentos centrales de la política económica venezolana, el X Plan de Desarrollo Nacional 2001-2007 y el Primer Plan Socialista 2007-2013, se advierten algunas contradicciones respecto de los objetivos básicos. En el primero se expresa la pretensión de lograr un desarrollo económico sustentado en la diversificación económica y la equidad, donde las políticas hacia las pymes asumen un lugar relevante. El segundo, en un plano más político e ideológico, resalta la finalidad de transformar a la nación en un estado socialista; el rol de las pymes no está bien claro, pero surgen nuevas formas de organización económica, inspiradas en valores comunitarios y de solidaridad social. Esta falta de convergencia ha traído como consecuencia, por una parte, que no se hayan podido diseñar ni implementar, con mediana eficiencia, estrategias estructuradas y permanentes para el desarrollo del sector productivo; y por otra, que se aplique un modelo en el cual el Estado tiende a desplazar en forma creciente al sector privado en las funciones productivas, debilitando la actividad empresarial.

Venezuela tiene un aparato público dirigido al apoyo de las empresas de menor tamaño. Sin embargo, además de los tradicionales problemas de descoordinación institucional, en su caso está presente un complejo modelo institucional y un componente político que representa un serio obstáculo para el desarrollo del sector.

## 1. El contexto económico: breve síntesis

Se presenta una síntesis del desempeño económico de Venezuela, como contexto para la exploración de las políticas de apoyo al segmento de las pequeñas y medianas empresas. Al respecto, no se pretende un análisis exhaustivo<sup>115</sup>, sino exponer las principales características económicas, que constituyen el marco de actuación, determinante en los resultados del sector productivo del país.

<sup>115</sup> Es menester advertir sobre los riesgos que implica un análisis muy breve de un proceso tan complejo como el que transcurre en la Venezuela de inicios del siglo XXI. *Ex profeso* se omiten detalles y variables que, a juicio de expertos, pudieran ser relevantes para explicar la realidad económica de la histórica reciente del país. Solo se consideran tendencias y eventos básicos.

## 1.1. La estructura económica

El acontecer económico de Venezuela en la primera década de este siglo muestra una interesante y cambiante evolución. Con el arribo al poder del Presidente Hugo Chávez en 1999, se da inicio a un proceso de transformaciones institucionales hacia el llamado “socialismo del siglo XXI”, que incluye un nuevo modelo productivo. No obstante, las relaciones de producción sobre las que se ha cimentado este nuevo modelo profundizan el protagonismo que ha tenido el sector público en la economía, desde los años veinte, a través de la actividad petrolera.

Dos rasgos sustantivos dan forma a la economía venezolana. El primero es de carácter económico-estructural: la explotación del petróleo y la renta asociada a esta determinan, en un alto grado, el desempeño de la economía doméstica. El ingreso y gastos fiscales, las exportaciones e importaciones, el producto interno bruto (PIB), la inversión pública, la inflación, las reservas internacionales, el tipo de cambio y otras variables están directa o indirectamente vinculadas a los ingresos que se obtienen por el recurso y a su precio en el mercado internacional. Debe destacarse que la industria petrolera ha realizado una contribución invaluable al proceso de modernización del país y que el peso del sector en el total del producto ha tendido a descender (véase cuadro 1).

El segundo aspecto es de carácter político y se relaciona con los cambios institucionales originados a partir de la nueva Constitución de 1999 y con el gobierno que se mantiene en el poder durante todo el período que abarca este estudio. Ello trae aparejados cambios significativos en la economía y en el sistema de relaciones sociales y económicas bajo un esquema socialista<sup>116</sup>.

<sup>116</sup> Para una comprensión del impacto en la economía del nuevo modelo productivo socialista de la Venezuela contemporánea, véase El Troudi, H. (2010) y Álvarez, V. (2009).

## ■ Cuadro 1 ■

## REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS, 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB real (% de variación)	3,69	3,39	-8,86	-7,76	18,29	10,32	9,87	8,15	4,78	-3,29
PIB per cápita (% de variación)	1,80	1,50	-10,50	-9,39	16,23	8,45	8,03	6,37	3,09	-4,82
Tasa de desempleo (%)	7,62	6,84	8,99	7,93	7,15	11,35	9,33	7,47	6,85	7,52
Precio del petróleo (US\$/barrel)	25,91	20,25	22,56	25,70	34,03	48,41	56,35	64,74	86,49	57,01
Ingresos fiscales (2000=100)	100,00	93,12	122,00	166,47	280,39	438,67	568,83	628,33	816,25	666,64
Tipo de cambio (BsF/\$)	0,68	0,72	1,16	1,61	1,89	2,15	2,15	2,15	2,15	2,15
Tasa de inversión neta (%)	18,52	21,49	14,56	9,05	16,40	18,15	21,80	24,07	20,86	19,70
Inflación (%)	12,68	11,65	27,55	24,29	17,70	13,51	15,81	20,52	30,9	25,1
Reservas (MM US\$)	20 471	18 523	14 860	21 366	24 208	30 368	37 440	34 286	43 127	35 830

**Fuente:** elaboración propia con base en datos del Banco Central de Venezuela (BCV), Instituto Nacional de Estadística (INE), M.P.P. de Planificación y Finanzas.

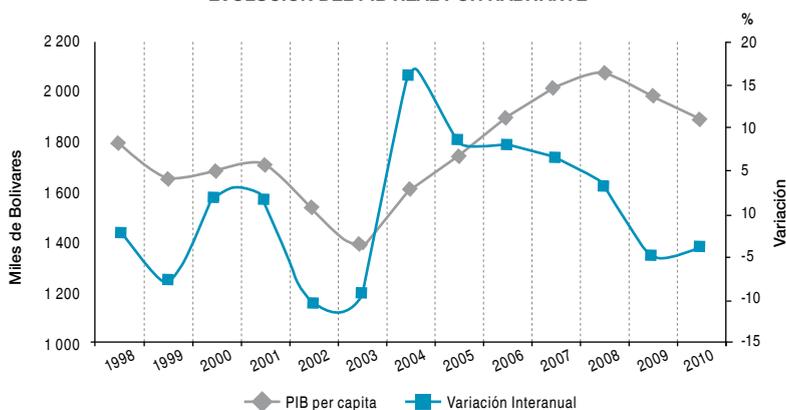
a) *Crecimiento económico*

En lo que va del presente siglo, Venezuela ha experimentado fuertes variaciones en su crecimiento económico. En este pueden distinguirse claramente tres fases: un relativo estancamiento en los primeros años, con una caída considerable en 2003; una segunda etapa de aumento significativo y rápido hasta 2008, para iniciar un descenso a partir de ese año (véase gráfico 1 y cuadro 2). Las explicaciones de estos cambios son diversas, pero todas se asocian a los dos rasgos característicos mencionados previamente: el paro petrolero de diciembre de 2002<sup>117</sup> y la inestabilidad política, las variaciones de los precios del crudo en los mercados internacionales y la dependencia externa.

<sup>117</sup> El paro petrolero de diciembre de 2002 fue posterior a un fuerte proceso de huelgas y al derrocamiento transitorio del Presidente de la República en abril de ese año. Estos hechos, sin duda, incidieron severa y negativamente en la actividad productiva en general y en los exiguos resultados económicos que se aprecian en el bienio 2002-2003.

■ Gráfico 1 ■

**EVOLUCIÓN DEL PIB REAL POR HABITANTE**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCV.

En la segunda fase, desde 2004, Venezuela experimentó un crecimiento económico continuo y acelerado; para ese año el crecimiento del PIB superó el 15%. Los ingresos del gobierno aumentaron rápidamente, pasando de 17,4% a 30% del PIB entre 2004 y 2006, mientras el gasto del gobierno central se elevó desde 21,4 % a 30 % del PIB entre 1998 y 2006 (Weisbrot y Sandoval, 2007). Sin embargo, al cuarto año el crecimiento se desaceleró y en 2009 la economía entró nuevamente en recesión.

■ Cuadro 2 ■

**TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO**  
(En porcentajes por períodos)

	Períodos			
	1998-2003	2003-2008	2008-2010	1998-2010
PIB real	-3,3	10,2	-3,1	-4,9
PIB per cápita	-5,1	8,3	11,8	9,9
PIB no petrolero	-3,1	11,8	-3,0	2,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCV.

Las variaciones en el crecimiento económico que se muestran en el cuadro 2 fueron el resultado de varios aspectos: en primer término, la reducción de la conflictividad política; en segundo lugar, las políticas públicas con las cuales la actividad del gobierno tiene un crecimiento importante vinculado, como último aspecto, al aumento de los precios y los ingresos petroleros. Finalmente

se deben mencionar los efectos de la desaceleración mundial, que ocurre a partir de 2007 con la crisis financiera en los Estados Unidos, lo cual afecta los precios del crudo y los ingresos fiscales del país.

Las tasas reales de interés a corto plazo han sido negativas durante prácticamente todo el período de recuperación económica.

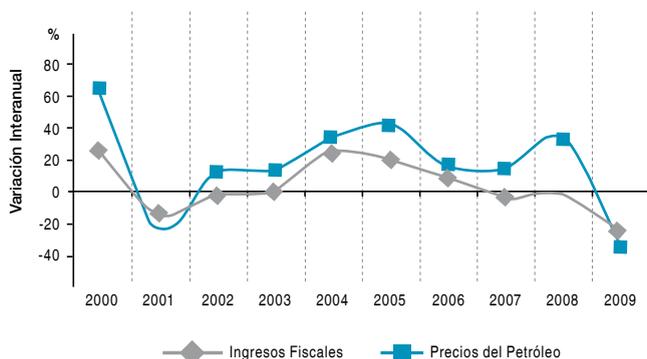
### b) El sector público

Ha sido política del gobierno preparar presupuestos basados en previsiones conservadoras respecto de los precios del petróleo. Por ejemplo, para 2007 el presupuesto público se elaboró sobre la base de un precio de 29 dólares por barril de crudo, bastante menor a los 60,20 dólares por barril al que se vendió el crudo venezolano el año anterior. Para el período 2009-2011 el precio utilizado para el presupuesto se estima en 40 dólares por barril de crudo. Esto le ha permitido al gobierno el manejo de dos presupuestos paralelos, con los efectos que ellos implican y donde los aumentos de precios son un buen indicador.

A pesar del importante proceso de acumulación de reservas internacionales, debido a la implementación de un sistema de control de cambios, las caídas de precios del petróleo han afectado la actividad pública directamente y a toda la economía del país. De allí los resultados obtenidos en 2009 y 2010, producto de la crisis financiera internacional y la reducción de precios del crudo, que hicieron que las finanzas públicas y la economía en general entrasen en un proceso recesivo de significación. El gráfico 2 refleja la correspondencia entre las variaciones del ingreso fiscal y las del precio del barril en las exportaciones petroleras.

■ Gráfico 2 ■

#### INGRESOS FISCALES Y PRECIOS DEL PETRÓLEO, 2000-2009



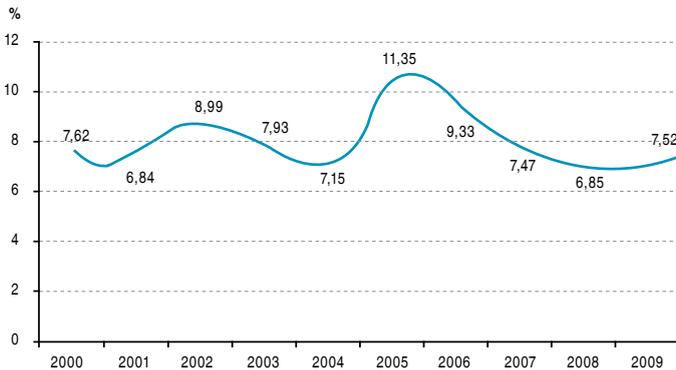
Fuente: Fuente: M. P.P de Planificación y Finanzas. M. P. P. de Energía y Minas.

### c) Empleo y precios

Durante la década en estudio los niveles de desempleo de la fuerza de trabajo exhibieron porcentajes moderados (véase gráfico 3). Algo distinto ocurrió con los índices inflacionarios, que a fines del período se encontraban entre los más elevados de América Latina (véase gráfico 4).

■ Gráfico 3 ■

TASA DE DESEMPLEO, 2000 - 2009



Fuente: INE, *Encuesta de Hogares por Muestreo*.

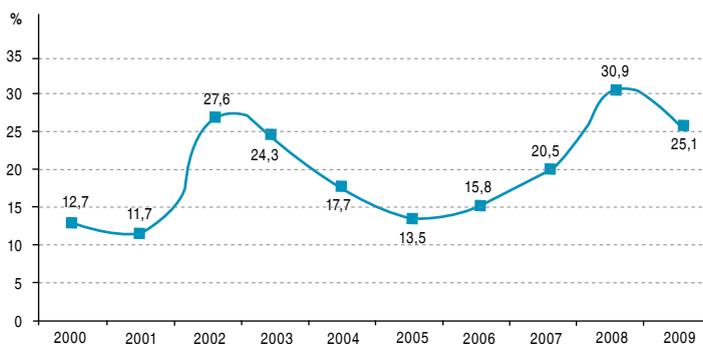
Crecimiento económico, aumento de los ingresos petroleros<sup>118</sup>, incrementos del gasto y déficit público<sup>119</sup> y expansión de la liquidez monetaria son los principales argumentos que explican las relativamente aceleradas alzas en los precios domésticos, destacando la debilidad de la política económica para enfrentar esta situación inflacionaria.

<sup>118</sup> Debe resaltarse que los incrementos en los valores de exportaciones petroleras no se debieron a aumentos en los volúmenes de producción, sino a alzas en los precios internacionales del crudo y derivados.

<sup>119</sup> Los aumentos en el gasto público tuvieron una repercusión favorable particularmente en cuanto al gasto social. Desde 34% que representaba el gasto social en 1998, para finales de la década llegó a representar casi 50%; valor que no considera el gasto en programas sociales que financia Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA), única empresa petrolera del país, de carácter estatal. A modo de referencia se puede señalar que en 2006 este gasto de la estatal petrolera significó más de 6% de PIB.

■ Gráfico 4 ■

## INFLACIÓN, 2000-2009



Fuente: BCV ([www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp](http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp)).

Uno de los principales efectos que tiene la elevada inflación para la economía y las inversiones lo constituyen las tasas de interés reales negativas para todo el período estudiado, las que afectan las capacidades de ahorro e inversión. Este aspecto es particularmente importante al analizar las expectativas de los empresarios, además de considerar que para el segmento de pymes, en general, fueron otorgados financiamientos a tasas de interés muy flexibles y bajas, como estímulo a la producción de este sector. La otra variable económica perjudicada por los continuos aumentos en el nivel de precios es el tipo de cambio. El sistema de control de cambios, vigente desde febrero de 2003, ha enfrentado las presiones de sobrevaluación de la moneda; no obstante, para los años finales de la década el precio de la moneda extranjera se hace insostenible, dando paso a devaluaciones y a mecanismos e instrumentos de drenaje de la presión por la demanda de divisas.

En conjunto, las políticas de controles de precios domésticos y el control de cambios tienden a reducir las capacidades productivas y la competitividad externa de los sectores productivos, restándoles posibilidades de abordar el mercado internacional en condiciones favorables.

#### d) Sector externo

El comportamiento del sector externo evidencia el peso en la economía del sector petrolero como generador de divisas<sup>120</sup> y del sector público como su distribuidor en la economía nacional. Ambos rasgos estructurales se aprecian en el cuadro 3 y el gráfico 5.

En el período, tanto las exportaciones como las importaciones registraron un aumento significativo; en el quinquenio 2003-2008 las tasas medias de crecimiento de estas variables se ubicaron en 28,2% y 33,8% respectivamente. Asimismo, los valores por ventas petroleras al exterior (crudo y derivados) elevan su participación en las exportaciones totales, estimándose en 93% para el año 2010.

#### ■ Cuadro 3 ■

##### SECTOR EXTERNO, 2000-2010 (En millones de dólares)

	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>a</sup>
Exportaciones totales (x)	34 711	28 108	40 782	57 058	67 122	70 777	97 300	59 600	64 705
Exportaciones petroleras	26 867	18 893	28 125	39 624	48 127	52 017	89 638	54 584	60 072
Importaciones totales (m)	21 300	13 995	21 518	29 347	39 537	54 750	59 998	48 064	49 790
Importaciones sector público	3 122	3 450	3 711	5 005	7 476	11 321	14 951	13 677	18 899
Saldo (x-m)	13 411	14 113	19 264	27 711	27 585	16 027	37 302	11 536	14 914
X pet/total (%)	77,40	67,22	68,96	69,45	71,70	73,49	92,13	91,58	92,84
M púb./m total (%)	14,66	24,65	17,25	17,05	18,91	20,68	24,92	28,46	37,96

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCV.

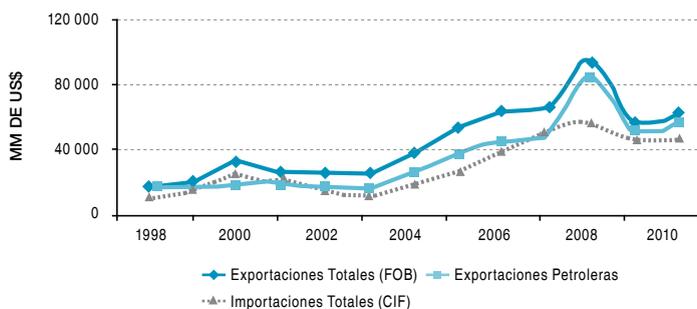
<sup>a</sup> Cifras estimadas sobre información de tres primeros trimestres del año.

La actividad pública ve aumentar sus compras externas. De un 15% en 2000, al cabo de diez años la participación del sector público supera el tercio de las importaciones que realiza el país.

<sup>120</sup> Para los últimos 50 años, las exportaciones petroleras, en promedio, han representado cerca de 90% de las exportaciones totales. Si se observan las cifras del cuadro 2, puede concluirse que la capacidad del sector petrolero para dinamizar la economía venezolana se reduce.

■ Gráfico 5 ■

**EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, 1998 - 2010**



Fuente: Banco Central de Venezuela (BCV). Cálculos propios.

**e) Estructura por ramas de actividad económica**

Respecto del aporte al producto del país, la manufactura es la que en promedio tiene mayor importancia durante el período (16,57%). Le siguen el sector petrolero y los servicios de la administración pública.

En cuanto a crecimiento, las actividades más dinámicas son las comunicaciones (10,35%), las instituciones financieras (8,64%) y los servicios comunitarios, sociales y personales (5,2%). En el lapso 2003-2005 la banca e instituciones financieras lograron crecer, en promedio, más de 25% en términos reales.

## ■ Cuadro 4 ■

## ACTIVIDADES ECONÓMICAS COMO PORCENTAJE DEL PIB

	1998 - 2003		2003 - 2008		2008 - 2009		1998 - 2009	
	Peso % promedio	Tasas medias						
Actividad petrolera	18,36	-3,87	14,91	1,51	16,64	-7,22	16,29	-1,78
Actividad no petrolera	72,80	-2,57	75,13	10,72	73,97	-2,04	74,06	3,31
Minería	0,69	0,74	0,70	4,18	0,70	-11,19	0,68	1,12
Manufactura	16,66	-4,53	16,44	9,75	16,55	-6,37	16,57	1,53
Electricidad y agua	2,27	1,75	2,35	5,68	2,31	4,25	2,26	3,75
Construcción	6,47	-11,57	5,78	18,62	6,13	0,17	6,39	2,21
Comercio y servicios de reparación	8,23	-3,96	9,56	17,07	8,89	-8,33	9,03	4,64
Transporte y almacenamiento	3,30	-4,97	3,56	13,95	3,43	-8,52	3,48	2,85
Comunicaciones	2,86	2,17	3,81	19,30	3,33	9,82	3,43	10,35
Instituciones financieras y seguros	2,15	-3,69	3,70	25,19	2,93	-2,37	3,05	8,64
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	10,20	-1,50	10,02	7,17	10,11	-2,04	10,00	2,30
Servicios comunitarios, sociales y personales y producción de servicios privados no lucrativos	4,75	0,21	5,18	10,88	4,97	3,10	4,97	5,20
Producción servicios del Gobierno General	11,24	0,94	11,87	6,59	11,55	2,41	11,38	3,61
Resto	6,28	0,69	6,28	6,77	6,28	-0,30	6,16	3,32

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Venezuela (BCV).

## 1.2. La coyuntura actual

Para finales de la década, los principales problemas que enfrenta la economía venezolana giran en torno a la extensión del período de recesión, la reducción de la inversión privada<sup>121</sup>, la sobrevaluación del tipo de cambio, los aumentos en la inflación y una tendencia a la minimización de la actividad productiva privada en las exportaciones del país.

<sup>121</sup> La profundización del nuevo modelo socialista a partir de 2008 se manifestó, entre otros aspectos, en un proceso de expropiaciones, por parte del gobierno, en diversos sectores (servicios petroleros, comercios de alimentos, propiedades inmobiliarias, terrenos agrícolas, entre otros) y nacionalizaciones y estatizaciones de bancos privados. Todo ello ha mermado las expectativas de inversionistas en el país, tanto nacionales como extranjeros.

Debido a la existencia de controles de precios en importantes rubros que componen la cesta de consumo básico y a que los superávits de la cuenta corriente tienden a reducirse, la devaluación representa una salida costosa, tanto en lo económico como en lo político. El ritmo actual de inflación continúa depreciando el tipo de cambio real de la moneda venezolana. Esto hace que las importaciones resulten artificialmente baratas y que las exportaciones no petroleras sean más costosas en los mercados mundiales, lo que afecta al sector de bienes transables, tornándose en una situación potencialmente insostenible. Esto, además, dificulta considerablemente la diversificación de la economía y la posibilidad de romper con su dependencia del petróleo.

Un elemento que sobresale en los análisis económicos de Venezuela es el estancamiento crónico del precio doméstico de la gasolina. Este equivale a 3,2 centavos de dólar por litro y se mantiene inalterado desde hace 12 años (a modo de referencia, en Chile, para el 2010 el precio de un litro de gasolina promedió 1,22 dólares/litro). Consideraciones que se encuentran en la esfera política y de relaciones de poder son los únicos argumentos para explicar una situación en la cual los costos de oportunidad son prácticamente invaluable. Las estimaciones de la empresa Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) señalan que el subsidio a la gasolina alcanza a 1.500 millones de dólares por año<sup>122</sup>.

Debido a su reducción en los saldos de la cuenta corriente de la balanza de pagos, aun los montos en reservas, la deuda externa del país ha ido escalando sistemáticamente y la deuda interna ya llega a niveles significativos. El gobierno muestra dificultades en la implementación de medidas para reducir la inflación, así como para ajustar eventualmente la moneda, sin tener que sacrificar el crecimiento de la economía.

La mayor parte de los aspectos mencionados, así como la evidencia histórica reciente, permiten concluir que los incrementos en los ingresos generados por actividades primarias de explotación de recursos naturales, así sean por un extenso período de tiempo, no resultan suficientes para producir cambios en las estructuras de la economía que permitan consolidar un desarrollo y crecimiento estables. El auge que originan, no importa el tiempo, es siempre pasajero<sup>123</sup>.

<sup>122</sup> Nota de prensa por declaraciones del presidente de PDVSA, Rafael Ramírez, en el programa "Aló Presidente". <http://economia.noticias24.com/noticia/51680/gobierno-subsidia-el-precio-de-la-gasolina-para-%E2%80%9Cluchar-contra-la-inflacion%E2%80%9D/>.

<sup>123</sup> Al fenómeno de incapacidad de crecimiento y las distorsiones generadas por explotaciones de recursos naturales se le ha denominado en la literatura económica como la Enfermedad Holandesa (Dutch Disease).

## 2. La política pública hacia el sector productivo

### 2.1. Contexto general de la política de fomento productivo hasta 1998

Desde la década del sesenta y hasta finales de los años ochenta, los distintos gobiernos venezolanos impulsaron abiertamente una política de fomento productivo basada en el desarrollo industrial, el fortalecimiento de la actividad agrícola y la consolidación del sector petrolero. Se fundamentaron en la sustitución de importaciones, principalmente realizada mediante instrumentos tales como la protección arancelaria y las cuotas de importación.

Los logros en materia de industrialización se percibían en el aumento de la contribución manufacturera al producto interno global, mayores niveles de productividad, modernización de los patrones de consumo y producción, sustitución de importaciones, desarrollo de un sector empresarial y acumulación de experiencias de desarrollo de una cultura industrial (Valecillos, 2001).

No obstante, para mediados de la década de los ochenta, diversas circunstancias motivaron la adopción de estrategias para corregir los desequilibrios macroeconómicos. Entre ellas estaba la crisis de la deuda, los problemas de inflación y el desmejoramiento en los principales indicadores de calidad de vida, aunado a una política cambiaria y de distribución de divisas, sistemas de control y administración de precios, así como sectores productivos concentrados en algunas ramas –generadoras de bienes de baja calidad y altos costos–, que revelaban tanto problemas de desajuste estructural como sectores productivos poco competitivos.

En este sentido, en Venezuela, como en la mayor parte de los países de América Latina, la década de los ochenta representó una fase determinante de cambio, en cuanto a los esquemas de protección y de industrialización previstos en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Como refiere Gutiérrez (1995), a partir de 1989 se adoptó un programa de ajustes, sujeto a los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. El programa intentaba transformar el modelo de desarrollo caracterizado por una alta dependencia del petróleo, mediante la liberalización de mercados, la apertura comercial, el fomento a la inversión extranjera en los sectores agrícolas, industriales y petroleros –este último, desde 1996– y el financiamiento para la modernización de la industria petrolera, petroquímica, del hierro y aluminio, todas de propiedad del Estado. Se inició, entonces, un proceso de privatización de empresas públicas en las áreas de electricidad, agua y telefonía, entre otras.

No obstante, para 1998 los resultados económicos que se esperaban con el programa de ajuste estructural no lograron los objetivos previstos; por el contrario, el sector productivo nacional perdió fuerza para alcanzar su recuperación y modernización sobre bases de mayor productividad y capacidad competitiva ante la producción exterior

## 2.2. El marco legal: la Constitución y los Planes de la Nación

El estudio de la política venezolana de fomento productivo, como instrumento impulsado desde 1999 para generar empleos y riqueza, parte por revisar y analizar el marco institucional que sustenta la intervención pública en materia de apoyo a los sectores productivos nacionales.

Ese año, luego de un intenso proceso de cambios políticos, la población venezolana aprobó en un referendo el proyecto constitucional de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). Este proyecto estableció un nuevo marco institucional que sentaría las bases normativas de las transformaciones políticas, económicas y sociales desde el año 2000<sup>124</sup>.

Atendiendo al objetivo principal de este trabajo, a continuación se expone el marco normativo general contemplado en la Constitución de la República, así como las políticas, estrategias y acciones consideradas en los dos planes de la nación, desde 2001 hasta el presente, en cuanto a las garantías que se establecen para el desarrollo económico del país. Por su importancia, se abordan en especial las referidas al establecimiento de derechos de propiedad, al ejercicio de la actividad económica y al apoyo del Estado en el desarrollo productivo.

### a) *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)*

La Constitución establece el derecho de los individuos de ejercer la actividad económica de su preferencia, con las limitantes que la ley imponga sobre la base del desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El papel del Estado es claro en este caso, pues debe orientarse al estímulo de la inversión privada y a la planificación económica y del desarrollo.

<sup>124</sup> El 2 de febrero de 1999, día de la transmisión del mando presidencial, el electo presidente Hugo Chávez, en su discurso de toma de posesión, anunció la convocatoria a un referendo consultivo para que el pueblo venezolano decidiera sobre una Asamblea Constituyente que refundaría el país. Este se llevó a cabo el 25 de abril de 1999, con un resultado que favoreció la propuesta del primer mandatario. El 25 de julio de ese mismo año se eligieron los miembros que integrarían la Asamblea Nacional Constituyente, la cual se instaló el 15 de agosto con la misión de elaborar un Nuevo Ordenamiento Jurídico Nacional.

Respecto a la promoción de sectores productivos específicos, dentro de los cuales resalta la pequeña y mediana industria, así como otros tipos de organizaciones generadoras de empleo, se consigna que el Estado las protegerá y promoverá, atribuyéndole competencias en el campo de la capacitación, la asesoría técnica y el financiamiento. Se considera una protección crediticia especial para las actividades de artesanías e industrias populares típicas, así como el fortalecimiento del sector turístico.

El desarrollo de estos principios condujo a la elaboración de un conjunto de leyes habilitantes (26 en total) que completarían el marco institucional venezolano en las materias incluidas en la nueva carta fundamental. No obstante, en este apartado se expone un análisis de las políticas, estrategias y acciones tendentes a garantizar el fomento productivo, contenidas en los planes de la nación 2001-2007 y 2007-2013, así como el Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007.

#### **b) *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007***

El Plan Nacional de Desarrollo constituye la guía de la actuación del poder público nacional. Su formulación y dirección es una de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República, según indica la ley, y debe contener los objetivos, estrategias, políticas, medidas, metas y proyectos que activará el gobierno en su período constitucional.

En ausencia del plan general, el documento que se dio a conocer después del proceso constituyente de 1999 se denominó Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (LGPDES). En este documento, el presidente Hugo Chávez, para el período constitucional 2000-2006, expresa que “para superar la crisis estructural tenemos que lograr un profundo cambio estructural, y estas Líneas Generales dirigen la construcción de la nueva República”. De igual forma se señala una visión del desarrollo de largo plazo, que trasciende el período de gobierno, todo ello en la búsqueda de establecer la dirección y la profundidad de los cambios requeridos y deseados.

Para hacer operativas las Líneas Generales, se establecieron cinco equilibrios (económico, social, político, territorial e internacional) mediante los cuales se podría alcanzar “el nuevo modelo de desarrollo de la sociedad venezolana”. Se prepondera la importancia de lograr el equilibrio económico y la reactivación del aparato productivo como requisitos para una mejor distribución del ingreso, y que un mayor ingreso familiar y comunitario contribuye a alcanzar un equilibrio social. Se señala que el cambio estructural de una economía rentista a otra de tipo productivo se alcanzará a través de un gran impulso a la agricultura, la industria, el comercio, el turismo

y la construcción de infraestructura, “lo cual permitirá la masiva creación de empleos, pero tendrá que venir acompañado con y sustentado en un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de todos los niveles de educación, de salud y de la seguridad”.

En lo que respecta al equilibrio económico, el objetivo es desarrollar la economía productiva. Para ello se mencionan seis objetivos específicos:

1. Alcanzar un crecimiento económico sostenido
2. Eliminar la volatilidad económica
3. Internalización de los hidrocarburos
4. Desarrollar la economía social
5. Alcanzar la sostenibilidad fiscal
6. Incrementar el ahorro y la inversión.

Para alcanzar el primero de los propósitos se contempla: diversificar la producción, mediante la organización de un sistema integral de fomento a las exportaciones no petroleras; fortalecer la integración de cadenas productivas, a través del diseño y ejecución de programas de articulación entre los sectores primarios, manufactureros y servicios, para inducir un mayor valor agregado nacional y progreso técnico; garantizar la seguridad alimentaria; incrementar y fortalecer a la pyme, con base en el desarrollo de instituciones y políticas distintas para los objetivos económicos y sociales de este sector; incorporar y adaptar nuevas tecnologías, por lo que deberá lograrse la masificación de los programas de formación científica y tecnológica; consolidar el sector financiero público, con el propósito de optimizarlo, agilizarlo y potenciar su capacidad de asistencia técnica y financiera para desarrollar los sectores productivos.

La diversificación de la producción estará acompañada de un conjunto de medidas que permitan el desarrollo de una poderosa economía social. Entre ellas, la formación de microempresas, nuevas formas de cooperativas, empresas campesinas, acompañadas por medidas complementarias en materia financiera, asistencia técnica, capacitación, comercialización y reformas de los mecanismos de regulación.

La diversificación industrial y el impulso de crecimiento que ella desarrolle pasarán a ser los factores fundamentales de la sostenibilidad fiscal, al producir un incremento significativo de la recaudación tributaria de origen no petrolero. La sostenibilidad fiscal se acompañaría de la estabilización cambiaria mediante el anclaje del tipo de cambio.

En lo que se refiere a la gestión del Estado, se manifiesta que las disposiciones contenidas en las LGPDES (2001) orientarán la creación de condiciones macroeconómicas propicias para promover las políticas que induzcan la iniciativa privada a actuar. Este aspecto es vital en el análisis de las políticas públicas territoriales de estímulo a la pequeña y mediana empresa, puesto que los planes estatales y municipales en los que se enmarquen deben atender los lineamientos del plan nacional.

### **c) *Plan Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) 2001-2007***

El Plan Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) define los objetivos, estrategias, inversiones, metas y proyectos para el desarrollo regional del país, a corto, mediano y largo plazo. La formulación del plan 2001-2007 estuvo a cargo del Ministerio de Planificación y Desarrollo<sup>125</sup> a través del Viceministerio de Planificación y Desarrollo Regional y los organismos regionales de desarrollo.

La estrategia presentada se apoya en una concepción de desarrollo “desde arriba” al resaltar que la planificación del desarrollo territorial debe estar a cargo del gobierno nacional.

Los tres elementos en los que, según el documento, se sustentaría la estrategia del gobierno nacional son:

- **Fachadas de integración:** Amazónica, Andina y Caribeña: ubicadas en las regiones fronterizas, tendrían como objetivo el desarrollo de estos espacios mejorando la comunicación con los países vecinos, a través de la integración de los grandes ejes fluviales y del transporte ferroviario, terrestre, aéreo y marítimo.
- **Ejes de desconcentración:** Occidental, Orinoco-Apure y Oriental, cuyos recursos serían dirigidos a la ejecución de obras de infraestructura y al mejoramiento de los servicios públicos en todos los centros poblados ubicados en estas zonas, a los efectos de generar condiciones favorables para la inversión privada.
- **Dinámica regional:** se estimularían las actividades productivas de acuerdo a la vocación y potencial propios de cada región, considerando los sectores definidos como dinamizadores, es decir, pequeña y mediana industria, agricultura y agroindustria, minería, petróleo y petroquímica, turismo, e infraestructura y servicios.

<sup>125</sup> Cabe indicar que la organización del poder ejecutivo en los ministerios durante el período de estudio es variable. Es decir, hay frecuentes cambios y fusiones en los nombres y alcances de cada ministerio. En la actualidad, el Ministerio de Planificación y Desarrollo está “fusionado” con el de Finanzas en el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas.

La mencionada estructura se complementaría con la creación de zonas especiales de desarrollo sustentable (ZEDES) y el Sistema de Asociaciones Rurales Auto-Organizadas (Saraos y Saraitos), dentro del proyecto Pueblos Agroindustriales Sostenibles (PAIS).

También forma parte de la estrategia de desarrollo regional la reactivación de los Organismos Regionales de Desarrollo, los cuales efectuarían la planificación en aquellos ámbitos que escapan a las competencias de los gobiernos estatales y locales, “a objeto de coordinar y compatibilizar los requerimientos de los diferentes estados y municipios con los de la Nación” (PNDR, 2001).

En la tercera parte del plan se presentan las inversiones que se ejecutarían a partir de proyectos factibles y priorizados por región, dando por sentado que el PNDR debe ser un insumo para las tres instancias del poder público nacional a la hora de planificar y ejecutar la inversión pública y promover la inversión privada.

**d) Proyecto Nacional Simón Bolívar: Primer Plan Socialista (PPS) del Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007- 2013**

Ante la reelección del presidente Chávez, en diciembre de 2006, para el período constitucional 2007-2013, el Ministerio de Planificación y Desarrollo elaboró un nuevo instrumento en el marco de continuidad del proyecto presidencial, llamado Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación. En este se señala la orientación de Venezuela hacia la construcción del “Socialismo del Siglo XXI”. En este sentido, el plan permitiría la materialización del proyecto por medio de las siguientes directrices:

- i. *Nueva Ética Socialista*: propone la refundación de la nación venezolana, la cual cimienta sus raíces en la creación de una arquitectura ética de valores que conformen la Nación, la República y el Estado moral-socialista.
- ii. *La Suprema Felicidad Social*: a partir de la construcción de una estructura social incluyente, en la cual se logre reducir la miseria a cero y acelerar la disminución de la pobreza, transformar las relaciones sociales de producción sustituyéndolas por relaciones socialistas basadas en la propiedad social, y fortalecer las capacidades básicas para el trabajo productivo, entre otras.

- iii. *Democracia Protagónica Revolucionaria*: la consolidación de la organización social, a fin de transformar su debilidad individual en fuerza colectiva, se alcanzará mediante: alcanzar la democracia protagónica revolucionaria, en la cual la mayoría soberana personifique el proceso sustantivo de toma de decisiones, entre otras acciones.
- iv. *Modelo Productivo Socialista*: con el fin de lograr trabajo con significado, se buscará la eliminación de la división social, de la estructura jerárquica y de la disyuntiva entre la satisfacción de las necesidades humanas y la producción de riqueza subordinada a la reproducción del capital. El Estado conservará el control total de las actividades productivas que sean de valor estratégico para el desarrollo del país y el desarrollo multilateral y de las necesidades y capacidades productivas del individuo social. Esto conlleva identificar cuál modo de propiedad de los medios de producción está mayormente al servicio de los ciudadanos y quiénes la tendrán bajo su pertenencia para así construir una producción conscientemente controlada por los productores asociados al servicio de sus fines. Para ello, se establecen como objetivos: desarrollar el nuevo modelo productivo endógeno como base económica del Socialismo del Siglo XXI y alcanzar un crecimiento sostenido; incrementar la soberanía alimentaria y consolidar la seguridad alimentaria; fomentar la ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo nacional y reducir diferencias en el acceso al conocimiento, y desarrollar la industria básica no energética, la manufactura y los servicios básicos. Un aspecto vital para la consolidación de estos objetivos se fundamenta en el fomento y desarrollo de las empresas de producción social (EPS).
- v. *Nueva Geopolítica Nacional*: se persigue la articulación interna del modelo productivo, a través de un desarrollo territorial desconcentrado, definido por ejes integradores, regiones programa, un sistema de ciudades interconectadas y un ambiente sustentable.
- vi. *Venezuela, Potencia Energética Mundial*: el petróleo continuará siendo decisivo para la captación de recursos del exterior, la generación de inversiones productivas internas, la satisfacción de las propias necesidades de energía y la consolidación del modelo productivo socialista.
- vii. *Nueva Geopolítica Internacional*: se busca la creación de nuevos polos de poder que representen el quiebre de la hegemonía unipolar, en la búsqueda de la justicia social, la solidaridad y las garantías de paz.

De la exposición sintética del Plan 2007-2013 resulta necesario, para los fines del estudio, profundizar en los aspectos específicos que el Modelo Productivo Socialista plantea, así como en las estrategias y políticas expresadas en el instrumento de gestión pública de 2007.

Al definir cómo estará conformado este modelo productivo, se introduce el concepto y características de las empresas de producción social (EPS), calificándolas como “el germen y el camino hacia el Socialismo del Siglo XXI”, sin que deban desaparecer las empresas del Estado y las empresas capitalistas privadas. Se las define como las entidades económicas dedicadas a la producción de bienes o servicios en las cuales “los trabajadores se apropiarán del excedente económico resultante, que se repartirá en proporción a la cantidad de trabajo aportado; la gestión será democrática y participativa y el peso relativo de la participación será con base en la persona y no con base en el capital aportado; competirán exitosamente con las empresas privadas capitalistas del país y de los otros países con los cuales se intercambian bienes y servicios” (PPS, 2007)

Un aspecto novedoso del nuevo plan es la responsabilidad expresa que se le asigna a Petróleos de Venezuela S.A., cuyos recursos financieros tendrán un papel esencial en el desarrollo de las EPS, “delegando progresivamente actividades productivas específicas en ellas, de acuerdo con el nivel de complejidad que requieren las tareas y las capacidades desarrolladas en el país y fomentando nuevas EPS que la conecten orgánicamente con el tejido productivo nacional”.

Para alcanzar un desarrollo tecnológico interno se hace énfasis en el fortalecimiento de un sistema de innovación que consolide una estructura socio-institucional y legal que vincule el gasto en investigación y desarrollo de tecnologías al sector productivo nacional. Uno de los aspectos a mencionar es la aprobación de la ley orgánica de ciencia, tecnología e innovación, e igualmente importante, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2005-2030), en el cual se especifican los organismos, estrategias, planes de inversión tanto regionales como nacionales y las categorías de inversión.

### **2.3. Balance del soporte legal de la política pública de fomento productivo en Venezuela**

La revisión somera de los aspectos normativos de la política pública a favor del desarrollo productivo del país deja de manifiesto la existencia de un marco regulatorio complejo, en el cual declaraciones contempladas en la Constitución de la República se amplían y se detallan en los planes de la

nación, instrumentos de racionalización para la toma de decisiones públicas<sup>126</sup>. La Constitución atribuye al “Estado” –entendido como un sistema integrado por los tres niveles de gobierno– responsabilidades en la planificación del desarrollo económico. El Ministerio de Planificación y Desarrollo es el encargado de planificar las políticas que impulsen el desarrollo económico, expresadas en un Plan Nacional de Desarrollo que contiene los objetivos, estrategias, acciones, programas y proyectos que materialicen el desarrollo productivo.

Es preciso consignar que los dos planes nacionales de desarrollo descritos no contemplan planes específicos ni programas definidos con detalle; más importante aún, carecen de la cuantificación necesaria tanto para determinar los costos de alcanzar los objetivos previstos como la evaluación durante y ex post de las estrategias y acciones necesarias para la transformación socio-económica que se pretende lograr.

Para una evaluación crítica solo puede indicarse dos aspectos:

1. Se distinguen fácilmente dos tipos de estrategias y objetivos planteados en cada uno de los planes: la connotación político-ideológica esté severamente marcada en el segundo, mientras que el primero se muestra más tradicional en cuanto a propósitos económicos y crecimiento.
2. Para saber sobre la efectividad de estos planes solamente se requiere una mirada a los resultados de la economía que se exponen en síntesis en la sección anterior. Como ejemplo se puede señalar que ante un objetivo estratégico de reducción de la dependencia petrolera a través de la diversificación de la economía doméstica, se encuentra que al final de la década las exportaciones petroleras, aun cuando ha habido un relativo estancamiento en la producción, han escalado a representar casi 97% de las exportaciones del país (2010).

Finalmente, es necesario destacar que la reforma constitucional, los planes de la nación, las leyes y los organismos creados para implantarlas, desde 1999, han dado muestras de la importancia de llevar adelante la diversificación de la economía, impulsando y fortaleciendo sectores estratégicos, fomentando nuevas empresas, tales como las empresas de producción social, en las cuales el apoyo financiero del Estado es vital para su surgimiento y desarrollo.

<sup>126</sup> Las leyes que resultaron del proceso habilitante de 1999, así como las que han sido aprobadas en el transcurso del período de gobierno del presidente Chávez, desde 1999 hasta finales de la década son analizadas -haciendo énfasis en las que se refieren al fomento de la micro, pequeña y mediana empresa- en las secciones siguientes.

### 3. La estructura de las pymes en Venezuela

#### 3.1. El estudio de las pequeñas y medianas empresas

Para la caracterización y evaluación de los programas de apoyo a la actividad productiva de las unidades “no grandes” en Venezuela se haría necesario considerar dos conjuntos de empresas que coexisten actualmente: las empresas tradicionales de propiedad privada y las unidades de propiedad social<sup>127</sup>, junto a las cooperativas y las unidades familiares o comunitarias. Sin embargo, en la práctica esta diferenciación es compleja, porque, por una parte, no es posible establecer todavía el carácter eminentemente social de una empresa y, por otra, porque, con la información disponible, se desconoce el número, empleo, producción y registro de estas unidades socialistas en operación, lo que impide caracterizarlas con precisión y menos aún, evaluar su desempeño.

Otro aspecto que se debe destacar, previo a la caracterización, es la distinción entre lo que son “empresas” (pymes) e “industrias” (PYMI). Las primeras comprenden todos los sectores económicos; las segundas se restringen solo al sector industrial manufacturero. Si bien el objetivo de esta sección es el estudio de las pymes en general, la información oficial disponible únicamente corresponde a la industria manufacturera. Por ello, para el análisis de la evolución reciente y situación actual de las pymes se tomará como referencia las estadísticas oficiales del sector industrial, efectuando, al final de la sección, una extrapolación de lo que se infiere sobre lo que ocurre en el resto de las pequeñas y medianas empresas en Venezuela, a partir de estos indicadores. Se concluye con un breve diagnóstico, en el cual se enumeran los principales problemas que enfrenta el sector empresarial.

#### 3.2. Definiciones

La definición de lo que se entiende por pyme ha tenido variaciones durante el período de estudio, según ha avanzado el proceso del socialismo del siglo XXI<sup>128</sup>.

La ley vigente desde agosto de 2008, relativa a la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, considera que pequeña industria es aquella con una nómina promedio anual de hasta 50

<sup>127</sup> Este tipo de unidades productivas tuvo su origen en las empresas de producción social (EPS). El concepto ha tenido denominaciones distintas: empresas de producción socialista, empresas de promoción social y socialista, empresas de propiedad socialista y ahora, unidades de propiedad social.

<sup>128</sup> En la sección siguiente se expone la evolución del marco legal diseñado para las pymes.

trabajadores y una facturación anual de hasta 100.000 Unidades Tributarias; y mediana es la que tiene una nómina promedio anual de hasta 100 trabajadores y una facturación anual de hasta 250.000 Unidades Tributarias.

Como se observa, la clasificación de los estratos está dirigida expresamente para el sector industrial. Asimismo, llama la atención que, de acuerdo a esta definición, la pequeña empresa solo tiene límite superior en cuanto al número de trabajadores y valor de las ventas, lo que hace suponer que allí se incluyen las microempresas.

La ley LPDPYMIUPS para la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social adiciona las unidades de propiedad social (UPS), para las cuales no se les especifica un sector económico determinado ni parámetros de tamaño. Las define como “agrupaciones de personas que trabajan con carácter social y participativo, tales como: las organizaciones socio productivas comunitarias, consejos comunales, empresas de propiedad social directa o comunal, empresas de propiedad social indirecta y cualquier otra forma de asociación que surja en el seno de la comunidad, cuyo objetivo es la realización de cualquier tipo de actividad económica productiva o financiera o comercial lícita, a través del trabajo planificado, coordinado y voluntario, como expresión de conciencia y compromiso al servicio del pueblo, contribuyendo al desarrollo comunal, donde prevalezca el beneficio colectivo sobre la producción de capital y distribución de beneficios de sus miembros, incidiendo positivamente en el desarrollo sustentable de las comunidades”.

Esta normativa deroga la Ley de Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (LPDPYMI). Para los efectos de este documento, se pretende ajustarse a las definiciones de estratificación de esta última (véase cuadro 5), considerando el número de trabajadores como valor determinante<sup>129</sup>.

#### ■ Cuadro 5 ■

##### PARÁMETROS DE ESTRATOS DE EMPRESAS

Tipo de industria	Personal ocupado	Ventas anuales (Unidades Tributarias)
Microempresa	< 10	N.E.
Pequeña	11 a 50	9 001 a 100 000
Mediana	51 a 100	100 001 a 250 000

**Fuente:** Ley de Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (LPDPYMI), 2001.

<sup>129</sup> Cabe señalar que en sus políticas de financiamiento, la banca privada y algunos bancos públicos utilizan el valor de los ingresos por ventas anuales para las definiciones de micro, pequeña y mediana empresa.

Es importante señalar que el Instituto Nacional de Estadística (INE), en la información que ofrece en la Encuesta Industrial —soporte de los datos estadísticos para la caracterización que se muestra en este trabajo—, clasifica los estratos según el número de trabajadores que laboran en la industria.

Asimismo, en el segmento de industrias medianas distingue dos tamaños: mediana inferior y mediana superior. De esta manera, para ser relativamente consistente con los rangos fijados por la LPDPYMI, al estrato de pequeña industria se agregó el de mediana inferior definida por el INE en el intervalo de 20 a 50 trabajadores<sup>130</sup>.

### 3.3. Caracterización de las pymes: evolución reciente

#### a) Aspectos cuantitativos: las pequeñas y medianas industrias (PYMI)

Esta sección utiliza información de la Encuesta Industrial suministrada por el INE. Es necesario reiterar que los datos que se muestran a continuación solo hacen referencia al sector de la industria manufacturera<sup>131</sup>.

#### i. Establecimientos

En Venezuela, las pequeñas y medianas industrias (PYMI) representan, en promedio, más de 90% de los establecimientos industriales del país, según datos disponibles de la Encuesta Industrial. Sin embargo, en el lapso 2000-2002 las empresas grandes y medianas aumentaron su participación en el total, en detrimento de las pequeñas. Para 2007, las PYMI representan 88% del total (véase cuadro 6 y gráfico 6).

■ Cuadro 6 ■

#### ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES POR ESTRATO (En porcentajes)

Estrato de la industria	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>a</sup>	2006 <sup>a</sup>	2007 <sup>a</sup>
Grande	7,54	9,36	9,85	9,35	9,37	10,22	10,22	12,71
Mediana	5,18	7,09	7,30	7,20	6,97	7,75	6,94	8,25
Pequeña	87,27	83,55	82,85	83,45	83,66	82,04	82,84	79,03

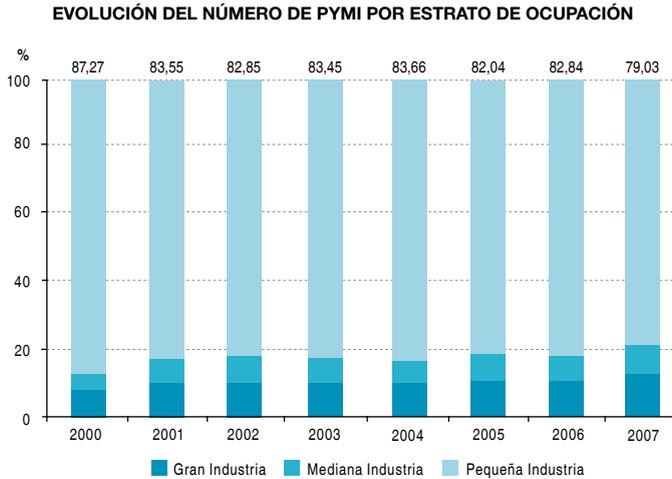
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>130</sup> Es también importante advertir sobre el solapamiento que se da en la definición del estrato de “pequeñas”, según el INE y el de las microempresas según la LPDPYMI. Para el INE, las empresas entre 5 y 10 trabajadores son pequeñas, mientras que la ley las define como microempresas.

<sup>131</sup> No se pudo obtener información histórica para el sector de pequeñas y medianas “empresas”. Según datos por Fundes Venezuela para 2007, este sector representa 24% del total de empresa del país y las microempresarios más de 75%.

■ Gráfico 6 ■



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

## ii. Ocupación

El mayor empleador es la gran industria. Las PYMI, en promedio, solo emplean a 36% de la mano de obra ocupada (véase cuadro 7).

Dado que este dato se refiere a la actividad manufacturera solamente, es necesario prestar atención al peso de la fuerza de trabajo y mano de obra ocupada por actividad económica (véase cuadro 8.). En el período 2000-2007 el sector manufacturero representa, en promedio, apenas 12% tanto de la fuerza de trabajo como del empleo total del país. Si se consideran las cifras del subsector que agrupa al comercio, transporte y los servicios<sup>132</sup> en general, se obtiene que más de dos tercios del empleo formal de ese período se encuentra ocupado en las pymes.

<sup>132</sup> En los servicios debe excluirse el empleo de la administración pública y defensa, actividad en la cual no existen pequeñas o medianas empresas como tales. Posiblemente debe adicionársele una fracción importante del sector agrícola donde, según expertos, 95% son unidades productivas pequeñas y medianas.

## ■ Cuadro 7 ■

## EMPLEOS EN LAS PYMI COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA INDUSTRIA

Estrato de la industria	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>a</sup>	2006 <sup>a</sup>	2007 <sup>a</sup>
Grande	58,47	61,93	63,60	62,30	64,12	66,06	66,18	70,91
Mediana	9,76	10,52	10,81	10,54	9,97	10,06	8,96	9,08
Pequeña	31,77	27,54	25,60	27,16	25,91	23,89	24,86	20,01

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Industrial*. Cálculos propios.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

Las PYMI ven reducir su participación como generadores de trabajo en la industria. Al cabo de los ocho años del período de análisis, la pequeña industria pierde casi 9 puntos porcentuales como empleadora en la economía venezolana. Asimismo, debe señalarse que la información oficial del empleo denota una fuerte tendencia al crecimiento del empleo en el sector público<sup>133</sup>.

## ■ Cuadro 8 ■

## FUERZA DE TRABAJO Y EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

(Porcentajes del total, promedios para el período 2000-2007)<sup>a</sup>

Actividades económicas	Fuerza de trabajo	Ocupados
Actividades Agrícolas, Pecuarias y Caza	9,25	9,71
Explotación de Hidrocarburos, Minas y Canteras	0,67	0,66
Industria Manufacturera	12,07	12,07
Electricidad, Gas y Agua	0,52	0,52
Construcción	9,48	8,45
Comercio al Por Mayor y al Por Menor, Restaurantes y Hoteles	24,70	24,82
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	7,70	7,85
Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas	5,01	4,93
Servicios Comunales, Sociales y Personales	30,17	30,57
Actividades No Bien Especificadas y No Declaradas	0,44	0,41

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). *Encuesta de Hogares por Muestreo*. Cálculos propios.

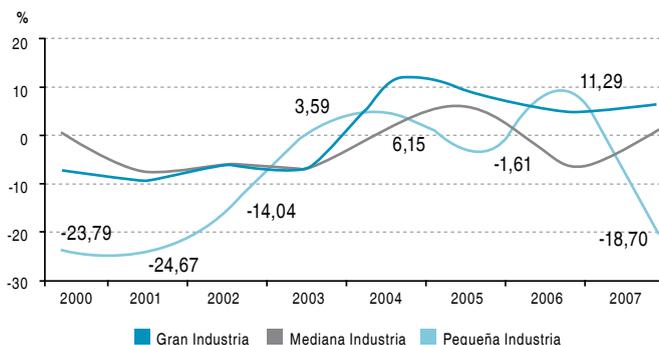
<sup>a</sup> Las cifras 2005 - 2007 son preliminares.

<sup>133</sup> De un porcentaje histórico en el que la actividad pública no se superaba el 13%, para el segundo semestre de 2010 sobrepasa la barrera del 20%, según cifras del INE.

Como se aprecia en el gráfico 7, el empleo de la pequeña industria tuvo una fuerte caída a inicios de la década. De hecho, únicamente en tres de los años de los cuales se dispone de datos las tasas han sido ligeramente positivas<sup>134</sup>.

■ Gráfico 7 ■

**EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR ESTRATO DE OCUPACIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA.  
TASAS PORCENTUALES DE VARIACIÓN ANUAL**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Industrial*. Cálculos propios.

### iii. Inversiones

En las inversiones se reflejan los esfuerzos que realizan las empresas en sus procesos de adaptación tecnológica y reposición del capital utilizado en el proceso productivo (lo que se denomina consumo de capital fijo).

Para el año 2000 la inversión de la pequeña y mediana industria, medida en dólares, significaba 14% del total de inversiones. Para 2007 su peso relativo pierde importancia y se reduce a 9,80%. La inversión de la industria mediana para 2007 no alcanza a 4% (véase cuadro 9). Lo anterior ratifica las crecientes de dificultades del sector frente a la gran empresa y a la economía en su conjunto.

La situación es todavía más crítica si se observan los movimientos de la curva de las tasas de variación interanuales (véase gráfico 8). En los tres primeros años de la década se advierte una impresionante caída de la inversión, siendo la pequeña empresa la más afectada. La tasa media de crecimiento en el período para la pyme en su conjunto fue de 3,85%.

<sup>134</sup> Como ya se ha señalado, razones fundamentalmente políticas y de conflictos sociales puede dar explicación a este negativo fenómeno.

■ Cuadro 9 ■

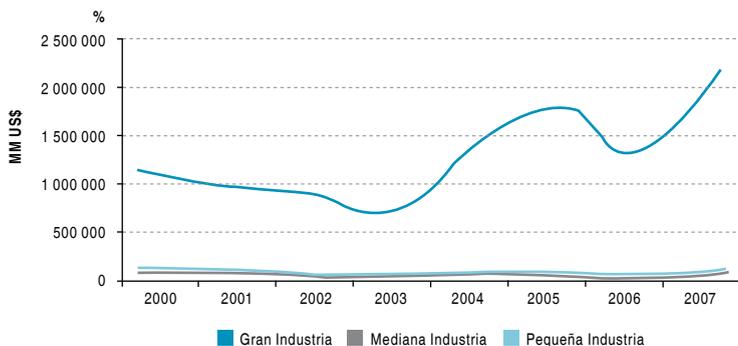
**INVERSIONES DEL SECTOR DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR ESTRATO Y TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL**  
(En porcentajes)

	Participación %			Tasas de variación %		
	Grande	Mediana	Pequeña	Grande	Mediana	Pequeña
2000	86,00	4,75	9,26	-21,70	-8,82	32,99
2001	87,71	5,58	6,72	-12,77	0,45	-37,93
2002	88,08	5,75	6,17	-5,45	-2,95	-13,47
2003	90,90	3,02	6,08	-22,19	-60,39	-25,78
2004	89,94	5,01	5,06	89,28	217,17	59,22
2005*	89,98	4,10	5,92	33,08	8,91	55,69
2006*	91,00	3,50	5,50	-27,68	-38,96	-33,56
2007*	90,20	3,80	6,00	67,02	82,94	83,82

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Industrial*. Cálculos y estimaciones propias.  
\* Datos preliminares y estimaciones propias sobre datos del INE.

■ Gráfico 8 ■

**EVOLUCIÓN DE VALOR DE LAS INVERSIONES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Industrial*. Banco Central de Venezuela (BCV). Cálculos y estimaciones propias.

#### iv. Producción y productividad

Medido en dólares<sup>135</sup> y luego llevado a índice, el valor bruto de la producción (VBP) de la industria en general, y de las PYMI en particular, exhibe grandes fluctuaciones durante el período. La vulnerabilidad del sector se pone en evidencia en los años de paros y conflictos políticos (véase cuadro 10 y gráfico 9).

■ Cuadro 10 ■

##### EVOLUCIÓN DEL VBP REAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA (2000 = 100)

Estrato de la industria	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>a</sup>	2006 <sup>a</sup>	2007 <sup>a</sup>
Grande	100	102,28	74,84	74,52	114,28	140,60	137,20	137,64
Mediana	100	139,54	103,51	126,96	157,32	105,10	112,53	118,23
Pequeña	100	135,19	84,11	135,38	135,04	103,58	130,20	95,39

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Industrial*, Banco Central de Venezuela (BCV). Cálculos propios.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

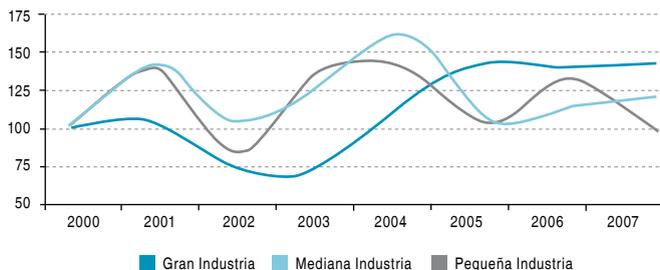
Resalta, sin embargo, que la pequeña industria decrece en su producción en términos reales; incluso en los años en los que hubo un significativo crecimiento económico del país, su contribución efectiva es exigua. En promedio, las PYMI contribuyen en solo 14% del VBP total; el 86% restante corresponde a la gran industria.

Aun cuando la información de la industria manufacturera no es indicativa del aporte de todo el segmento empresarial pequeño y mediano al producto de Venezuela, cifras encontradas en estudios aislados (Fundes, 2008) dan cuenta de que las pymes no representan más de 12% del PIB del país. De nuevo, el sector público y el petrolero asumen un rol decisivo.

<sup>135</sup> Esta variable se obtiene deflactado el dato del valor bruto de producción (VBP) con el tipo de cambio oficial y luego se elabora el índice tomando el año 2000 como base.

■ Gráfico 9 ■

**ÍNDICE DEL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA (2000 = 100)**



Fuente: Ley de Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (LPDPYMI), 2001.

Con relación a la productividad, los datos muestran un aumento significativo de las PYMI. Entre 2000 y 2007 la producción por personal ocupado en las industrias pequeñas se duplica (véase cuadro 11). En las medianas la situación es similar: de 57.000 dólares de producción por personal ocupado en 2000, salta a más de 120.000 dólares en 2007.

Al igual que en el resto de América Latina, la generación de producto por empleado ocupado es mucho mayor en la empresa grande que en las medianas y pequeñas. Por ejemplo, en 2007, cuando la pequeña industria exhibe un aumento en su productividad, apenas representa un tercio de la productividad que genera un trabajador de la gran industria.

■ Cuadro 11 ■

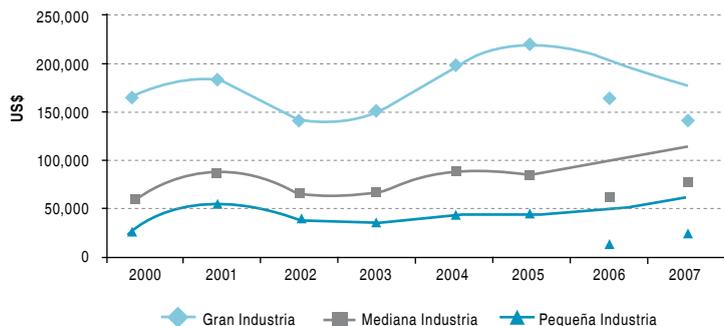
**VALOR BRUTO DE LA PRODUCCIÓN POR PERSONAL OCUPADO DE LA PYMI POR ESTRATO**  
(En miles de dólares)

Estrato de la industria	2000	2003	2004	2005 <sup>a</sup>	2006 <sup>a</sup>	2007 <sup>a</sup>
Grande	166 014	147 975	198 142	221 748	202 016	187 240
Mediana	57 735	63 641	86 362	78 711	98 957	121 721
Pequeña	31 064	36 330	41 967	41 242	51 353	64 129

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Industrial. Banco Central de Venezuela (BCV). Cálculos y estimaciones propias.  
<sup>a</sup> Cifras preliminares.

■ Gráfico 10 ■

**PRODUCTIVIDAD POR PERSONA OCUPADA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**  
(En dólares)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Industrial. Banco Central de Venezuela (BCV). Cálculos y estimaciones propias.

## v. Ventas y exportaciones

En términos de tendencia, la data sobre el valor de las ventas tiene muy pocas variaciones respecto a lo que ocurre con la variable de producción. El cuadro 12 muestra el peso relativo de cada estrato respecto al total de la industria. Se aprecia la poca importancia de las PYMI como aporte a la producción total industrial: apenas 13,52% del valor total de ventas.

En cuanto a la pauta de crecimiento en el valor de las ventas<sup>136</sup> en términos reales, entre 2000 y 2007 hubo fuertes variaciones. En 2002 el estrato de pequeñas industrias decrece en más de 47% en relación al año precedente. En el período, las ventas de las PYMI crecen a una tasa media de 7,1%; como referencia, la tasa media de incremento del PIB real fue de 4,36% en el mismo período. Es decir, aunque es posible deducir un mayor dinamismo en este sector en comparación a la economía en su conjunto, hay que tener en cuenta que las cifras de ventas brutas deben ajustarse con respecto a la adquisición de insumos.

<sup>136</sup> Para este análisis, los datos anuales del INE fueron ajustados por el tipo de cambio oficial, lo cual permite evaluar en términos reales (en US\$) la evolución de esas ventas.

■ Cuadro 12 ■

**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS VENTAS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR ESTRATOS**

Estrato de la industria	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>a</sup>	2006 <sup>a</sup>	2007 <sup>a</sup>
Grande	86,94	82,09	85,52	90,90	86,85	89,47	85,78	84,26
Mediana	4,88	6,67	6,16	3,02	5,98	4,62	6,11	7,43
Pequeña	8,18	11,24	8,32	6,08	7,17	5,91	8,10	8,31

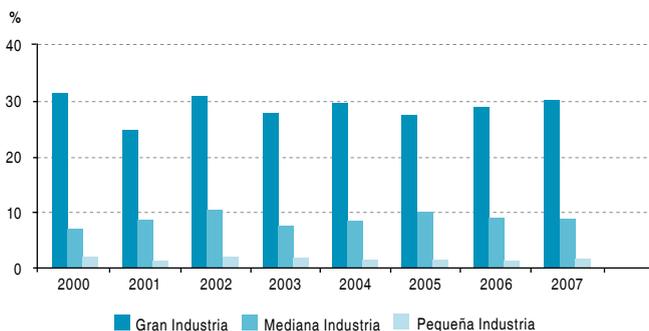
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Industrial*. Cálculos propios.  
<sup>a</sup> Cifras preliminares.

En cuanto a las exportaciones, debe destacarse que, a excepción del petróleo, estas se han tendido a reducir de manera importante en otros sectores productivos, hasta constituirse en una actividad marginal. La situación relativa es aún más compleja para las PYMI; estas apenas significan –media aritmética para el período– menos de 3% de las exportaciones de todo el sector industrial (véase gráfico 11).

Quizá resulte más interesante observar el ratio de exportaciones respecto al total de ventas. Para el segmento de las PYMI, solo 10,95% de las ventas va hacia el mercado internacional y de este, 2% corresponde a industrias pequeñas. Ello demuestra que las pymes en general, incluidas las no industriales, se dedican casi de forma exclusiva al mercado nacional: local y regional, básicamente.

■ Gráfico 11 ■

**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES EN LAS VENTAS TOTALES POR ESTRATOS DE LA INDUSTRIA**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Industrial*. Cálculos propios.

No obstante, si se compara la información de la industria pequeña y mediana con respecto a las exportaciones totales (a precios de 1997) que ofrece el Banco Central de Venezuela, se concluye que las PYMI tuvieron una dinámica de crecimiento más favorable, en tanto que las medias de crecimiento de estas variables fueron de -1,76% para el país y de 7,08% para el sector.

Lo anterior nuevamente evidencia el reducido peso del sector frente a las exportaciones totales donde la actividad petrolera es determinante.

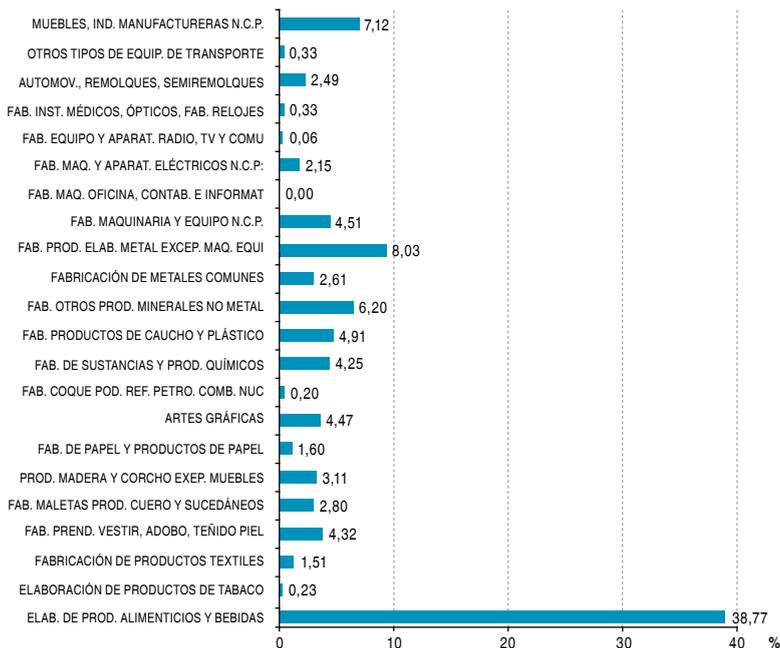
#### **vi. Las PYMI por subsectores de actividad<sup>137</sup>**

En cuanto a la distribución de los establecimientos industriales pequeños y medianos por subrama de actividad económica, sobresale la producción de alimentos y bebidas (38,77%), que se ubica en un lugar muy superior al resto de los demás subsectores, lo cual denota que la oferta tiende al suministro de bienes de consumo final. Le siguen en importancia la elaboración de productos metálicos (excluidos equipos) con 8,03% y la fabricación de muebles (7,12%).

<sup>137</sup> Es necesario hacer dos acotaciones con relación a la data oficial disponible: en primer lugar, los datos solo abarcan el período 2000-2004; no obstante, puede considerarse que la estructura, en el corto plazo, no debe sufrir grandes variaciones, con lo cual es representativa para todo el período analizado. En segundo término, es posible observar ciertas debilidades en la información que puede tener su origen en cuanto al número de industrias y la expansión de la muestra. En todo caso, las variaciones en este número son un importante indicador del cierre de empresas y la elevada tasa de mortalidad empresarial en Venezuela desde inicios de la década.

■ Gráfico 12 ■

**PORCENTAJE PROMEDIO ESTABLECIMIENTOS POR SUBSECTORES DE LA INDUSTRIA, 2000-2004**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta Industrial* y elaboración propia.

**vii. El aporte de las pymes: una extrapolación**

Un ejercicio de estimación, sobre la base de los supuestos que se comentan más adelante, permite inferir algunas características importantes sobre la actual situación de las pequeñas y medianas empresas de Venezuela<sup>138</sup>.

Los supuestos básicos:

- La velocidad de los cambios en una empresa industrial, en el corto y mediano plazo, hacia otra actividad dentro de la misma industria u otra actividad económica es menor en el sector manufacturero

<sup>138</sup> El ejercicio de estimación, además de los supuestos que aquí se establecen, se fundamenta en la aplicación de relaciones matemáticas utilizando información histórica de la Encuesta Industrial, de la Encuesta de Hogares por Muestreo y el Censo de 2001 del INE. Asimismo, se utiliza una función de producción  $Y=f(L,K,e)$  cuyos parámetros se obtienen con información del BCV para el producto (Y) y la inversión (K); para el empleo total (L) se utilizan los datos del INE. Cabe advertir que los errores de estimación resultaron estadísticamente significativos y la correlación de la ecuación de regresión ( $R^2$ ) en la función de producción fue del 94%, siendo utilizada una ecuación:  $Y=b_0 + b_1L + b_2K + e$ ; sin embargo, los resultados muestran tendencias importantes con lo cual se consideró valioso incluirla como aporte para este análisis.

que en otros sectores. Esto porque, en general, resulta más fácil instalar una empresa de cualquier otra rama de actividad económica que una industria. En consecuencia, existe una relación entre el número de establecimientos industriales y el número de unidades en el resto de las actividades productivas, relación que va a depender del crecimiento global de la economía y las variaciones en el empleo total. Se parte del supuesto que las industrias representan 1,67% de los establecimientos empresariales.

- El cierre (o creación) de industrias manufactureras tiende a incrementar (o reducir) la oferta de mano de obra que se dirige hacia otros sectores, a la informalidad y al desempleo. Colateralmente, existe una relación inversa entre la mano de obra ocupada en manufactura y el resto de las actividades, incluido el sector informal.
- Se define como empleo del sector pyme a la ocupación formal privada de empresas registradas; es decir, incluye microempresas registradas con más de 5 trabajadores y excluye a las empresas informales
- Las pymes en Venezuela representan más de 92% de las empresas registradas, de acuerdo a la aplicación de estratificación que utiliza el INE para el sector industrial<sup>139</sup>.
- Los valores de producción o producto para un año  $i$  ( $Y_i$ ) dependen del uso de mano de obra ( $L_i$ ) de ese año y el capital utilizado ( $K_{i-n}$ ) en años anteriores ( $i-n$ ). Este último, por su parte, se plantea la hipótesis de que es una función directa de formación bruta de capital fijo (FBKF)<sup>140</sup>.
- Sobre la base de tales supuestos y aplicando modelos econométricos con estimaciones a partir de estadísticas oficiales de la encuesta industrial, la encuesta de hogares por muestreo del INE, las cifras económicas del BCV y las estadísticas de la Superintendencia de Bancos (SUDEBAN) se obtienen las siguientes conclusiones:
- Efectivamente las pymes constituyen un importante sector de la economía venezolana. En cuanto al número de unidades productivas, incluidas las microempresas consolidadas, entre 2000 y 2007 el sector representa, en promedio, 87,89% de las empresas registradas (se excluyen las cooperativas, las EPS e informales).

<sup>139</sup> En los estratos que utiliza el INE en la Encuesta Industrial, para la pequeña empresa incluye empresas manufactureras desde 5 trabajadores; siendo estas microempresas, de acuerdo a la ley. Asimismo, más que un supuesto, esta es una información que se obtiene de dos fuentes: Tomás Páez en su libro Observatorio Pyme (2004) y un informe de Fundes-Venezuela (2007).

<sup>140</sup> Para los efectos del cálculo del peso de la pyme en la economía, se deben ajustar los promedios de productividad del trabajo y del capital, dado que no son iguales para todo el aparato productivo. El ajuste se hace sobre la base de las cifras de la encuesta industrial.

- De acuerdo a las proyecciones estimadas para 2007-2009, la participación se reduce en 2,5 puntos porcentuales, si bien se debe tener en cuenta que el número total de empresas tiene una tendencia declinante en ese lapso; en consecuencia, se está en presencia de un significativo proceso de destrucción y mengua del parque empresarial venezolano.
- Respecto al empleo formal, en promedio este ronda 50% de la población ocupada en Venezuela para el período de análisis. Las pymes aportan 25 puntos porcentuales al empleo formal. No obstante, esta cifra tiende a descender en los últimos años de la década por efecto del crecimiento del empleo en el sector de servicios públicos.
- Asimismo, las exportaciones de las pymes venezolanas son aún menores que las de la industria. La contribución de las pequeñas y medianas empresas, en conjunto, es inferior a 2% de las exportaciones totales del país.

Sobre la base de los parámetros de la función de producción estimada para toda la economía, con las cifras estimadas de empleo e inversión para las pymes y habida cuenta de la contribución de actividades industriales como la construcción, comercios y servicios (excluidos los servicios de la administración pública), se calcula que las pequeñas empresas (incluidas las microempresas consolidadas) y medianas empresas, aportan en promedio 8,11% del producto interno bruto no petrolero del país para el período 2000-2007.

### ■ Cuadro 13 ■

#### INDICADORES ECONÓMICOS DE LAS PYMES

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Empleo pyme (en miles de trabajadores)	1 100	1 251	1 280	1 195	1 257	1 354	1 228	1 601
Empleo % del total <sup>a</sup>	12,28	12,92	13,07	11,95	12,05	12,62	11,04	13,93
Tasa de inversión <sup>b</sup>	12,93	13,25	14,77	12,18	12,20	13,88	11,58	13,08
Producto pymes. % del PIB no petrolero	7,89	8,71	8,57	4,87	6,24	8,69	8,16	11,73

Fuente: Cálculos propios.

<sup>a</sup> Empleo estimado sobre empresas registradas (incluye microempresas formales) respecto al empleo total.

<sup>b</sup> Inversión bruta respecto al PIB en porcentajes.

## **b) Aspectos cualitativos<sup>141</sup>**

### **i. Mercados y capacidad tecnológica**

La diversidad de las PYMI y pymes en Venezuela viene dada por sus estructuras y procesos de producción, dependiendo de la rama a la que pertenecen, así como por el uso de tecnologías.

Con relación al mercado, la información disponible muestra que para la gran mayoría, su producción está dirigida a abastecer el mercado doméstico y de demanda final. Es decir, fundamentalmente producen bienes de consumo final con muy pocos rubros hacia la exportación.

En este heterogéneo conjunto, sin embargo, hay empresas, muy pocas, que utilizan procesos de alta tecnología y son competitivas, lo que les permite acceder al mercado nacional e internacional; es el caso, por ejemplo, de la industria ligada a actividades petroleras, químicas y automotrices. Otra porción –metalmeccánica, confección, calzado, ciertas subramas alimenticias– utilizan tecnologías intermedias, tienen acceso al mercado interno o se constituyen en subcontratistas confiables de otras empresas vinculadas a la producción nacional, con posible entrada al mercado externo. Y luego está la mayoría de las empresas pequeñas y medianas, que se encuentran tecnológicamente rezagadas y que, por lo general, cuentan con una estructura organizativa de carácter familiar, artesanal o tradicional (López, 2002; Páez, 2002).

### **ii. La problemática**

Sobre la base de diferentes estudios consultados (CONINDUSTRIA 2001; López, 2002; Fundes Venezuela, 2008; Venegas, 2011; Páez, 1999 y 2002; Grau, García, Hernández y Mónaco, 2010), con apoyo de la información que ofrecen las encuestas de coyuntura de la Confederación Venezolana de Industriales (CONINDUSTRIA) y las entrevistas realizadas a expertos y a pequeños empresarios, se logra obtener un interesante panorama de los principales problemas que enfrenta la empresa privada venezolana en general y las pymes en particular.

<sup>141</sup> Esta parte está elaborada sobre la base de documentación existente, entrevistas con expertos, integrantes de gremios de productores y visitas realizadas a un reducido número de empresas. Se logró recabar información extensa y variada que se resume en los aspectos señalados.

Entre ellos, sin ningún orden jerárquico predeterminado, destacan:

- Desincentivos para la inversión y el crecimiento motivados por:
  - los conflictos e incertidumbre de índole política y social, que generan pocas expectativas para la inversión.
  - las políticas públicas de expropiación de tierras, inmuebles, industrias y comercios,
  - la inflación recurrente,
  - control de cambios: sobrevaluación y devaluación del bolívar,
  - excesivos controles en los precios y reducción de las posibilidades de ajustes ante los elevados costos.
- Ausencia de una cultura productiva y competitiva. El carácter rentístico de la economía petrolera de casi un siglo ha inducido a esta situación y a la búsqueda permanente de la protección del Estado.
- Falta de formación de personal que pueda cumplir las exigencias actuales de un mercado global altamente competitivo, acarreado falta de cultura de calidad y ambientes pocos productivos en las empresas.
- Escasa formación en los cuadros directivos y gerenciales.
- Suministro cada vez más deficiente de los servicios básicos e infraestructura productiva: electricidad, agua y fuerte deterioro de vías de comunicación.
- Dificultades para acceder al financiamiento de entidades privadas e insuficientes mecanismos de crédito. Problemas de acceso a nuevo financiamiento, poca gama de servicios financieros, escasez de *leasing*, factoraje, garantías y capital de riesgo para emprendedores.
- Altas tasas de interés de los financiamientos privados, si se toma en cuenta que la economía requiere de un proceso de reactivación de largo alcance.
- Ausencia de encadenamientos, alianzas y cooperación entre las pymes, lo cual reduce su capacidad de negociación.
- Barreras administrativas y tributarias que afectan la actividad comercial.
- Baja capacidad de innovación, aprendizaje y atraso tecnológico, lo que resta competitividad.
- Cambios continuos y permanentes de políticas y del régimen legal. Escaso número de actores institucionales y programas de apoyo y promoción de las pymes.

- Reducción sistemática de los espacios de negociación en el entorno económico, financiero y político.
- Elevados costos operacionales debidos a los trámites excesivos para el registro de empresas, la obtención de financiamiento y la adquisición de divisas de la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi) para la compra de insumos importados.
- Débil vinculación con las universidades e institutos tecnológicos.
- Inexistencia de una estrategia industrial coherente y efectiva que contemple tanto el nivel nacional como sectorial y regional (López, 2002).

A modo de cierre de este diagnóstico de los principales problemas que enfrentan las pymes en Venezuela, en el gráfico 13 se muestra la tendencia de la opinión sobre las expectativas de la actividad económica del sector industrial.

■ Gráfico 13 ■



Fuente: INE, Encuesta Industrial Cualitativa.

#### 4. El sistema de fomento a las pymes: contexto institucional

En esta sección se analiza la evolución y situación actual de la estructura legal, instrumentos institucionales y programas impulsados por el Estado venezolano en favor de las empresas de menor tamaño.

Desde una perspectiva formal, el Estado le ha concedido al segmento pymes una importancia relativa en sus políticas económicas. Esta calificación obedece a que los objetivos declarados hacia el sector contrastan con los resultados (aunque parciales), su tendencia y el panorama que hoy muestran las pequeñas y medianas empresas del país. Son las microempresas, cooperativas y EPS a las cuales el gobierno ha dado un apoyo financiero sin antecedentes

en Venezuela, además de soporte institucional. Las pymes tradicionales, en cambio, responden más a esquemas de competencia y competitividad, con una orientación que, en muchos casos, se desmarca de los preceptos del modelo productivo socialista que el gobierno pretende implantar.

Sin duda, en la legislación venezolana están presentes los elementos formales para el fomento y promoción a las pymes. Sin embargo, la investigación realizada permite concluir que tales elementos, en virtud del funcionamiento de las instituciones involucradas, aún distan de consolidarse y conformar un sistema coordinado de fomento.

#### 4.1. La política de fomento a la pequeña y mediana empresa

El aspecto institucional formal de la política de fomento a la pyme –leyes, decretos, resoluciones, planes, programas– tiene su fundamento en la constitución de 1999, que hace referencia a una política de Estado en favor de “la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo”.

En un esfuerzo inicial por cimentar un marco institucional y organizacional para el fomento de la pyme, entre 1999 y 2001 se crean los primeros organismos encargados de implementar los principios constitucionales, así como el diseño de la política dirigida a estas empresas.

El primer organismo creado es el Ministerio de Producción y Comercio (MPC), que se convierte en el ente rector de la política industrial, agrícola, turística y comercial del país y al cual debía corresponder la formulación de las políticas y programas para tales sectores (López, 2001).

En concordancia con la nueva carta fundamental, el Plan de Desarrollo Económico Social 2001-2007 expone un conjunto de lineamientos, cuyo propósito es alcanzar un crecimiento económico sostenido, incorporando a la pequeña y mediana industria como un eje central.

Las principales políticas que se exponen en el plan son:

- Desarrollar instituciones y políticas distintas para los objetivos económicos y sociales: en virtud de constituir un subsector estratégico para la repotenciación de las cadenas productivas aguas abajo. Para ello, se prevé el diseño de políticas especializadas en atención a las características de cada rama industrial, entre las que destacan como prioridad las áreas metalmecánica, forestal, textil y química.

- Mejorar y ampliar los organismos de apoyo en asistencia técnica, financiamiento y capacitación: la asistencia técnica a las pyme será sistematizada con apoyo del sector empresarial y asesoría de la cooperación económica internacional. De igual forma se sistematizará y automatizará el financiamiento y fondos de garantía.
- Establecer sistemas de incentivos favorables al sector, relacionados con las compras del Estado y compras en el país: se desarrollará un diversificado sistema de incentivos a las pymes, otorgándole preferencias razonables en las licitaciones de adquisiciones gubernamentales, atendiendo al criterio de favorecer al productor venezolano, dentro de pautas de calidad y precio que estimulen el mejoramiento continuo de sus perspectivas económicas.
- Establecer mecanismos de incentivos financieros o tributarios al sector: desarrollar un conjunto de mecanismos e incentivos financieros que faciliten capital de trabajo oportuno y fondos suficientes de inversión en equipamiento, para la modernización de las pymes.
- Difundir información sobre la capacidad de producción del sector para identificar oportunidades con la gran industria y la exportación: se propiciarán sistemas de información y comercialización de las pymes con potencial de exportación, en estrecha coordinación con las grandes industrias.
- Distinguir entre los objetivos económicos y sociales de la pequeña y mediana empresa para el desarrollo de instituciones y políticas consistentes: se plantea el desarrollo de las pymes no solo como un subsistema eficiente de producción y distribución de bienes intermedios y finales a los mercados nacionales e internacionales, sino además como una red social donde se enfrente con éxito la generación de empleo e ingresos para crecientes masas de población activa.
- Simplificar los trámites burocráticos y administrativos: se insistirá en la simplificación burocrática y en la reducción significativa de trámites para la constitución, ampliación y gestión empresarial de las pymes, lo mismo que en materia crediticia, sanitaria y de comercialización.
- Mejorar y ampliar los programas dirigidos a emprendedores e innovadores del sector: estímulo y promoción del surgimiento de nuevos empresarios emprendedores e innovadores que incursionarán en la actividad productiva privada con el respaldo del Estado.

## 4.2. El marco institucional

### a) *Decreto ley para la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria (LPDPYMI)*

Publicada en 2001, esta ley tiene como objeto “regular el apoyo, fomento, promoción, recuperación y el desarrollo de la pequeña y mediana industria, como factor fundamental de la dinámica productiva del país; mediante la reestructuración de sus deudas, la recuperación de su capacidad instalada, el financiamiento oportuno, la capacitación, asistencia técnica y las preferencias en las compras del sector público, así como cualquiera otras formas de protección para la pequeña y mediana industria”. Con esto, las políticas reseñadas en el Plan de la Nación 2001-2007 comienzan a ser operativas.

También establece los parámetros para la definición de los estratos de pequeña y mediana industria<sup>142</sup>, según número de trabajadores y ventas anuales.

La ley va especificando las políticas mencionadas en el Plan de Desarrollo de la Nación 2001-2007 y asignando responsabilidades a los diferentes organismos públicos. Entre ellas destacan:

#### **Compras públicas**

Los organismos de la administración pública central y descentralizada tendrán programas de compras de bienes que incrementen la participación de las PYMI como proveedoras, en los cuales se proporcione información oportuna, se faciliten sus trámites y se mantenga un margen de preferencia porcentual, determinado según porcentajes de utilización de materia prima nacional, incorporación de recursos humanos nacionales y de tecnologías en la elaboración del bien. Contempla un margen mayor si la pyme se encuentra domiciliada en la región de la licitación, se asocia bajo cualquiera modalidad avalada por el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI) o establezca alianzas estratégicas con otras industrias de la región, fomentando así el desarrollo regional.

<sup>142</sup> En la sección tres de este documento se transcriben las definiciones de los estratos que componen las pymis.

## **Financiamiento**

Señala la ley que el Ministerio de Producción y el Comercio y los otros entes públicos encargados del fomento de la pyimi establecerán medidas tendientes a:

- Desarrollar y promover modalidades financieras preferenciales para la pequeña y mediana industria.
- Promover el desarrollo y fortalecimiento del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Industria, mediante la creación de sociedades destinadas a estos fines, facilitando el acceso de la pequeña y mediana industria al financiamiento bancario.
- Promover el desarrollo y constitución de fondos y sociedades de capital de riesgo, que ofrezcan modalidades alternas de financiamiento para los proyectos de inversión de la pequeña y mediana industria.
- Promover ante el sistema financiero mecanismos que faciliten la evaluación de los créditos solicitados por la pyimi, garantizando el otorgamiento oportuno.
- Propiciar el uso de redes de información sobre los diferentes programas y modalidades de financiamiento disponibles, con miras a garantizar información oportuna a la pequeña y mediana industria.

Para dar cumplimiento a esta política de financiamiento, se contempla que el Banco Industrial de Venezuela (BIV), el Fondo de Crédito Industrial (FONCREI) y el INAPYMI establezcan los programas y acciones que materialicen la asistencia financiera preferencial al sector.

## **Financiamiento a emprendedores**

El INAPYMI implementará programas especiales de estímulo a proyectos de inversión presentados por nuevos emprendedores, que permitan la creación de pequeñas y medianas industrias en aquellos sectores considerados prioritarios en el Plan de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

## **Innovación y desarrollo tecnológico**

Un aspecto novedoso previsto en el decreto ley es la interrelación con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, creado en 1999, y con el Ministerio de Producción y Comercio. Se trata de promover la innovación y el desarrollo tecnológico en el sector mediante programas de asistencia técnica y financiera, que permitan la conformación de una base tecnológica en las pequeñas y medianas industrias, incorporando mejoras en sus procesos de gestión como parte de sus estrategias de desarrollo integral.

Se especifican programas orientados a:

- La incorporación, asimilación o aplicación de innovaciones en las diferentes etapas de los procesos productivos.
- La modernización de las estructuras organizativas y de gestión.
- La incorporación de sistemas de aseguramiento de la calidad que permitan la certificación de sus procesos, sistemas y productos finales de acuerdo con los estándares y normas nacionales e internacionales.
- Proyectos de mejoramiento de los procesos productivos.
- Programas de asistencia técnica para el registro de marcas, patentes, derechos de autor y cualquiera otra actividad relativa a la propiedad industrial.
- Realización de proyectos pilotos de innovación o desarrollo de nuevos procesos y productos.
- Difusión de experiencias, mejores prácticas, resultados y técnicas relacionadas con la gestión de la innovación y tecnología.
- Formación del recurso humano.
- Transferencia de tecnologías entre pequeñas y medianas industrias, tanto nacionales como internacionales.

### **Acceso a mercados**

Para promover el acceso de las pequeñas y medianas industrias a nuevas oportunidades de negocios en mercados nacionales e internacionales, se establece como encargado al Ministerio de Producción y Comercio, en tanto la promoción de las exportaciones corresponde al Banco de Comercio Exterior (BANCOEX), en coordinación con el INAPYMI, para el desarrollo de programas que incorporen los siguientes aspectos:

- Identificar la oferta exportable, real y potencial, de los bienes y servicios conexos producidos por la pequeña y mediana industria.
- Identificar la demanda, real y potencial, para las exportaciones de la pequeña y mediana industria.
- Promover, desarrollar y financiar la constitución de mecanismos asociativos entre pequeñas y medianas industrias, para la comercialización de sus productos en los mercados externos.
- Promover la participación de las PYMI en ferias internacionales, misiones comerciales, ruedas de negocios y otros eventos internacionales, bajo condiciones preferenciales.

- Desarrollar programas de asistencia técnica, de formación y de adiestramiento en todas las áreas y procesos vinculados con las exportaciones para el personal gerencial y técnico de las pequeñas y medianas industrias, así como de sus gremios.

### **i. Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI)<sup>143</sup>**

El INAPYMI es el organismo público encargado de ejecutar las políticas de fomento, recuperación, promoción y desarrollo en materia de pequeña y mediana industria. Tiene como objetivos elaborar, ejecutar y supervisar el Plan de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, los programas y proyectos dirigidos al sector, junto con administrar y gestionar el sistema de información industrial, identificar las necesidades de asistencia financiera y técnica de las PYMI, conceder asistencia financiera al sector en condiciones preferenciales de tasas de interés y plazos, desarrollar programas de asistencia técnica, impulsar programas de adiestramiento y capacitación y definir políticas y acciones para la promoción de los parques industriales, entre sus propósitos principales.

A pesar de sus cambios de adscripción ministerial, el INAPYMI ha mantenido un importante esfuerzo por cumplir con los objetivos para los cuales fue creado. Sin embargo, la información disponible no permite evaluar el impacto y los resultados de su gestión en el fomento y desarrollo de la pequeña y mediana empresa industrial venezolana.

#### **b) Sistema Nacional de Garantías Recíprocas**

Con la aprobación del decreto ley que regula el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa, se establece un conjunto de normas dirigidas a coordinar la cooperación de los integrantes básicos del sistema, a saber: pequeñas y medianas empresas, entidades financieras y entes públicos nacionales, regionales o municipales.

Este esfuerzo busca, según expresa la normativa, desarrollar sistemas eficaces de garantías, permitiendo facilitar a la pequeña y mediana empresa el acceso al crédito del sistema financiero y entes crediticios, públicos y privados.

<sup>143</sup> Desde su creación, en 2001, el Inapymi ha estado sometido a un proceso de adscripción de ministerios, en virtud de la variabilidad en el esquema organizativo del gobierno del Presidente Chávez. Hasta septiembre de 2004 estuvo adscrito al Ministerio de la Producción y el Comercio. A partir de entonces formó parte del Ministerio de Estado de Financiamiento para el Desarrollo, denominación luego modificada a Ministerio de Estado de Financiamiento para el Desarrollo Endógeno (Mefde). Tres meses después (14 de diciembre de 2004), el Inapymi quedó adscrito al Ministerio para la Economía Popular, llamado posteriormente Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal (Minec). Desde 2008 hasta el presente está adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Ciencia y Tecnología.

Un aspecto a resaltar en esta norma es el carácter integrador de los fondos en los ámbitos territoriales, tanto nacionales como regionales, y la participación de los gremios, organizaciones empresariales y agrupaciones de trabajadores, en un esfuerzo por democratizar la toma de decisiones y el respaldo necesario para el acceso a créditos.

En este orden de ideas, se crea el Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME), adscrito en la actualidad al Ministerio de Planificación y Finanzas, como una sociedad mercantil, constituida con aportes de organismos públicos, que promueve el desarrollo de las cooperativas, micros y pymes, facilitando su acceso a la banca y permitiéndoles participar en licitaciones a través de las fianzas financieras y técnicas.

En conjunto, FONPYME y la red de sociedades de garantías recíprocas (SGR) conforman el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas<sup>144</sup> (SNGR), que se propone brindar nuevas opciones de afianzamiento a las pequeñas y medianas empresas. Para ello, el fondo reafianza hasta en 50% los montos de los avales otorgados por las SGR, mientras que las sociedades entregan asesoría y seguimiento a las empresas durante el proceso de solicitud de fianzas técnicas y financieras. El SNGR procura insertar a las cooperativas, micros y pymes en la dinámica del sistema bancario, permitiendo su acceso a los créditos y brindándoles la oportunidad de participar en licitaciones con diversos entes contratantes públicos y privados, a través de la figura de la fianza.

### **c) Ley para la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria 2002**

El decreto ley descrito en el apartado precedente fue reforzado con la ley del mismo nombre, publicada en 2002, destinada a “regular las relaciones que se dan entre los órganos y entes que intervienen en el proceso de desarrollo de la pequeña y mediana industria y las empresas de servicios conexos a las mismas”. Por tanto, no deroga el decreto ley anterior, sino que incorpora nuevas definiciones, explicitando algunas políticas y funciones de los órganos ya contemplados.

Entre los aspectos nuevos, introduce definiciones –pymi, empresas de servicios conexos, tecnología limpia, parques y conglomerados industriales, subcontratación y otras–, que constituyen nuevos elementos que serán sujetos de la normativa en cuanto a fomento de la pymi.

<sup>144</sup> El Sistema Nacional de Garantías recíprocas está conformado por 22 organismos, de los cuales 19 son organismos estatales y tres, nacionales: Sociedad Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa (SOGAMPI), Sociedad de Garantías Recíprocas para el Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Afines S.A. (SOGARSA) y Sociedad de Garantías Recíprocas para el Sector Microfinanciero (SOGAMIC).

Determina como criterios para definir a las pequeñas y medianas industrias al promedio anual del número de trabajadores y valor de las ventas anuales, expresado en unidades tributarias, estableciendo los límites máximos y mínimos.

Adicionalmente, se crean nuevas instancias de apoyo a la pyme, como el Sistema de información industrial, el Sistema de Taquilla Única y el Centro de Oportunidades de Negocios. El primero tiene como objeto generar, mantener y facilitar el acceso a una base de datos, con toda la información actualizada sobre procesos, mercados, productos, tecnología y proyectos, así como promocionar las políticas y programas orientados hacia el desarrollo del sector.

Entendiendo que la taquilla única se orienta a unificar en un solo centro de toda la información industrial, comercial, técnica, legal y de programa de apoyo, así como la tramitación para la instalación y desarrollo del sector, se determina que el Sistema de Taquilla Única, adscrito al INAPYMI, operará por medio de una red de tramitación e información, coordinado mediante conexión telemática con los órganos de la administración central y descentralizada y los entes privados vinculados a la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria.

Por su parte, el Centro de Oportunidades de Negocios se concibe como una unidad de apoyo, responsable de coordinar la asistencia técnica a la pequeña y mediana industria, en la detección, ubicación y aprovechamiento de nuevas áreas de negocios, oportunidades comerciales y búsqueda de nuevas alternativas de inversión y desarrollo integral, tanto en los mercados nacionales como internacionales.

La nueva ley incluye, además, la obligación del INAPYMI de elaborar un Plan de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, el cual debe definir las políticas, programas y acciones orientadas a favor de estas empresas.

#### **d) Fondo de Crédito Industrial**

El Fondo de Crédito Industrial (FONCREI) es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito en 1999 al Ministerio de Finanzas, cuyo objeto es promover y financiar programas “tendientes al aumento, diversificación e integración del aprovechamiento óptimo de los recursos naturales del país, la racional ubicación espacial de la actividad manufacturera, la democratización de la propiedad industrial y la promoción del financiamiento de programas y proyectos de transporte urbano, destinados prioritariamente a los sectores de bajos recursos económicos”.

En el proceso de reorganización institucional del gobierno del presidente Chávez, en 2008 se materializó la fusión del INAPYMI y FONCREI, con el fin de consolidar una sola institución orientada al fortalecimiento de la pequeña y mediana industria y demás unidades de producción social, simplificando los trámites administrativos. Entre los argumentos más valiosos ofrecidos para la fusión de estos dos organismos se encuentra el ajuste y adecuación del INAPYMI, dotándolo de la estructura necesaria para hacer operativas las políticas, proyectos y programas que debe ejecutar, además de su fortalecimiento, a través de la transferencia de activos y pasivos de FONCREI.

**e) *Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social (2008)***

La reelección de Hugo Chávez, en 2006, le ha permitido seguir consolidando su proyecto de gobierno, efectuando reformas en la mayoría de las leyes que estaban vigentes en el país, entre ellas, la ley que regula la pequeña y mediana industria.

Es así como en 2008 se promulgó la ley 38.999 para la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, derogando todas las disposiciones previas.

Entre las razones esgrimidas por el nuevo cuerpo legal para dejar sin efecto las normativas anteriores se resaltó, en primer lugar, las nuevas formas de organización y participación de la comunidad derivadas de la reforma constitucional de 1999, como son las unidades de producción social, los consejos comunales y más recientemente, desde diciembre de 2010, las comunas. En segundo término, se apuntó a favorecer e impulsar las iniciativas locales a partir de las PYMI y unidades de propiedad social, como mecanismos de desarrollo de las potencialidades locales y comunales. En tercer lugar, se buscó adecuar la estructura del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria al empoderamiento de las iniciativas locales, lo cual demanda desconcentración de este organismo y, finalmente, el fortalecimiento del mismo mediante la transferencia de activos y pasivos de FONCREI.

La nueva ley incorpora recursos financieros privados al financiamiento de la pyme, lo que implica la integración de nuevos organismos o actores al proceso, destacando la supresión de FONCREI, para que sus fondos y deudas pasen a INAPYMI y el sistema financiero nacional, mediante procedimientos que faciliten la evaluación crediticia para la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social. Se puede advertir, además, un esfuerzo por mejorar la coordinación entre los entes del Estado para el desarrollo del sector pyme.

La ley introduce nuevas definiciones para pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, según se indicó en la sección anterior, ampliando sus deberes, en un esfuerzo normativo por orientar las características que deben procurar, especialmente en los procesos de desarrollo local.

En el aspecto organizativo, se realiza un detalle más preciso respecto al Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria. En esta nueva ley, se definen las competencias del INAPYMI y su participación en empresas financieras y no financieras, hasta en un máximo de 20% de su patrimonio; se reestructura la conformación del consejo directivo, al que se le fijan sus atribuciones, y se establecen dos mecanismos de gestión de la pyme: el Sistema de Información de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de Propiedad Social y el Sistema de Taquilla Única, ya contemplados en la legislación de 2002.

Otro aspecto novedoso de la ley es la potestad que se le asigna al INAPYMI, el cual podrá constituir mecanismos que permitan conceder financiamientos sin garantía en situaciones económicas coyunturales que ameriten asistencia financiera con carácter de urgencia.

Además, se dedica todo un capítulo a las sanciones por incumplimiento de obligaciones a los pequeños y medianos industriales, o por aporte de datos falsos.

En la actualidad, el INAPYMI es un ente adscrito al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, que mediante la coordinación con otros entes del Estado y el sector privado, llevan a cabo importantes programas y proyectos para cumplir con sus objetivos de promover y desarrollar la pequeña y mediana industria y empresa nacional.

### 4.3. Programas

Se describen a continuación los programas y proyectos implantados con el fin de materializar las políticas y lineamientos reseñados en las secciones anteriores. Comprenden tanto los programas exclusivos del INAPYMI como aquellos que se enmarcan dentro de la política del gobierno actual, de promover un nuevo modelo productivo endógeno, produciéndose un importante número de convenios con otros entes públicos, como son el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa, el Instituto de Capacitación y Educación Socialista (Inces), el Fondo de Desarrollo Agropecuario Pesquero Forestal y Afines (Fondafa), el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (Fondemi), el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, y el sistema financiero nacional, entre otros.

## a) *Programas de INAPYMI*

### **i. Programa especial de financiamiento para UPS**

Dirigido a unidades de propiedad social, tales como organizaciones socio-productivas comunitarias, consejos comunales, empresas de propiedad social directa o comunal, empresas de propiedad social indirecta y otras. Se trata de créditos con tasas desde 0% a 4%, y plazos que varían según el destino del financiamiento: hasta 10 años para activo fijo, hasta cuatro años para capital de trabajo y hasta cinco años para transporte de carga.

### **ii. Programa de Factoraje**

Financiamiento de capital de trabajo para la pymi mediante la compra de sus cuentas por cobrar a corto plazo. El monto a financiar depende de la viabilidad y evaluación del proyecto, con una tasa desde 6% a 9% anual y un año plazo, renovable por otro año más.

### **iii. Programa de Asistencia Técnica**

Servicios no financieros de tres tipos principales: diagnósticos individuales y participativos que permiten determinar la necesidad de crear o fortalecer el sector productivo del país; fomentar nuevas producciones divulgando los beneficios que ofrece la ley de promoción y desarrollo de la PYMI y UPS; y elaborar, junto a los solicitantes/beneficiarios, planes de acción o de mejora con la finalidad de fortalecer el proceso productivo.

### **iv. Programa de Participación Social**

Con el objeto de facilitar, promover y desarrollar procesos de organización, participación social y acompañamiento en las comunidades donde se generen proyectos que contribuyan al trabajo productivo y al fortalecimiento de la economía comunal, a través de distintas formas asociativas, la institución orienta a las comunidades en cuanto a los mecanismos y herramientas para la organización y participación popular, lo mismo que a crear proyectos dirigidos a la economía comunal; facilita herramientas conceptuales y metodológicas para la organización de las nuevas formas asociativas de producción; garantiza seguimiento y acompañamiento para la ejecución satisfactoria de los proyectos en marcha y diagnostica necesidades de formación y asistencia técnica, entre otras actividades.

## v. Programa de Adiestramiento y Capacitación

Incluye formación de los miembros de las PYMI y UPS de acuerdo a su actividad económica, talleres de capacitación en conjunto con todos los entes adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal (Mínece), información acerca de los organismos adonde deben acudir en cuanto a los registros de las PYMI y UPS, sobre el marco legal que las rige, cursos de capacitación e instituciones que los imparten, entre otras actividades relacionadas con la atención a la demanda de las necesidades presentadas por las PYMI y UPS en cuanto a formación y capacitación.

## vi. Programa Innovación para el Desarrollo Endógeno

El Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias (MPPCTII), a través del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, desarrolló el componente “Apoyo tecnológico a micros, pequeñas y medianas empresas y cooperativas”, destinado a fomentar la capacidad de innovación y desarrollo tecnológico en las unidades productivas, apoyando proyectos de transformación, mejora o creación de productos, tecnologías, procesos o servicios de producción, mediante la innovación, reingeniería, adaptación, procesos de asimilación y la transferencia tecnológica<sup>145</sup>.

Los planes de apoyo comprenden asistencia técnica para la formulación de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico e impulso a la articulación de vínculos con universidades, centros, laboratorios y entes certificadores, que contribuyan a aumentar el valor agregado nacional en bienes y servicios estratégicos para el desarrollo social y económico del país; y asistencia financiera dirigida a fortalecer la capacidad tecnológica productiva nacional y desarrollar un sector de proveedores locales con miras a sustituir la importación de bienes.

<sup>145</sup> En 1999, el Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias estableció una política orientada al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, para aumentar el desarrollo industrial del país. Desde 2004 imprimió mayor esfuerzo a la definición de estrategias de acompañamiento a proyectos de innovación a propósito de la realización en Venezuela de la V Rueda de Negocios, oportunidad en la cual los entes demandantes del Estado –principalmente PDVSA, CVG, salud, hidrológicas y el sector eléctrico, entre otros– colocaron la demanda de productos y servicios que el país importaba tradicionalmente (cerca de 80% de los equipos y suministros) para que fuese atendida por el sector productivo nacional. Como resultado de esta actividad, se evidenció un potencial importante de empresarios, cooperativistas y tecnólogos interesados en atender esta demanda, quienes requerían el apoyo del Estado. A través del componente Apoyo Tecnológico a Mipymes y Cooperativas, el MPPCTII ha promovido procesos de articulación entre las unidades productivas, centros de Investigación y Desarrollo (I+D), laboratorios, entes de certificación, proveedores de insumos, materias primas y servicios tecnológicos nacionales de diversas cadenas productivas. En función a lo establecido en la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y demás unidades de propiedad social, el componente Apoyo Tecnológico a Mipymes y Cooperativas fomenta la capacidad de innovación y desarrollo tecnológico en las unidades productivas, mediante el desarrollo de proyectos orientados a la transformación, mejora o creación de productos, tecnologías, procesos o servicios de producción, por medio de la innovación, reingeniería, adaptación, procesos de asimilación y la transferencia tecnológica.

Entre las áreas estratégicas atendidas figuran ambiente; educación y deportes; eléctrico, electrónico y telecomunicaciones; metalmecánica; petróleo, gas y energía; químico; salud; seguridad alimentaria, seguridad y defensa.

Los ítems que se financian son personal, maquinarias y equipos necesarios para la ejecución del proyecto; materiales y suministros requeridos para el prototipo; contratación de servicios; pasajes y viáticos dentro del país.

#### **4.4. La organización del sistema nacional venezolano de fomento a la pyme**

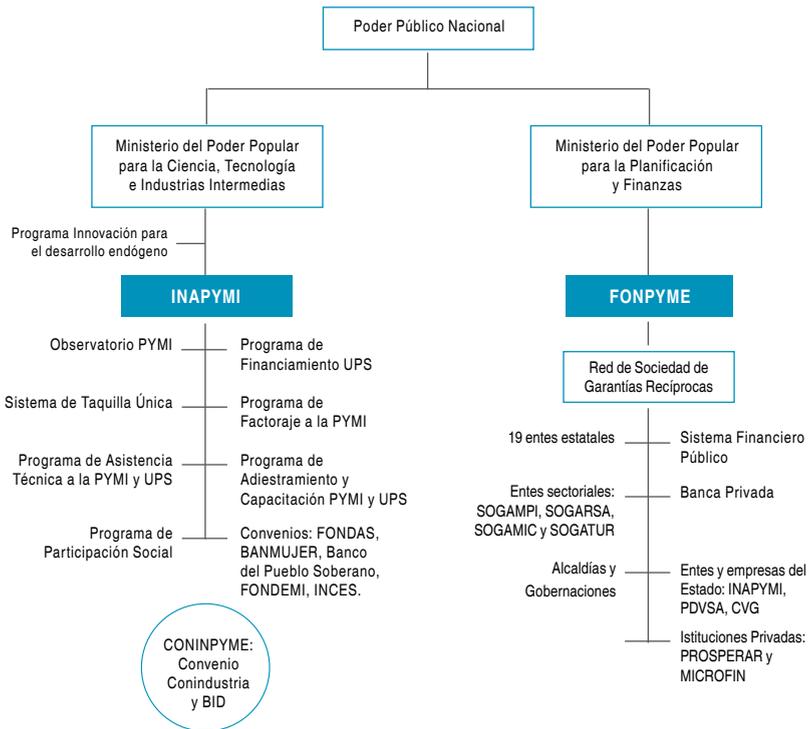
Se ha descrito en las secciones precedentes el sistema de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Venezuela, el cual está conformado por un conjunto de normas –leyes fundamentalmente– y los organismos encargados de implantar las regulaciones y garantizar los objetivos previstos en la política del Estado venezolano de promover y desarrollar la pyme. En el gráfico 14 se muestra el sistema organizativo de fomento a la pyme en Venezuela.

El INAPYMI es, desde su creación en 2001, el órgano responsable de la política para este conjunto de empresas. Sus atribuciones se reforzaron con la aprobación de la ley de 2008, en la cual se ampliaron las funciones, se le designó como el ente encargado de elaborar e implantar el Plan de Desarrollo Integral de la Pymi y UPS y se le confirieron facultades para llevar adelante una acción integral en la gestión pública, al abarcar desde la planificación hasta la ejecución y el financiamiento de las políticas de fomento al sector. El INAPYMI, cuenta con dos unidades de apoyo: El Observatorio Pymi y el Sistema de Taquilla Única.

El Observatorio Pymi es el encargado de elaborar y ejecutar los lineamientos emanados del nivel central en materia de planificación estratégica, junto con el diseño y aplicación de procesos de investigación estadística y estudios especiales, a fin de dar cumplimiento a las políticas del Ejecutivo. En la actualidad, trabaja en la implementación de un Sistema de Información Estadístico Geográfico, levantando la información a través del Primer Registro Nacional de PYMI y UPS, con el propósito de ofrecer información oportuna y confiable para el diseño de políticas y toma de decisiones en materia de apoyo al sector. Por su parte, el Sistema de Taquilla Única es un mecanismo de apoyo administrativo que, mediante una red de tramitación administrativa e información, interconecta a los organismos públicos con las instituciones privadas vinculadas a la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

■ Gráfico 14 ■

**SISTEMA NACIONAL VENEZOLANO DE FOMENTO A LA PYME**



Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad, los programas vigentes de INAPYMI son: Programa Especial de Financiamiento dirigido a las Unidades de Propiedad Sociedad; Programa de Factoraje a la Pyme; Programa de Asistencia Técnica; Programa de Participación Social; Programa de Adiestramiento y Capacitación, los cuales fueron detallados en la sección anterior. Estos programas cuentan con la cooperación de otros organismos del Estado, como son el Fondo para el Desarrollo Agrario Socialista (Fondas), el Banco de la Mujer (BANMUJER), el Banco del Pueblo Soberano, el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI), el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES) y Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). Es importante destacar que estos organismos y fondos también tienen programas especiales de asistencia y apoyo a la pyme.

El INAPYMI está adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias (MPPCTII), el cual está conformado por cinco viceministerios (Formulación de Políticas y Planes de Ciencia, Tecnología e Industrias; Desarrollo Científico; Desarrollo Industrial; Tecnologías de Información y Comunicación; Seguimiento y Control de Ciencia, Tecnología e Industria). Desde su creación en 1999, y con mayor énfasis a partir de 2005, este se ha constituido en el ente público responsable de conformar y desarrollar el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación y ha dedicado esfuerzos para enfocarlo hacia el sistema socio productivo, donde la pequeña y mediana empresa tiene un rol fundamental.

En este sentido, el MPPCTII, mediante el Programa de Innovación para el Desarrollo Endógeno, específicamente el componente Apoyo Tecnológico a Micros, Pequeñas y Medianas Empresas y Cooperativas, ha apoyado a las unidades productivas con capacidad de sustitución de importaciones, brindando asistencia técnica y financiera a proyectos de innovación, con el apoyo de PDVSA, entre otros organismos y empresas públicas.

Adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas (MPPPF) se encuentra otro integrante del sistema de fomento a la pyme en Venezuela: el Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME), ente rector del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas (SNGR). Este sistema está conformado por 19 entes estadales y cuatro organismos sectoriales como son Sogampi, Sogarsa, Sogamic y Sogatur. De manera integral, estos organismos brindan asesoría y respaldo a los usuarios del SNGR.

Para lograr su objetivo, ha establecido convenios con diferentes organismos del sistema financiero público (Banco Industrial de Venezuela, BANCOEX, Banco del Pueblo Soberano, Banco del Tesoro, Bicentenario Banco Universal), de la banca privada (Banco Occidental de Descuento, Banplus, Banco Caroní, Banco Provincial, Banco Internacional de Desarrollo, Banco Nacional de Crédito), cámaras de comercio (Cámara Nacional de Talleres Mecánicos (Canatame), entidades del Estado (INAPYMI, PDVSA-Palmaven, Fondo de Crédito del estado Monagas, Fondo de Crecimiento Agrícola, Artesanal e Industrial del Municipio Libertador (D.F), Petroquímicas de Venezuela (Pequiven), Corporación Venezolana de Guayana (CVG), Fondo de Crédito de la Artesanía, Pequeña Industria y Microempresa del estado Aragua (Foncapiar); alcaldías e instituciones privadas como Prosperar y Microfin.

Otra organización que ha desarrollado un programa de apoyo para la pyme es la Confederación Venezolana de Industriales (CONINDUSTRIA), que agrupa a grandes, medianas y pequeñas industrias, brindando desde hace 40 años servicios empresariales y de asistencia técnica. Esta última

función, surgida en 1999 como Programa de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana empresa, en alianza con el BID, busca capacitar a la pyme en aspectos como: buenas prácticas de gestión; sistemas de gestión de la calidad; ambiente, seguridad y salud ocupacional; inocuidad alimentaria; normas ISO 17025 y 15189; desarrollo de proveedores y distribuidores; apoyo de desarrollo exportador; eficiencia energética; asesoría en cuanto a la ley orgánica de prevención, condiciones y medio ambiente de trabajo (Lopcyamat), responsabilidad social y otros. Mediante esta acción, CONINDUSTRIA cumple un importante rol gremial, paralelamente a las actividades del Estado.

#### **4.5. El fomento a las pymes en la práctica: una visión parcial**

Frente a un marco regulatorio específico dirigido a favorecer la actividad productiva de las empresas pequeñas y medianas en Venezuela, la realidad observada, tanto en la tendencia reciente como en la situación actual, exhibe algunos aspectos que contrastan con ese contexto. El reajuste político por el cual atraviesa el país ha tenido importantes consecuencias en el ambiente económico y empresarial. Sin la pretensión de un análisis o evaluación muy profunda respecto al modelo productivo que se implanta, algunos preceptos aplicados en nuevas, múltiples y cambiantes leyes, han tenido un indiscutible efecto negativo en el sector empresarial en general y sobre las pymes en particular.

Como cierre de esta sección, se busca una evaluación del sistema de fomento, disponiendo para ello solo de los resultados parciales (por restricciones de información) que fueron suministrados, para efectos de este estudio, por cuatro organismos de gran importancia en el ámbito del apoyo a las pymes: el Instituto de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI), el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes), el Ministerio de Poder Popular de Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias (MCYT) y el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX).

##### **a) El financiamiento: INAPYMI y BANDES**

A diferencia de lo que ocurre comúnmente en el mundo, quizás el acceso al financiamiento no sea un problema básico para las empresas en Venezuela, dada la red de instituciones privadas y públicas que ofrecen créditos para el segmento. Por el lado de la banca privada, eso sí, las tasas de interés resultan algo elevadas, aspecto que se suma al fenómeno inflacionario que no

se ha podido detener, aun con la existencia de control de precios. Según el planteamiento de los empresarios, estos controles, lejos de reducir los niveles de precios, se transforman en una barrera para el desarrollo y disminuyen las expectativas de inversión.

De este modo, desde el punto de vista de la oferta de créditos al sector, la banca privada venezolana no muestra signos de restricciones, que no sean las relativas al cumplimiento de requisitos de solvencia, rentabilidad y administrativos. Al contrario, en general tiene oficinas, programas y productos específicos dirigidos a estas empresas. El sector público, por su parte, también cuenta con un buen número de instituciones y fondos a los cuales los productores tienen acceso. Trabas burocráticas y exigencias legales excesivas son las dificultades administrativas más importantes, que generan costos transaccionales relativamente altos, lo cual incide en la elevada informalidad de la economía del país.

En la actualidad, los principales organismos de crédito a las pymes en Venezuela son:

- Banca privada: bancos universales y comerciales
- Banca pública
- Banca especial del Estado (del Pueblo, de la Mujer)
- INAPYMI
- BANDES
- M.P.P. de Ciencia y Tecnología

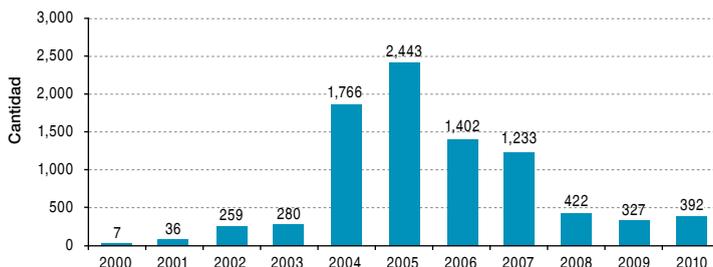
La información obtenida de algunas instituciones impide una evaluación a fondo. La banca privada no hace distinción en su cartera de créditos respecto de los montos asignados a las empresas pequeñas y medianas, aun cuando casi todos los bancos grandes tienen una división o departamento destinado a la atención de las pymes. La data de la Superintendencia de Bancos solo proporciona las cifras para las microempresas, según lo determina la ley.

El INAPYMI ofrece datos interesantes. En el gráfico 15 se puede observar el movimiento de créditos otorgados desde 2000 a 2010. De estos se desprenden algunos comentarios:

- El crecimiento exhibido entre los años 2004 y 2007 se explica por el traslado de la cartera desde el Fondo de Crédito Industrial (FONCREI) a INAPYMI, proceso que concluye en 2008.
- Asimismo, estuvo presente la situación de cambios institucionales de adscripción del INAPYMI, institución en sus inicios dependiente del Ministerio de Comercio (2000) y hoy adscrita al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias.

■ Gráfico 15 ■

**FINANCIAMIENTO DE CRÉDITOS DE INAPYMI, 2000 - 2010**  
(En número de créditos otorgados)



Fuente: Instituto Nacional de la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI), información directa.

Si se toma en cuenta solo el número de créditos otorgados por el instituto, los créditos de 2010 corresponden a apenas 51% de los concedidos en 2002.

No se dispone de información de los montos y los sectores a los cuales se dirigieron los créditos; sin embargo, se conoce que a partir de 2009 el INAPYMI tiende a apoyar, fundamentalmente, a las actividades de la industria manufacturera.

Otra institución pública importante de la que se pudo obtener información fue el Banco de Desarrollo Económico y social de Venezuela (BANDES). El cuadro 14 muestra las cifras para el lapso 2007-2010 de los créditos otorgados al sector pyme, por actividades económicas.

■ Cuadro 14 ■

**CRÉDITOS OTORGADOS DIRECTAMENTE POR BANDES A LAS PYMES**

	2007		2008		2009		2010	
	Nº de créditos	Monto (MM Bs)						
Agrícola	10	17	29	68	12	27	3	8
Industrial	23	156	13	119	19	150	9	249
Servicios	3	12	4	15	6	24	2	5
Turismo	6	14	6	27	15	119	5	22
<b>Totales</b>	<b>42</b>	<b>199</b>	<b>52</b>	<b>229</b>	<b>52</b>	<b>321</b>	<b>19</b>	<b>285</b>

Fuente: Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes). Información directa.

Nota: No incluye los créditos otorgados por otros bancos donde Bandes actúa de banca de segundo piso.

Las cifras muestran la evolución reciente de los préstamos que Bandes ha adjudicado en el segmento de las pymes, destacándose lo siguiente:

- Tanto el número de créditos como los montos asignados no representan cantidades significativas. Si se compara con los préstamos que otorgó INAPYMI en 2007, Bandes apenas significa 3,41%. Posiblemente ello se explique por dos razones: una es que Bandes efectivamente funciona como banca de segundo piso y la otra, porque las asignaciones a empresas públicas grandes pueden ser la prioridad del organismo.
- El período de crecimiento del número de créditos se observa en el bienio 2007-2008; luego se aprecia un estancamiento y una importante caída para el año 2010. Igual fenómeno ocurre con los montos asignados; la cifra de este último año es menos de la mitad de la correspondiente a 2007.
- En cuanto a sectores, el industrial es el más favorecido como receptor de los créditos; en promedio, durante el período esta actividad recibe 41% de los créditos. Le sigue en importancia el sector agrícola.

**b) Apoyo tecnológico: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Industria Intermedias**

El apoyo tecnológico a las pymes en Venezuela está asignado fundamentalmente a las universidades, institutos tecnológicos, de investigación y parques tecnológicos. Un análisis de los programas y aportes que estas instituciones realizan hacia el sector productivo en general y a las pymes en particular requeriría de un estudio que va más allá del alcance de este informe. No obstante, se muestra una información muy puntual que ofrece el Ministerio de Ciencia y Tecnología e Industrias Intermedias sobre los proyectos de innovación que se inscriben como apoyo a emprendedores que, según sus promotores y gestores, pueden transformarse en empresas pequeñas o medianas.

## ■ Cuadro 15 ■

**DISTRIBUCIÓN DE LOS APOYOS FINANCIEROS DEL MINISTERIO  
DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y DE INDUSTRIAS INTERMEDIAS A PROYECTOS  
DE INNOVACIÓN DE EMPRENDEDORES. (2005 - 2008)**

Áreas estratégicas	Número de proyectos	Monto solicitado (%)
Ambiente	3	0,66
Educación y Deportes	3	1,16
Eléctrico, Electrónico y Telecomunicaciones	10	3,88
Metalmecánica	9	9,03
Petróleo, Gas y Energía	36	26,50
Químico	12	11,67
Salud	18	9,17
Seguridad alimentaria	25	28,43
Seguridad y Defensa	4	1,35
Tecnologías de información y comunicación	6	3,52
Vivienda y Hábitat	8	4,63

**Fuente:** Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología (2008), *Apoyo tecnológico a micros, pequeñas y medianas empresas y cooperativas. Ciencia y Tecnología para el desarrollo del sector industrial*, Caracas.

Entre los principales resultados se identifican 134 proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, formulados y financiados, con una inversión total de 117,5 millones de bolívares, de los cuales 74,93% corresponde a aportes del Estado.

Entre los principales impactos socio-económicos se señalan:

- Asistencia técnica a más de 300 empresas.
- Generación de más de 3.000 empleos directos y 8.500 indirectos.
- Desarrollo de productos nacionales con potencial de exportación.
- Desarrollo de talento humano en áreas tecnológicas.
- Dominio de tecnología de diseño y desarrollo de innovaciones.
- Fortalecimiento y aprovechamiento de la capacidad tecnológica nacional.
- Reducción de la dependencia tecnológica asociada a productos importados, lo que conduce a mayores niveles de soberanía tecnológica.

- Apropiación del conocimiento.
- Empresarios y cooperativistas con sentido de corresponsabilidad socioproductiva.
- Utilización de materia prima y mano de obra nacional.
- Automatización de procesos, reduciendo los costos de producción.
- Atención a la demanda del Estado.
- Ahorro de divisas para el país.

### c) *Apoyo a las exportaciones: Banco de Comercio Exterior*

Como se advierte en las secciones anteriores, las exportaciones no tradicionales en Venezuela han tenido una importante caída durante la última década respecto a las del sector petrolero. Igual fenómeno ocurre con las ventas al exterior de la industria pequeña y mediana y, en general, con las pymes del país. Sin embargo, es interesante conocer la labor que ha realizado la principal institución pública de apoyo al sector exportador: el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX). La información<sup>146</sup> que se entrega es un resumen de las principales actividades efectuadas entre 2000 y 2010. Cabe precisar que, salvo donde se indique, los datos son de todo el sector productivo, en el cual se incluyen pequeñas, medianas y grandes empresas.

#### i. Aspectos administrativos y de promoción

- En toda la década, BANCOEX desarrolla una actividad importante en el otorgamiento de certificados de origen y del beneficio de Bonos de Exportación<sup>147</sup>. Las empresas favorecidas son, por definición, del sector agrícola y agroindustrial.
- En 2001-2002 se inicia un fuerte apoyo a las pymes, realizándose, en el primer año del bienio, eventos de promoción; en 85% de ellos estas empresas tienen participación. Para los años restantes las actividades de promoción se incorporan en los programas de asistencia técnica.
- En cuanto al otorgamiento de los bonos de exportación, se aprecia una declinación significativa: en 2003 se conceden a 40 empresas; en 2004 a 14; en 2005 a siete; en 2006 a cuatro. No se dispone de información para los demás años.

<sup>146</sup> Esta información fue suministrada directamente por Bancoex para este estudio.

<sup>147</sup> El Bono de Exportación es un incentivo de crédito fiscal que otorga el Estado venezolano a los exportadores agropecuarios, correspondiente a 10% del monto de las divisas percibidas por la operación de exportación y se cancela mediante títulos libremente negociables. (En la web: [http://www.bancoex.gob.ve/servicios\\_part\\_bonos.asp](http://www.bancoex.gob.ve/servicios_part_bonos.asp))

## ii. Aspectos de asistencia técnica, capacitación y asesorías para la exportación

- Constituyen actividades prioritarias que el banco lleva adelante durante toda la década, diseñando eventos, programas, proyectos, cursos, seminarios y talleres, en los cuales todo el sector productivo (entre ellos, emprendedores y el mismo sector público) se ha visto incluido. Los principales sectores atendidos son: servicios (incluidos los de desarrollo de software), agrícolas, agroindustriales, metalmecánica, artesanías y procesadoras de madera. Asimismo, se diseñó y aplicó una metodología para la elaboración de planes de exportación.
- A partir de 2002 destacan programas como los de capacitación para el aseguramiento de la calidad en el comercio exterior (ISO) y los de apoyo sectorial: alimentos, artesanía, producción de bienes culturales y exportadores en las áreas de ciencia y tecnologías de información (Exportic). Se diseñan programas de formación en gestión empresarial, de internacionalización y de apoyo para el acceso al financiamiento de las pymes.
- En capacitación, se realizaron seminarios sobre temas claves de comercio internacional y sobre productos que ofrece BANCOEX.
- Otros programas y proyectos desarrollados entre 2005 y 2007 son los de asistencias técnicas para las ruedas de negocios con Cuba (2005); los programas de capacitación y gestión en comercio exterior y negocios para mipymes y cooperativas; los programas de promoción de exportaciones de bienes culturales; de estructura asociativa para el comercio de artesanías y de fortalecimiento de la oferta turística exportable, entre otros.

## iii. Aspectos de financiamiento

- La información acerca de los créditos y financiamientos otorgados es dispersa. Sin embargo, muestra que BANCOEX desarrolla una actividad de banca de primer y segundo piso y, además, que el apoyo a las pymes ha estado entre sus prioridades.
- En cuanto a la relación de los créditos directos y los otorgados a través de la banca, se tiene que la distribución en 2000 fue de 51% y 49%<sup>148</sup> respectivamente. En 2009 estos porcentajes fueron muy similares: 52 y 48%, aunque debe consignarse que ese año los préstamos indirectos fueron a través de bancos cubanos.

<sup>148</sup>

No se dispone de la información de los montos otorgados.

- El cuadro 16 muestra la información de la distribución de los créditos aprobados por el banco a los exportadores para los años en que se obtuvo la data.

■ Cuadro 16 ■

**PORCENTAJE DE CRÉDITOS OTORGADOS POR BANCOEX A PYMES EXPORTADORAS**  
(En porcentajes)

Año	A las pymes	Otros <sup>a</sup>
2002	69,34	30,66
2004	63	37
2005	72	28
2006	51	49
2008	33	67
2009	65	35 <sup>b</sup>

Fuente: elaboración propia por información directa.

<sup>a</sup> Incluye empresas grandes o corporativas y cooperativas.

<sup>b</sup> Nueve puntos porcentuales fue financiamiento a instituciones financieras externas.

La distribución por actividades de los créditos concedidos muestra una inclinación mayoritaria hacia la manufactura; el resto fue para el sector denominado “soberanía alimentaria” (agrícola).

#### 4.6. Reflexiones sobre la política de fomento a la pyme en Venezuela

La estructura institucional y su correspondiente desarrollo en organismos dedicados al fomento de la pequeña y mediana empresa en Venezuela expresan un reconocimiento del Estado al importante rol asignado a este segmento de empresas. Se pretende que estas contribuyan a incrementar el empleo, elevar la producción interna y la destinada a las exportaciones; en síntesis, a mejorar la renta nacional.

No obstante, reconocer la importancia de la pyme y diseñar un marco institucional para fomentar su desarrollo no implica resultados eficientes ni efectivos. Se requiere formular y ejecutar una estrategia de desarrollo tecnológico-industrial, en la cual la participación del sector productivo privado tenga un peso mayor. Los organismos públicos deben ser capaces de acometer cambios organizacionales significativos para lograr los objetivos del Estado y el seguimiento de la acción pública.

La sistematización de la estrategia para construir capacidades tecnológicas y crear las condiciones que permitan alcanzar una mayor productividad y competitividad internacional no ha sido lograda. La serie de programas y políticas no ha podido articularse entre organismos públicos ni, menos aún, ha generado los impactos y resultados esperados en el ámbito socio-económico del país. La legislación contempla acciones que no han sido aplicadas, aun cuando se puede constatar un importante esfuerzo planificador. Nuevamente aparecen evidencias de una gestión pública deficiente, en cuanto a concentrarse solo en la cantidad de políticas y olvidarse de las estructuras institucionales y la calidad de las mismas. Tal y como señala López (2007), “la reestructuración de los marcos institucionales debe ser vista desde la perspectiva de la eficiencia de la adaptación del sistema socio-económico a los cambios de su entorno”.

El proceso de cambio institucional con miras a alcanzar un crecimiento económico sostenido, o lo que autores como North (2007) señalan un como eficiente desempeño económico, requiere que el gobierno, como promotor de la reforma y administrador del Estado, actúe mediante el diálogo y no la imposición de instituciones sobre las que no necesariamente existe el necesario consenso social de todos los actores involucrados. En Venezuela todavía se necesita tiempo para que se institucionalicen los cambios en las percepciones de la sociedad; en particular, respecto a un modelo de desarrollo diferente al rentista, que ha existido desde la década de los años veinte. También se requiere más tiempo para que las instituciones sean capaces de generar los cambios culturales, sociales, económicos y políticos que modifiquen la manera de entender el nuevo entorno económico que las rodea.

## 5. Conclusiones y recomendaciones de política

En la primera década del nuevo milenio la economía de Venezuela mantiene, y posiblemente acentúa, sus rasgos de dependencia petrolera y rentismo. Junto al diseño de políticas, el sector público asume un papel como agente productor de bienes y servicios. Estos aspectos nutren y explican tanto el desempeño de la economía en su conjunto, como los resultados que aporta el sector privado en general y las pymes en particular.

Asimismo, la implementación de un nuevo modelo productivo socialista, enfatizado a partir del Primer Plan Socialista 2007-2013, tiene efectos e implica reacomodos en los agentes económicos del país, especialmente por la preeminencia dada a los principios comunitarios y sociales por sobre la actividad privada tradicional.

Las características de la economía son resultado de un desarrollo sustentado en la distribución que realiza el Estado de una substancial renta petrolera. Dicha renta depende muy poco del esfuerzo productivo interno y mucho de la transferencia de divisas en pago por un *commodity* con escaso o nulo valor agregado nacional. Entonces, ha sido la distribución de la renta, y no la producción, la base del crecimiento económico.

1. Como se pudo observar, el aparato institucional público —léase ministerios y viceministerios— ha estado en un permanente proceso de cambios y reestructuraciones. Muchos de los nuevos esquemas han durado apenas unos meses, lo cual pone de manifiesto una concepción precaria de la gerencia pública. Un ejemplo lo constituyen las diferentes adscripciones del INAPYMI durante su existencia y del Viceministerio de Industrias Intermedias (o desarrollo industrial). Quizás lo más relevante sea el cambio de orientación de las políticas gubernamentales, habida cuenta de los enfoques notoriamente distintos que subyacen en los dos planes de la nación que se han analizado. Sin embargo, debe recordarse que las reformas institucionales requieren un período de maduración. La ejecución efectiva de las políticas económicas, en general, y para las pymes en particular, debe considerar las características históricas, sociales y económicas del país, como asimismo los problemas relativos a los conflictos políticos y de poder todavía presentes.
2. La evaluación de las políticas hacia las pymes en Venezuela arroja escasos resultados. El sector muestra graves problemas, siendo tal vez el más relevante la dramática reducción del parque empresarial venezolano en los últimos años. Si bien existe un conjunto de leyes dirigidas fundamentalmente al desarrollo de las empresas industriales, estas se enfrentan a un sinnúmero de otras normativas que hacen compleja su creación y sostenibilidad en el tiempo. Las dificultades para obtener información de fuentes gubernamentales oficiales sobre la actuación del sector en la economía, puede ser un síntoma de que tales políticas han tenido poco o ningún éxito. Si bien el desarrollo industrial aparece como un objetivo dentro de los lineamientos de políticas, se observa la carencia de un enfoque sistemático para implementar en el país una estrategia industrial que sea efectivamente autosostenible y no dependa del presupuesto público.
3. El análisis de la estructura de las pymes se basó en la información estadística disponible del sector industrial hasta el año 2007. Las estimaciones de la importancia en empleo y producto de las pymes en la economía venezolana contrasta con el peso relativo del sector

en otros países de Latinoamérica. Los problemas del sector, su escasa competitividad y la existencia de pequeñas empresas con baja productividad y mínima contribución al producto sugieren que, más que reestructurar el sector industrial o apoyar a las pymes existentes, las acciones de política deben dirigirse a la creación de nuevas empresas, al fortalecimiento del tejido empresarial y de los nuevos emprendedores.

4. En cuanto a políticas y programas de apoyo a las pymes, se debe partir de la ausencia de una estrategia económica y empresarial definida, de largo alcance, que abarque los aspectos sectoriales, regionales y locales, con énfasis en la actividad industrial, y donde se desarrollen capacidades tecnológicas. La última ley de pyimi (2008) muestra desarticulación de la política hacia la pequeña y mediana industria con el resto del sector industrial y demás sectores productivos. Tampoco contempla mecanismos adecuados de coordinación interinstitucional.
5. La ley establece múltiples objetivos para el INAPYMI: asesoramiento al ministerio competente, formulación e instrumentación de los mecanismos de incentivos y beneficios, definición de las políticas y programas sobre parques industriales, desarrollo de programas de adiestramiento y capacitación, entre otros. Además, se le asignan funciones de formulación y ejecución, pero también de evaluación y monitoreo, lo que hará difícil su cumplimiento de forma eficiente. Algunas de estas competencias deben corresponder al Viceministerio de Industria, como ente formulador y regulador de la estrategia industrial.
6. El monitoreo y evaluación de políticas es esencial para determinar la eficiencia y coherencia de estas, en función de los objetivos establecidos; este aspecto, aunque contemplado en la nueva ley, no se encuentra debidamente desarrollado. Se deben determinar los mecanismos que garanticen el cumplimiento de metas frente a los incentivos otorgados para el sector privado. Es necesario fijar metas de producción en el mediano plazo con el fin de promover exportaciones –casi ausentes en las pymes venezolanas–, el aprendizaje tecnológico y la formación de recursos humanos.
7. El sector de la pyme de Venezuela, por múltiples factores, viene enfrentando un severo proceso declinante en términos de su participación en el PIB no petrolero, caída del empleo y de la inversión privada. Se evidencia la necesidad de diseñar e implementar

una estrategia de desarrollo nacional y de desarrollo industrial, con direccionalidad bien definida y visión de largo plazo, dentro de un sistema institucional de industria, ciencia, tecnología y comercio, integrado y coordinado con políticas sectoriales.

8. Uno de problemas más severos planteados en la ejecución de políticas públicas, y que ha resultado ostensible en Venezuela, es la débil coordinación interinstitucional. En el caso de la política industrial, destaca la inexistencia de vínculos entre distintos organismos y ministerios respecto de medidas que afectan el desarrollo industrial. En el caso de la política hacia las pymes esto ha sido notorio. El Viceministerio de Industria, bajo la dirección del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias (antes adscrito al Ministerio de Producción y Comercio), no ha tenido capacidad de ejecución de políticas, ya que los organismos de apoyo financiero al sector dependen del Ministerio de Planificación y Finanzas, y no existen vínculos interinstitucionales adecuados. Por ejemplo, organismos de apoyo financiero a las pymes como Sogampi, sociedad pública de garantía de crédito, maneja una definición de pymes distinta a la del Viceministerio de Industria y el Instituto Nacional de Estadística (INE). Es necesaria la creación de una instancia de coordinación de los entes públicos relacionados con la política hacia la pyme, donde se articulen sus distintas actividades a fin de llevar a cabo integralmente las acciones de política económica. La ejecución de una política industrial exitosa necesita que se coordinen y compatibilicen los diferentes objetivos de las instituciones que afectan a la industria y que se utilicen los recursos de cada entidad en función de objetivos nacionales, comunes, conocidos y coherentes.
9. Se debe adoptar un enfoque de desarrollo basado en la creación de redes locales, con políticas hacia las pymes de carácter regional. Las estrategias industriales persisten no solo como un conjunto de intervenciones orientadas a estimular el mercado, la competitividad y las pymes, sino como políticas formuladas, ejecutadas y evaluadas por los ministerios o entidades equivalentes de ciencia y tecnología, dentro de un contexto en el que se establezcan sistemas nacionales de innovación tecnológica, parques industriales, *clusters* y redes de industrias.
10. Si bien la información disponible no fue suficiente para establecer el estado de integración empresarial y del proceso de creación o consolidación de redes empresariales y *clusters*, no cabe duda que hay esfuerzos para la construcción de este tipo de organización en las empresas. No obstante, debe señalarse que su fomento contribuiría a

mejorar la competitividad en las firmas que se integren, en virtud de que la organización económica y territorial implicada en los clusters da lugar a la creación de capacidades y difunde el mejoramiento tecnológico y organizacional.

11. Ante la débil vinculación entre las universidades y demás instituciones de investigación y desarrollo, y el sector industrial, se plantean mecanismos como la ley orgánica de ciencia, tecnología e innovación (Locti), la cual todavía se encuentra en proceso de implementación y, por tanto, no es factible una evaluación de sus efectos en el ámbito económico y empresarial. Por su parte, los parques tecnológicos, como incubadoras o semilleros de empresas e industrias, representan solo una tímida intención, de alcance aún reducido, sin que se les haya reconocido su importancia en la promoción industrial.
12. Desde el proceso constituyente de 1999 no se han establecido mecanismos para garantizar la participación del sector empresarial en el diseño de las políticas económicas del país. De hecho, las organizaciones empresariales tradicionales han sido vistas como un obstáculo dentro del proceso político socialista, por lo cual el Estado ha promovido la creación de órganos gremiales empresariales paralelos. Además, como dispositivo de control y seguimiento de los incentivos otorgados, sería necesario un mecanismo de consulta permanente con los empresarios y emprendedores, que no ha sido implementado.
13. Un sector empresarial industrial privado desincentivado, poco identificado con el papel que le corresponde en el proceso de desarrollo y con escasa participación en el diseño y ejecución de políticas, es un rasgo importante del panorama que ofrece Venezuela. Es probable que el carácter rentístico de la economía sea una de las causas de este fenómeno. Se hace necesaria la adopción de políticas industriales que promuevan el espíritu emprendedor, la innovación tecnológica y el incremento de productividad, para competir y generar beneficios. Esto, debe decirse, posiblemente contrasta con la visión socialista imperante.
14. Es generalizado el planteamiento de todos los sectores empresariales sobre el obstáculo que representan la excesiva burocracia y trámites administrativos, la discrecionalidad, la ineficiencia y la corrupción en las oficinas de la administración pública (con los costos asociados que implican). Este es un grave problema en Venezuela y afecta directamente los niveles de competencia y competitividad de toda la actividad productiva. Se requieren instrumentos y programas que permitan agilizar los procesos administrativos y de gestión pública,

y que faciliten la creación de nuevas empresas, sin importar su tamaño o categoría. Es menester señalar también que una buena parte del empresariado venezolano se ha habituado a crecer bajo la sombra del Estado, captando recursos provenientes del presupuesto nacional, más por su cercanía o afinidad con los centros de decisión que por sus competencias técnicas o profesionales. No han sido pocas las empresas que nacen y mueren con el gobierno de turno (local, regional o nacional), restando oportunidades a quienes tienen verdaderas aspiraciones de trascendencia en el tiempo.

15. En Venezuela no se aprecia una estrategia sistemática y permanente para el fomento de las pymes. Las leyes e instituciones creadas constituyen un esfuerzo tímido, con un fuerte componente político, que aún no se consolida. La nueva concepción del desarrollo basado en lo endógeno, el apoyo esporádico a iniciativas que han desembocado en estrepitosos fracasos –como la creación (y desaparición) de cooperativas– y las nuevas formas organizativas socialistas y comunitarias, dejan clara una visión diferente de política que ha afectado el parque empresarial del país. Componentes, programas e instrumentos de fomento a las pymes, como aquellos orientados a elevar la productividad y la competitividad, el aprovechamiento de la inversión extranjera directa y otros, resultan difíciles de proponer dentro del *statu quo*. Las políticas de controles de precios, de cambios, de las ganancias, las expropiaciones, las leyes de propiedad, por solo mencionar algunas, han tenido un impacto muy negativo en la inversión y en el crecimiento de las pymes del país.

Finalmente, habida cuenta de las dificultades de información organizada, completa y fiable sobre el sector de las pymes, se hace necesario apoyar la consolidación del sistema de información estadística iniciado con el Observatorio Pyme del INAPYMI. Este estudio hizo evidente el requerimiento de disponer de información permanente y confiable para un adecuado diagnóstico, así como para la evaluación de las políticas de fomento y apoyo al sector de pequeñas y mediana empresas de Venezuela.

## Capítulo VII

# Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco conceptual y de implementación

*Evelin Goldstein y Matías Kulfas*



## Introducción

De un tiempo a esta parte, los países de América Latina vienen implementando programas de apoyo a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, y muchos han podido llevar adelante una amplia y diversificada cartera de iniciativas. Las áreas de intervención abarcan el acceso a herramientas financieras y a tecnología, asistencia técnica, capacitación, comercio exterior, prácticas asociativas, desarrollo de proveedores, sistemas de compras públicas y aglomeraciones, entre otras. De igual forma se ha producido una importante cantidad de estudios, destinados a documentar y analizar esta acción.

Sin embargo, se observa que los logros de la política pyme han sido limitados. Entre las razones que explican este divorcio entre esfuerzos y resultados es posible mencionar la escasa coherencia entre los objetivos, los instrumentos, los programas y los presupuestos asignados. También incide la

falta de una trayectoria de aprendizaje de las instituciones involucradas en la ejecución de las políticas, lo que en ocasiones entorpece su implementación. Pero, principalmente, los magros frutos de las acciones de los gobiernos para apoyar a las pymes obedecen a problemas en el diseño de las políticas, algunas veces relacionados con la poca claridad en la definición de los objetivos, y otras, con la apropiación de un marco teórico incompleto basado en las fallas de mercado.

Según esta última perspectiva, de vertiente neoclásica, la intervención de los gobiernos sólo se justifica cuando los mercados no operan de manera eficiente. Como señala Wade (1990), el tipo de actuaciones que surgen a partir de este enfoque teórico son de carácter funcional u horizontal; es decir, parten de la idea de restablecer un equilibrio hipotético que conduzca a mejorar los niveles de eficiencia en su funcionamiento y bienestar de consumidores y productores. Las políticas de apoyo a pymes sectoriales y selectivas no tienen cabida en esta visión.

En contraposición, existe otra mirada, de raíz estructuralista, que tiene su origen en la economía del desarrollo. De acuerdo a esta, la política pyme, enmarcada en una política de desarrollo productivo, no debe solucionar fallas de mercado sino crear nuevos mercados y, parafraseando a Wade (1990), gobernarlos. No se trata de corregir distorsiones sino, por el contrario, de generar cambios que estimulen transformaciones en la estructura productiva, que moldeen nuevas formas de producción e incorporen el cambio tecnológico como una variable significativa. En este marco, las políticas selectivas se justifican tanto para potenciar el crecimiento de las empresas más dinámicas —por su contribución al desarrollo productivo— como para fomentar la creación de empresas de base tecnológica.

La tensión entre ambos enfoques plantea también un debate en torno a la aplicación de políticas de asistencia individual versus sistémicas. Desde el punto de vista neoliberal, las intervenciones tienden a ser puntuales y su finalidad es atenuar o eliminar las distorsiones en el funcionamiento de los mercados; en tanto, la segunda visión permite aplicar estrategias más integrales de apoyo a las pymes, motivadas por propósitos de desarrollo productivo.

En la región coexisten ambas visiones. Sin embargo, no siempre los gobiernos dejan asentado cuál adoptan como base para la construcción de las políticas públicas ni tampoco qué rol otorgan a las empresas de menor

tamaño en el desarrollo económico. También sucede que algunos plantean objetivos de política que se acercan al enfoque sistémico aunque esto no se traduce efectivamente en las acciones que llevan a cabo.

Más allá de la orientación que hay detrás de la implementación de las políticas, es poco lo que se conoce acerca de la verdadera efectividad de los paquetes de programas, de las dificultades que conlleva su puesta en práctica, de los resultados obtenidos, del nivel de cobertura y asistencia a las empresas. Vale la pena enunciar, a simple modo de ejemplo, algunas preguntas que siguen vigentes: los mecanismos de subsidio de tasa para pymes, ¿facilitan el acceso al financiamiento, hacen viables algunos proyectos y generan adicionalidad, en términos de nuevas empresas que acceden al crédito o solo disminuyen el costo financiero para las pymes que ya estaban bancarizadas? Los programas de desarrollo de proveedores, ¿permiten mejorar capacidades competitivas de las empresas de menor tamaño o han operado más como mecanismos de fortalecimiento de las áreas de compras de las grandes firmas? ¿Es posible tener estrategias de promoción masiva de las exportaciones pyme sin un previo desarrollo de economías de escala? Las aproximaciones desde la economía social, ¿contribuyen a ampliar la escala de las políticas pyme o, antes bien, le quitan el foco? ¿Es correcto pensar que la política pyme debe dirigirse a las empresas más pequeñas o también tiene que considerar la problemática de las de tamaño mediano-grande? ¿Es posible masificar los programas sin una red de servicios de consultoría que, en muchos casos, incorpore al sector privado? Las instituciones de apoyo, ¿deben operar como segundo piso? ¿En qué casos? En los programas de emprendimiento, ¿el eje debe estar puesto en fortalecer la tasa de natalidad empresarial o en seleccionar proyectos de alto dinamismo y reducir sus niveles de mortalidad en los primeros años?

Se trata de un cúmulo de interrogantes, de las cuales resulta difícil sacar alguna conclusión o esbozar un enfoque a partir del análisis de la información disponible sobre los programas pyme de la región. Existen muchos programas que incluso son difundidos en las propias páginas web de los organismos responsables y que no están implementados en su globalidad, tienen presupuestos exigüos, no existe análisis de impacto cuantitativo o cualitativo y, en el mejor de los casos, solo se conoce alguna estadística agregada que indica la cantidad de empresas asistidas, su localización geográfica, su rama de actividad y no mucho más.

Frente a esta realidad, se considera de interés complementar las investigaciones realizadas acerca de la política pyme en América Latina con un trabajo que presente un abordaje de tipo cualitativo, a fin de responder a los cuestionamientos formulados. Así, este estudio busca aportar a la comprensión

del funcionamiento de la política pyme en la región, descubrir los mitos que hay detrás de la efectividad de ciertos tipos de acciones, indagar en las razones por las cuales los esfuerzos de los gobiernos no siempre se traducen en buenos resultados y, también, extraer aprendizajes para el diseño de políticas.

Se comenzará, en la sección 1, con una referencia al momento en el cual las pymes adquieren relevancia en la agenda pública. En la sección 2 se presentan las definiciones de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) utilizadas en cada uno de los países, ya que se advierte una enorme heterogeneidad en esta clasificación. En la sección 3 se hace un análisis del entorno en el que se desenvuelve la política pyme. Para ello, se reseña brevemente el marco legal y la conformación institucional de las entidades encargadas de aplicar medidas de apoyo a las empresas de menor tamaño, especificando la forma en la cual intervienen. En la sección 4 se identifican los objetivos más importantes de la política pyme en los países de la región, para luego efectuar un análisis de los programas implementados sobre la base de una tipología de los mismos. En la sección 5 se ofrece una síntesis de las tendencias identificadas en el diseño e implementación de las políticas. En la sección 6 se plantea el debate acerca del papel de las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo, para indagar sobre la función que debe cumplir la política pública. Por último, a partir de la información relevada y expuesta a lo largo del trabajo, se resumen las principales tendencias, problemas y aprendizajes a ser considerados para la política pyme en la región.

El estudio ha sido elaborado a partir de la revisión bibliográfica y de trabajos de consultorías especializadas; también se realizaron entrevistas a funcionarios e investigadores ligados a la política pyme en varios países de la región. Cabe señalar que el trabajo se concentra en seis países: Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia y El Salvador. Sin embargo, también se hace referencia a otros países de la región, toda vez que es posible y se considere relevante.

## 1. La problemática pyme en la agenda de los gobiernos

Durante las décadas de los setenta y ochenta, los gobiernos latinoamericanos<sup>149</sup> intervenían activamente en la economía, implementando políticas focalizadas en determinados sectores o grupos de empresas. A pesar de ello, las pequeñas y medianas empresas no siempre tenían espacio en la agenda de políticas públicas. Incluso cuando existía un especial interés por apoyar a este sector, solo se hacía con medidas aisladas y no de acuerdo a un plan integral. Además, eran pocos los países que contaban con una entidad encargada del apoyo a las pymes<sup>150</sup>. Las intervenciones más frecuentes fueron los programas de financiamiento, ejecutados con mecanismos de primer piso<sup>151</sup> (Held, 1999).

Las políticas de fomento productivo experimentaron un cambio de giro a principios de los años noventa, con la difusión de las recomendaciones del Consenso de Washington. Todos los países latinoamericanos fueron partícipes de esta nueva tendencia y vivieron profundas reformas en sus Estados. Los paquetes de medidas que se aplicaron tenían objetivos aperturistas para el comercio de bienes y los movimientos de capitales. La concepción dominante situaba al mercado como el mejor articulador y asignador de recursos en la economía. En consecuencia, se privatizaron empresas públicas y se otorgó un rol determinante al sector privado, el cual avanzaba a medida que el Estado se retiraba de la economía. Prevalcieron las políticas de corte horizontal; es decir, más bien generales, no discriminatorias o no selectivas. Sin embargo, es en este contexto, a mediados del decenio, cuando las pymes logran ocupar una posición de mayor preponderancia en la agenda de los gobiernos. En muchos casos, la razón de ello fue que se las vislumbraba como una posible salida a los problemas de desempleo, que se agravaban con los efectos de la liberalización económica sobre la producción local.

<sup>149</sup> A lo largo del documento se presentarán datos en moneda local. Es por eso que vale mencionar los tipos de cambio correspondientes a los países seleccionados. Para Brasil, el real por dólar era 1,95 en 2007; 1,84 en 2008; 1,99 en 2009; y 1,76 en 2010. Para Argentina, el peso estaba 3,12 en 2007; 3,16 en 2008; 3,78 en 2009; y 3,92 en 2010. En México, el tipo de cambio en pesos por dólar para solventar operaciones, era 10,9457 en 2007; 11,1959 en 2008; 13,5542 en 2009; 12,6555 en 2010. En Colombia, la tasa de cambio representativa del mercado (TCRM) fue 2.076,24 en 2007; 1.966,35 en 2008; 2.153,3 en 2009; y 1.898,68 en 2010. En Chile, el tipo de cambio en pesos chilenos era 522.690 en 2007; 521.790 en 2008; 559.670 en 2009; y 510.380 en 2010. Vale aclarar las equivalencias de las Unidades de Fomento (UF) para Chile a diciembre de cada año: 19.550 en 2007; 21.454 en 2008; 20.989 en 2009; y 21.445 en 2010.

<sup>150</sup> El Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) ya se encontraba en funcionamiento en la década de los ochenta.

<sup>151</sup> En Chile y Colombia predominaron los programas de financiamiento ejecutados desde el primer nivel. En Brasil, en cambio, el mecanismo predominante fue siempre el de segundo piso, a través de su banco de desarrollo.

Las políticas de fomento a pymes se profundizaron, sumándose nuevas alternativas de apoyo, fundamentalmente con la creación de instituciones especializadas en la atención al sector<sup>152</sup>. La incorporación de instrumentos y servicios para empresas de menor tamaño se verificó en casi todos los países de la región, a partir del lanzamiento de nuevos programas y de la creación de fondos especiales para la implementación de políticas. Otro aspecto que hizo sentar las bases de las políticas fue la conformación de un marco legal, con la sanción de un “estatuto pyme”<sup>153</sup>.

A pesar de los avances en materia de aplicación de herramientas de fomento y, en ciertos casos, de los intentos por establecer un marco institucional y normativo, las repercusiones de las políticas aperturistas sobre la producción nacional, y especialmente sobre las pequeñas y medianas empresas, dejaron secuelas difíciles de remontar. Los bruscos y sucesivos vaivenes institucionales, que incluyeron modificaciones en las responsabilidades o incluso la disolución de las entidades, fueron situaciones que atentaron contra la continuidad de las políticas en la mayoría de los países de la región.

Con el inicio del nuevo milenio, algunos países logran retomar su sendero de crecimiento; otros se ven beneficiados por el alza en el precio de los *commodities*, que da mayor holgura a sus economías. Pese a la heterogeneidad en materia de crecimiento, poco a poco se advierte en la región que las pymes comienzan a ser consideradas en los planes de desarrollo económico. La importancia que adquieren se atribuye al reconocimiento de su aporte no solo en términos de empleo, sino como demandantes de recursos humanos calificados, generando mejoras en la distribución del ingreso; por la flexibilidad que tienen para incorporar innovaciones, posibilitando una más profunda inserción en los mercados externos; su participación en la diversificación de la estructura productiva, entre otras contribuciones.

Desde entonces, la política pyme ha comenzado a superar obstáculos asociados a la institucionalidad y al marco legal, al tiempo que se han agregado nuevos sistemas de asistencia y programas, en la búsqueda, en algunos casos, de conformar una plataforma de apoyo integral. El interés de los gobiernos de potenciar el crecimiento de estas empresas se manifiesta en los cambios que se han venido produciendo en los últimos años en cada uno de los países de la región. Esto se observa, por ejemplo, en Brasil con la integración de las pymes en las Políticas de Desarrollo Productivo, la sanción de la Ley General en 2006 –que introdujo una serie de medidas para dar impulso al sector– y la puesta en marcha de programas de largo aliento, como ha sido

<sup>152</sup> En Argentina, con la creación de la Secretaría Pyme en 1997; en El Salvador, con la Comisión Nacional de Micro y Pequeña Empresa (CONAPYME) en 1996; y en Ecuador, con la Subsecretaría para las Pequeñas y Medianas Industrias y Artesanías en 1999.

<sup>153</sup> Tal como sucedió en Argentina con la sanción de la Ley Pyme en 1995 y en Brasil, en 1999.

el de los *Arranjos Productivos Locais* (APL). En Argentina, en 2000 se hicieron modificaciones a la Ley Pyme, pero, debido a la crisis que azotó a la economía, solo desde 2003 comenzó la implementación de la mayoría de los programas dispuestos por la normativa. En México, desde 2000, en el marco de un paquete de medidas de “desarrollo empresarial”, estas empresas adquirieron un rol más importante en la agenda gubernamental, que se profundizó con la conformación del Fondo Pyme, la creación de la Subsecretaría Pyme (Spyme) pocos años después y, más recientemente, la reorientación que se ha dado a la banca de desarrollo, para enfocar su accionar en estas empresas (Crocco y Santos, 2010; Kulfas, 2009; Brown y Domínguez, 2010; Garrido, 2011).

Pese a los avances registrados, tal como se observará más adelante, aún persiste una cantidad de falencias en materia de política pyme, entre las que figuran aquellas asociadas al limitado alcance de los programas, a las pocas evaluaciones de impacto, a las dificultades de articulación interinstitucional, pero sobre todo, a la falta de focalización de las políticas, las cuales tienen objetivos difusos e incluso, hasta contradictorios. En otras palabras, parece no estar claro el papel que las pymes deben desempeñar en el desarrollo económico, y por tanto, no existe suficiente precisión en el rumbo que tienen que adquirir las políticas públicas de apoyo a estas empresas.

## 2. La definición del universo pyme

La clasificación de las empresas de menor tamaño se basa, en general, en la facturación anual, la cantidad de trabajadores o una combinación de ambos parámetros. También se pueden encontrar definiciones que consideran la pertenencia sectorial de las empresas. Actualmente, en la región no se cuenta con un criterio uniforme para la definición de las pymes<sup>154</sup>, lo que obstaculiza la realización de estudios comparativos. Incluso en algunos casos, coexisten diversos parámetros dentro de los propios países. En Brasil, la ley general estableció una clasificación, la cual es válida para la aplicación de las normas tributarias y fiscales; pero, por ejemplo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) utiliza otros criterios, que tampoco coinciden con los del Servicio Brasileiro de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE). La multiplicidad de definiciones para las empresas de menor tamaño (EMT) provoca complicaciones a la hora de implementar políticas de apoyo y de contar con información cierta sobre el sector.

<sup>154</sup> No solo se utilizan parámetros distintos o rangos de facturación de montos variados para la definición de las microempresas, las pequeñas y las medianas, sino también, por ejemplo, en Brasil, se considera como “empresas de menor tamaño” (EMT) a las micro y a las pequeñas. A pesar de ello, la clasificación según cantidad de trabajadores en Brasil es similar al que se utiliza en otros países para el conjunto compuesto también por las empresas medianas.

En Chile, por ejemplo, si bien se utilizaba una clasificación para las EMT basada en rangos de venta, esta solo fue legitimada con la sanción, en 2010, del Estatuto Pyme. A pesar de ello, en la misma ley se incluyó una cláusula que aclara que aún es posible usar el criterio de cantidad de trabajadores en aquellas normas vigentes que así lo hayan establecido. Por tanto, si bien la definición general se fundamenta en la facturación anual de las empresas, todavía coexiste más de un parámetro para clasificar a las EMT.

En México, por su parte, mediante la Ley para la Competitividad de las MIPYME, se fijó una clasificación sectorial en función de la cantidad de trabajadores, y en 2009 se introdujeron modificaciones para implementar un criterio combinado. Otros países de la región, como El Salvador y Ecuador, todavía no cuentan con una definición legal en esta materia (cuadro 1).

■ Cuadro 1 ■  
DEFINICIONES DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN PAÍSES SELECCIONADOS

Argentina <sup>a</sup>	Brasil <sup>b</sup>	Chile <sup>c</sup>	Colombia <sup>d</sup>	México <sup>e</sup>	El Salvador <sup>f</sup>	
Máximo de ventas anuales por sector	SEBRAE (trabajadores)	Estatuto Pyme (facturación anual) (ventas)	Otros (trabajadores)	Trabajadores	Trabajadores	Ventas anuales
US\$ 148 mil - 600 mil	1 a 19 (industria y construcción) /1 a 9 (comercio y servicios)	US\$ 150 mil	1 a 9	Hasta 10	Hasta 10	US\$ 320 mil
Micro		US\$ 110 mil	Hasta 10	US\$ 140 mil	Hasta 10	US\$ 100 mil
Pequeña	US\$ 1 millón - 3.5 millones	US\$ 1.5 millones	10 a 49	US\$ 1.4 millones	11 a 30 (comercio) /11 a 50 (industria y serv.)	US\$ 6 millones
	20 a 99 (industria y construcción) /10 a 49 (comercio y servicios)	US\$ 1.1 millones	10 a 49	US\$ 1.4 millones	11 a 50	US\$ 1 millón
Mediana	US\$ 6 millones - 28 millones	-	50 a 199	US\$ 8.9 millones	Hasta 100 (comercio y servicios)/Hasta 250 (industria)	US\$ 20 millones
		US\$ 4.5 millones	50 a 199	US\$ 8.9 millones	51 a 100	US\$ 7 millones

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de información institucional de las agencias pyme en el libro *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Ferraro y Stumpo (comp.), 2010.

<sup>a</sup> Los rangos de ventas se establecen por sectores, siendo el más bajo para agro (y comercio) y el tope más alto para industria y minería.

<sup>b</sup> No hay una clasificación unificada. Además de las presentadas, están las del IBGE y del BNDES.

<sup>c</sup> Según el estatuto pyme se utiliza la clasificación por ventas, con excepción de aquellas normas que indiquen lo contrario.

<sup>d</sup> Deben cumplirse ambos criterios en forma conjunta.

<sup>e</sup> Se establece un tope máximo combinado = (trabajadores) x 10% + (ventas anuales) x 90%

<sup>f</sup> Deben cumplirse ambos criterios en forma conjunta.

La diversidad en los criterios de clasificación de las pymes en América Latina entraba las mediciones de impacto de las políticas. Adicionalmente, la información cuantitativa sobre estas empresas es escasa y, a menudo, de mala calidad<sup>155</sup>. Por esta razón es difícil observar el desempeño de las pymes como también los resultados de los programas de apoyo. Aún más engorrosas resultan las comparaciones entre los países. Por tanto, los datos deben considerarse como aproximaciones, siendo relevante la complementación de la información cuantitativa con el análisis cualitativo que se presentará en este trabajo.

### 3. Entorno para la aplicación de políticas. Conformación institucional, marco normativo y sistemas de intervención

El entorno en el cual se ejecutan las políticas para las pymes es uno de los determinantes de la efectividad de las mismas. La conformación institucional de las agencias de promoción, los sistemas de intervención que prevalecen y el marco normativo vigente forman parte de ese medio en el cual se desarrollan las políticas.

El marco institucional es, en general, complejo, ya que está compuesto no solo por las agencias encargadas específicamente de la atención al sector, sino también por otras instituciones que ejecutan políticas que tienen impacto sobre las empresas de menor tamaño, como bancos de desarrollo, entidades de promoción científica y tecnológica, centros de promoción de exportaciones, entre otras.

Las instituciones que atienden a las pymes lo hacen con sistemas de primero, segundo o tercer piso, o bien, utilizan esquemas combinados. Cada vez es más frecuente la creación de redes de centros asistenciales para ampliar el alcance de las políticas y estrechar las vinculaciones con los empresarios. En ocasiones, la presencia territorial se logra mediante acuerdos que se realizan con instituciones privadas u organizaciones de fomento sin fines de lucro.

En cuanto al marco normativo, en algunos países hace más de una década se ha establecido una ley pyme; en otros, la sanción de un “estatuto pyme” continúa siendo una tarea pendiente. Recientemente, en la mayoría de los países de la región se han incorporado nuevas normas para mejorar la atención a las empresas, con medidas, por ejemplo, para simplificar trámites, ampliar la oferta de programas de apoyo o facilitar la participación de las pymes en las compras públicas.

<sup>155</sup> Es importante destacar que en algunos países se están llevando adelante iniciativas dirigidas a mejorar la calidad y cantidad de la información sobre este tipo de empresa (Stumpo y Ferraro, 2010).

Los rasgos principales del entorno para el desarrollo de las políticas de fomento a pymes en los países seleccionados se presentan, en forma resumida, en el cuadro 2.

## ■ Cuadro 2 ■

### ENTORNO DE LAS POLÍTICAS: MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO, RECURSOS Y SISTEMAS DE INTERVENCIÓN

	Institución	Marco normativo	Modelo institucional	Recursos	Sistemas de Intervención
Argentina	SEPYME (1997)	Ley Pyme (1995 y 2000)	Dependiente del Ministerio de Industria	Presupuesto (2010): US\$45 millones. 350 empleados	Primer y segundo piso. Descentralización: Agencias de desarrollo
Brasil	SEBRAE (1972)	Estatuto Pyme (1999) y Ley General (2006)	Independiente y mixta	Recursos (2010): US\$1.000 millones (75% proviene de contribuciones sociales). Ejecución: 92%. Personal: 4.500 y 12.000 consultores externos	Segundo y tercer piso. Descentralización: SEBRAE estaduais y organizaciones locales
Chile	CORFO (1939)	Nueva ley pyme en 2010	Independiente y pública	Presupuesto (2010): US\$800 millones	Segundo y tercer piso. Descentralización: Agencias regionales
México	Spyme (2002)	Ley para la competitividad de las MIPYME (2002)	Dependiente del Ministerio de Economía	Fondo Pyme (2010): US\$500 millones	Segundo y tercer piso. Descentralización: Centros México Emprende y organizaciones locales
Colombia	Dirección de Pymes	Ley 78 (1988)	Dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	s.d.	Segundo piso
El Salvador	CONAPYME (1996)	Sin ley específica	Dependiente del Ministerio de Economía	Presupuesto: US\$ 6,6 millones (2006). 40 empleados	Segundo y tercer piso. Descentralización: centros de desarrollo empresarial
Ecuador	Subsecretaría de Micro, Pequeñas, Medianas Empresas y Artesanías (1999)	Sin ley específica	Dependiente del Ministerio de Industria y Productividad	Presupuesto: US\$ 968.400 (2007). 13 funcionarios de planta	Primer y segundo piso

**Fuente:** elaboración propia sobre la base del documento de CEPAL (2010) *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, información de las agencias de promoción y entrevistas a funcionarios e investigadores.

### 3.1. Conformación institucional de los organismos de promoción

La forma en que están constituidas las agencias de promoción pyme es uno de los factores que incide en la planificación de las políticas y en la efectividad de las mismas. El grado de autonomía, la antigüedad, la disponibilidad presupuestaria, la cantidad y calidad de los recursos humanos son algunos de los elementos que definen la configuración institucional.

Con respecto a la autonomía, algunos autores señalan que es deseable que las instituciones cuenten con cierto grado de libertad para el diseño y la implementación de las políticas de apoyo. Según Angelelli (2007), las agencias que son independientes del gobierno central parecen tener una mayor capacidad para dar respuesta a los problemas de las micro, pequeñas y medianas empresas. Este enfoque plantea que la autonomía es un atributo institucional que otorga ventajas, tales como: planificar a mediano y largo plazo (más allá de los ciclos políticos) y lograr mayor continuidad en las políticas y programas; tener más agilidad en los procesos de compras y contrataciones (las agencias autónomas suelen operar con mecanismos de contratación del sector privado); alcanzar un mayor grado de profesionalización y estabilidad en los recursos humanos (las agencias autónomas pueden pagar salarios de mercado) y tener mayores incentivos para realizar actividades de seguimiento, evaluación y aprendizaje. En las instituciones independientes, la participación del sector privado en los comités de decisiones resulta clave para tener un diseño idóneo de la plataforma de programas, para mejorar el alcance de las políticas y lograr que las acciones tengan mayor aceptación por parte de los empresarios.

En la región se encuentran agencias de promoción pyme que son independientes del gobierno central, y también, otras que no lo son. Tanto Brasil como Chile disponen de agencias autónomas. En Brasil, la institución de apoyo a las pymes es el SEBRAE, creado en 1972 como un organismo estatal, pero que actualmente es mixto, con participación pública y privada. Efectivamente, se observa que la institución tiene autonomía de decisión y que a veces lleva a cabo acciones que son independientes de las estrategias del gobierno nacional. Ello implica, también, que no siempre hay una coordinación y compatibilidad entre los programas implementados desde este organismo y los lineamientos generales de la política estatal. Si bien se verifica la vinculación entre independencia y estabilidad del personal, tal como se corroborará más adelante, ni el carácter autónomo del SEBRAE ni la estabilidad contractual de sus técnicos son sinónimos de continuidad en los programas implementados<sup>156</sup>.

El caso de Chile es diferente, ya que si bien intervienen una multiplicidad de organismos en la ejecución de políticas para las pymes, no existe una agencia que se dedique específicamente a ello, aunque la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939, tiene entre sus funciones aplicar medidas para este segmento de empresas. Se trata de una institución estatal, dirigida por un comité, donde participan representantes de la mayoría de los ministerios. Tiene un alto grado de autonomía, en particular

<sup>156</sup> Un ejemplo visible de ello fue la suspensión del programa de los APL (Aglomeraciones Productivas Locales) desde el SEBRAE Nacional, uno de los cimientos de la política pyme.

sobre las decisiones presupuestarias (Dini y Stumpo, 2002). A pesar de su relativa independencia, con el cambio de gobierno, en 2010, se produjeron en el organismo una serie de modificaciones, tanto respecto a las directrices generales, como también en cuanto a temas institucionales<sup>157</sup> y al personal técnico que ocupaba cargos de mayor jerarquía. En el resto de los países de la región, los organismos encargados de la política pyme se encuentran bajo la órbita de sus respectivos ministerios de Industria, Economía o Producción, y en general, fueron creados durante la década de los noventa. En algunos casos, las agencias ostentan una mayor jerarquía dentro del organigrama institucional, como sucede en Argentina, donde tiene el rango de secretaría de gobierno; en tanto en México y Ecuador son subsecretarías. Cabe señalar que todas han sido objeto de sucesivos vaivenes institucionales por oscilaciones jurisdiccionales, de subsecretaría a secretaría, o viceversa; también han mudado su órbita de pertenencia (ministerio de Economía, Producción, Industria, etc.). La mayoría, además, ha experimentado numerosos cambios en el personal, que afectaron no solo a los funcionarios de primera y segunda línea, sino también a la planta de técnicos.

Más allá de lo ocurrido en la región, a nivel internacional pueden encontrarse numerosas experiencias exitosas de agencias autónomas, y también de aquellas que no lo son. A modo de ejemplo, se puede mencionar que tanto la Small Business Administration (SBA) de los Estados Unidos —que es independiente— como la Small and Medium Enterprise Administration (SMEA) de Taiwán, que funciona como dependencia del Ministerio de Asuntos Económicos, son reconocidas por la efectividad y consistencia de su accionar en la política de apoyo a las pymes. Por tanto, si bien la autonomía habitualmente es sugerida como un rasgo deseable para las agencias, no existe una receta única que sea válida para el mundo entero.

Adicionalmente, si bien la autonomía suele ser una condición valorada, no resulta suficiente, pues hay numerosos factores que deben complementarla. En primer lugar, las instituciones responsables del diseño y la implementación de las políticas tienen que contar con recursos humanos y financieros suficientes. En la región se observa que las agencias enfrentan fuertes restricciones, ya que los presupuestos son inferiores al 0,1% del Producto Interno Bruto (PIB) y en muchos países no se llega a 0,01% del PIB. Algunas veces el problema no pasa por la disponibilidad de recursos, sino por la existencia de altos niveles de subejecución presupuestaria (Stumpo y Ferraro, 2010).

<sup>157</sup> Se puso en cuestionamiento, por ejemplo, la forma de descentralización de las políticas y el rol de las agencias territoriales.

Sin embargo, no solo resulta decisivo contar con fondos suficientes, sino también que estos provengan principalmente del presupuesto nacional. Depender mucho de los organismos internacionales para la disponibilidad de recursos puede restar continuidad a las políticas, ya que la renovación de los fondos está ligada a la capacidad de negociación de los gobiernos<sup>158</sup>. En varios países, la dependencia de fondos originados en la cooperación internacional es muy elevada. Un ejemplo de ello es El Salvador, donde más de la mitad del presupuesto de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) procede de fuentes externas; en situación similar se encuentran Ecuador y también Argentina (Cabal, 2010; Burneo y Grijalva, 2010).

Otra característica de las agencias que puede incidir en la solidez institucional, y por tanto, en la efectividad de las políticas implementadas, es la antigüedad. La experiencia permite a estas instituciones construir procesos de aprendizaje para mejorar la forma de atender a las empresas. Entre los casos mencionados, tanto Brasil como Chile cuentan con organismos que intervienen en las políticas para las pymes desde hace varias décadas. En Brasil, no solo el SEBRAE, sino también otras entidades que participan en esta esfera, como el BNDES y la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), operan desde hace muchos años. En Chile se produce algo semejante, por la larga trayectoria de la CORFO, del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y del BancoEstado. En el resto de los países, los organismos responsables de la política pyme son más jóvenes. Algunos fueron creados a mediados de la década de los noventa; otros, recién con la llegada del nuevo milenio.

En síntesis, se pueden identificar algunos elementos del marco institucional de las agencias que suelen aportar coherencia y continuidad en la implementación de las políticas. La independencia, junto a la disponibilidad de recursos humanos calificados y presupuesto suficientes, son algunos de ellos; sin embargo, no existe una relación lineal entre contar con estos elementos y tener una política pyme efectiva, ya que la configuración institucional idónea depende de las características que predominan en cada uno de los países, de la filosofía que hay detrás de la construcción de las políticas y también de las necesidades y potencialidades que presentan las empresas.

<sup>158</sup> Hay áreas de importancia estratégica como el crédito, que operan en lo esencial con recursos externos. En Argentina, por ejemplo, uno de los programas de financiamiento de mayor envergadura ha sido el Programa Global de Crédito, el cual ha mostrado sucesivas interrupciones, ya que su funcionamiento dependió de la disponibilidad de fondos provistos por el BID. En Ecuador se han implementado programas piloto, relacionados con el fomento de Clusters, que se vieron truncados porque no se logró la renovación de los fondos.

### 3.2. Sistemas de implementación. Primero, segundo y tercer piso

Las políticas de apoyo a pymes fueron virando al compás del contexto macroeconómico, y con ello también el modo de implementación de las mismas. Durante las décadas de los setenta y ochenta, los modelos de desarrollo económico se sustentaban en políticas intervencionistas con el objetivo de fortalecer el entramado productivo y el mercado interno. En ese entonces, en materia de política pyme el sistema de intervención predominante fue el de primer piso.

Con las reformas que tuvieron lugar a partir de la introducción de las políticas pro mercado, desde inicios de los años noventa, el Estado comenzó a tener menos incidencia en la economía, ampliando el espacio al sector privado y a las fuerzas naturales del mercado. En ese contexto, las instituciones encargadas de ejecutar políticas de apoyo a las pymes empezaron a operar en un segundo o tercer nivel. Fundamentalmente, estas modificaciones se hicieron visibles en la aplicación de programas de créditos, ya que las medidas de fomento a pymes se concentraban en las políticas de financiamiento.

En la actualidad, parece no existir una regla en el modo de ejecución de las políticas de apoyo. En la región hay experiencias de instituciones que operan a través de intermediarios, como también de agencias que llevan adelante sus programas teniendo un contacto directo con los beneficiarios.

En Argentina, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME) fue creada con el propósito de que interviniese desde un segundo o tercer nivel, aunque en la práctica también ejecuta programas como organismo de primer piso<sup>159</sup>. Por su parte, en Chile, Brasil y El Salvador, las agencias trabajan generalmente desde un segundo o tercer nivel. No obstante, otras instituciones que también tienen programas para las pequeñas y medianas empresas en dichos países, lo hacen con mecanismos de primer piso. Algunos ejemplos son, en Chile, el SERCOTEC; en Brasil, la FINEP; y en El Salvador, el Banco Hipotecario (BH) y el Banco de Financiamiento Agrícola (BFA).

Además de las agencias de promoción pyme, una multiplicidad de otros organismos ofrece instrumentos de apoyo a estas empresas. En el área de financiamiento, los bancos de desarrollo cumplen una función esencial para facilitar el acceso al crédito de las pymes. Generalmente, estos actúan como instituciones de segundo nivel, canalizando préstamos por medio de bancos

<sup>159</sup> Tal es el caso, por ejemplo, del programa de financiamiento "FONAPYME" (Fondo Nacional para la Pequeña y Mediana Empresa) y del "Programa de Apoyo a la Competitividad" (PACC), donde la SEPYME es la encargada de realizar las evaluaciones y canalizar los recursos.

comerciales<sup>160</sup>. La mayoría de los países de la región cuenta con este tipo de instituciones, como es el caso de Brasil (BNDES), Colombia (con el Banco Exterior, BANCOLDEX), México (Nacional Financiera, NAFINSA), Perú (la Corporación Financiera de Desarrollo, COFIDE) y Ecuador (la **Corporación Financiera Nacional, CFN**)<sup>161</sup>. Recientemente, en El Salvador se ha lanzado una iniciativa para unificar los esfuerzos del Banco Multilateral de Inversiones (BMI), BFA y BH en una única entidad que cumpla la función de banca nacional de desarrollo.

Para la ejecución de instrumentos no financieros, habitualmente las agencias de promoción buscan avanzar en la descentralización, dando lugar a la actuación de sus sedes locales y centros de atención al empresario, o también establecen convenios con instituciones públicas o privadas. Con frecuencia, las instituciones locales hacen las veces de ventanillas para los programas de las agencias centrales, aunque no siempre las evaluaciones y la selección de los beneficiarios se realizan *in situ*. Las atribuciones de las instituciones locales difieren según cada país, organismo y tipo de programa. Estas suelen encargarse de ejecutar y coordinar los programas de capacitación, brindar servicios de asistencia, proveer información y fomentar las articulaciones entre diferentes actores.

Donde el sistema muestra una mayor “capilaridad” es en Brasil. El SEBRAE cuenta con una amplia red de agencias diseminadas por todo el territorio, al tiempo que dispone del apoyo de instituciones públicas y privadas que contribuyen al cumplimiento de sus tareas. Este punto resultó clave cuando la conformación y fomento de los conglomerados productivos (APL) se convirtió en una de las prioridades de la política pyme.

En México, El Salvador y Argentina se ha avanzado en la creación de ventanillas y centros de desarrollo empresarial, los cuales se encargan, esencialmente, de los programas de asistencia técnica y de asociatividad empresarial. En México, actúan como ventanilla las delegaciones de la Secretaría de Economía y otros organismos, tales como ayuntamientos, asociaciones empresariales, centros de desarrollo empresarial y, desde la puesta en marcha de México Emprende, también los centros de este programa. En El Salvador se utilizan mecanismos de tres pisos, donde intervienen instituciones de carácter privado o mixto, y desde 2007, los llamados centros de desarrollo de negocios, que atienden a las empresas como parte del programa de Desarrollo

<sup>160</sup> Si bien los bancos de desarrollo han actuado históricamente como entidades de segundo piso, un estudio de ALIDE (2010) demuestra que actualmente hay una mayor proporción de Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) que está actuando en el primer piso y en menor medida en el segundo piso, lo que no ocurría a mediados de la década pasada.

<sup>161</sup> La banca de desarrollo en Ecuador actúa como institución de primer piso. El BANCOLDEX y la Nafinsa otorgan financiamiento de primero y segundo; el BNDES, también, aunque las operaciones con pequeñas empresas se efectúan desde bancos comerciales.

Emprendedor. En Argentina, el año 2000 se lanzó la Red de Agencias de Desarrollo Regional, compuesta por entidades públicas o privadas. El objetivo era instaurar un modelo en el cual la SEPYPME funcionara como institución de segundo piso, aunque en los hechos opera un sistema híbrido en el cual conviven instrumentos implementados centralizadamente con otros que se gestionan de manera mixta. A esto se suman limitaciones que provienen de la elevada heterogeneidad entre las propias agencias (Kulfas, 2009).

Por su parte, en Chile se crearon las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo para dar lugar a las distintas manifestaciones de la realidad local. Desde 2010, con el cambio de gestión, los diagnósticos arrojaron la existencia de ciertos problemas de articulación interna que pusieron en duda la continuidad de estos organismos. Además, se encuentran las direcciones regionales del organismo, las cuales ofrecen instrumentos y actúan como puerta de entrada, principalmente de los programas de fomento<sup>162</sup>.

En Ecuador, el proceso de descentralización se inició durante los años noventa. Las políticas de fomento productivo se trasladaron al ámbito de los municipios y corporaciones paramunicipales, consejos provinciales y gremios empresariales. Esas entidades se fortalecieron de manera significativa en la última década, y recibieron el apoyo de los organismos de crédito y de cooperación internacional. Sin embargo, este proceso carece de una coordinación interinstitucional, por lo que termina siendo un esquema ineficiente para la implementación de las políticas para pymes (Burneo y Grijalva, 2010).

Las experiencias de descentralización de las políticas de promoción pyme en la región no son uniformes. En líneas generales, se advierten problemas de coordinación entre las entidades locales y las agencias centrales; existen diferencias en las capacidades y en la disponibilidad de recursos entre las distintas zonas del territorio; no se hacen esfuerzos suficientes para fortalecer a las entidades locales y falta claridad en las funciones que deben cumplir.

Más allá de las atribuciones que se otorguen a las instituciones locales, estas son un elemento clave para mejorar la atención de las empresas, ampliar el alcance de las políticas, reducir las brechas de desarrollo territorial y, también, para identificar los problemas y las potencialidades de crecimiento de las firmas.

<sup>162</sup> En cambio, el 100% de los proyectos de Innova se evalúan en la casa central. Actualmente se está buscando la forma de descentralizar esta área.

### 3.3. La importancia del marco legal para las políticas de apoyo a las pymes. Antecedentes y nuevas disposiciones

La conformación de un marco legal para las empresas de menor tamaño ayuda significativamente a otorgar previsibilidad, estabilidad y continuidad a las políticas públicas. En los países que tienen una ley pyme, esta ha sido una suerte de síntesis que recoge y perfecciona el conjunto de normas sancionadas previamente. El marco normativo suele incluir, en primer lugar, una definición para las pymes. Además, allí se establecen los objetivos que deben perseguir las políticas de apoyo que se diseñen para el sector, bajo la lógica de la aplicación de un tratamiento diferenciado y preferencial. En algunos casos se expresan solo lineamientos generales, mientras que otros contienen políticas más específicas.

Algunos países comenzaron a fijar normas especiales para las pymes incluso antes de la década de los noventa. Colombia fue pionera con la sanción de la Ley 78, en 1988, la cual planteaba lineamientos generales, medidas de promoción y una definición para las empresas de menor tamaño, que fue modificada en 2000 y luego en 2004. En Argentina, la Ley Pyme se sancionó en 1997 y se modificó en 2000. En Brasil, el Estatuto Pyme se consolidó en 2006, y en Chile, en 2010<sup>163</sup>. En México, en 2002 se promulgó la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que es la normativa de mayor similitud a un estatuto pyme. Ecuador y El Salvador, en cambio, no cuentan con un marco normativo que centralice las diferentes normas que afectan a las empresas de menor tamaño.

Recientemente, varios países latinoamericanos han puesto en vigor nuevas reglamentaciones con la finalidad de mejorar el entorno para el surgimiento y crecimiento de las pymes. Las modificaciones más importantes se relacionan con la simplificación de trámites, incluyendo la facilitación de los procesos de apertura y cierre de empresas, y las compras públicas. A modo de ejemplo pueden citarse las experiencias de Brasil y Chile.

En Brasil, la sanción de la Ley General (2006) significó un punto de quiebre, ya que los instrumentos legales se tradujeron, por primera vez, en la puesta en funcionamiento de nuevas políticas. Esta ley incorpora tres ejes de cambio: simplificaciones administrativas (impositivas y para la apertura y cierre de empresas), mejoras para el acceso a nuevos mercados (incluidas las compras públicas) y la ampliación de las alternativas de financiamiento (Crocco y Santos, 2010).

<sup>163</sup> En Chile, la filosofía que hay detrás de la normativa, no es que existan normas específicas para las pymes. En cambio, el objetivo es considerar las especificidades de estas empresas a la hora de implementar nuevas normas.

Según opiniones de funcionarios públicos, si bien aún se está trabajando para completar la aplicación de las medidas dispuestas por la ley, ya se percibe el impacto positivo, expresado en la introducción de nuevas líneas de crédito, la adhesión de las empresas al sistema de unificación de impuestos y la mayor participación de las pymes en las compras gubernamentales.

En Chile, entre las modificaciones recientes, vale la pena destacar aquellas referidas a mejorar el entorno de negocios para las pymes, algunas de las cuales ya se han integrado a la legislación, mientras que otras todavía están en proceso de discusión. Se introdujeron simplificaciones de trámites para la apertura de empresas<sup>164</sup> y reducciones impositivas<sup>165</sup>. También se están llevando a cabo iniciativas para la inscripción gratuita de las sociedades anónimas y para agilizar el otorgamiento de permisos y patentes<sup>166</sup> en la órbita municipal.

Adicionalmente, se estableció que todos los organismos que dicten normas que afecten a las empresas de menor tamaño deberán cumplir con dos requisitos: 1) enviar las propuestas al Ministerio de Economía, previo a la puesta en vigencia de las normas; 2) publicar en el sitio web de Transparencia Activa un informe técnico que incluya: una estimación del universo afectado, un listado de los elementos alternativos analizados para solucionar el problema en cuestión y una estimación del costo de implementación de la nueva reglamentación para las EMT<sup>167</sup>.

Si bien se observan avances para la conformación de un marco normativo, persiste una serie de tareas pendientes para la totalidad de los países de la región. Por un lado, debido a que no siempre se ha logrado la consolidación de un conjunto de leyes completo, que atienda y comprenda la especificidad y heterogeneidad del segmento pyme; y por el otro, debido a las dificultades que existen para que las normas se materialicen en hechos concretos.

<sup>164</sup> Esto incluyó la verificación de impuestos internos en un solo día, la reducción del tiempo de la concesión de las patentes municipales, la posibilidad de presentación de información de las empresas por internet, entre otros.

<sup>165</sup> Se han reducido al 50% los impuestos de timbres y estampillas y se estableció la exención del impuesto a la renta para aquellas empresas con ventas de hasta UF 25.000 que reinviertan sus utilidades (afecta a las primeras UF 2.500 invertidas).

<sup>166</sup> Se relevaron 9 municipalidades para determinar los problemas que existían para estos trámites y se realizó una reingeniería de procesos, la cual se ha implementado en este grupo y se espera extender progresivamente al resto.

<sup>167</sup> Estos procedimientos se basan en la experiencia de algunos países de la OECD que cuentan con el sistema de Regulatory Impact Analysis (RIA).

## 4. Las políticas de fomento a pymes: objetivos, áreas de intervención y programas de apoyo

En esta sección se analizarán las políticas de fomento a pymes en América Latina. Para ello, primero se presentará una tipología de las metas que se proponen, y luego, las principales áreas en las que intervienen las agencias de promoción. Por último, se profundizará el estudio de los ámbitos de actuación identificados, describiendo sintéticamente los principales programas o instrumentos que se ejecutan en la región.

### 4.1. Los objetivos dentro de la estrategia de la política pyme

Con la identificación de los objetivos que se plantea la política pyme, se intenta comprender la filosofía de las intervenciones, el marco conceptual que está detrás de las mismas y el marco político e ideológico. En el cuadro 3 se ofrece una tipología de los objetivos de la política pyme en los países seleccionados.

■ Cuadro 3 ■

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PYME EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Objetivo/Pais	Chile	Argentina	Brasil	Ecuador	México	Colombia	El Salvador
Creación de empleo	X <sup>a</sup>	X	X	XX	X	X	XX
Desarrollo de capital humano	X	X	X	X	X		X
Atenuación de fallas de mercado	XX	X		X	X	X	X
Mayor Productividad	XX		X		X		X
Competitividad	XX	X	XX	XX	XX	X	XX
Innovación	X	X	X		X		X

**Fuente:** elaboración propia en base a información de CEPAL y de las agencias de promoción pyme.

<sup>a</sup> Los casilleros con "XX" tienen mayor importancia que los de "X". Esencialmente, son tres ejes los que predominan como sustento para la política pyme: la creación de empleo, la solución de fallas de mercado y el aumento de la competitividad.

En primer lugar, cabe señalar que las pequeñas y medianas empresas constituyen una fuente significativa de empleo en todos los países. En Argentina y Brasil son responsables de más de 40% del empleo registrado; en México, Colombia, El Salvador y Ecuador, la participación es diez puntos inferior, aunque también relevante. La totalidad de las políticas de fomento a las pymes tienen un impacto en la generación de puestos de trabajo. Sin embargo, en los países con altas tasas de desempleo, como Ecuador y El

Salvador, la creación de puestos de trabajo constituye un objetivo en sí mismo para la política pyme, por lo cual los instrumentos se orientan específicamente hacia la solución de esta problemática.

En segunda instancia, cabe recordar que la solución de fallas de mercado como objetivo de la política pyme surge con las ideas neoliberales durante la década de los noventa. En ese entonces, la intervención del Estado en la economía se justificaba solo cuando existían imperfecciones en los mercados. En este contexto, la política pyme se focalizaba en reducir los problemas de información y coordinación que afectaban principalmente a los mercados de créditos. Si bien en la mayoría de los países el neoliberalismo ha desaparecido de escena, en algunos casos subsiste el propósito de la “solución de fallas de mercado” en la política pyme. Tanto en Argentina como en Brasil esta idea perdió importancia, aunque esto no significó necesariamente un cambio de giro en la forma de asistencia a las pymes. Por su parte, en Chile, el enfoque de fallas de mercado se ha fortalecido. Si bien los gobiernos de la Concertación ya venían implementando políticas orientadas hacia la solución de fallas de mercado, la nueva gestión que asumió en 2010 se propuso cumplir esta finalidad a rajatabla.

La competitividad es el objetivo más destacado dentro de la región. Todos los países ejecutan programas con el fin de que las empresas sean más competitivas, tanto para que mejoren su posición en los mercados internos como para que puedan insertarse en los mercados internacionales. Para ello, se implementan programas de capacitación, asistencia técnica, financiamiento orientado a la modernización tecnológica y la innovación, y en algunos casos, también programas de fomento de la asociatividad. No obstante, esta meta hay que analizarla con cautela, ya que en algunos países los objetivos de mejora de competitividad se refieren a “fortalecer” a las pymes para que puedan hacer frente a la competencia externa en un contexto de economías con un alto grado de apertura, mientras que otros persiguen el mejoramiento competitivo del sector en tanto este contribuye al desarrollo económico. En tal sentido, elevar la competitividad de las pymes, especialmente de las empresas medianas y/o dinámicas, implica una mejora para la competitividad de la economía en su conjunto.

Creación de empleo, solución de fallas de mercado y competitividad son, *grosso modo*, los tres grandes objetivos que se propone la política pyme en la región. De acuerdo a lo planteado, aún quedan resabios del pasado en cuanto a la filosofía que hay detrás de dicha política por la inclusión, explícita o tácita, del intento de morigerar las fallas de mercado, en el marco de la teoría neoliberal. Este tipo de enfoque genera intervenciones orientadas a resolver problemas puntuales, asociados a imperfecciones en el funcionamiento de los mercados que obstaculizan el accionar de las empresas. Por tanto, la

política pyme diseñada desde esta óptica resulta en un cúmulo de medidas desarticuladas e incompletas, que no reconoce al sector como una pieza del desarrollo económico ni contempla la alternativa de potenciar especialmente el crecimiento de las empresas dinámicas.

A pesar de los elementos comunes, cada país dispone de su propia estrategia, la cual se compone de diversos objetivos, aunque estos no siempre se condicen con las políticas que efectivamente se llevan a cabo.

En Brasil, las políticas públicas buscan la diversificación productiva y la reducción de la desigualdad territorial. La nueva Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (Pitce) se considera un “paraguas” para las acciones relacionadas con el sector productivo, para la industria, y por tanto, para las empresas de menor tamaño (Crocco y Santos, 2010). El apoyo a estas firmas se justifica por su aporte a la generación de empleo y renta. Desde los años noventa el desafío del SEBRAE se centra en aumentar la competitividad de las pymes, y más recientemente, en fomentar la producción sustentable bajo tres aspectos: social, económico y ambiental.

En Argentina, cuando nace la SEPYPME, la finalidad central era la solución de fallas de mercado. Actualmente, los ejes de sus acciones son la renovación de la base empresarial y el desarrollo local (Sztulwark, 2010). Si bien el sustento teórico de las políticas dejó de ser el neoliberalismo, se observa que todavía quedan vestigios de la orientación de las medidas con fines de solución de fallas de mercado.

En México, durante los últimos 20 años las políticas productivas han perseguido recuperar la competitividad perdida por el proceso de apertura. En ese contexto, se busca la articulación de un conjunto de políticas, estrategias, acciones e instrumentos para mejorar la competitividad de las pymes. Se pone énfasis en el restablecimiento de las cadenas de valor y se plantea la urgencia de atender los rezagos de las empresas de menor tamaño (Brown y Domínguez, 2010).

En el caso chileno, la política de fomento productivo se asocia a la intervención estatal en aquellas áreas donde existen fallas de mercado, resaltando entre ellas la falta de competencia, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos, la falta de información y las dificultades de coordinación. Esta filosofía de las políticas se complementó con la búsqueda de mejorar la competitividad de las empresas e impulsar las innovaciones (Belmar y Maggi, 2010). Si bien la premisa de la actuación ante fallas de mercado no es nueva, desde 2010 se hace explícito que el Estado intervendrá sólo cuando sea estrictamente necesario.

En Ecuador, 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 el subempleo constituyen problemas importantes para el país. La filosofía de las políticas durante los años noventa y principios de la década siguiente, se basaba en la búsqueda de competitividad en el contexto de liberalización de la economía. El ascenso de Rafael Correa al gobierno, en 2007, implicó un cambio de giro en la política económica, con una mayor intervención del Estado en la economía (Burneo y Grijalva, 2010).

En El Salvador, los propósitos de la política pyme son diversos. Sin embargo, sobresalen dos: la creación de empleo de calidad y el mejoramiento de la competitividad. El primero se asocia a que existe una reducida proporción de empresas dinámicas que generan empleos de calidad. Esto supone la aplicación de dos medidas simultáneas: por una parte, acelerar el crecimiento de las MIPYME que operan actualmente y, por otra, ampliar la base empresarial mediante nuevos emprendimientos en actividades con mercados en expansión, en el marco de una economía abierta. Esto lleva al segundo objetivo que se construye sobre la filosofía de las políticas económicas, las cuales buscan aprovechar las oportunidades que brinda la globalización y los tratados de libre comercio con miras a ampliar los mercados (Cabal, 2010).

En síntesis, se advierten similitudes en las metas que se proponen los gobiernos de los países latinoamericanos con la política de fomento a pymes, destacándose como objetivos comunes la creación de empleo y la mejora de la competitividad. Sin embargo, todavía hay vestigios de la política neoliberal de los años noventa, que se expresan, en algunos países, en la intervención pública basada en el enfoque de fallas de mercado. También se observa que no siempre los objetivos se encuentran claramente establecidos; y cuando sí lo están, tal como podrá verificarse a lo largo del estudio, existe escaso grado de coherencia con el paquete de medidas que se implementa en pos de alcanzarlos.

## 4.2. Áreas de actuación de las agencias de fomento

Los países de la región cuentan con herramientas y servicios para apoyar a las MIPYME en materia de financiamiento, innovación, exportaciones, asociatividad, capacitación, asistencia técnica y para mejorar su inserción en nuevos mercados y para impulsar la creación de empresas.

Antes de realizar el análisis de los ámbitos de intervención, se presentará una breve reflexión respecto al grado de selectividad y focalización de las políticas implementadas por los gobiernos de la región en materia de atención

a las empresas de menor tamaño. A continuación se presentará el análisis comparativo de las áreas donde actúan las agencias responsables de la política pyme, y luego, se observará cada una de ellas con mayor detalle, ejemplificando con algunos programas que se aplican.

#### 4.2.1 La selectividad de las políticas

En general, los países disponen de instrumentos destinados solo a las empresas de menor tamaño. Sin embargo, en algunos casos, estos han dado un paso más allá, implementando programas diferenciados dentro del universo de las pymes, que toman en consideración la alta diversidad que lo caracteriza. Como ejemplo se pueden mencionar las estrategias llevadas a cabo por México, Brasil y El Salvador. En México se ha introducido recientemente una nueva forma de organizar el apoyo de la Spyme, la cual se estructura tomando en cuenta cinco tipos de empresas: emprendedores, microempresas, pymes, “gacelas” y “tractoras”. En Brasil, desde el SEBRAE se presta a las empresas una atención basada en sus “momentos”: emprendedores que quieren iniciar un negocio, empresas con antigüedad menor a dos años y empresas con una vida mayor a los dos años (se asume que en este punto ya han superado el riesgo de mortalidad). Y en El Salvador se aplican instrumentos diferentes según sean microempresas, emprendedores o pymes.

Entre los países analizados, Argentina, Colombia y Chile, cuentan con un menor grado de selectividad en las políticas en relación con los antes mencionados. En Argentina no se advierte una focalización suficiente de los instrumentos; en Colombia, existe una intersección entre los instrumentos de apoyo a microempresas y aquellos orientados a las pequeñas y medianas sin una diferenciación suficiente, con un mayor acento en aumentar la cobertura de microempresas (Zuleta, 2011). En Chile, la nueva filosofía de la política es la no selectividad. A pesar de ello, se aprecia que ha aumentado el apoyo orientado hacia los segmentos de microempresas, tarea que recae en SERCOTEC, en tanto la CORFO se ha volcado hacia el refuerzo de los programas de innovación destinados a las firmas más dinámicas.

En América Latina, sin embargo, todavía no se encuentra completamente instalada la idea de que las pymes constituyen un grupo variopinto. Si bien hay algunas iniciativas para otorgar un apoyo diferenciado, en función del momento empresarial o de las potencialidades de crecimiento, esto resulta muy incipiente. Más aún, se observa que en la mayoría de los países se aplican políticas destinadas a la totalidad de las pymes, sin distinguir al menos entre micro, pequeña y mediana.

La aplicación de políticas generales provoca la pérdida de oportunidades para potenciar el crecimiento de las firmas dinámicas, las cuales pueden dejar de ser pymes para convertirse en empresas grandes. Además, no en todos los casos es clara la diferenciación entre las políticas de asistencia a las microempresas con fines sociales respecto al apoyo con objetivos de fomento productivo.

#### 4.2.2 Áreas de política

Las agencias de promoción pyme ofrecen programas, herramientas o servicios para apoyar a las empresas en diversas áreas. Los principales rubros de intervención pueden resumirse y sistematizarse en los siguientes: i) creación de empresas; ii) acceso al financiamiento; iii) asistencia técnica y capacitación; iv) innovación y mejoras de gestión; v) aumento de las exportaciones; vi) articulación productiva, y vii) compras públicas.

Sin embargo, no siempre las acciones que se llevan a cabo son relevantes; muchas veces las políticas se quedan como simples intentos que no se materializan en hechos concretos. En el cuadro 4 se detallan las áreas en las cuales los gobiernos buscan intervenir. Luego, se realizarán las aclaraciones correspondientes respecto a la relevancia de las mismas.

■ Cuadro 4 ■

#### ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LA POLÍTICA PYME EN PAÍSES LATINOAMERICANOS

Tema/País	Chile		Argentina		Brasil		México		Colombia		Ecuador		El Salvador	
	Micro	Pyme	Micro	Pyme	Micro	Pyme	Micro	Pyme	Micro	Pyme	Micro	Pyme	Micro	Pyme
Creación de empresas	X	X	X		X		X		X					X
Acceso al financiamiento	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Asistencia técnica y capacitación		X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Innovación y mejoras de gestión		X		X		X		X		X			X	X
Aumento de exportaciones		X		X		X		X		X				X
Articulación productiva			X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Compras públicas		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

### i. Programas para fomentar la creación de empresas

En todos los países de la región se implementan políticas para fomentar la creación de empresas y para asistirles en las etapas iniciales de vida. El conjunto de los instrumentos persigue propósitos de diversa índole. En algunos casos, las políticas se ejecutan para promover la creación de empresas dinámicas o para apoyar a jóvenes emprendedores; otras veces se orientan más a la generación de autoempleo. Incluso, las políticas pueden impulsar la creación de empresas en un sentido amplio, sin un foco específico; o bien, ofrecer diversos programas para cumplir con más de un objetivo. Por ejemplo, en Chile, bajo la premisa de aplicar políticas con fines que sean sociales ni “asistencialistas”, se ofrecen programas de capital semilla tanto para firmas innovadoras (a través de InnovaChile) como para aquellas de menor grado de desarrollo tecnológico (SERCOTEC).

Los fines de las políticas de emprendimiento difieren en función de cada país, dependiendo de la estructura socio-económica de este y la conformación empresarial. Sin embargo, se observa que los países centran su atención cada vez más en la creación de las llamadas empresas gacela; vale decir, aquellas pymes de rápido crecimiento y dinamismo (Kantis, 2004).

Las medidas se pueden clasificar entre las que brindan asistencia técnica y las que ofrecen capital. Entre las primeras se hallan los programas para fomentar la cultura emprendedora y los servicios de asistencia a potenciales empresarios para iniciar sus negocios, que incluyen el asesoramiento en el diseño de las estrategias y las consultorías tecnológicas, entre otros. El apoyo se brinda desde los centros de desarrollo empresarial, incubadoras de empresas u otras instituciones que se vinculan directamente con los emprendedores. Adicionalmente, la mayoría de las agencias de promoción ejecutan programas para el fortalecimiento de las instituciones intermediarias.

Los programas para facilitar el acceso a los recursos suelen implementarse en función del grado de avance del emprendimiento, proveyendo capital semilla o fomentando los aportes de fondos de inversión o de capitalistas ángeles<sup>168</sup>. Comúnmente, la intervención del sector público se centra en el otorgamiento de subsidios bajo la forma de capital semilla, programa que disponen todos los países de la región (Echecopar *et al.*, 2006).

Las agencias de promoción pyme y los bancos de desarrollo impulsan la conformación de una industria de capital de riesgo mediante la provisión de recursos a los fondos de inversión, para que estos realicen aportes en las

<sup>168</sup> Se observa escaso desarrollo de los programas de capitalistas ángeles en la región. Según informantes de CORFO, existe poca demanda de este tipo de programas; en la Argentina, el programa de empresas mdrinas tampoco ha sido muy utilizado.

empresas innovadoras. En Brasil, tanto el SEBRAE como el BNDES llevan a cabo este tipo de acciones; en Chile, la CORFO provee créditos a largo plazo a los fondos de inversión para que participen en empresas dinámicas; en México existe el programa Fondo de Fondos, administrado por NAFINSA, para garantizar la disponibilidad de recursos en los fondos de capital de riesgo, y también el programa Avance (Alto Valor Agregado en Negocios con Conocimiento y Empresarios) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Las herramientas de apoyo pueden aplicarse en forma “encadenada”, esto es, permitiendo el acceso al programa de capital semilla solo si las firmas han egresado de las incubadoras; o bien, permitiéndoles recibir aportes de los fondos de inversión únicamente si han obtenido buenos resultados con los subsidios de capital semilla. Esta metodología es la que se utiliza en Chile, donde la CORFO concentra el conjunto de medidas “encadenadas”. Frecuentemente, sin embargo, las agencias no imponen este tipo de requisitos. Además, por lo general los instrumentos de apoyo para atender a las empresas en cada momento del ciclo de vida se ofrecen desde diversas instituciones, lo que dificulta la articulación para la puesta en marcha de un sistema “encadenado”.

## ■ Cuadro 5 ■

## PROGRAMAS DE APOYO PÚBLICO PARA LA CREACIÓN Y ETAPAS INICIALES DE LAS EMPRESAS

	Brasil	Chile	Argentina	México	Colombia	El Salvador
<b>Apoio técnico inicial</b>						
Servicios de desarrollo empresarial	Concentrados en SEBRAE	–	–	Centros locales de México Emprende	Fondos para servicios empresariales	Centros locales (CONAMYPE)
Incubadoras	Programas Nacional (SEBRAE-FINEP)	Programa con apoyo para empresas más pequeñas (CORFO)	Programas de Agencia de CyT	Programa Nacional (CONACYT-Fondo Pyme)	Programas de fortalecimiento	Programas de fortalecimiento
<b>Apoio financiero</b>						
Capital semilla	Dos programas de capital (BNDES y FINEP) – empresas innovadoras	InnovaChile para innovadoras/ SERCOTEC	Subsidio Jóvenes emprendedores/ ANR p/ Emprendedores (SEPYME)	Varios programas (Fondo PyME y CONACYT)	Dos fondos	Programa p/ Fortalecimiento de competencias innovadoras (CONAMYPE)
Capitalistas ángeles	Programa Innovar (FINEP/BID)	Red capitalistas ángeles (CORFO)	Empresa madrina (SEPYME)	–	Incentivo a la creación de Fondos de Capital Privado (BANCOLDEX)	–
Capital de riesgo	SEBRAE y BNDES a través de Fondos de Inversión	Créditos a fondos de inversión (CORFO)	Hay algunos grupos privados	Fondos para inversión directa/ administración de fondos con aporte privado (NAFINSA y CONACYT)	Incentivo a la creación de Fondos de Capital Privado (BANCOLDEX)	Iniciativas del BMI para conformar fondos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información institucional.

Pese a que se observan avances e iniciativas por parte de los gobiernos para implementar medidas de asistencia a los emprendedores desde etapas tempranas, los resultados no han sido demasiado alentadores. Por un lado, las incubadoras han mostrado experiencias dispares, por lo cual no puede darse un veredicto sobre su contribución al nacimiento de empresas. Por otro, la industria de capital de riesgo en la región todavía muestra escaso desarrollo y los programas públicos de capital, en general, han presentado magros resultados en términos de empresas atendidas, con poca coordinación entre los instrumentos vigentes.

Para ilustrar esto se pueden mencionar algunas cifras. En El Salvador, existe un programa de fortalecimiento emprendedor que opera con fondos de origen externo<sup>169</sup>, el cual estableció la meta de cobertura de solo 16 emprendedores en 2009. En Brasil, con el CRIATEC, que es un fondo que

<sup>169</sup> El Proyecto de CONAMYPE de Fortalecimiento de Competencias Emprendedoras consiste en la entrega de capital semilla para emprendedores que operan con fondos de la Unión Europea y de la Cooperación de Austria.

funciona principalmente con recursos del BNDES, se han atendido hasta el momento 36 empresas, de las cuales 22 se encuentran en funcionamiento, ocho están en la fase de aprobación y 6, en la etapa final. El programa Innovar de la FINEP consiguió mejores rendimientos en sus programas de capital de riesgo y capital semilla, efectuando inversiones en 70 empresas (desde el lanzamiento de ambos programas, en 2001 y 2006, respectivamente).

Una experiencia con resultados interesantes ha sido la de México, con el programa Fondo de Fondos de NAFINSA, que, con un patrimonio de 440 millones de dólares, ha intervenido en más de 100 empresas, generando 28 mil puestos de trabajo (Garrido, 2011).

Otro inconveniente se asocia a la falta de articulación entre las instituciones que toman parte en esta área. Tal es el caso, por ejemplo, de Argentina, donde el apoyo a emprendedores de base tecnológica se concentra en la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica, aunque la SEPYME también ofrece algunos programas de escasa cobertura en materia de creación de empresas (generalmente sin una focalización en firmas tecnológicas). Además, se advierten debilidades en el accionar de los consultores que operan como intermediarios en los programas de capital semilla de SEPYME, ligadas a la falta de información con la que cuentan respecto de la elegibilidad de los beneficiarios, pero también a la reducida eficiencia con la cual actúan.

En síntesis, se aprecia un creciente interés en los gobiernos de la región por impulsar el nacimiento de empresas gacela y por generar una industria de capital de riesgo. No obstante, se presentan problemas en la definición de objetivos, que se conjugan con una falta de coordinación de las políticas implementadas para cada una de las etapas de maduración de los emprendimientos. Hay falencias en los servicios de asistencia técnica y se aprecia poca complementariedad con los programas de capital. La incapacidad de dinamizar la industria de capital de riesgo se manifiesta en experiencias que son, por lo general, incompletas y con un impacto muy restringido.

## **ii. Programas para mejorar el acceso al financiamiento**

Los países de la región exhiben rezagos en el desarrollo de sistemas de crédito capaces de proveer recursos para financiar inversión, innovaciones, empresas de menor tamaño y capital de riesgo para *start-ups*. El sector bancario privado muestra una concentración en el crédito de corto plazo, márgenes elevados de intermediación y una marcada segmentación del crédito hacia las grandes firmas, excluyendo de manera significativa a las pequeñas y medianas empresas, y priorizando la atención de empresas clientes (Titelman, 2003).

La escasa utilización del crédito bancario por parte de las pymes se atribuye, principalmente, a problemas de asimetrías de información y a los altos riesgos que se adjudican al financiamiento a las empresas de menor tamaño, lo que genera en las entidades una reticencia a otorgarles préstamos; pero también se debe a los altos costos del financiamiento, a las exigencias de los bancos y a la insuficiencia de garantías de las empresas.

En función de ello, todos los gobiernos, sin excepción, implementan medidas para atenuar estas dificultades y mejorar el acceso al crédito de las MIPYME. Las políticas de financiamiento existen desde hace muchos años. Si bien las agencias de promoción pyme han incorporado nuevas áreas de intervención, los programas de financiamiento continúan teniendo un lugar preponderante en la agenda, debido a que la falta de créditos sigue constituyendo un obstáculo para el crecimiento de las empresas.

■ Cuadro 6 ■

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASISTENCIA FINANCIERA A LAS PYMES**

	Chile	Argentina	Brasil	México	Colombia	Ecuador	El Salvador
Capital inicial	X	X	X	X	X	X	X
Líneas de crédito		X	X	X	X	X	X
Garantías	X	X	X	X	X	X	X
Otros productos financieros		X	X	X	X	X	X
Servicios/soluciones			X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas de asistencia financiera se concentran en los bancos de desarrollo, en aquellos países que cuentan con este tipo de instituciones. Tal es el caso de Brasil, con el BNDES; de Colombia, con BANCOLDEX; de México, con NAFINSA, y de Ecuador, con la CFN. En caso contrario, las agencias de promoción pyme y los bancos públicos de primer piso coordinan las acciones para implementar los programas de financiamiento.

## ■ Cuadro 7 ■

## PRINCIPALES INSTITUCIONES INVOLUCRADAS EN LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO

País	Instituciones involucradas en política de financiamiento	Tipo de institución	Forma de intervención	
			Primer piso	Segundo piso
Argentina	SEPYME	Agencia de promoción pyme del Ministerio de Industria	X	X
	Agencia de Promoción Científica y Tecnológica	Ministerio de Ciencia y Tecnología	X	X
	BNA	Banco Público	X	
	BICE	Banco Público	X	X
Brasil	SEBRAE	Agencia de promoción pyme independiente		X
	BNDES	Banco de desarrollo	X	X
	FINEP	Institución del Ministerio de Ciencia y Tecnología	X	
	Bancos Federales	Bancos públicos	X	X
Chile	CORFO	Agencia para promoción del desarrollo productivo		X
	SERCOTEC	Agencia de servicios técnicos	X	
	BancoEstado	Banco público	X	
México	México Emprende-Fondo Pyme	Adscrito a la Spyme	X	X
	NAFINSA	Banco de desarrollo	X	X
	Bancomext	Banco de desarrollo	X	X
Colombia	BANCOLDEX	Banco de desarrollo mixto		X
	FNG	Fondo mixto		X
	Banca de Oportunidades	Ministerio de Hacienda y BANCOLDEX		X
El Salvador	BMI	Banco público		X
	Banco Hipotecario	Banco público		X
	Banco Agrícola	Banco público	X	

Fuente: Elaboración propia.

En la mayoría de los países es posible encontrar un sistema de apoyo integral para mejorar el acceso al financiamiento, que pone a disposición de las empresas cuatro tipos de instrumentos: líneas de financiamiento, garantías, servicios de asistencia y programas de capital para el apoyo temprano (mencionados en el título anterior). Sin embargo, hay diferencias entre cada uno de los países en cuanto al foco de las políticas. Mientras que en Argentina la estrategia se basa en la provisión de líneas de financiamiento, en Chile se apunta, desde 2010, a fortalecer los programas de garantías<sup>170</sup>.

Las políticas de financiamiento se ejecutan a través de mecanismos de primer o segundo piso. La canalización de recursos bajo la forma de créditos con los sistemas de segundo nivel implica que los riesgos financieros sean

<sup>170</sup> Con el cambio de gestión se realizaron evaluaciones de los programas de la CORFO que determinaron que por la inexistencia de problemas de iliquidez, se suspendiera el fondeo a los bancos comerciales para canalizar créditos.

asumidos por los bancos de primer piso<sup>171</sup>, los cuales, además, realizan las evaluaciones de riesgo y de la capacidad de pago de los clientes. Si bien la banca de segundo piso permite una mejor administración de los riesgos financieros y la posibilidad de ampliar el alcance de las políticas, dificulta el proceso de focalización de las mismas (Titelman, 2003).

Como se describe en el cuadro 7, no existe un criterio único adoptado por las múltiples instituciones involucradas en la tarea de ejecutar políticas de financiamiento respecto a su modo de intervención, coexistiendo mecanismos de primer y segundo piso.

Las instituciones que proveen préstamos a las empresas de menor tamaño comúnmente lo hacen mediante diferentes tipos de líneas de crédito. Los destinos más frecuentes son el financiamiento de bienes de capital, de capital de trabajo y de proyectos de inversión. En los últimos años se incorporaron líneas especiales para financiar innovaciones, mejoras en los procesos de gestión, exportaciones, mejoras ambientales y para impulsar el desarrollo local y la asociatividad empresarial.

Entre los programas de créditos implementados en la región vale la pena destacar dos experiencias. Una de ellas es la Tarjeta BNDES. Se trata de un instrumento impulsado desde el **Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, de Brasil**, que ha presentado una gran expansión en los últimos años. Consiste en un crédito preaprobado que le permite a las empresas llevar a cabo proyectos de inversión, mediante la adquisición de productos y servicios en línea. El principal aporte de esta herramienta es la agilidad con la cual las firmas pueden disponer del financiamiento<sup>172</sup>. Otro instrumento que puede considerarse exitoso es el programa de cadenas productivas<sup>173</sup> de NAFINSA, en México. Fomenta la inserción de las pymes como proveedoras de empresas grandes y del gobierno, y se ofrece el acceso al factoraje electrónico, sistema que ha significado grandes ganancias de eficiencia (Valenzuela, 2009).

Además de las clásicas líneas de crédito, más recientemente se verifica en las entidades bancarias una tendencia a ampliar la oferta de productos financieros. Ya no se trata solamente de proveer créditos sino un paquete de “servicios financieros” que incluye cuenta corriente, tarjetas de crédito, sistema de pago electrónicos (para clientes, proveedores y de servicios), *leasing* y *factoring*, entre otros.

<sup>171</sup> Generalmente, el riesgo financiero es asumido en su totalidad por los bancos comerciales, aunque a veces se comparte con las entidades de segundo piso.

<sup>172</sup> Los desembolsos de la Tarjeta alcanzaron R\$ 4,3 mil millones en 2010, con un crecimiento del 126% anual desde 2008.

<sup>173</sup> Del total de financiamiento al sector privado en 2009, el 61% correspondió a créditos de segundo piso, en donde destacan los esquemas de cadenas productivas (204.773 millones de pesos) y descuento tradicional (40.010 millones de pesos) (Pavón, 2010; Valenzuela, 2009, NAFINSA; 2009).

Los programas de garantías suelen ser implementados para complementar los programas de financiamiento, dado que la insuficiencia de cobertura es uno de los mayores obstáculos que enfrentan las empresas de menor tamaño para acceder al crédito. En los últimos años se ha registrado en la región un fuerte crecimiento en los sistemas de garantía, con algunas cifras nada desdeñables en México, Brasil, Colombia, Chile y, a más distancia, Argentina y Perú. A pesar de ello, en general, los resultados no han sido tan alentadores en términos de alcance, adicionalidad y eficiencia (Pombo González *et al.*, 2008)<sup>174</sup>.

En la experiencia de América Latina predominan dos modelos generales: los fondos de garantías y las sociedades de garantías. Si bien la mayoría de los países de la región dispone de fondos de garantías, hay una propensión a fomentar los sistemas de sociedades, bajo la concepción de que las sociedades de garantía recíproca (SGR) suelen poder conseguir mejores condiciones para los créditos a pymes. Los problemas operativos que se produjeron en algunos fondos de garantías de la región —especialmente por la lentitud para el seguimiento y pago de garantías— provocaron una resistencia de los bancos a utilizar este tipo de coberturas y, por tanto, constituyeron un elemento adicional para que los gobiernos se volcasen a promover la creación de SGR<sup>175</sup>.

En la región, en general, coexisten sistemas de fondos y sociedades de garantías. En México y Colombia los fondos públicos son el esquema por excelencia; en Chile y Brasil también, aunque ya se han lanzado incentivos para la conformación de SGR; en Argentina y en El Salvador, en cambio, el sistema de sociedades tiene cierta trayectoria.

El tercer elemento de intervención, que actúa especialmente para reducir las asimetrías de información, lo constituyen los servicios que brindan las agencias de apoyo a las pymes. Entre ellos figuran, por ejemplo, la entrega de información respecto a los instrumentos de financiamiento disponibles en el mercado, diagnósticos para elegir la mejor alternativa de financiamiento, asistencia en el diseño y formulación de proyectos, etc. El conjunto de servicios se brinda en forma presencial, en centros de desarrollo empresarial u otras entidades intermediarias con las que las agencias tienen convenio;

<sup>174</sup> Pombo González *et al.* (2008) muestran que el porcentaje de garantías vivas sobre el producto era del 90% en Colombia, único caso con resultados positivos en términos de alcance; con bastante menor grado de cobertura le siguen El Salvador, Chile y México, con tasas cercanas al 30-40%.

<sup>175</sup> Tal fue el caso, por ejemplo, de los programas de garantías de Chile y Brasil (especialmente del Fondo de Garantía para la Competitividad), que llevaron a la implementación de reformas radicales en sus sistemas. En Chile, se introdujeron medidas para agilizar los procesos y ganar credibilidad frente a los bancos; desde el BNDES, directamente se decidió la anulación del FGCP, y la creación de un nuevo fondo, el Fondo de Garantía para Inversión (FGI), el cual se compone de recursos "líquidos" públicos y privados, permitiendo una cobertura inmediata. En Colombia en cambio, el Fondo Nacional de Garantías, opera en forma ágil y con muy buenos niveles de alcance. En México, la experiencia del fondo de NAFINSA y del programa de garantías para pymes, también ha contribuido a mejorar el acceso a las pymes y a reducir el costo del financiamiento.

últimamente, además, se ha incorporado el apoyo a través de internet, poniendo a disposición de las empresas manuales informativos, herramientas de diagnóstico interactivas y cursos en línea.

En este ámbito, donde se observa un mayor avance es en el SEBRAE, organismo que se focaliza en la atención a las empresas a través de servicios y “soluciones”. Estas herramientas son utilizadas para mejorar el acceso al crédito de las pymes, aminorando los problemas de insuficiencia de información. Adicionalmente, cabe destacar el programa de Extensionismo Financiero, en México, que, mediante una red de consultores financieros, ofrece asesoramiento a las empresas de menor tamaño para facilitarles el acceso al crédito bancario.

En cuanto a los programas de financiamiento, puede señalarse como elemento común en la región, en primer lugar, las dificultades para lograr la canalización de créditos desde el sector bancario hacia las MIPYME. Los bancos privados de primer piso, además, son renuentes a otorgar créditos a firmas que no son clientes o que no tienen una trayectoria significativa. Esto tiene un impacto negativo sobre la adicionalidad de las políticas. Sin embargo, la falta de evaluaciones periódicas impide tener una visión acabada respecto a la efectividad de las líneas ejecutadas.

En segundo término, existen trabas burocráticas para la gestión de las líneas de créditos, situación que se ve agravada cuando operan instituciones de segundo piso y los desembolsos no se efectúan de manera automática; en este caso, los plazos de operación se extienden, reduciendo la accesibilidad por parte de las empresas y provocando el desinterés de los bancos por usar estas vías de fondeo. Un avance en este ámbito ha sido la experiencia de Tarjeta BNDES en Brasil y el *factoring* electrónico en México.

Una tercera cuestión que intenta resolverse es la necesidad de otorgar créditos a mayor plazo y para inversión e innovaciones, ya que se observa el predominio de préstamos para capital de trabajo. En este sentido, los bancos de desarrollo, naturalmente, tienen el objetivo de proveer financiamiento para llevar a cabo inversiones, por lo cual sus líneas tienen condiciones especiales en cuanto a monto, tasa y plazos para incentivar este tipo de operación. Si bien se ha avanzado en materia de extensión de plazos, todavía es una tarea pendiente la disminución de los costos de financiamiento y la mejora de los sistemas de garantías<sup>176</sup>.

<sup>176</sup> Tanto el BNDES como el BANCOLDEX han mostrado resultados positivos para ofrecer créditos a largo plazo.

Por último, cabe señalar la importancia de la complementación entre la asistencia técnica y la asistencia financiera. Se han registrado progresos en Brasil y México en el ofrecimiento de servicios a las empresas para facilitar el acceso al crédito. No obstante, debe fortalecerse la coordinación entre ambos tipos de apoyo en todos los países de la región.

### **iii. Asistencia técnica y capacitación**

Los servicios de asistencia técnica han venido adquiriendo cada vez mayor relevancia en el conjunto de políticas públicas para pymes, tendencia que se verifica no solo en los países de la región, sino también a nivel mundial. En este terreno, se destacan los servicios de consultoría para alcanzar mejoras de productividad e innovativas, que se aplican con el fin de incrementar la competitividad de las firmas. Las instituciones también brindan servicios para ayudar a las empresas en la realización de trámites (especialmente aquellos asociados a la apertura y cierre de empresas), para participar en las licitaciones públicas, etc.

Habitualmente, los programas de servicios se ejecutan con sistemas de segundo o tercer piso a través de centros de desarrollo empresarial, agencias locales u otro tipo de entidades que actúan como intermediarias, las cuales pueden ser de carácter público o privado. La asistencia se presta en forma individual o grupal; puede ser gratuita, aunque generalmente se exige un copago a las empresas.

En mayor o menor medida, todos los países de la región ofrecen servicios de desarrollo empresarial, aunque sobresale el rol que ejerce el SEBRAE, en Brasil, organismo que ha puesto creciente interés por ampliar su oferta de servicios de capacitación en línea<sup>177</sup>. Sus productos más demandados son los cursos de gestión. En Chile existe, desde hace varios años, una serie de iniciativas para brindar asistencia a las empresas, que son coordinadas por la CORFO. Los programas se orientan a financiar los costos de consultorías para incorporar procesos de producción limpia, certificaciones de calidad y modernización tecnológica. En El Salvador también hay una estrategia interesante en materia de servicios a las empresas, especialmente debido al abanico de alternativas y a la multiplicidad de propósitos de los mismos. Se incluyen consultorías individuales y grupales; asistencia a las empresas para la inserción en cadenas de proveedores, para la realización de trámites y para la participación en licitaciones públicas<sup>178</sup>.

<sup>177</sup> Esta decisión se sustenta en que las TICs se encuentran ampliamente difundidas. Además, se verifica la participación de 350.000 personas en los servicios ofrecidos por el SEBRAE a través de la web.

<sup>178</sup> Se destaca el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) el cual viene operando desde hace varios años para poder implementar diversas iniciativas en materia de asistencia a las pymes.

Las políticas de asistencia a pymes en México tienen como elemento distintivo de sus programas de capacitación y asesoramiento, al igual que el resto de los instrumentos de la Spyme, el hecho que se encuentran estructurados en función del tipo de empresa (emprendedores, microemprendimientos, pymes, gacelas y tractoras). A través de estos, se entregan servicios de consultoría general, financiera y para modernización productiva.

En conclusión, se destaca la existencia de múltiples iniciativas por parte de las agencias encargadas de apoyar a las pymes para ofrecer una gama de servicios de asistencia. No obstante, se ven dos inconvenientes. Por el lado de las empresas, hay una reticencia a destinar recursos para la contratación de servicios de asesoramiento. Las agencias de promoción, por su parte, carecen de una orientación clara en lo que refiere a la política de asistencia, sin una suficiente focalización de los instrumentos. También se perciben problemas de coordinación entre las agencias y las instituciones locales encargadas de proveer los servicios, lo que explica, en buena medida, el alcance limitado que presentan las políticas de asistencia a las empresas de menor tamaño.

#### **iv. Fomento a la innovación y a las mejoras en los procesos productivos**

Las medidas implementadas para fomentar las innovaciones en las empresas de menor tamaño incluyen subsidios, programas de financiamiento, servicios de asistencia técnica y acciones para incentivar la cooperación entre empresas. Habitualmente, en la ejecución de este tipo de políticas toman parte diversas instituciones; además de las agencias encargadas de la pyme, participan organismos de promoción científica y tecnológica, instituciones de financiamiento, universidades y otras.

En los últimos años, los gobiernos han puesto especial interés en incentivar a las empresas de menor tamaño para que introduzcan innovación en sus procesos y productos. La incorporación de este tipo de políticas se sustenta en que ha comenzado a emerger, aunque muy incipientemente, una concepción de las pymes cada vez más como una pieza de la estructura productiva y cada vez menos como un “medio de subsistencia”. Todos los países, sin excepción, cuentan con iniciativas para impulsar las innovaciones. Las agencias buscan también transmitir a las pequeñas y medianas empresas la importancia del conocimiento como herramienta para mejorar la competitividad. Tal vez Brasil es donde las políticas de apoyo al sector presentan un mayor sesgo hacia este cometido, por lo que vale la pena reseñar su experiencia. Un indicio del interés del país en materia de innovación es la presencia de una gran cantidad de instituciones vinculadas a este tipo de políticas que ofrecen, en conjunto,

un abanico de herramientas de financiamiento, subsidios y servicios para apoyar a las empresas a mejorar la competitividad a través de la creación o incorporación de nuevos productos y procesos.

La conformación de un marco normativo, con la sanción de la Ley de Innovación, en 2004, y la de incentivos fiscales para innovación y exportación, en 2005, contribuyeron a fomentar los procesos de modernización tecnológica y a la creación de un entorno institucional favorable para la cooperación entre los agentes públicos del área de ciencia y tecnología y el sector productivo. A partir de entonces, las acciones de apoyo a la innovación desde las agencias públicas se han multiplicado (Morais, 2008).

Las principales entidades 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 Científico y Tecnológico, orientado principalmente a financiar al medio académico, y las fundaciones de apoyo a la investigación. Generalmente, la participación de organismos en el fomento de la innovación en las micro y pequeñas empresas (MPE) implica asociarse con otras organizaciones, como el SEBRAE, a fin de movilizar conjuntamente los recursos e instrumentos operacionales (Crocco y Santos, 2010).

El Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico y los fondos sectoriales conexos, donde la FINEP es el órgano responsable, junto a los fondos pertenecientes al sistema del BNDES, son los principales instrumentos de financiamiento que respaldan la innovación y el desarrollo tecnológico (Crocco y Santos, 2010). Las modalidades de apoyo financiero del FINEP incluyen líneas de crédito (se dispone de un programa de financiamiento con interés cero), subsidios directos a empresas, aportes de capital (especialmente el programa Innovar, de fomento a la creación de empresas de base tecnológica) y recursos no reembolsables. El BNDES, adicionalmente, ofrece a las MPE productos especiales para fomentar la innovación, pero también dispone de fondos específicos para tal fin (el fondo tecnológico FUNTEC) y para capital semilla (CRIATEC).

El SEBRAE, además de cooperar en la ejecución de las medidas de instituciones como el FINEP, implementa una serie de soluciones para fomentar la innovación, la certificación de productos, el diseño y la transferencia de conocimientos, así como facilidades para contratar asesorías tecnológicas. No obstante, si bien el principal eje de las “soluciones” ofrecidas por el SEBRAE es la innovación, en la práctica la demanda de las MPE se concentra en herramientas de “supervivencia”. De todos modos, cabe aclarar

que la incorporación de innovaciones, desde el SEBRAE, se entiende en un sentido amplio; es decir, puede incluir la introducción de modificaciones que impliquen mejoras en procesos y productos sin que representen un verdadero cambio de paradigma.

En Chile, desde la CORFO, también se ha puesto énfasis en el ámbito de la innovación. Los programas se ejecutan a través InnovaChile y se orientan a fomentar la creación de empresas de base tecnológica, la transferencia tecnológica y a mejorar el entorno de negocios. Para apreciar la relevancia que tiene esta área, se puede señalar que a ella se destina cerca de 70 u 80% de los subsidios que canaliza CORFO. Una herramienta que se destaca es un subsidio otorgado para el desarrollo de prototipos, lo que constituye un paso fundamental para la puesta en marcha y crecimiento de nuevos negocios.

En México, las políticas de innovación se concentran en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), aunque también se ejercen acciones desde la Spyme para apoyar a las empresas gacelas y desde NAFINSA para la provisión de financiamiento. Un elemento distintivo es que la CONACYT otorga apoyo a las empresas de base tecnológica en sus diferentes momentos de vida, sobre la base de las siguientes etapas: Investigación y Desarrollo y Pre-comercialización, Arranque y Etapas de crecimiento<sup>179</sup>. Uno de los instrumentos más importantes en este campo es el Fondo de Innovación Tecnológica, fideicomiso creado entre la Secretaría de Economía y CONACYT. Sus programas están dirigidos a las empresas que operan como gacelas, dentro de la estrategia México Emprende de la Subsecretaría de Pymes<sup>180</sup>. En este sentido, nuevamente, se observa la importancia de la segmentación de las políticas para las empresas en función de sus potencialidades y necesidades (Garrido, 2011).

En Colombia, desde el cambio de gobierno en 2010, hay una intención explícita de fomentar la competitividad e impulsar el desarrollo tecnológico del país, considerando a las empresas de menor tamaño como una locomotora para empujar estos procesos. Esencialmente, se dispone de dos fondos, el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme) y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), los cuales tienen diversos objetivos enmarcados dentro de la premisa de apoyar la innovación. Sin embargo, hasta el momento se percibe que la cobertura de

<sup>179</sup> En la primera etapa se apoya con subvenciones, en la de Arranque con capital de riesgo (compartido), en la de crecimiento temprano con capital de riesgo mediante participaciones temporales en el capital de las empresas. Finalmente, en la etapa de crecimiento acelerado, las empresas requieren apoyos para consolidar su crecimiento, esencialmente, para disponer de crédito bancario.

<sup>180</sup> El Fondo opera actualmente tres programas, siendo Innovapyme el que está específicamente destinado a las empresas de menor tamaño. En 2010 se apoyaron 261 propuestas con un monto del orden de 52 millones de dólares (Garrido, 2011).

los mismos es baja y se requiere introducir cambios en el diseño para lograr una mayor coordinación entre los instrumentos, una focalización definida en cuanto a los sectores receptores de las políticas y, también, poner un mayor acento en una estrategia de asociatividad de las empresas (Zuleta, 2011).

Tanto en Colombia como en El Salvador, la existencia de una gran cantidad de microemprendimientos marca una fuerte heterogeneidad al interior del universo pyme y una demanda por parte de las empresas de instrumentos orientados a la supervivencia. En este contexto, las firmas buscan instrumentos de financiamiento, líneas de crédito flexibles y subsidios. Es por ello que las políticas deben considerar las brechas de desarrollo entre las empresas, a objeto de diseñar programas en función de la segmentación natural que se plantea en cada país. Al mismo tiempo, la ausencia de esta diferenciación complica la correcta implementación de programas de fomento a la innovación tecnológica.

Las experiencias estudiadas demuestran el interés creciente que existe por parte de los gobiernos de la región de ejecutar políticas para promover las innovaciones entre las empresas de menor tamaño. En este terreno es imprescindible lograr una coordinación entre las instituciones ejecutoras de los programas, para potenciar los esfuerzos y evitar solapamientos. El apoyo a las empresas debe incluir asistencia técnica y financiera. Es preciso que la estrategia considere, por una parte, la diversidad dentro del segmento pyme; y por otra, las distintas etapas por las cuales transitan las empresas de base tecnológica. La mayor focalización de los instrumentos permite potenciar la capacidad de las firmas para innovar y también mejorar el alcance de las políticas. En el mismo sentido juegan las políticas que se implementan para la puesta en marcha de nuevas empresas. Debe comprenderse la distinción entre crear una empresa con fines de autoempleo y una de base tecnológica, que contribuya al desarrollo económico y con posibilidades de convertirse en una firma de mayor tamaño. No hay una receta única ni un argumento en favor de uno u otro objetivo. Pero los programas destinados a incentivar la innovación entre las pymes tienen que tomar en cuenta estas diferencias.

## **v. Programas de articulación productiva**

Durante los últimos veinte años, los países de la región han impulsado iniciativas para poner en marcha políticas de apoyo a las pymes basadas en la cooperación empresarial y la colaboración interinstitucional, con el fin de mejorar el desempeño productivo y competitivo de las empresas y crear un ambiente de negocios pujante, innovador y dinámico. Estas iniciativas reciben el nombre genérico de “políticas de articulación productiva”, aunque abarcan una amplia variedad de políticas con propósitos y diseños diferentes (Ferraro y Gatto, 2010; Dini *et al.*, 2007).

Actualmente, existen diversas experiencias de articulación productiva en diferentes países de la región. Algunos casos se basan en el enfoque de *cluster* o aglomeraciones productivas locales; otros están fundados en redes de tipo horizontal o sectorial; algunos ponen el eje en el territorio, mientras que otros en la naturaleza sectorial o tecnológica (Ferraro y Gatto, 2010).

Más allá del marco teórico que hay detrás de las políticas, conviene hacer una diferenciación más básica entre los programas que fomentan la articulación entre “iguales” —es decir, las relaciones entre las propias MIPYME— respecto de aquellos que incentivan su vinculación con empresas de mayor tamaño, esencialmente a través de su participación en las redes de proveedores.

Frecuentemente, los programas de articulación productiva se ejecutan en etapas e incluyen tanto asistencia financiera como técnica. Otro rasgo central es que suelen implementarse con sistemas de segundo o tercer piso. Las instituciones locales contribuyen en la identificación de los agrupamientos, pero también en las tareas de articulación local.

La incorporación de los programas de articulación al conjunto de políticas tradicionales significó un cambio de paradigma en el diseño de las políticas públicas para pymes. Las iniciativas de fomento de la asociatividad surgieron como propuesta de los gobiernos en vistas de los resultados positivos alcanzados por experiencias internacionales, aunque también influyó el impulso otorgado desde diversos organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que brindaron financiamiento a los países para implementar este tipo de iniciativas (Ferraro y Gatto, 2010; Dini *et al.*, 2007).

Si bien se observa que todos los países cuentan con políticas de articulación productiva, las experiencias han sido muy variadas, tanto desde el punto de vista del diseño como de los resultados.

Diversos estudios han señalado que Brasil ha tenido la experiencia más exitosa en materia de articulación productiva, con la política de *Arranjos Produtivos Locais* (APL), por haber logrado una cobertura aceptable, haber sido concebida como una pieza de la política productiva nacional y por haber impulsado una fuerte coordinación institucional a partir de la conformación del Grupo de Trabajo Permanente (GTP-APL), que integran representantes de múltiples instituciones y organismos para el monitoreo y la implementación de las políticas (Ferraro y Gatto, 2010).

A pesar del éxito inicial de la política de los APL, el programa no fue incluido en la Política de Desarrollo Productivo (PDP) del año 2008. Desde entonces, se produce un debilitamiento en su promoción, tornándose más en acciones enfocadas a reducir desigualdades regionales y combatir problemas

sociales que en su objetivo fundacional de incrementar la competitividad. Más recientemente, incluso, se ha discontinuado la promoción de esta política específica de APL desde el SEBRAE Nacional, institución que fue, desde el comienzo, el agente principal de la política (Ferraro y Gatto, 2010).

De acuerdo a las entrevistas realizadas, es posible arriesgar algunas explicaciones para comprender la decisión de suspender esta política. El primer problema se relaciona con la ausencia de una definición clara de lo que se entiende por APL. La imprecisión del concepto llevó a que se originaran actitudes oportunistas, que llevaron a un descrédito sobre la efectividad de apoyar las aglomeraciones como política de mejoramiento competitivo. En segunda instancia, la mayoría de los APL financiados no fueron de “primera clase”, como se esperaba y se especificaba en la reglamentación. Si bien se apoyaron grupos de empresas de sectores como biotecnología, telecomunicaciones, tecnologías de la información e industria naval, se trató de casos aislados. Por último, la disparidad de las experiencias hizo difícil medir el verdadero impacto de la política de APL, y por tanto, no hubo evidencias sólidas para defender su continuidad.

Actualmente, si bien no se promociona el programa de APL, se llevan a cabo otras acciones para fomentar las cadenas productivas, la asociatividad y la cooperación empresarial. Es así como se está priorizando el desarrollo de redes de proveedores pyme, especialmente para el sector de petróleo y gas. En alguna medida, esto marca un cambio en el rumbo de estas políticas, al pasar de medidas para fomentar la asociatividad entre “iguales” a otra que busca una articulación “asimétrica”, es decir, entre micro y pequeñas empresas y firmas de gran tamaño.

México, Argentina y El Salvador también cuentan con una serie de programas de articulación productiva, aunque de menor envergadura que los de Brasil. México lleva adelante un conjunto de iniciativas, que consideran la segmentación por tipo de empresa. Para el estrato pyme existe un programa de desarrollo local; para las gacelas, parques tecnológicos que promueven la innovación, y para las llamadas tractoras, programas orientados a la inserción internacional y al desarrollo de proveedores. Además, se destaca el ya mencionado programa de Cadenas Productivas de NAFINSA, para la inserción de las empresas pequeñas y medianas en las cadenas de valor y como proveedoras del Estado. En El Salvador la política de articulación productiva incluye tres ejes: desarrollo asociativo local, desarrollo de proveedores y grupos de exportación; en tanto, en Argentina, las políticas propician la asociatividad entre pymes, con foco en el desarrollo local. Los resultados de las políticas, hasta el momento, no son concluyentes, ya que si bien se han apoyado diversos proyectos, las experiencias han sido muy disímiles y no se dispone de resultados de impacto certeros.

Colombia, Ecuador y Chile no tienen una política clara de articulación productiva. En Colombia existe un Programa de *Clusters*, aunque no se destina exclusivamente a las pymes. En Ecuador, se implementó a modo de piloto un programa de asociatividad empresarial con fondos de organismos internacionales, que quedó trunco en 2007 (Zuleta, 2011; Burneo y Grijalva, 2010). En Chile, desde el cambio de gobierno, se suspendió el Programa Nacional de *Clusters*, los Programas de Mejoramiento de la Competitividad (PMC) y el Programa Chile Emprende. La filosofía de las nuevas políticas se basa en la aplicación de medidas horizontales, sin orientación sectorial, donde los programas de *clusters* no tienen lugar en la agenda de CORFO<sup>181</sup>.

En síntesis, si bien en la gran mayoría de los países de la región las políticas de articulación productiva forman parte de la agenda pública, las experiencias han sido variadas en cuanto a los objetivos planteados y a los resultados. Una de las claves del éxito de las políticas públicas para las pymes, en general, es la continuidad de las mismas. Y en particular, las políticas de articulación productiva requieren un tiempo de maduración para el establecimiento de los vínculos público-privados y entre las propias empresas que componen las aglomeraciones. Sin embargo, los casos que habían sido considerados como los más ejemplares de la región mostraron intermitencias o suspensiones en los meses recientes, lo que atenta contra la generación de avances en materia de competitividad e innovación. Otro elemento esencial es que las políticas deben plantearse un objetivo claro. No es lo mismo privilegiar una orientación hacia el desarrollo local que hacia una mejora en la competitividad.

## vi. Programas para impulsar la inserción externa

Las pequeñas y medianas empresas que intervienen en las exportaciones constituyen, en todos los países de la región, un grupo muy acotado. La participación de las pymes en las exportaciones es reducida como resultado de su débil desempeño en términos de competitividad –que también se expresa en una marcada brecha de productividad respecto de las grandes empresas–, y, en buena medida, debido también a la fuerte orientación hacia el mercado interno de este tipo de firmas. En Brasil y Argentina las pymes exportan valores algo superiores a 10% del total nacional; en tanto, en el resto de los países su participación es inferior a 3%<sup>182</sup> (Ferraro y Stumpo, 2010).

<sup>181</sup> En cambio, sí se ha continuado con el programa de desarrollo de proveedores y con uno de los programas asociativos de fomento (PROFO), aunque con un aumento del copago por parte de las empresas beneficiarias.

<sup>182</sup> Cabe recordar que en este punto influyen significativamente las diferencias en los parámetros utilizados para la clasificación de las pequeñas y medianas empresas. Por ejemplo, se suele decir que en Italia las pymes exportan mucho y en América Latina poco, pero muchas de nuestras grandes empresas podrían ser consideradas pymes en Italia.

No obstante el escaso tamaño del segmento receptor, todos los países disponen de instrumentos para facilitar la inserción externa de las pymes. En algunos casos se trata de una serie de medidas aisladas; mientras que en otros es una estrategia más completa, que incluye actividades para establecer vínculos con empresarios externos, servicios de consultorías o investigaciones de mercado, líneas de financiamiento y otras. La presencia de instituciones especiales encargadas de la promoción del comercio exterior, o incluso de bancos de desarrollo que se crearon para financiar las exportaciones<sup>183</sup>, es un indicativo de que los gobiernos tienen la intención de que las pequeñas y medianas empresas mejoren su inserción en los mercados externos.

A pesar de ello, en la mayoría de los casos se trata de estrategias incompletas o que no disponen de los recursos suficientes. En este ámbito, nuevamente, es importante considerar la heterogeneidad del universo pyme. Si bien solo un pequeño segmento tiene la capacidad de insertarse en mercados externos, vale la pena implementar una estrategia específica para potenciar el crecimiento de ese grupo. La estrategia debe ser integral, incluyendo no solo créditos para las empresas sino también asistencia técnica, y tiene que ser coordinada con las políticas que fomentan la competitividad de las pymes.

### **vii. Compras públicas**

Los países de la región están impulsando el poder de compra público como elemento dinamizador de la producción, especialmente en lo que concierne a las pequeñas y medianas empresas. Para ello, se sancionan normas que determinan condiciones favorables para que estas participen en las licitaciones públicas y se implementan sistemas de transacciones electrónicas para facilitar los procesos operacionales.

Si bien en todos los países hay iniciativas para aprovechar el gran poder de compra estatal, en muchos casos las estrategias han quedado solo en la sanción de normas que nunca se han llevado a la práctica; en otros, si bien se logró la aplicación de algunas de ellas, no se ha podido medir el impacto que han generado sobre la dinámica de las pymes.

Vale la pena mencionar las experiencias de dos países latinoamericanos: la de Brasil, que busca incrementar la participación del sector en las licitaciones públicas a través del marco normativo; y la de México, que ya fue mencionada, con el programa de Cadenas Productivas, que incluye el fomento a que las empresas de menor tamaño sean proveedoras del Estado.

<sup>183</sup> El BANCOLDLEX de Colombia fue creado para la promoción de exportaciones, aunque actualmente, apoya a las pymes en cualquier tipo de actividad. En México, se encuentra el BANCOMEXT, la banca de desarrollo orientada a fomentar las exportaciones.

En Brasil, la sanción de la Ley General marcó un giro en la política pyme sobre micro y pequeñas empresas al otorgarles un tratamiento diferenciado y preferente, así como también al microempresario individual (independiente). En materia de compras gubernamentales, la ley contiene una serie de medidas preferenciales para la participación de las MPE en las licitaciones. Estas empresas tienen ventaja ante un empate de ofertas; cuando fuera necesario, se les concede un plazo para la regularización fiscal luego de la presentación de las propuestas; poseen exclusividad en las compras estatales de hasta cierto monto (80.000 reales). También se permite la divisibilidad de las compras públicas para facilitar la participación de estas firmas. Las transacciones pueden realizarse por internet o en forma presencial<sup>184</sup>. Cabe señalar que el SEBRAE promueve la capacitación de las empresas para allanar su participación en las licitaciones gubernamentales y además realiza tareas de difusión.

Con respecto al impacto, todavía no se dispone de estudios para observar si las MPE aumentaron sus ventas o su competitividad desde la puesta en marcha de la ley, aunque sí existen datos sobre las compras del gobierno federal que muestran que se produjo un incremento de la participación de las MPE: mientras que en 2006, antes de la implantación de la ley, participaban con 18% del total de adquisiciones, en 2010 este volumen representó casi 30%.

En Chile, la iniciativa Chile Compra, vigente desde 2003, se ha perfeccionado en los últimos años, con el fin de facilitar la participación de las empresas en las compras estatales. Sin embargo, no se trata de una política específicamente orientada a las empresas de menor tamaño.

En el resto de los países, en general, se advierten iniciativas muy incipientes; o bien, hay casos en los que se han sancionado normas para otorgar un tratamiento preferencial a las empresas, pero esto no se ha traducido en hechos concretos. Tampoco existen datos para corroborar el grado de participación de las pymes en las compras gubernamentales.

A pesar de los avances conseguidos, queda un largo camino por recorrer para aprovechar el poder de las adquisiciones del Estado para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Para ello, es necesario contar con un marco normativo que detalle las condiciones especiales para su participación en las licitaciones. Sin embargo, más importante aún, es llevar a la práctica estas normas. El paquete de medidas debe considerar financiamiento, pero también la provisión de servicios para asistir y hacer más fáciles los procesos operacionales a las empresas.

<sup>184</sup> Una vez sancionada la ley, las dos primeras medidas se efectivizan automáticamente. Sin embargo, los gobiernos estatales y municipales deben establecer las reglamentaciones correspondientes para que sean aplicables el resto de los beneficios. Casi todos los estados ya han reglamentado la ley, en tanto, 3.000 municipios lo han hecho, sobre un total de 5.700. No obstante, se observa que no existe uniformidad a la hora de reglamentar las normas. Hay veces que las normas no incluyen el tema de las compras gubernamentales, otras veces sólo reglamentan las compras por decreto.

## 5. Tendencias en el diseño y la aplicación de políticas

El funcionamiento de la política pyme depende, por un lado, del diseño de los programas de apoyo, y por otro, de la forma de implementación de los mismos, la que, a su vez, está supeditada a la conformación institucional de la agencia de promoción. El marco teórico que hay detrás de la política es un elemento clave, tanto en el diseño como en la forma de implementación de los programas e instrumentos de apoyo. Si bien estos elementos adquieren distintas configuraciones en cada país, es posible extraer denominadores comunes.

En primer lugar, se observa que el marco institucional involucrado en el fomento de las pequeñas y medianas empresas es complejo, interviniendo, por lo general, numerosas entidades en la ejecución de programas, instrumentos y servicios. Por un lado, se encuentran las clásicas agencias de promoción, las cuales se encargan, principalmente, del diseño de las políticas y de ejercer un rol de coordinación interinstitucional para articular los instrumentos que integran la plataforma de apoyo a las empresas. Y además participan otras instituciones, como los bancos de desarrollo, que cumplen un papel fundamental en la implementación de políticas de asistencia financiera; los ministerios o agencias de Ciencia y Tecnología, que toman parte en los programas de fomento a la innovación, como asimismo instituciones intermedias que colaboran en la ejecución de los programas.

En segunda instancia, cabe señalar que, a diferencia de los que ocurría durante la década de los noventa, cuando el único sistema de implementación aceptado era el de segundo piso, actualmente conviven sistemas de primero, segundo y tercer nivel para la materialización de las políticas de fomento. Generalmente, las políticas de asistencia técnica son ejecutadas por instituciones locales con sistemas de segundo o tercer piso; en tanto, en las políticas de financiamiento, se implementan con modelos de primero y segundo piso.

En tercer término, se pueden trazar similitudes en cuanto a las finalidades de los programas. La mayoría de las agencias de promoción cuenta con los instrumentos tradicionales para facilitar el acceso al crédito, ayudar a las pymes a exportar y mejorar las capacidades de los empresarios. Pero se percibe que las prioridades de intervención se están enfocando cada vez más a fomentar la innovación, incentivar la creación de empresas de base tecnológica e impulsar la asociatividad empresarial.

Además de las herramientas de apoyo, la mayor parte de los organismos ofrece una amplia variedad de servicios de asistencia, que comprenden consultorías, capacitación directa a los empresarios y otras alternativas para facilitar el desarrollo de las empresas y “guiar” su desempeño. Frecuentemente, las agencias delegan este tipo de tareas en otras instituciones públicas o privadas quienes son las que entablan un contacto directo con las empresas.

En cuanto al diseño de las políticas, se advierte la intención de darles una mayor selectividad. En algunos países se ha comenzado a hacer una diferenciación de las pymes en función del grado de desarrollo, para implementar instrumentos especiales de acuerdo a las necesidades de cada subgrupo, aunque esto es todavía muy incipiente. A pesar de ello, la focalización de las políticas resulta, en la mayoría de los casos, insuficiente. En términos generales, se notan dificultades para el cumplimiento de las metas que se propone la política. Pueden arriesgarse diferentes explicaciones para determinar las causas por las cuales, no obstante los esfuerzos realizados por los gobiernos latinoamericanos, los resultados que se obtienen son poco alentadores. Tal como se ha venido mencionando a lo largo de este trabajo, los objetivos que se plantea la política pyme muchas veces son difusos o incluso contradictorios entre sí, y en general, no tienen suficiente grado de coherencia con las medidas que se busca implementar. En Argentina se busca ampliar la base empresarial, pero no hay suficiente coordinación entre la Agencia de Ciencia y Técnica y la SEPYME, siendo que ambas instituciones implementan programas con ese propósito; no hay una red de asistencia técnica a las empresas que opere en forma efectiva y en línea con la agencia central. Por su parte, Brasil, pese a que busca mejorar la competitividad y reducir las desigualdades territoriales, ha suspendido el programa de los APL. En El Salvador y Colombia, donde las microempresas abundan dentro del universo pyme, si se plantean el objetivo de mejorar el empleo y, especialmente, incrementar el empleo de calidad, deben focalizar su apoyo en las políticas de innovación tecnológica, asistencia técnica y capacitación y en la creación de empresas dinámicas. Más aún, suele ocurrir que los instrumentos que efectivamente se ejecutan, tampoco logran su cometido. Esto puede ser una consecuencia de errores en la implementación. Pero también es posible atribuirlo a dos cuestiones más de fondo, relacionadas entre sí: la falta de una mirada más sistémica de la política pyme y la no inclusión del sector como una pieza para el desarrollo productivo.

## 6. El papel de las pymes en el desarrollo: las funciones de la política pública

Una vez realizado el análisis de las políticas de apoyo a las pymes puestas en práctica en la región, cabe indagar, primero, sobre el papel que pueden o deben tener estas empresas en el desarrollo económico. Y en función de ello, surge una segunda cuestión, referida a la orientación que tiene que tomar la política de este ámbito.

Existen al menos cuatro conjuntos de aspectos en los cuales las pequeñas y medianas empresas pueden desempeñar un papel importante, con miras a un proceso de desarrollo productivo en economías donde tengan más peso las actividades intensivas en tecnología y al logro de mayor integración productiva y regional. En primer lugar, las pymes pueden ayudar a la articulación de las cadenas productivas, fortaleciendo eslabones que se perdieron o debilitaron durante el auge de las políticas de corte neoliberal, apostando a mejorar el contenido tecnológico y a un uso más intensivo del conocimiento en la producción. En segundo término, y ligado al punto anterior, este proceso contribuye a aumentar la creación de empleo y, fundamentalmente, la calidad del mismo. Este aspecto es también primordial para elevar el salario real promedio de la economía y colaborar a una mejor distribución del ingreso. En tercera instancia, las pymes desempeñan un rol decisivo en el desarrollo regional, cuando se apunta a agregar valor a la manufactura de los recursos naturales, a la promoción de mejores eslabonamientos productivos y la *clusterización* de las producciones locales y regionales, favoreciendo la reducción de las brechas de desarrollo entre las diferentes zonas de cada país. Finalmente, en cuarto lugar, las empresas de menor tamaño de hoy deberían ser la fuente de un conjunto de nuevas grandes empresas a mediano plazo, constituidas sobre bases más sólidas y más comprometidas con un proyecto económico de desarrollo. En suma, las pymes pueden aportar a mejorar la competitividad de la economía; al desarrollo productivo, sectorial y regional, y al mejoramiento de las condiciones sociolaborales y la distribución del ingreso.

Como se aprecia, es mucho lo que se puede esperar de un buen esquema de funcionamiento macroeconómico y de buenas políticas en el orden microeconómico que fortalezcan las capacidades de las pequeñas y medianas empresas.

En esta sección se busca desentrañar precisamente cuál es ese rol que el sector juega o puede jugar, y entender por qué un buen desempeño de estas empresas puede impactar positivamente en el empleo, en el desarrollo territorial y, más aún, en la distribución del ingreso. El diseño de políticas públicas de fomento a las pymes, por tanto, debe considerar el planteamiento respecto a cuál es el papel que se busca que estas cumplan.

## 6.1. Las visiones sobre el papel de las pymes y la función de la política hacia el sector

Las visiones acerca del papel de las pymes en el desarrollo económico y social, su caracterización y el consecuente rol de la política pública, no son homogéneas ni están exentas de controversias. Sin embargo, los puntos de divergencia no siempre aparecen claramente explicitados en tanto resulta mucho más sencillo coincidir en la importante función de este segmento de empresas y la necesidad de establecer medidas de apoyo, pero sin entrar en demasiado detalle acerca de su caracterización y de cuáles son las mejores formas de apoyar a tan extenso y heterogéneo sector.

La primera cuestión a tomar en consideración es, precisamente, esta peculiaridad de incorporar en un mismo universo a empresas de tan diferentes tamaños. Dentro del “mundo pyme” conviven pequeños comercios, talleres manufactureros, empresas de servicios, industrias con 200 o más trabajadores y que exportan a exigentes mercados internacionales, compañías de informática o servicios especializados y muchas otras. Los distintos enfoques remarcan muchas veces un aspecto o algún sector de este colectivo que le interesa en particular y, naturalmente, ese énfasis no tiene por qué coincidir con el de otras visiones. Hay quienes piensan que es necesario priorizar la política pública sobre los actores más pequeños –las microempresas– y contribuir a formalizarlas. Sin dudas, es una perspectiva válida y que puede generar aportes positivos para el desarrollo productivo y territorial. Otros subrayan la necesidad de fortalecer a pymes en tanto proveedoras de grandes empresas, entendiendo que este tipo de vinculaciones fortalece y de alguna manera “derrama” efectos beneficiosos para la competitividad de las proveedoras y clientas. Aquí el corte ya no pasa tanto por el tamaño de la empresa objeto de la política sino de la firma demandante, que estaría jalando a las pymes en una dinámica de desarrollo. También es posible encontrar una mirada particular de atención sobre las firmas medianas, cuando se las concibe como un segmento dinámico e importante, que puede jugar un rol central en el desarrollo productivo y conformar un potencial nuevo grupo de empresas grandes para el país.

Como se advierte, estas visiones pueden perfectamente entrar en contradicción, y es posible que la no explicitación de los criterios tenga como consecuencia la formulación de políticas demasiado amplias, ambiguas, incoherentes y que, en muchos casos, terminen siendo útiles para pocos, por querer abarcar un universo tan amplio.

Con el ánimo de contribuir a estilizar las visiones sobre el tema, en el marco del análisis de la política pyme que se lleva a cabo en la región, a continuación se plantea una categorización en torno a ciertos trazos generales,

que intenta resumir los aspectos de una controversia no siempre explicitada. Se hará referencia, entonces, a tres grandes conjuntos de visiones: una más asociada a la denominada “economía social”, una segunda que pone el acento en las empresas más pequeñas y una tercera que ve a la pyme como un actor relevante en tanto parte de una red de proveedores y clientes de grandes empresas. Luego se propondrá un enfoque más integrador, que apunta a establecer al sector como un sujeto de amplia relevancia para el desarrollo productivo, territorial y económico de los países de la región.

### **i. La mirada desde la “economía social”**

Entre fines de la década de los noventa y comienzos de los dos mil, la cuestión del desarrollo económico local empezó a ocupar las agendas de los gobiernos y también de académicos y analistas. La problemática del desarrollo productivo y su articulación con una estrategia de reconstitución del tejido social dejó de ser considerada como un asunto exógeno a la gestión local. Sin embargo, la forma en que el tema ingresó en algunas de dichas agendas ha estado signada por ciertas tensiones en torno a las características y modalidades que asumen las políticas locales.

Buena parte de las teorías que sustentan la formulación y aplicación de las políticas locales tiene como propósito articular los programas sociales de carácter asistencial, en la forma de emprendimientos productivos que integren a diversas personas en situación de pobreza y desocupación.

Estas modalidades suelen tener algunos denominadores comunes. El primero de ellos es la precarización de las condiciones de trabajo. En casi todos los casos, se trata de emprendimientos de subsistencia, con bajos niveles de ingresos, inexistencia de los beneficios propios del mercado laboral formal y en producciones de escasa penetración en el mercado formal.

Este último punto lleva a la segunda característica, que es la difícil vinculación de estos emprendimientos con el resto de la actividad económica, lo que configura una suerte de *ghettos* productivos para pobres. Así, lejos de promover la inclusión social, se cristaliza y autolegitima el fenómeno de la exclusión.

En tercer término, algunos instrumentos de política social – iniciativas que, sin dudas, pueden jugar un papel fundamental como herramientas para atender el crecimiento de la pobreza y la indigencia, especialmente en momentos de crisis– son visualizados por algunos sectores como instancias para el financiamiento de emprendimientos del tipo antes señalados, ya no con carácter transitorio sino permanente.

El problema es que esta situación origina una especie de ficción según la cual los emprendimientos productivos solo subsisten sobre la base de subsidios públicos, alimentando la exclusión social y la reclusión económica en los *ghettos* para pobres. Es un esquema de reproducción simple, en el cual el subsidio es indispensable.

Resulta mucho más lógico apuntar los objetivos de la política económica al surgimiento de nuevas empresas, que empleen a los desocupados, que a invertir recursos en emprendimientos de dudosa capacidad de subsistencia, destinados a “autoemplear” a los desocupados. En este sentido, la política de Chile ha sido muy determinante, dejando en claro su orientación “productivista” que no admite asistencialismo. En otros casos, como en Colombia y El Salvador, esta diferencia no es tan clara, especialmente por la abundancia de emprendimientos precarios y por las tasas más elevadas de pobreza y desocupación.

En suma, la idea de políticas tendientes a subsidiar emprendimientos de tipo “social”, de baja productividad, ingresos y sin posibilidades de supervivencia en ausencia de subsidios, no parece tener sentido alguno en una economía que muestre posibilidades de promover políticas económicas orientadas a desarrollar otra clase de emprendimientos que, a su vez, generen los empleos necesarios para ocupar a los sujetos potenciales de esas políticas (tal como han mostrado en los últimos años varias economías de la región, como la argentina o brasileña). Ello no quita que puedan existir emprendimientos de tipo social que, con programas de asistencia, consigan transformarse en micro o pequeñas empresas, más formalizadas y sustentables. Sin duda, estas políticas tienen sentido si se enmarca en una estrategia más integral, que contenga programas para el fortalecimiento de las capacidades de los emprendedores y una amplia variedad de servicios de asistencia.

## **ii. El enfoque asentado en las MIPYME o “la defensa de las más débiles”**

Hay enfoques que resaltan la necesidad de que las políticas de apoyo a las pymes se dirijan de manera exclusiva a las unidades más chicas, en particular a las micro y pequeñas empresas. Ello, por cuanto dichas firmas son las que tienen la menor cantidad y calidad de recursos para su desarrollo —tanto propiamente monetarios como de acceso a la información y a redes productivas—, siendo las que sufren las consecuencias de su aislamiento y de su exigua escala de producción. Esta visión se encuentra presente en algunos países de la región, como es el caso de El Salvador y Colombia, donde se advierte un sesgo hacia el apoyo de las microempresas.

Si bien esta perspectiva tiene elementos indiscutiblemente ciertos, también adolece de algunas falencias interpretativas y de aplicación. Una vez más, se hace referencia a un universo exageradamente amplio. Dentro del mundo pyme, las micro y pequeñas empresas explican más de 90% del total de las firmas en los países de la región. Conviven allí talleres manufactureros, pequeños comercios, microempresas de servicios. Algunas están aisladas; otras proveen a empresas grandes, pero en condiciones muy precarias y de fuerte asimetría y extrema dependencia respecto de su demandante, lo cual las obliga a competir sobre la base de rebajar costos, particularmente salariales, convirtiéndolas en creadoras de empleo no registrado y de baja calidad.

¿Cuál sería aquí el sujeto de la política y cuáles los objetivos de esta? En algunos casos, tal vez la intervención consista en financiar inversiones tecnológicas que permitan elevar la productividad y evitar que los factores de competitividad descansen en una mayor explotación de la fuerza laboral. En otros, se tratará de intervenciones sobre la cadena productiva, a fin de morigerar situaciones de asimetría y abuso de poder por parte de los eslabones más fuertes.

A veces los enfoques sobre las políticas pyme recalcan la necesidad de focalizar los recursos en torno a las empresas más pequeñas que son, en términos generales, las que presentan las mayores dificultades para acceder al financiamiento y a la información, al tiempo que padecen severos problemas de escala. Esta mirada puede resultar adecuada bajo ciertos parámetros, pero presenta un inconveniente crucial a la hora de pensar las políticas de desarrollo económico: la exclusión de las empresas medianas, particularmente aquellas que se encuentran en etapa de expansión.

La razón por la cual suelen ser excluidas es que se las asimila al grupo de grandes firmas del país. Se sostiene que poseen mayor capacidad para acceder a recursos financieros y técnicos para su desarrollo. Si bien esta aseveración puede ser parcialmente correcta, no es menos cierto que este tipo de empresa exhibe una distancia considerable respecto a las grandes empresas consolidadas y más aún si se las compara con las que integran grupos económicos.

Las empresas medianas son, en muchas ocasiones, fabricantes de productos diferenciados, pequeñas exportadoras de alto dinamismo, unidades capaces de dar un importante salto de productividad y crecimiento de ventas. En tal sentido, son un objeto de particular interés para la política económica, por cuanto su crecimiento apunta a varios objetivos en forma simultánea: crecimiento, empleo, exportaciones de bienes diferenciados, innovación, contenido tecnológico, mejores salarios. Asimismo, constituyen el semillero para renovar el tejido de grandes empresas.

Pero, para que estas potencialidades se concreten, es preciso que la política pyme le dedique una parte de sus herramientas. Su exclusión las deja a mitad de camino: sin los instrumentos de las firmas pequeñas y sin los recursos de las grandes empresas consolidadas. Esta situación puede llevar a que muchas se vean en la disyuntiva de dar un fuerte salto de producción para ganar escala o sucumbir ante la competencia externa y una posible adquisición por parte de un competidor. Por ello, es de vital importancia atender a este segmento como un eje para la política económica, cuando se busca comprender la heterogeneidad que caracteriza al universo pyme en cuanto a requerimientos y capacidades de las empresas.

### **iii. Las pymes como parte de una red de clientes y proveedoras de grandes empresas**

Existe otro enfoque inherente a la política pyme que enfatiza el rol que estas cumplen como integrantes de una red de clientes y proveedores vinculados a grandes empresas. En este caso, el criterio de corte no pasa por el tamaño de la empresa, por cuanto es posible que tanto una micro como una pequeña o mediana empresa formen parte de estas redes. Las ideas que subyacen a esta visión son principalmente dos. La primera es que a través de las grandes firmas resulta más fácil y asequible llegar a los sujetos de la política, es decir, a las micro, pequeñas y medianas empresas.

La otra idea es que se presupone, probablemente con cierto grado de razón, que si una MIPYME ha podido llegar a ser proveedora de una empresa grande, es posible que su nivel de competitividad y desarrollo, tanto real como potencial, sea superior al promedio y, por tanto, puede constituir la base para desarrollar políticas de estímulo a la competitividad global de la economía. Aparece inmediatamente el planteamiento de que si una firma es proveedora de una gran empresa también podrá “exportar” tal condición, convirtiéndose en proveedora de filiales de esa empresa grande, o de otras compañías del mismo rubro, en el exterior. Se piensa que, de alguna manera, el mayor grado de competitividad de la firma grande “derrama” hacia sus proveedoras, debido a las fuertes exigencias de calidad que se les impone, de modo que quienes cumplen esa condición estarán en un mejor pie competitivo.

Un planteo, en cierto modo análogo, se puede establecer respecto a las empresas que son clientas de las grandes firmas. Se considera que estas últimas, mediante programas específicos, pueden transferir tecnologías de producción y gestión a sus clientas para mejorar la calidad de productos o incluso abrir nuevos mercados, tanto en el país como en el exterior.

Es claro que, desde el punto de vista conceptual, estos enfoques merecen ser atendidos. A raíz de ello es que los programas de desarrollo de proveedores son moneda corriente en la mayoría de los países de la región (por ejemplo, en México, Brasil, Chile y El Salvador). Pero la realidad no siempre acompaña esta mirada, que a veces adopta ribetes ciertamente idílicos. En primer lugar, se dejan de lado las innegables asimetrías existentes entre grandes empresas y pymes. La omisión de esta obviedad, y el consecuente foco en programas estructurados en torno a las necesidades de las grandes empresas, derivan en acciones cuyo beneficio más palpable se asocia a la empresa grande antes que al sujeto de la política, que son las pymes. Han sido notables los casos en que, con programas de políticas públicas, los departamentos de adquisiciones de grandes empresas financiaron el desarrollo de nuevos sistemas de compra y la capacitación de proveedores. La situación competitiva de las pymes proveedoras prácticamente no mejoró, o lo hizo de manera marginal, al tiempo que las empresas grandes ahorraron algunos recursos.

Asimismo, este tipo de enfoque deja fuera a muchas empresas que muestran un buen desempeño y potencialidad y que no siempre están claramente asociadas a redes de grandes empresas. Hay importantes redes constituidas solo por pymes, que producen y comercian entre sí. Y otras en las cuales el destinatario final es el sector público o la exportación. En todo caso, es evidente que el trabajo en torno a redes productivas, complejos productivos o *clusters* resulta de vital importancia, pero esas redes no tienen por qué tener como eje único, central y excluyente a las grandes empresas; bajo este prisma, es más razonable concebir a la red como un subsistema integrado, en el cual se debe trabajar para mejorar su competitividad global, fortaleciendo a sus eslabones más débiles y procurando resolver o morigerar situaciones de asimetría.

## **6.2. Hacia una visión integradora: las pymes como sujetos de una estrategia de desarrollo económico**

El punto de partida para pensar en una visión integradora es, precisamente, entender a las pequeñas y medianas empresas no como un objeto aislado en la política pública sino como un subsistema empresarial, que se relaciona entre sí y con otros actores de la economía y la sociedad. Bajo este prisma, la política pyme es una pieza de la política de desarrollo productivo e industrial y, por ende, se trabaja con objetivos generales a partir de los cuales puedan ser estructurados los instrumentos específicos.

Analizar a un colectivo tan vasto y diverso sin establecer ejes prioritarios ni explicitar los propósitos de esa política conduce a la implementación de programas que, por su amplitud y ambigüedad, posiblemente tengan frutos poco mensurables y con un aprovechamiento parcial por parte de los beneficiarios.

La primera cuestión que se pretende enfatizar es la necesidad de ver a las pequeñas y medianas empresas como parte integrante de complejos productivos. Un instrumento específico utilizado por una empresa individual podrá tener un impacto determinado; pero seguramente resultará menor que el que se aplique sobre pymes de una misma cadena o complejo productivo, en el marco de un plan de desarrollo sectorial o regional, o de un conjunto de nuevos emprendimientos dinámicos o de un plan concentrado en sectores con alta intensidad en el uso del conocimiento. Los complejos productivos pueden estar integrados, además, por grandes firmas o por el Estado, en su condición de demandante de bienes y servicios. En tal sentido, las prioridades se fijan a partir de examinar las capacidades productivas de esas redes, sus limitaciones, sus eslabones más débiles o la inexistencia de algunos de ellos, así como las situaciones de asimetría que pudieran presentarse. De este modo, la forma de instrumentar los programas de apoyo asume una visión más integradora, en la cual el tamaño de las firmas pierde cierta preeminencia en favor de un esfuerzo más centrado en la competitividad y la complementariedad dentro de la cadena. La *clusterización*, las estrategias asociativas, el desarrollo de las cadenas productivas son elementos centrales para una mirada más integral y de alto impacto en materia de política pyme. Este enfoque tiene una relevancia fundamental para las políticas de desarrollo regional.

En segundo término, es de vital importancia poner el acento en la problemática de la dinámica demográfica de las empresas. La literatura sobre el tema ha demostrado las dificultades que deben afrontar las empresas nacientes en sus primeros años de vida, y la significativa mortalidad que presentan las pymes. En tal sentido, es esencial darse una política puntual en ambas direcciones, tanto para estimular el surgimiento de nuevas empresas como para asistir a las empresas jóvenes a objeto de que se fortalezcan en sus etapas iniciales de desarrollo. Si las tasas de mortalidad de las empresas de menor tamaño son una evidencia difícil de alterar, la respuesta pasa por incrementar las tasas de natalidad empresarial y disminuir los niveles de mortalidad en los primeros años de la empresa, especialmente cuando se trate de proyectos de alto potencial y dinamismo.

En tercera instancia, para pensar una estrategia de desarrollo productivo es clave escapar de los enfoques horizontales sobre la política industrial. Distintos trabajos han hecho hincapié en la necesidad de priorizar un núcleo de actividades estratégicas, intensivas en conocimiento, procurando robustecer sus complementariedades y posibilidades de desarrollo.

En cuarto lugar, y como ya fuera mencionado, las empresas medianas de alto dinamismo merecen un capítulo especial en la política pyme, para renovar el estrato de grandes firmas, aumentar las exportaciones de mayor contenido tecnológico y diferenciación de producto, como también para contribuir al desarrollo productivo y a la diversificación de las actividades económicas.

Por último, es esencial trabajar con el segmento más maduro y tradicional de pymes a partir de estrategias que estimulen su modernización tecnológica y la superación de los problemas habituales en materia de acceso al crédito y a la información. A este respecto, herramientas como la provisión de servicios de capacitación, subsidios para mejoras tecnológicas y de gestión y créditos blandos deben ofrecerse de modo permanente.

## **7. Aprendizajes, conclusiones y lineamientos para la implementación de las políticas de fomento a pymes en Latinoamérica**

Las pymes componen un colectivo muy variado que, a pesar de sus problemáticas, puede constituir un motor para el desarrollo económico, en función de su aporte a la generación de empleo, a la distribución del ingreso y a la competitividad. Los resultados que se obtengan con las políticas de fomento dependen no solo del tipo de programas que se ejecute, sino también de la visión que se adopte para su diseño y de los objetivos y metas que se plantee cumplir. También es fundamental garantizar un marco institucional y legal que sea propicio para llevar a cabo las políticas.

A partir del análisis previo, en primer término, se presentará una síntesis de las cuestiones más relevantes acerca del marco institucional asociado a la política pyme en América Latina y se resumirán las principales características de los programas e instrumentos que se ejecutan actualmente. Luego, a modo de conclusión, se trazarán algunos lineamientos para pensar estrategias de política en función de los aprendizajes.

## 7.1. Síntesis y aprendizajes

A continuación, se ofrece una síntesis de los rasgos más destacados del marco institucional y de las políticas implementadas según área de intervención, indicando también las dificultades más relevantes encontradas, que constituyen desafíos para los gobiernos a superar en el futuro próximo.

### i. Marco institucional:

- *Características de las agencias de promoción:* la independencia, la antigüedad, la disponibilidad presupuestaria, la cantidad y calidad de los recursos humanos son algunos rasgos deseables de las agencias para dar coherencia y continuidad a la implementación de las políticas.
- *Red de instituciones:* además de las agencias de promoción, una multiplicidad de organismos ofrece instrumentos de apoyo a las pymes. En el área de financiamiento, los bancos de desarrollo desempeñan una función esencial para facilitarles el acceso al crédito. La mayoría de los países cuenta con un banco de desarrollo o se encuentra en vías de crearlo. La coordinación interinstitucional es un factor decisivo para obtener buenos resultados en términos de idoneidad de las políticas, de alcance y de eficiencia.
- *Sistemas de implementación:* en las políticas de asistencia técnica y capacitación predominan esquemas de segundo o tercer nivel; para las políticas de financiamiento se observan ejemplos donde se ejecutan directamente, como también sistemas de segundo piso. Los esquemas de segundo y tercer piso permiten ampliar el alcance de las políticas, pero, al mismo tiempo, restan margen de maniobra en la orientación y focalización de las mismas. Actualmente, no existe una receta única, por lo que la elección entre uno u otro sistema dependerá de cada caso particular. Sin embargo, cuando se recurra a sistemas de segundo piso es preciso disponer de un marco normativo que regule las acciones de los intermediarios, a fin de explicitar las metas y objetivos que deben alcanzarse.
- *Descentralización:* para la ejecución de instrumentos no financieros, por lo general las agencias de promoción buscan delegar acciones en instituciones intermediarias. Las experiencias en la región no son uniformes, aunque se advierten dificultades de coordinación entre las entidades locales y las agencias centrales; diferencias en las capacidades y en la disponibilidad de recursos entre las distintas zonas del territorio; además, no se realizan esfuerzos suficientes para robustecer las entidades locales y falta claridad en las tareas que deben cumplir. Más allá de las atribuciones que se concedan a

las instituciones locales, estas son un elemento clave para mejorar la atención de las empresas, ampliar el alcance de las políticas, reducir las brechas de desarrollo territorial y, también, para identificar los problemas y las potencialidades de crecimiento de las firmas.

- *Marco legal:* el marco normativo contribuye significativamente a otorgar previsibilidad, estabilidad y continuidad a las políticas públicas. Recientemente, algunos países han introducido reglamentaciones para simplificar trámites, fomentar la creación de empresas e incentivar la actuación de las pymes como proveedoras del Estado. Se identifican tres desafíos para la consolidación de un marco legal: establecer un estatuto pyme, que incorpore una definición de estas empresas en los países donde aún no la tengan; lograr que la legislación refleje la heterogeneidad del sector y trabajar para que las normas se traduzcan en hechos concretos.

## **ii. Programas e instrumentos de la política pyme según área de actuación:**

- *Creación de empresas:* en la región se implementan programas de asistencia técnica a través de incubadoras y centros de desarrollo empresarial, y se ofrecen recursos en la forma de subsidios. Existe un creciente interés de los gobiernos por impulsar el nacimiento de empresas gacela y por generar una industria de capital de riesgo. Se presentan dificultades en la definición de objetivos, que se suman a una falta de coordinación de las políticas para cada una de las etapas de maduración de los emprendimientos. Hay debilidades en los servicios de asistencia técnica y se percibe poca complementariedad con los programas de capital. La incapacidad de dinamizar la industria de capital de riesgo arroja experiencias que son, por lo general, incompletas y de impacto muy acotado.
- *Acceso al financiamiento:* el problema del acceso al crédito es aún de gran relevancia para las pymes. El paquete de medidas implementadas por los gobiernos de la región incluye líneas de financiamiento, sistemas de garantía, programas de capital y servicios de asistencia. Con respecto a los programas de financiamiento, se notan tropiezos para lograr la canalización de créditos desde el sector bancario hacia las MIPYME. Los bancos privados de primer piso, además, tienen una reticencia a otorgar créditos a firmas que no son clientas y sin una trayectoria significativa. Una segunda cuestión que intenta resolverse es la necesidad de otorgar créditos a mayor plazo y para inversión e innovaciones, ya que se observa el predominio de préstamos para capital de trabajo. En este sentido, los bancos de desarrollo tienen el

objetivo de proveer financiamiento para llevar a cabo inversiones. Si bien se han conseguido avances en materia de extensión de plazos, todavía es una tarea pendiente la disminución de los costos de financiamiento, y también, mejorar los sistemas de garantías. Por último, cabe señalar la importancia de la complementación entre los programas de financiamiento y los de garantías, como también entre la asistencia técnica y la financiera.

- *Asistencia técnica y capacitación*: los programas de esta área han venido adquiriendo cada vez mayor significación en el conjunto de políticas públicas para pymes. Se ofrecen servicios de consultoría para mejorar la competitividad, para facilitar trámites, para diseñar estrategias de gestión, entre otros. Habitualmente, se ejecutan con sistemas de segundo o tercer piso a través de intermediarios y se exige a las empresas un copago. Se detectan, esencialmente, dos inconvenientes. Por el lado de las empresas, existe una renuencia a destinar recursos para la contratación de servicios de asesoramiento. Las agencias de promoción, por su parte, carecen de una orientación nítida en lo que refiere a la política de asistencia, sin una suficiente focalización de los instrumentos. También hay problemas de coordinación entre las agencias y las instituciones locales que se encargan de la provisión de los servicios, lo que explica, en buena medida, el alcance limitado que exhiben las políticas de asistencia a las empresas de menor tamaño.
- *Innovación y mejoras de procesos*: las experiencias estudiadas demuestran el interés creciente de los gobiernos de la región en ejecutar políticas para promover las innovaciones en las empresas de menor tamaño. En este ámbito es imprescindible lograr una coordinación entre las instituciones que intervienen ejecutando programas, para potenciar los esfuerzos y evitar solapamientos. El apoyo a las empresas debe incluir asistencia técnica y financiera. La estrategia tiene que considerar, por un lado, la heterogeneidad dentro del segmento pyme; y por otro, las diferentes etapas por las cuales transitan las empresas de base tecnológica. La mayor focalización de los instrumentos permite potenciar la capacidad de las firmas para innovar y también mejorar el alcance de las políticas.
- *Articulación productiva*: todos los países disponen de programas para fomentar la asociatividad empresarial. Algunos se basan en el enfoque de *cluster* o aglomerados productivos locales; otros están fundados en redes de tipo horizontal o sectorial; algunos ponen el eje en el territorio, mientras que otros en la naturaleza sectorial o

tecnológica. Sin embargo, las experiencias han sido disímiles y poco se sabe respecto a las contribuciones de las políticas en términos de mejoras de competitividad. En algunos casos, se produjo una discontinuidad del apoyo, lo que atenta contra la consolidación de los vínculos público-privados y entre las propias empresas que integran las aglomeraciones.

- *Inserción externa*: si bien solo un pequeño número de pymes son exportadoras, todos los países poseen instrumentos para facilitar la inserción externa. A pesar de ello, mayoritariamente se trata de estrategias incompletas o que no disponen de suficientes recursos. En este ámbito, nuevamente es importante considerar la diversidad del universo pyme para potenciar el crecimiento de este grupo. La estrategia debe ser integral—abarcando no solo créditos, sino también asistencia técnica— y coordinada con las políticas que fomentan la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.
- *Compras públicas*: varios países han intensificado el apoyo para aprovechar el poder de compra del Estado en favor del desarrollo de las pymes, especialmente por medio de normas que fijan condiciones preferenciales para el sector. Sin embargo, en algunos casos no se ha logrado llevarlas a la práctica. Además de contar con un marco legal, el paquete de medidas debe incluir financiamiento y la provisión de servicios para asistir y facilitar los procesos operacionales a las empresas.

## 7.2. Conclusiones: elementos para repensar la política pyme en América Latina

En los últimos años se han registrado importantes progresos en materia de implementación de políticas pyme. Los países de la región han introducido modificaciones en el marco normativo, han perfeccionado los sistemas de ejecución de los programas, sumando, también, nuevos instrumentos y servicios para mejorar el apoyo a las empresas de menor tamaño.

Pese a los numerosos y reconocidos esfuerzos, existen desacoples en cuanto a la correlación con los logros alcanzados. Los magros resultados pueden ser producto de las falencias en la implementación o de la insuficiencia en los tiempos de maduración de las políticas. Es por ello que deben contemplarse alternativas para mejorar los sistemas de ejecución, establecer mecanismos de coordinación interinstitucional, incentivar los vínculos

público-privados y buscar la continuidad en los programas, a fin de conformar capacidades y acumular aprendizajes. Y aún más relevante es replantearse el marco conceptual que hay detrás del diseño de las políticas y de la definición de los objetivos de las mismas.

Para ello, es preciso superar la etapa en la cual la política pyme cumple la función de morigerar fallas en los mercados que obstaculizan el accionar de las empresas de menor tamaño. En contraposición, el enfoque a adoptar es aquel en el que la política pyme forma parte de la política de desarrollo económico, donde este sector constituye un engranaje de la estructura productiva.

En primer lugar, debe comprenderse la heterogeneidad de este universo empresarial. Una mayor focalización de los instrumentos da coherencia y facilita la concreción de las metas planteadas. Debe otorgarse especial atención a las empresas con potencialidad de crecimiento y a las firmas de tamaño mediano de mayor dinamismo, las cuales contribuyen a generar más y mejor empleo, y al mismo tiempo, tienen la capacidad de convertirse en grandes empresas. También es fundamental trabajar con el segmento más maduro y tradicional de pymes a partir de estrategias que estimulen la actualización tecnológica y la superación de los habituales problemas en materia de acceso al crédito y a la información.

En segunda instancia, es necesario entender a la pyme como parte integrante de complejos productivos. La *clusterización*, las estrategias asociativas y el desarrollo de las cadenas productivas son elementos centrales de una mirada más global y de alto impacto en materia de política pyme. Este enfoque es muy relevante para las políticas de desarrollo regional, pero también como elemento de mejora de la competitividad. Sin embargo, en este terreno es imprescindible lograr continuidad en las acciones que se llevan a cabo, considerando la importancia de la construcción de lazos entre privados, y entre estos y el ámbito público. Las políticas de complejos productivos deben ser consideradas como un capítulo dentro de las políticas industriales y de desarrollo productivo.

En tercer lugar, es imprescindible abandonar los enfoques horizontales que predominaron durante la década de los noventa con las políticas neoliberales. En cambio, debe avanzarse hacia una política de mayor selectividad, no solamente a través de la focalización de los instrumentos para atender a la diversidad de las pymes, sino también utilizando las políticas sectoriales para impulsar el desarrollo de actividades estratégicas intensivas en conocimiento. Las pequeñas y medianas empresas pueden desempeñar un rol destacado en sectores con gran potencialidad de desarrollo, como software,

biotecnología, agroquímicos, medicamentos, productos químicos, maquinaria y equipos, maquinaria agrícola, tecnología satelital y aeroespacial, autopartes, tanto en ciertos nichos que esos sectores abren como asimismo formando parte de redes productivas.

Por último, se debe superar la tendencia a considerar a la política pyme como un conjunto de herramientas y no de objetivos. Este equívoco conduce a que los instrumentos de apoyo —al financiamiento, a la exportación, a la capacitación y otros— terminen por convertirse en fines en sí mismos, en lugar de medios para alcanzar metas de desarrollo. En tal sentido, una visión integradora de la política pyme debe ordenar y priorizar la implementación de herramientas, supeditándolas a los propósitos centrales de la política de desarrollo productivo y el especial papel que las pequeñas y medianas empresas deben jugar en dicho marco.



## Bibliografía



### Capítulo I

- Antezana, Fernando (2010), *Oportunidades y restricciones del nuevo marco jurídico legal para las entidades asociativas – Análisis del Código de Comercio y leyes conexas*, octubre.
- Borda, Dionisio y Julio Ramírez. (2006), *Bolivia: Situación y perspectivas de las MPYMEs y su contribución a la economía*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fernández, Marco Antonio (2010), *Políticas públicas para la creación y fortalecimiento de emprendimientos dinámicos*, Maestrías para el Desarrollo, La Paz-Bolivia.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2011), *Encuesta a las Micro y Pequeñas Empresas 2008*, La Paz-Bolivia.
- (2010) *Encuesta Trimestral a las MYPE*, La Paz-Bolivia.
- (2009) *Encuesta Trimestral de Empleo*, La Paz-Bolivia.
- (2007) *Encuesta Continua a Hogares*, La Paz-Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y Proyecto Piloto de Productividad y Desarrollo- CNI (Cámara Nacional de Industrias) (2010), seminario internacional “Políticas para las MYPE de desarrollo productivo”, documento resumen, noviembre.
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2007), *Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno*, La Paz-Bolivia.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2010), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, para el Vivir Bien*, documento borrador, agosto.
- (2006), *Plan Nacional de Desarrollo*, La Paz-Bolivia.
- Nisttahusz, Sandra (2002), *Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, Unidad de Productividad y Competitividad, La Paz-Bolivia.
- Programa de Innovación en Complejos Productivos (2008), *Estrategia de Desarrollo Industrial*, Unidad de Productividad y Competitividad, La Paz-Bolivia.

Sakho, Yaye Seynabou *et l'.* (2007), *Políticas para incrementar la formalidad y productividad de las empresas*, Banco Mundial.

Solares, Ana María (2008), *Las MIPYME en las exportaciones bolivianas*, Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), Santa Cruz-Bolivia.

Unidad de Productividad y Competitividad (2008), *Estrategia de Vinculación de la Micro y Pequeña Empresa (MyPE) con los Consejos Departamentales de Competitividad (CDC)*, La Paz-Bolivia.

## Capítulo II

ANPEI (Asociación Nacional de Investigación y Desarrollo de Empresas Innovadoras) (2010), *Guia prático de apoio à inovação: onde e como conseguir apoio para promover a inovação em sua empresa*. Disponible en: [http://proinova.anpei.org.br/downloads/Guia\\_Inovacao\\_Empresas.pdf](http://proinova.anpei.org.br/downloads/Guia_Inovacao_Empresas.pdf). Acceso 22 de mayo de 2011.

ANPROTEC (Asociación Nacional de Entidades Promotoras de Emprendimientos Innovadores) (2008), *Portfólio de parques tecnológicos no Brasil*. Disponible en: [http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/portfolio\\_completo\\_resol\\_media\\_pdf\\_28.pdf](http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/portfolio_completo_resol_media_pdf_28.pdf). Acceso 5 marzo de 2011.

BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) (2011a). *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil*. Disponible en: <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/documentos/docnorte>. Acceso 15 diciembre de 2010.

——— (2011b). *Apoio às micro, pequenas e médias empresas*. Disponible en: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Navegacao\\_Suplementar/Perfil/Micro\\_Pequena\\_e\\_Media\\_Empresa\\_e\\_Pessoa\\_Fisica/cartilha\\_MPME.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Perfil/Micro_Pequena_e_Media_Empresa_e_Pessoa_Fisica/cartilha_MPME.pdf). Acceso 20 junio de 2011.

——— (2011c), “Desenvolvimento econômico e social do país é tema de evento sobre políticas para APLs no banco”. *Informativo Semanal*, nº 1244 ano 26, 25 fev. 2011.

——— (2009), *Política de desenvolvimento produtivo: estímulos ao investimento, inovação, exportações e MYPEs*. Disponible en: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/BNDES\\_PDP.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/BNDES_PDP.pdf). Acceso el 3 de junio de 2011.

Campos, Renato Ramos, Fabio Stallivieri, Marco Antônio Vargas y Marcelo Matos (org.) (2010), *Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil*. Rio de Janeiro: E-Papers.

- Cassiolato, José Eduardo, Helena M.M. Lastres y Maria Lucia Maciel (eds.) (2003), *Systems of innovation and development: evidence from Brazil*. Cheltenham: Edward Elgar.
- CEPAL/ PNUD/OIT (2008), *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente. Brasília*. Disponible en: <http://www.pnud.org.br/publicacoes/emprego/PagIniciais.pdf>. Acceso 17 junio de 2011.
- Chesnais, François y Catherine Sauviat (2003), “The financing of innovation-related investment in the contemporary global finance-dominated accumulation regime”. En: Cassiolato, J. E.; Lastres, H. M. M.; Maciel, M. L. (eds.), *Systems of Innovation and Development: Evidence from Brazil*, Edward Elgar.
- CNI (Confederación Nacional de la Industria) (2009), *Cartão BNDES: como as micro, pequenas e médias empresas podem se beneficiar*. 2. ed. Brasília. Disponible en: [http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1254488021.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1254488021.pdf). Acceso 10 junio 2011.
- Costa, Fernando Nogueira da (2010), *Microcrédito no Brasil*, texto para discusión, IE/UNICAMP, n. 175, abr.
- FIESP (Federación de Industrias del Estado de São Paulo) (2009), “Manual dos instrumentos da política de desenvolvimento produtivo – PDP”, *Cadernos Política Industrial*, n°2.
- Fórum MYPE/MDIC (2010a). *Cartilha informativa de produtos e serviços bancários para microempresas e empresas de pequeno porte*. Disponible en: [http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1292007365.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1292007365.pdf). Acceso 19 mayo 2011.
- MYPE\_\_ (2010 b). *Agenda estratégica das micro e pequenas empresas 2011-2020: desafios e propostas para o desenvolvimento*. Disponible en: [http://issuu.com/planomidia/docs/agenda\\_estrat\\_tiga\\_\\_3\\_](http://issuu.com/planomidia/docs/agenda_estrat_tiga__3_). Acceso 19 junio 2011.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2009), *Pesquisa de inovação tecnológica - PINTEC – 2008*, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_ (2003), *Pesquisa da economia informal urbana – ECINF*. Rio de Janeiro.
- Lemos, Cristina, Sarita Albagli y Marina Szapiro (2006), “Políticas de promoção de arranjos produtivos locais no Brasil: evolução recente e desafios atuais”, en: Lastres, Helena M. M. y José Eduardo Cassiolato (ed.). *Estratégias para o desenvolvimento - um enfoque sobre arranjos produtivos locais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste*, Rio de Janeiro: E-Papers.

- Lemos, Cristina (2009), *APL como estratégia de desenvolvimento e a atuação do BNDES*. Disponible en: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/apoio\\_apl1.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/apoio_apl1.pdf). Acceso 17 mayo 2011.
- MCT (Ministerio de Ciencia y Tecnología) (2010), *Plano de ação em ciência, tecnologia e inovação 2007 - 2010: principais resultados e avanços*. Disponible en: [http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte-PACATI\\_110207.pdf](http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte-PACATI_110207.pdf). Acceso 19 marzo 2011.
- MDIC (Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior) (2011), *Sem título*. Memória de Reunião. Brasília, 28 de março de 2011. Disponible en: [http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1302032661.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1302032661.pdf), acceso 14 junio 2011.
- Morais, José Mauro de (2006), *Empresas de pequeno porte e as condições de acesso ao crédito: falhas de mercado, inadequações legais e condicionantes macroeconômicos*, texto para discusión n° 1189, Brasília: IPEA.
- Narreto, Nilton, Marisa dos Reis Botelho y Maurício Mendonça (2004), “A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais”, *Planejamento e políticas públicas*, n. 27, jun./dez.
- Raupp, Fabiano Maury e Ilse Maria Beuren (2009), “Programas oferecidos pelas incubadoras brasileiras às empresas incubadas”, *Revista de Administração e Inovação*, v. 6, n. 1, p. 83-107. São Paulo.
- Resende, Sergio Machado (2010). *Balanço sintético do PACTI e metas para 2022*. Brasília, 15 de dezembro.
- SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas) (2010), *As micro e pequenas empresas na exportação brasileira: Brasil, 1998-2009*, disponible en: [http://www.SEBRAE.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/MYPE\\_BR\\_SEM\\_ANEXOS.pdf](http://www.SEBRAE.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/MYPE_BR_SEM_ANEXOS.pdf), acceso 13 mayo 2011.
- SEBRAE\_\_ (2009), *Ponto de vista dos pequenos negócios: sondagem trimestral nas micro e pequenas empresas*, ano 1, n° 2, Julho.
- SEBRAE\_\_ (2008), *Fundo de aval às micro e pequenas empresas – FAMYPE*, Fórum MYPE/MDIC, Reunião do Comitê Temático, Investimento e Financiamento, Brasília. Disponible en: [09/outubro/2008http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1223664017.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1223664017.pdf), acceso 7 junio 2011.
- SEBRAE\_\_ (2007), *Fatores condicionantes e taxas de sobrevivência e mortalidade das micro e pequenas empresas no Brasil: 2003–2005*, disponible en: [http://www.biblioteca.SEBRAE.com.br/bds/bds.nsf/8F5BDE79736CB99483257447006CBAD3/\\$File/NT00037936.pdf](http://www.biblioteca.SEBRAE.com.br/bds/bds.nsf/8F5BDE79736CB99483257447006CBAD3/$File/NT00037936.pdf), acceso 28 junio 2011.

- SEBRAE\_\_ (2005), *Boletim estatístico de micro e pequenas empresas*, Observatório SEBRAE, 1º Semestre 2005.
- SEBRAE\_\_ (2003), *Termo de referência para atuação do sistema SEBRAE em arranjos produtivos locais*, Brasília. Disponible en: [http://www.biblioteca.SEBRAE.com.br/bte/bte.nsf/50533C7F21014E5F03256FB7005C40BB/\\$File/NT000A4AF2.pdf](http://www.biblioteca.SEBRAE.com.br/bte/bte.nsf/50533C7F21014E5F03256FB7005C40BB/$File/NT000A4AF2.pdf), acceso 10 agosto 2006.
- SEBRAE\_\_ (1999), *O papel das micro, pequenas e médias empresa no processo de globalização da economia mundial*, Brasília.
- Silvério, José Antônio (2008), *Programa nacional de apoio às incubadoras de empresas e parques tecnológicos – PNI*, Ministério da Ciência e Tecnologia, disponible en: [http://www.al.rs.gov.br/Download/ComEspParqTecnologicos/SILVERIO\\_2008.pdf](http://www.al.rs.gov.br/Download/ComEspParqTecnologicos/SILVERIO_2008.pdf), acceso 3 junio 2011.
- Soares, Marden Marques y Abelardo Duarte de Melo Sobrinho (2007), *Microfinanças: o papel do Banco Central e a importância do cooperativismo de crédito*, Banco Central do Brasil.
- Teixeira, Francisco (2010), “Políticas de articulação productiva e suas vinculações com a política de desenvolvimento productivo no Brasil”, en Ferraro, Carlo (org.), *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*, .documento de proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

### Capítulo III

- ASOBANCARIA (Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia) (Noviembre 2010), “Inclusión financiera en nuestro país: avances y perspectivas”, *Semana Económica*.
- Arraíz, Irani, Marcela Meléndez y Rodolfo Stucchi (Febrero 2011), *The Effect of Partial Credit Guarantees on Firm Performance: the Case of the Colombian National Guarantee Fund*. [www.econestudio.com/anexo/noticia/878\\_FNG\\_FEB2011.pdf](http://www.econestudio.com/anexo/noticia/878_FNG_FEB2011.pdf).
- Cárdenas, Jorge Hernán *et ál.*, (2010), “Marco institucional de la competitividad en Colombia”, en *Competitividad e instituciones en Colombia*, Universidad del Rosario, Consejo Privado de Competitividad y CAF, Editorial Universidad del Rosario.
- Consejo Privado de Competitividad (2011), *Informe Nacional de Competitividad 2010, Ruta a la Prosperidad Colectiva 2011*.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2006), “Camino a la transformación productiva en América Latina”. *Reporte de Economía y Desarrollo*.

Cuéllar, María Mercedes (Marzo 2011), “Instrumentos financieros para la transformación productiva de las pymes”, Seminario Anif, Banco Mundial y Bolsa de Valores de Colombia.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (Diciembre 2010), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos*.

— (2009), “Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación”, *Documento CONPES 3582*.

— (2008a), *Evaluación de impacto del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, FOMIPYME*. Evaluación desarrollada por Econometría S.A.

— (2008b), “Política Nacional de Competitividad y Productividad”, *Documento CONPES 3527*.

— (2007), “Política Nacional para la Transformación Productividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: un esfuerzo público-privado”. *Documento CONPES 3484*.

— (2006), “La Banca de las Oportunidades: Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social”, *Documento CONPES 3424*.

— (2004), “Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad: metodología”, *Documento CONPES 3297*.

— (1993), “Acciones para la Modernización Industrial”, *Documento CONPES 2652*.

CONPES.

CONPES.

CONPESFOMIPYME.

CONPESCONPES Durán, J.C. (2007), “Nuevo producto de leasing del FNG y su potencial en Colombia”. En *Banca para pymes. Motor de crecimiento*. Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria) y Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi).

FNG (Fondo Nacional de Garantías) (2009), “Plan Estratégico 2007-2010”. Gerencia de Planeación y Riesgo.

Hausmann R., Rodrik D, y Velasco A. (2005), *Growth Diagnostics*, Cambridge, Massachusetts: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

- Langebaek, Andrés (2006), *Nuevas herramientas para la competitividad: análisis de los Convenios de Competitividad Exportadora*. Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Lora, Eduardo (editor) (1991), *Apertura y modernización. Las reformas de los 90. Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo*.
- Meléndez, M. y Perry G. (2009), “La política industrial en Colombia”. En F. Jaramillo (editor) *Desafíos del crecimiento en Colombia: ¿Políticas deficientes o insuficientes?* Fedesarrollo- BID.
- Milesi, Darío *et ál.*, (agosto 2007), “Desarrollo de ventajas competitivas: pymes exportadoras exitosas en Argentina, Chile y Colombia”. *Revista de la CEPAL* 92.
- Montes, C. (octubre 2010), “Política Nacional para el Emprendimiento: Avances y retos de un Plan para la Transformación Productiva”.
- Perfetti, Juan José (2010), “Institucionalidad de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia”, en *Competitividad e instituciones en Colombia*, Universidad del Rosario, Consejo Privado de Competitividad y CAF. Editorial Universidad del Rosario.
- Revista *Dinero* (26 de noviembre de 2010), “Los fondos de capital privado: revolución en gestación”.
- Rojas, Santiago (Marzo, 2011), “Instrumentos financieros para la transformación productiva e internacionalización de las pymes”. Seminario Anif, Banco Mundial y Bolsa de Valores de Colombia.
- Sánchez, Fabio y Oriana Álvarez (2011), *Un diagnóstico de la informalidad laboral y los costos laborales en Colombia y una propuesta de política para incentivar la formalización laboral*, Universidad de los Andes, Facultad de Economía-CEDE.
- Volpe, Martinicus y Caraballo J. (2007), “La promoción de exportaciones en Colombia: ¿Cuáles son sus efectos sobre su efecto exportador de las firmas?” En F. Jaramillo (editor), *Desafíos del crecimiento en Colombia: ¿Políticas deficientes o insuficientes?* Fedesarrollo- BID.
- Zuleta J., Luis Alberto (1999), “El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente”, serie *Financiamiento del Desarrollo* N°75, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[www.BANCOLDEX.com](http://www.BANCOLDEX.com)[www.fng.gov.co](http://www.fng.gov.co).

[www.bancadelasoportunidades.gov.co](http://www.bancadelasoportunidades.gov.co).

www.fondoemprender.com.

www.PROEXPORT.com.co.

www.COLCIENCIAS.gov.co.

## Capítulo IV

Abreu, María Victoria (2007). *Análisis de la competitividad interna de la República Dominicana*.

Andón, Álvaro (2010), PROMIPYME República Dominicana. Base para la construcción de la Agenda Regional para la articulación de las políticas y programa para las mpyymes de Centroamérica y de República Dominicana. Primera sesión Cenpromipe, 17-19 de Febrero 2010. San Salvador, El Salvador. Presentación.

Banco ADOPEM (2010), Memoria Anual 2009, Editora Corripio, C POR A.

Banco Mundial (2010), Doing Business. En <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/dominican-republic>.

——(2005a), *Investment Climate Survey*.

——(2005b), República Dominicana, Evaluación de la Competitividad Comercial y Laboral. *Informe N° 30542 DO*.

CEI-RD (2010). Informe de las Exportaciones de la República Dominicana Enero/Marzo 2009-2010.

CEPAL (Comisión Económica para América latina y el Caribe) (2010), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, (LC/G.2483-P), Santiago de Chile, diciembre, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E/S.11.II.G.1.

Esser, Klaus y otros (1994), *Competitividad sistémica*, Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín.

Ferraro, Carlo y Giovanni Stumpo (2010), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, CEPAL, (LC/G.2421-P), Santiago.

Guaipatín, Carlos (2003), *Observatorio Mipyme: compilación estadística para 12 países de la región*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Washington D.C..

- Guzmán, Rolando y Marina Ortiz (2007), *Tamaño, eficiencia y uso de la capacidad instalada en las pequeñas & medianas empresas de la República Dominicana*. Grupo de consultoría Pareto, Fondo Micro, Santo Domingo.
- Lebendiker, Marcelo, Emilio Zevallos y Eduardo Alonso (2010), *Diagnóstico sobre la situación del emprendedurismo en Centroamérica*. BCIE-KfW, San José.
- Ley N° 488-08, República Dominicana (2008), que establece un régimen regulatorio para el desarrollo y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), publicada en *Gaceta Oficial* N° 10502, del 30 de diciembre de 2008.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Anteproyecto de ley, Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2010-2030.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, documento base de la propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030: un viaje de transformación a un país mejor.
- Obando, Juan Carlos, Liliana Rojas y Emilio Zevallos (2008), *Características de las microempresas y sus necesidades de capacitación en Centroamérica y República Dominicana*. OLACD, FOIL, OIT, AECID, San José.
- OECD (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo) (1997), *Globalization and Small and Medium Enterprises*. Vol. 5, N° 1 y 2. Paris.
- ONFED (Oficina Nacional para los Fondos Europeos de Desarrollo) (2008), *Plan estratégico de las pymes de la República Dominicana*. Editora Serrallés.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2010), *Panorama laboral de América Latina*.
- Ortiz, Marina (2001), *Pequeñas y medianas empresas en la República Dominicana*. Fondo Micro-PASP, Santo Domingo.
- PROEMPRESA (2008 Plan Estratégico de las Pymes de la República Dominicana, 2008-2013. “Visión positiva + cultura de valores con resultados sostenibles”. ALEPH (Agencia Latinoamericana de Expertos en Planificación H.). Onfed, Editora Serrallés S.A. Santo Domingo.
- PROMIPYME (2010), Reglamento de aplicación de la ley 488-08, Reglamento Fondo de Desarrollo Empresarial, octubre.
- (2010a), borrador del reglamento de aplicación de la ley 488-08, Reglamento del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fomipyme), octubre.

- (2010b), borrador del reglamento de aplicación de la ley 488-08, Reglamento orgánico y de relaciones interinstitucionales, octubre.
- (2007), Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Memorias 2004-2006, Unteam, Santo Domingo, enero.
- Senderowitsch, Roby e Yvonne M. Tsikata (editores.) (2010), “República Dominicana. De la crisis financiera internacional al crecimiento para todos”, *Notas de política*, Banco Mundial, República Dominicana.
- Solís, Alejandro y Pablo Angelelli (2002), Políticas de apoyo a la pequeña empresa en 13 países de América Latina, informe de trabajo, BID-División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Washington D.C., diciembre.
- World Economic Forum (2009), The Global Competitiveness Report 2009-2010.
- Zevallos, Emilio (2007), Restricciones del entorno a la competitividad empresarial en América Latina, Fundes, San José.
- Zevallos, Emilio (2001), Empresa media, nueva clasificación. En COMERCIO EXTERIOR, Bancomext, México, Diciembre.

### **Anexo: Lista de reuniones en República Dominicana**

- Asociación de Empresas Industriales de Herrera, miembro de la Federación de Asociaciones Industriales (FAI).  
Ignacio Méndez, presidente.
- Banco de Ahorro y Crédito ADEMI.  
Guillermo Rondón, vicepresidente de Negocios.
- Banco ADOPEM.  
Eva Carbajal de Toribio, vicepresidenta de Negocios.
- Centro de Exportaciones e Inversiones de la República Dominicana (CEI-RD).  
Arelis Ángeles Vargas, subdirectora técnica.  
Milagros Mejía, directora Desarrollo de Oferta Exportable.
- Confederación Dominicana de la Pequeña y Mediana Empresa (CODOPYME).  
Francisco Capellán, presidente.  
Eduardo Martínez, tesorero.
- Consejo Nacional de Competitividad (CNC).  
Laura del Castillo Saviñón, subdirectora técnica.  
Sandra Lara, coordinadora de la cooperación internacional y apoyo al área de las mypymes.

Consejo Nacional de Promoción y apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME) (Aimée Medina- asistente).

Rafael De Jesús, subdirector técnico.

Katty Marrero Santana, encargada de la oficina de Programación Institucional.

Fondo para el Financiamiento de la Microempresa (Fondomicro).

Marina Ortiz, directora ejecutiva.

Ministerio de Industria y Comercio.

Julio César Díaz, viceministro.

Red Dominicana de Microfinanzas, REDOMIF.

Claudio Adams, director ejecutivo.

## Capítulo V

Albuquerque, F. (2004). “Desarrollo económico local y Descentralización en América Latina”. CEPAL.

Albuquerque, F (2009). “Competitividad empresarial y desarrollo territorial”. Curso de Formación en Desarrollo Económico Territorial. Brasilia, 16-18 de junio de 2009.

Albuquerque, F; Costamagna, P; Ferraro, C (2008). Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio. Universidad de San Martín. Serie Desarrollo y Territorio. UNSAM Edita.

Barreiro, F (2008). “Impulso a la Competitividad Territorial y al Desarrollo Económico Local: los desafíos para los Grupos de Trabajo Departamentales de PDL-ART. Documento Introductorio para Taller.” Taller de Reflexión y Debate. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay.

BID-FOMIN. Nota técnica del FOMIN. Noviembre 2009.

Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay

(CNCS) Encuesta de Actividad de Comercio y Servicios 2010, FEBRERO 2011.

CNCS – Informe Anual correspondiente al año 2009.

CND – DIPRODE (2010). Estudio sobre la evolución de la microempresa en Uruguay. Planet Finance.

DINAPYME (2009). Encuesta Nacional de MIPYME industriales y de servicios.

DIPRODE – OPP (2006). Guía de Programas, Proyectos e Iniciativas. Desarrollo Productivo y Apoyo a la Competitividad.

ENDEAVOR (2010). Ecosistema Emprendedor.

Ferraro, Carlo; Stumpo, Giovanni (comp.) (2010). Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. CEPAL.

Grupo de Desarrollo Local Uruguay (2009). Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover un debate político.

Instituto de Economía – FCEA – Tendencias y perspectivas de la economía uruguaya. Diciembre 2005.

Instituto de Economía – FCEA – Tendencias y perspectivas de la economía uruguaya. Noviembre 2010.

Instituto Nacional de Estadística (INE), Anuario Estadístico y Uruguay en Cifras, 2009.

Kantis, Hugo (2007). Relevamiento de la oferta de servicios complementarios a microfinanzas para el desarrollo de las mypes en Uruguay. Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo.

PACPYMES – Uruguay Fomenta (2010). Guía para pequeñas y medianas empresas.

Revista SIGA. Setiembre 2010. Montevideo, Uruguay.

Scarone, Carlos (2009). La informalidad en las MIPYME de Uruguay.

Schumacher, E (1973). *Small is Beautiful: a Study of Economics as if People Mattered*.

## Capítulo VI

Álvarez, Víctor (2009), *Venezuela ¿Hacia dónde va el modelo productivo?* [en línea] <http://centrointernacionalmiranda.gob.ve/personal/docs/6356gpctg.pdf>.

BCV (Banco Central de Venezuela) [en línea] <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>.

CONINDUSTRIA (Confederación Venezolana de Industriales), (2001), *Análisis comparativo de las leyes para el fomento de las pymes en Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela*, Caracas.

El Troudi, Haiman (2010), *La Política Económica Bolivariana (PEB) y los dilemas de la transición socialista en Venezuela*. Caracas [en línea] <http://centrointernacionalmiranda.gob.ve/personal/docs/6356gpctg.pdf>.

- INAPYMI (Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria) [en línea] <http://www.INAPYMI.gov.ve/INAPYMI.php>.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) [en línea] <http://www.ine.gov.ve/>.
- Fundes Venezuela (2008), Berbesí, L. La Pyme: la oportunidad de empleo. Mimeografiado.
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (2002), *Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria*, Nro. 37.583, 3 de diciembre de 2002, Caracas.
- \_\_\_\_\_(1999), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Extraordinaria N° 5.453, 24 de marzo de 2000, Caracas.
- Grau, García, Hernández y Mónaco (2010) [en línea] <http://www.ghm.com.ve>.
- Gutiérrez, Alejandro (1995), *La agricultura venezolana durante el período de ajustes*. Fundación Polar, Área Economía Agroalimentaria, Caracas.
- López, Odalis (2002), *Política de desarrollo productivo para las pequeñas y medianas empresas industriales: El caso venezolano durante 1999-2001*. Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- M. P.P de Planificación y Finanzas. M. P. P. de Energía y Minas.
- Ministerio de Ciencia Tecnología (2005), *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI) 2005-2030*, Caracas
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001), *Plan Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) 2001-2007*, Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología (2008) Apoyo tecnológico a micros, pequeñas y medianas empresas y cooperativas. Ciencia y Tecnología para el desarrollo del sector industrial, Caracas.
- Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas.
- North, Douglass (2007), *Para entender el proceso de cambio económico*. Grupo editorial Norma, Bogotá.
- Páez, T. (2004), Observatorio Pyme y nuevas tecnologías de la información y comunicación. Caracas.
- \_\_\_\_\_(1999), Observatorio Pyme. Estudio de la pequeña y mediana empresa en Venezuela. Caracas.

- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2008), *Decreto con rango, valor y fuerza de ley para la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social*, N° 6.215, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.999, 21 de agosto de 2008, Caracas.
- (2008), *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Supresión y Liquidación del Fondo de Crédito Industrial (FONCREI)*, N° 6.216, publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 2.254, 31 de julio, Caracas.
- (2007), *Proyecto Nacional Simón Bolívar: Primer Plan Socialista (PPS) del Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007– 2013*, Caracas.
- (2001), *Decreto Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria*, N° 1.547, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 09 de noviembre de 2001, Caracas.
- (1999), *Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley del Fondo de Crédito Industrial*, N° 413, Trascrito de la Gaceta Oficial N° 5.396, Extraordinario, 25 de octubre de 1999, Caracas.
- (1999), *Decreto con rango y fuerza de Ley que Regula el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa*, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinario, N° 5.372, 11 de agosto, Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela (2000), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*, Caracas.
- Valecillos Héctor (2001), “Reajuste estructural de la economía y desindustrialización en Venezuela”. *La Economía Contemporánea de Venezuela*. Banco Central de Venezuela, Colección Económico Financiera, Tomo I, pp. 101-140.
- Weisbrot, Mark y Luis Sandoval (2007) *La economía venezolana en tiempos de Chávez* [en línea], [http://www.cepr.net/documents/publications/venezuela\\_2007\\_07\\_spanish.pdf](http://www.cepr.net/documents/publications/venezuela_2007_07_spanish.pdf) Center for Economic and Policy Research.

## Capítulo VII

- Alide (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo) (2010), *Situación y perspectivas de la banca de desarrollo latinoamericana*, Programa de Estudios Económicos e Información, Lima.
- Angelelli, P. (2007), “Las agencias de apoyo a la mipyme y el Banco Interamericano de Desarrollo. Áreas de oportunidad para nuevas operaciones”, serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington.
- Belmar, C. y C. Maggi (2010), “Políticas e instituciones de fomento de las pymes en Chile”, en Ferraro, C. y G. Stumpo (Comp.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, ISBN: 978-92-1-323377-1, Capítulo IV, pp. 163-207.
- Brown, F. y L. Domínguez (2010), “Políticas e instituciones de apoyo a la pequeña y mediana empresa en México”, en Ferraro, C. y G. Stumpo (Comp.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, ISBN: 978-92-1-323377-1, Capítulo VII, pp. 299-341.
- Burneo, M. y W. Grijalva (2010), “Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en el Ecuador”, en Ferraro, C. y G. Stumpo (Comp.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, ISBN: 978-92-1-323377-1, Capítulo V, pp. 209-244.
- Cabal, M. (2010), “Políticas e instituciones de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas: La experiencia de El Salvador”, en Ferraro, C. y G. Stumpo (Comp.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, ISBN: 978-92-1-323377-1, Capítulo VI, pp. 245-296.
- Crocco, M. y F. Santos (2010), “El sistema de fomento a las micro y pequeñas empresas en Brasil”, en Ferraro, C. y G. Stumpo (Comp.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, ISBN: 978-92-1-323377-1, Capítulo III, pp. 97-157.
- 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*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dini, M. y G. Stumpo (2002), “Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile”, serie *Desarrollo Productivo*, CEPAL, Santiago de Chile.

- Echecopar, G., P. Angelelli, G. Galleguillos y M. Schorr M. (2006), “Capital semilla para el financiamiento de las nuevas empresas. Avances y lecciones aprendidas en América Latina”, Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington.
- Ferraro, C. y F. Gatto (2010), “Políticas de articulación productiva. Enfoques y resultados en América Latina”, en Ferraro (Comp.) *Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina*, documento de proyecto, FUNDES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Ferraro, C. y G. Stumpo (2010), “Las pymes en el laberinto de las políticas”, en *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, ISBN: 978-92-1-323377-1, capítulo I, pp. 17-43.
- Garrido, C. (2011), *Nuevas políticas e instrumentos para el financiamiento de las pymes en México durante la última década. Oportunidades y desafíos*, CEPAL.
- Held, G. (1999), “Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica”, serie *Financiamiento del Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Kantis, H. (editor) (2004), *Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*, ISBN: 1931003785, BID, Washington.
- Kulfas, M. (2009), “Las pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas”, serie documentos de proyectos, CEPAL, Buenos Aires.
- Morais, J. M. (2008), “Programas especiais de crédito para micro, pequenas e médias empresas: BNDES, Proger e Fundos Constitucionais de financiamento”, en De Negri, J. A. (comp.) *Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica*, Brasília.
- NAFINSA (Nacional Financiera S.A.), Informes anuales. [www.nafin.com](http://www.nafin.com).
- Pavón, L. (2010), “Financiamiento a las microempresas y las pymes en México (2000-2009)”, serie *Financiamiento del Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Pombo González, M., H. Molina Sánchez y J. Ramírez Sobrino (2008), “Marco de los sistemas/esquemas de garantía en Latinoamérica e Iberoamérica: conceptos y características”, en Red Iberoamericana de Garantía (REGAR), *Los sistemas de garantía de Iberoamérica: experiencias y desarrollos recientes*, Lima.
- Sztulwark, S. (2010), “Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en la Argentina”, en Ferraro, C. y G. Stumpo (comp.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, ISBN: 978-92-1-323377-1, capítulo II, pp. 45-94.

- Titelman, D. (2003), “La banca de desarrollo y el financiamiento productivo”, serie *Financiamiento del Desarrollo*, CEAPL, Santiago de Chile.
- Valenzuela, R. (2009), “El financiamiento a las pymes en México, 2000-2007: el papel de la banca de desarrollo”, serie *Financiamiento del Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Wade, Robert (1990), *El mercado dirigido*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zuleta, L.A. (2011), *Política pública e instrumentos de financiamiento a las pymes en Colombia*, CEPAL.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)