

Documento de Trabajo

**PANORAMA DE LAS MICRO,
PEQUEÑAS Y MEDIANAS
EMPRESAS (MiPyMEs) EN VARIOS
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

Emilio Zevallos

San José, enero 2002

PANORAMA DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MiPyMEs) EN VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Emilio Zevallos V.*
Enero 2002

Resumen**

El objetivo de este documento es el de presentar una visión panorámica de las características y situación de las empresas de menor tamaño en 10 países de América Latina, a la vez que –a nivel agregado– proponer algunas áreas de la problemática MiPyME en las que debería existir mayor y mejor participación por parte de quienes toman decisiones de política en la región.

Inicialmente se recogen las diferentes definiciones que se manejan en este grupo de países, y sobre esa base se establece cuantas empresas (de fuente oficial) existen en ellos, para luego establecer su distribución sectorial y regional. Posteriormente, se analizan algunas de las condiciones del entorno que intervienen en la conducta empresarial. Por un lado, se observa el desarrollo institucional de la región y su impacto en la conducta empresarial, y por el otro se clasifica la problemática declarada por los propios empresarios en tres países, y en seis áreas consideradas representativas (finanzas, tecnología e información, mercadeo y comercio exterior, estructura regulatoria y competencia, organización y cooperación, recursos humanos).

Posteriormente, se describe la respuesta, básicamente pública, a la problemática de las MiPyMEs en términos de: (i) algunas características recurrentes en la estructura de apoyo, (ii) las acciones (programas) de apoyo existentes para cada una de las seis áreas antes señaladas. No se hace un balance o análisis de la eficiencia de los programas o de su consistencia con el resto de las acciones de apoyo. Simplemente se ilustra sobre la oferta disponible.

Finalmente, y sobre los elementos señalados tanto del lado de la oferta como de la demanda, se llevan a cabo algunas reflexiones respecto del trabajo de quienes toman decisiones públicas en el ámbito de las MiPyMEs, así como de la relevancia de la participación de las organizaciones intermedias, quienes han desarrollado un importante bagaje de experiencia en la región.

* Economista egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en FLACSO (México) y en Economía por el ITAM (México), con estudios de post-grado en instituciones políticas norteamericanas en Estados Unidos (UCSD). Actualmente es consultor senior del Programa Mejora de las Condiciones de Entorno Empresarial en FUNDES Internacional. Anteriormente se desempeñó como gerente de la misma área en FUNDES México y como docente en el Tecnológico de Monterrey (México).

** Agradezco los comentarios de Albert Berry al presente documento, así como a todas las Unidades de Entorno de FUNDES en 10 países por su amplia colaboración para el desarrollo de este trabajo. Este es parte de un proyecto de FUNDES sobre indicadores de la PyME para América Latina.

INTRODUCCION

Las condiciones que generaron el interés por las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) en América Latina desde hace más de una década, no han cambiado significativamente. En muchos casos se han agudizado por la presencia de nuevas consideraciones en el escenario económico internacional (desarrollo de nuevas tecnologías, el proceso de internacionalización, etc.). Adicionalmente, las recurrentes crisis económicas en varios países de la región han afectado de manera diferencial el desempeño de estos estratos empresariales. Lo anterior ha servido tanto para resaltar la importancia de las MiPyMEs como generadoras de empleo (aunque precario) y detonadoras del entorno local, como por su potencialidad de convertirse en un importante complemento del trabajo de la gran empresa.

Pero más allá de estas consideraciones, la original vocación local de las MiPyMEs, las exitosas experiencias de los sistemas de producción basados en ellas -tanto en su relación con grandes empresas como entre ellas mismas a nivel local- muestran lo que se puede lograr con ellas en términos de crecimiento económico y redistribución de ingreso. Las experiencias en Italia (Emilia Romana), Alemania (Baden-Württemberg), Estados Unidos (Silicon Valley), tienen como común denominador la presencia de densas redes de MiPyMEs capaces de generar de manera colectiva productos competitivos.

De otro lado, si consideramos que del producto bruto mundial, aproximadamente solo el 20% se comercializa internacionalmente¹, podemos tener una clara visión de la importancia de la actividad local de las micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo de los países de la región.

En este sentido, una de las tareas primordiales de las instituciones públicas y privadas de la región es el aprovechar ese potencial de la MiPyME en el ámbito local, considerando que aproximadamente el 80% de las decisiones económicas de los países tienen una perspectiva interna.

El objetivo de este documento es el de presentar una visión panorámica de la situación de las MiPyMEs en varios países de América Latina (pertenecientes a la red FUNDES)², a la vez que -a nivel agregado- proponer algunas áreas en las que las organizaciones públicas, privadas e intermedias de la región deberían participar de manera más activa. Para ello se busca identificar algunos “espacios vacíos” entre demanda y oferta orientada hacia la MiPyME, o en nichos inadecuadamente atendidos para este grupo de empresas - considerado como muy dinámico y con el mayor potencial de desarrollo productivo (en relación a su tamaño).

¹ Albuquerque, Francisco; La Importancia de la Producción Local y de la Pequeña Empresa para el Desarrollo de América Latina, en **REVISTA DE LA CEPAL** 63, diciembre 1997, pág. 147-160.

² Los países que pertenecen a la Red FUNDES son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela.

LAS CONDICIONES INICIALES MIPYME: ¿CÓMO SE DEFINEN?, ¿CUANTAS SON?, ¿DÓNDE ESTÁN?

Una primera aproximación a la problemática MiPyME en América Latina nos llevó a preguntarnos por su definición, cuantificación y distribución (sea regional o sectorialmente), como el paso inicial para el diseño de estrategias adecuadas de desarrollo empresarial.

Ante esta necesidad de información sobre las empresas de menor tamaño, la primera pregunta que surgió fue; ¿para que definir los estratos empresariales? Al respecto, existen al menos dos posibles respuestas: (i) para fines puramente estadísticos, (ii) para consideraciones de política. Cualesquiera sean las razones, la presencia de una definición ayuda consistentemente primero, a conocer su magnitud (y de esa forma su impacto en la actividad productiva), y posteriormente, permite desarrollar acciones de fomento mejor enfocadas.

Las respuestas obtenidas tanto de nuestra investigación documental como de la indagación en la Red FUNDES, nos dan una primera aproximación del grado de heterogeneidad de la situación de la MiPyME en América Latina. Podemos afirmar que en estos países, existen varios criterios para definir a las empresas: empleo, ventas, activos, etc. En varios países existe más de un criterio (y por tanto, más de una definición). Sin embargo, las definiciones más frecuentes se establecen por empleo (8 países), ventas / ingresos (6 países), activos (4 países), etc.

Adicionalmente, algunos países establecen diferencias en la definición dependiendo de si la unidad económica es manufacturera, comercial o de servicios. Inclusive, hay países en los que existen diferentes definiciones de acuerdo a la institución que la establezca, y por tanto, cada institución aplica su propia definición para el establecimiento de sus políticas de fomento. El cuadro 1 muestra algunas de las definiciones de los países. Sin embargo, **la respuesta general es que en estos países, la definición más comúnmente utilizada es la de empleo.**

CUADRO 1: DEFINICIONES

	Criterios	Micro	Pequeña	Mediana	Gran
Argentina ¹	Ventas	Hasta 0.5	Hasta 3	Hasta 24	Más de 24
Bolivia ²	Empleo	Hasta 10	Hasta 19	Hasta 49	Más de 49
Chile ³	Ventas	Hasta 2,400	Hasta 25,000	Hasta 100,000	Más de 100,000
Colombia ⁴	Empleo	Hasta 10	Hasta 50	Hasta 200	Más de 200
Costa Rica ⁵	Empleo	Hasta 10	Hasta 30	Hasta 100	Más de 100
El Salvador ⁶	Empleo	Hasta 4	Hasta 49	Hasta 99	Más de 99
Guatemala ⁷	Empleo	Hasta 10	Hasta 25	Hasta 60	Más de 60
México ⁸	Empleo	Hasta 30	Hasta 100	Hasta 500	Más de 500
Panamá ⁹	Ingresos	Hasta 150,000	Hasta un millón	Hasta 2.5 millones	Más de 2.5 millones
Venezuela ¹⁰	empleo	Hasta 10	Hasta 50	Hasta 100	Más de 100

- 1 En millones de pesos. Definición para manufactura, además hay otras para comercio y servicios, también en ventas anuales
 - 2 Existen varios criterios, empleo, ventas y activos. Sin embargo la definición oficial es por empleo.
 - 3 En unidades de fomento (UF). Una UF es aproximadamente US\$24. También existe otra definición por empleo.
 - 4 Existen dos definiciones, empleo y activos.
 - 5 Existen otras definiciones por inversión y ventas anuales.
 - 6 La definiciones oficiales son por empleos y activos (CONAMYPE).
 - 7 Definición del Instituto Nacional de Estadística, hay otras dos mas, la de la Cámara de Comercio y la de Promicro (todas ellas por empleo)
 - 8 Definición para la manufactura. Además hay otras para comercio y servicios, también por empleo
 - 9 En balboas o dólares (paridad uno a uno).
 - 10 Definición únicamente manufacturera. No hay definiciones para comercio o servicios.
- ELABORACIÓN: Equipos Entorno FUNDES países, con información de la SEPYME (Argentina), Viceministerio de Microempresa, Ministerio de Trabajo (Bolivia); CASEN y CORFO (Chile), Ley MiPyME, julio 2000 (Colombia), Ministerio de Economía (Costa Rica), Dirección General de Estadística y Censos (El Salvador), Instituto Nacional de Estadística, Cámara de Comercio y Promicro (Guatemala), Consejo Nacional para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (México), Ley 33 y Ley 8 del año 2000 (Panamá), Oficina Nacional de Estadística e Información (Venezuela).

Una vez conocida la definición más frecuente para los estratos empresariales, lo que sigue es el conteo. Sobre la base de las definiciones anteriores se hizo el conteo de las empresas en estos países de fuente oficial (Censos Económicos, cuando estos estaban disponibles, o conteos públicos o privados considerados significativos).

Cabe señalar que la mayor parte de esta información es de la segunda mitad de los noventa (salvo para Colombia y Argentina); en algunos casos la información corresponde solo a la manufactura, en otros casos se consideran muestras de alguna forma representativas, algunos países solo señalan información de empresas con algún tipo de registro, etc., con lo que es claro que existe una considerable subestimación del número de unidades económicas. Sin embargo, este es un primer punto de referencia de la realidad de las empresas en la región.

CUADRO 2: NÚMERO DE EMPRESAS

País	Año de la información	Micro	Pequeña	Mediana	Gran	TOTAL
Argentina ¹	1994	814,400	69,500	7,400	5,200	896,500
Bolivia ²	1995	500,000	1,007	326	234	501,567
Chile ³	1997	432,431	78,805	10,870	4,814	526,920
Colombia ⁴	1990	657,952	26,694		821	685,467
Costa Rica ⁵	2000	58,620	14,898		1,348	74,866
El Salvador ⁶	1998	464,000	12,398	502	316	477,216
Guatemala ⁷	1999	135,000	29,024	9,675	2,438	176,137
México ⁸	1998	2,676,327	85,223	24,461	7,307	2,793,318
Panamá ⁹	1998	34,235	5,601	1,149	1,239	42,224
Venezuela ¹⁰	2000	n.d.	8,701	2,613	776	12,090

n.d. No disponible

1 Son 903,995 incluyendo las denominadas empresas auxiliares. Datos del INDEC, Censo Nacional Económico.

2 Estimación del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA),.

3 Datos de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

4 Datos del DANE, Censo Económico. Sin embargo, otras fuentes señalan que para 1991 había casi un millón de empresas (Econometría Ltda.).

5 No hay desglose entre pequeña y mediana empresa. Datos de Castillo & Chaves, Obstáculos al Desarrollo de las PyMEs, FUNDES.

6 Solo industria, comercio y servicios. Datos del Ministerio de Economía y CONAMYPE, Encuesta económica anual y encuesta microempresarial.

7 Empresas industriales solo en la región metropolitana. Datos de Instituto Nacional de Estadística, Censo Industrial.

8 Solo manufactura, comercio y servicios, incluyendo otras unidades económicas, existen 3.1 millones. Datos del INEGI, Censos Económicos.

9 Datos del Directorio de Establecimientos, Contraloría de la República.

9 Solo empresas industriales. Datos del Instituto Nacional de Estadística (antes OCEI). No hay información oficial de microempresas o empresas comerciales y de servicios. Existe una estimación de del programa Bolívar de alrededor de 480 mil empresas en OBSERVATORIO PyME, Estudio de la pequeña y mediana empresa en Venezuela, CAF, Caracas, abril del 2001.

ELABORACIÓN: Fundes país, equipos Entorno, en base a las fuentes citadas.

Aunque no tiene demasiado sentido sumar estas cifras (por los problemas señalados líneas arriba), haciendo el ejercicio, existirían aproximadamente 6.2 millones de unidades económicas en estos países.

En estricto sentido, y utilizando las definiciones oficiales en cada país, las pequeñas y medianas empresas en estos nueve países, serían al menos de 400 mil (con las consideraciones y sesgos en la información mencionados anteriormente), excluyendo las llamadas microempresas de acumulación, o la parte de la empresa media³ (término acuñado en México para definir como un solo grupo a las PyMEs y la proporción de microempresas con opción de desarrollo) correspondiente a la microempresa. Si como hemos calculado para México, el 25% de las microempresas perteneciese a este último grupo, **sumándolas al estrato PyME, estaríamos hablando de un poco más de 1.6 millones de empresas en estos países de la región como grupo objetivo de las acciones de fomento a la mejora competitiva⁴.**

De la información disponible, cabe señalar que para este grupo de países, alrededor del 92% de todas las unidades económicas son definidas como microempresas, mientras que algo más del 7% de este grupo son PyMEs, y algo menos del 1% de ellas son definidas como grandes empresas.

Esta información contrasta con la “idea general” del peso de las PyMEs en la estructura empresarial. En ese sentido, la adopción de un concepto como el mencionado (empresa media), sería un avance en la planeación de una política de fomento productivo concertada entre el sector público y privado de la región.

De otro lado, la distribución geográfica y sectorial de las empresas nos permite conocer donde se encuentran las concentraciones empresariales y cual es su actividad económica preponderante. Los patrones de localización territorial están asociados -en principio- a su dotación de recursos, o a sus ventajas comparativas. Por ejemplo, las exportadoras buscan lugares con buena dotación de infraestructura física (transportes y comunicaciones); las de desarrollo de productos, cerca de instituciones educativas, etc.

³ Zevallos, Emilio. Empresa media: una nueva clasificación. En COMERCIO EXTERIOR, México, vol. 50, núm. 3, marzo 2000.

⁴ Considerando tres grupos de empresas: micro de subsistencia, empresa media y gran empresa; cada uno de ellos con características y necesidades diferentes

Nuestras investigaciones revelan una alta concentración empresarial en las capitales de los países, así como en las ciudades más importantes. Esto se debería a que la concentración de las actividades en grandes ciudades genera economías de aglomeración, las cuales permiten reducir costos de producción en muchas actividades económicas. En las aglomeraciones además se puede mejorar la relación costo-eficiencia en base a la concentración poblacional, la gran cantidad de distribuidores, la presencia de servicios financieros y comerciales, acceso a información de mercados externos y de tecnología, etc. En ese escenario, empresas de baja productividad (como las PyMEs) se benefician también de la concentración de tecnologías y mano de obra, además de proveedores y distribuidores. Esa es una de las razones de la concentración de PyMEs también en las grandes ciudades.

La evidencia de los procesos de desarrollo regional en América Latina muestra que las concentraciones poblacionales son resultado de las concentraciones de actividad económica, a su vez, consecuencia de la identificación de alguna ventaja comparativa, o de las economías de aglomeración. El cuadro 3 muestra la dramática concentración empresarial existente en algunos de los países seleccionados. Esta, más que casos particulares, reflejan el caso general de la concentración en la región.

**CUADRO 3: REGIONES (ESTADOS / DEPARTAMENTOS)
QUE CONCENTRAN EL 50% DE LAS EMPRESAS**

	Porcentaje	Cuantas regiones respecto al total
Argentina ¹	55.2%	3 de 20
Chile ²	48.5%	2 de 13
Colombia ³	49.0%	1 de 7
Costa Rica ⁴	74.8%	1 de 6
El Salvador ⁵	55.3%	2 de 14
México ⁶	48.1%	6 de 32
Panamá ⁷	52.4%	1 de 9
Venezuela ⁸	51.5%	2 de 9

1 Capital Federal + Gran Buenos Aires + Resto Buenos Aires.

2 Metropolitana y Bío Bío

3 Solo Bogotá (le siguen Valle con 15% y Antioquia con 14%)

4 Región central

5 San Salvador y Santa Ana (luego La Libertad con 11.4% y San Miguel con 10.6%)

6 D.F., Edo. De México, Veracruz, Jalisco, Puebla y Guanajuato

7 Solo Panamá (le sigue Chiriquí con 14.8%)

8 Zona de la Capital y Central (sigue la centro-occidental con 16.7%)

ELABORACIÓN: FUNDES, en base a la información recopilada por los equipos Entorno de los países de la red FUNDES.

Como se puede apreciar, en todos los casos la mayor concentración empresarial se da en la capital y en las regiones económicamente más importantes de los países.

Sectorialmente también podemos aproximar información relevante (sobre la base de la composición entre manufactura, comercio y servicios). Como se ve en el cuadro 4, los datos revelan también una alta concentración en el ramo comercial y de servicios para la mayor parte de los países con los que contamos información.

CUADRO 4: PARTICIPACIÓN SECTORIAL DE LAS EMPRESAS (en %)

	Manufactura	Comercio	Servicios
Argentina	13	52	36
Colombia¹	26	31	43
Chile²	11	41	16
Costa Rica³	19	33	48
El Salvador	11	62	27
Guatemala⁴	16	47	37
México	13	52	36
Panamá	8	55	36

NOTA: En algunos países puede no sumar 100 por considerar otros sectores no incluidos aquí.

1 Solo para PyME

2 En el rubro servicios solo se considera, servicios personales y restaurantes. No se consideran otros sectores

3 El rubro servicios incluye transportes y comunicaciones y es solo para PyME

4 Solo para PyME

ELABORACIÓN: FUNDES, en base a la información recopilada por los equipos Entorno, sobre información oficial o estudios del sector.

En promedio, podemos decir que **en estos países, la composición sectorial le otorga a la manufactura un 13%, al comercio un 53% y a los servicios un 34%**. Esta información nos sugiere que aunque la actividad generadora del mayor valor agregado –en promedio– es la manufacturera, la actividad comercial y de servicios es la más común en los países de la región. Una de las razones de tal composición son las condiciones del entorno, la normativa, y los propios requerimientos de habilidades y calificación en la rama manufacturera, mayores que en el caso del comercio y los servicios (vale la pena señalar que el grueso de los servicios en América Latina, son los llamados servicios personales, de poco valor agregado).

La información anterior comprende la base para la identificación del segmento objetivo MiPyME (o de empresa media), así como su distribución regional y sectorial. Esta información revela varios fenómenos relevantes para el análisis de las MiPyME en los países de la región;

- (i) **no hay un solo criterio para definir a la MiPyMEs, aunque el más común por el momento es el de empleo;**
- (ii) **el grupo objetivo de las políticas de fomento competitivo, es decir, las PyMEs, es de aproximadamente 400 mil empresas en estos países;**
- (iii) **si ampliáramos el concepto de fomento competitivo a lo que hemos denominado “empresa media”, estaríamos hablando de más de 1.6 millones de unidades económicas;**

- (iv) **la concentración regional obedece a los patrones de desarrollo urbano de los países, generalmente orientado hacia las grandes ciudades;**
- (v) **la concentración sectorial está claramente sesgada hacia el comercio y los servicios. Sobre este último punto, cabe señalar que en el caso de los servicios, éstos en su mayoría son de escaso valor agregado.**

LA SITUACIÓN DE LA MiPyME EN AMÉRICA LATINA, LAS CONDICIONES DEL ENTORNO

Las condiciones en que la MiPyME se desenvuelve en la región no le son particularmente favorables. Esto en buena parte tiene que ver con sus competencias endógenas (bajo grado de adopción tecnológica, la poca calificación de sus trabajadores y/o del propio empresario, fragilidad administrativa, baja productividad, etc.), pero también es cierto que ciertas condiciones del entorno (e institucionales) afectan a las MiPyMEs en mayor grado que a las grandes empresas.

Dentro de estas consideraciones se encuentran las condiciones estructurales prevalecientes en las economías de la región, y cuyo proceso de adaptación a las nuevas tendencias mundiales no es lo suficientemente acelerado para rediseñar sus estructuras de cara a los nuevos retos del mundo globalizado. Dentro de ellas se encuentran las instituciones, definidas como las reglas de juego en que los ciudadanos (y obviamente, las empresas), deben actuar.

El peso de las instituciones

Muchos procesos asociados a la estabilización económica por la que pasaron los países de América Latina desde mediados de los ochenta y hasta entrados los noventa, afectaron el desempeño de las empresas, particularmente las de menor tamaño. Parte de este proceso fue la apertura comercial, que generó un nuevo escenario para las empresas y su relación con el mercado, nacional y externo.

Este proceso de cambio generó expectativas entre la ciudadanía de América Latina en la medida que venía a reemplazar un modelo agotado. Sin embargo, la lentitud de los cambios, el poco impacto (favorable) visible en la sociedad, etc., hace que el modelo sea percibido con escepticismo por los ciudadanos, de forma que algunos logros iniciales pueden verse desdibujados por expectativas adversas (que en algunos casos pueden convertirse en profecías autocumplidas). Consecuencia de lo anterior es la apatía y desconfianza que se observa en la ciudadanía sobre algunas acciones públicas (e implícitamente), instituciones, y políticas.

En este sentido, la confianza de los ciudadanos (y obviamente, de los empresarios) en las instituciones sobre las que se construyen los Estados latinoamericanos son clave para entender el desempeño económico. A

diferencia de los países industrializados, donde las instituciones y el desempeño económico tienen un alto grado de independencia, en nuestra región, expectativas desfavorables sobre una son generalmente antesala de resultados desfavorables en la otra. A veces, estas expectativas son generadas por grupos de interés que se ven afectados por las políticas, en la llamada “pugna redistributiva”.

Wiarda & Kline (1985) afirman que “...A.L. se ha convertido de manera creciente en una sociedad en conflicto en la cual las viejas normas e instituciones han sido cuestionadas por varios nuevos grupos en los que (la sociedad) se ha dividido, respecto a las futuras direcciones que llevará el país. Un gobierno democrático puede llegar brevemente al poder solo para ser seguido por un nuevo régimen militar, o por políticos populistas que plantean la necesidad de un programa de reformas, solo para ser reemplazados por un gobierno oligárquico-conservador.” “...los conflictos (en A.L.) son con frecuencia profundos, las brechas entre grupos y clases en contienda son inmensos, el resentimiento es intenso entre los que no están en el gobierno —izquierda, derecha o centro— pero pueden llegar a él para gobernar efectivamente y esperar sobrevivir por mucho tiempo”⁵.

Lo anterior nos conduce a caracterizar a Latinoamérica como una sociedad dividida en grupos ó sectores, cada uno de los cuales ha luchado por sus propios intereses (uno particularmente importante se refiere a la lucha por recursos públicos, a la manera de los buscadores de rentas ó *rent seekers*) —de alguna forma— no complementarios entre sectores (y algunas veces hasta excluyentes entre ellos). Esto se ha traducido en las disparidades que se han presentado en los diversos proyectos de desarrollo económico—social que cada uno de los diferentes grupos ha llevado a cabo cada vez que se han alternado en el poder en A.L.

De esta forma, la organización por grupos de interés (económico y político) ha constituido la base para la existencia de conflictos entre capital y trabajo, entre exportadores e industriales y aún entre regiones. Aunque no necesariamente las PyMEs son parte de este conflicto (debido a que —al menos por el momento— en la región no cuentan con la fuerza política para convertirse en un grupo de interés), es probable que su participación en este juego varíe en función de quienes son los ganadores y perdedores de esta pugna distributiva.

Los signos visibles de tales conflictos se relacionan a los aspectos de política económica que se deciden cada vez que hay un “cambio de régimen”⁶ en los países latinoamericanos. Estos aspectos de política económica comprenden temas tan trascendentes como:

- El papel del Estado en la economía,

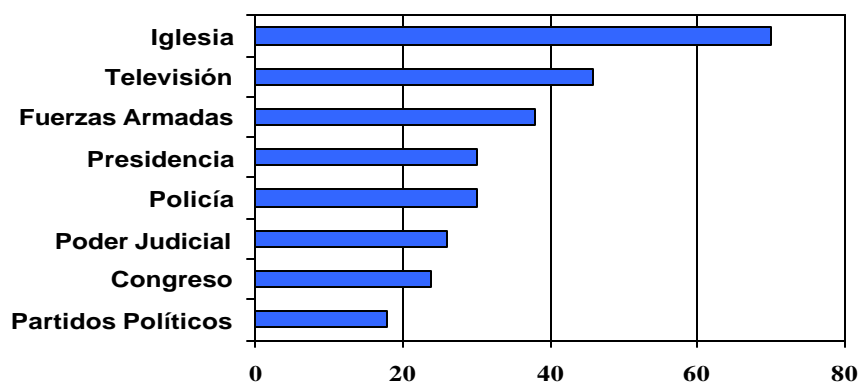
⁵ WIARDA, H. & KLINE, H. (Eds). Latin American Politics and Development. Colorado, Westview Press, 1985. Pág. 40 y 41.

⁶ Con “cambio de régimen”, señalaremos más que los cambios de administración —fruto de procesos democráticos o no— cambios de rumbo en la política económica resultados de crisis políticas y/o económicas; aunque es poco probable encontrar solo una de ellas.

- la presencia o no de políticas de redistribución de ingresos,
- la definición de “áreas prioritarias” para el gobierno,
- la definición de la estructura impositiva,
- el tipo de política comercial,
- la política de tasas de interés (determinadas por el mercado o reguladas por el Estado en función de “objetivos estratégicos” o “sectores prioritarios”),
- la política cambiaria (tipo de cambio libre, controlado, regulado),
- la política de precios,
- la política monetaria,
- la política en el mercado de trabajo (libertad de contratación y pago, participación del Estado en la definición de tales variables, esquemas mixtos, etc.),
- el papel de la inversión extranjera (libre entrada, regulada, restringida),
- el papel del Estado en la creación de leyes (de regulación de la vida social, de promoción de determinada(s) actividad(es), etc.),
- etc.

Todas estas variables de política económica, permanentemente modificadas desde el gobierno, han hecho imposible al inversionista pensar en ellas como “modificaciones en la política económica de una sola vez” y planear sobre esa base. La consecuencia de tales “mezclas” ha sido la incertidumbre y por tanto, el retraso o directamente la retracción de las inversiones, y como consecuencia directa, la contracción de la actividad económica. El reflejo de tal incertidumbre es el grado de confianza que le da la ciudadanía a las instituciones en que se fundamentan los estados nacionales. Como vemos en el gráfico a continuación, las instituciones con más confianza ciudadana no son las que fundamentan a los Estados.

¿Cuanta confianza tiene en las siguientes instituciones?



NOTA: % que expresó “muchacha” y “alguna”
 Datos para Latinoamérica
 Fuente: Tomado de The Economist del 13 de diciembre del 2001
 (www.economist.com), sobre información generada por Latinobarómetro

De esta forma, la desconfianza de los ciudadanos en instituciones tan importantes (como la presidencia, los partidos políticos o el Congreso) tiene impacto negativo en la actividad económica en la medida que: (i) las condiciones prevalecientes en las economías que se encuentran en proceso de transición suponen la presencia de viejas prácticas rezago del anterior modelo, estructuras burocráticas pesadas, etc. (las cuales validan las percepciones ciudadanas), las cuales tienden a reducir la competitividad inherente de las empresas; (ii) la falta de “resultados visibles” es objeto de desconfianza ciudadana, la cual “empaqueta” las acciones públicas (positivas y negativas) y las instituciones que las llevan a cabo como inoperantes; (iii) apatía e incredulidad ciudadana alrededor de las instituciones y las políticas, cuyos efectos visibles son la caída en la inversión, la contracción en las ventas, etc. El impacto de estas variables sobre la formación de expectativas económicas es muy alto en la región.

El grado de desarrollo institucional así como las estructuras económicas y políticas prevalecientes, son elementos que tienden a agudizar la problemática empresarial en la región. La inestabilidad política y económica latinoamericana (la cual se encuentra altamente entrelazada y ha sido ampliamente estudiada⁷), profundiza los problemas en la medida que escenarios inestables, al reducir la confiabilidad de los ciudadanos y la credibilidad de las instituciones, tienen efectos negativos sobre el consumo, la inversión y finalmente en el PIB. A manera de ejemplo, observamos en el cuadro 5 el desempeño del PIB en dos grupos de países (industrializados y de A.L.) y sus desviaciones estándar respecto al crecimiento medio.

CUADRO 5: MEDIA Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL PARA PAÍSES SELECCIONADOS, 1961-96

Países	Media	Desviación Estándar
Estados Unidos	3.02	2.13
Canadá	3.78	2.44
Japón	5.53	3.60
Francia	3.32	2.02
Alemania	2.95	2.27
Reino Unido	2.31	2.13
Italia	3.45	2.56
PROMEDIO DESARROLLADOS	3.48	2.45
Argentina	2.35	5.37
Chile	4.09	5.62
Costa Rica	4.59	3.60
México	4.62	4.02
Perú	3.27	5.54
Uruguay	2.07	3.95
Bolivia	3.42	3.15
PROMEDIO EN DESARROLLO	3.49	4.47

Fuente: ZEVALLOS, Emilio. Tendencia y variabilidad en el desempeño económico; análisis empírico comparativo de países desarrollados versus subdesarrollados. Tesis de Maestría en Economía, ITAM, 1998.

⁷ Ver bibliografía al final.

La desviación estándar de la tasa de crecimiento del PIB muestra el grado de variabilidad del PIB respecto a su valor medio⁸. Como vemos, en los países de A.L. este dato es marcadamente superior respecto a los países industrializados, aunque en promedio, el crecimiento haya sido semejante. Lo que revela esta información es que nuestras economías han tenido muchas más fluctuaciones económicas que las de los países industrializados. Resultado de esta inestabilidad en el crecimiento es la poca confiabilidad de la inversión respecto a la continuidad de las políticas.

En estas condiciones de credibilidad institucional son en las que se llevan a cabo las políticas públicas y las acciones de fomento empresarial. A estas condiciones se le suman los requerimientos de la nueva economía, que en el proceso de globalización ha desarrollado un nuevo entramado productivo e institucional, donde se le reclaman a las empresas mejoras sustantivas en los procesos, flexibilidad, calidad y bajos precios, etc., y a los países políticas sistémicas de fomento productivo. Ante tal escenario, ¿cuáles son las condiciones exógenas que afectan el desempeño de las MiPyMEs?

Las condiciones del entorno desde la visión del empresario

El programa Entorno de FUNDES a investigado en diversos países de la región cuáles son estas condiciones y cual es la importancia relativa que los empresarios le asignan a ellas. De nuestras propias investigaciones contamos con un “inventario” para tres países de la región, Argentina, Colombia y Costa Rica.

Aunque las áreas problemáticas de las empresas van más allá de las que presentamos a continuación, señalamos estos puntos debido a que - metodológicamente⁹- abarcan la mayor cantidad de aspectos relevantes en la problemática de la pequeña empresa:

- Finanzas
- Tecnología e información
- Mercadeo y comercio exterior
- Estructura regulatoria y competencia
- Organización y cooperación
- Recursos humanos
- Otros factores

Cada una de estas áreas tiene su vez una problemática y jerarquía particular, no necesariamente común a todos los países. Sin embargo, son lo suficientemente representativas de la problemática general. A continuación señalamos sus elementos más representativos en la relación con el entorno en cada uno de estos países.

⁸ Un valor alto de esta variable muestra una gran variabilidad en la variación del PIB (inestabilidad), mientras que un valor bajo del mismo refleja poca variabilidad en el crecimiento (estabilidad).

⁹ Tomamos esta clasificación de: FUNDES – BID, Documentos del proyecto “Guía para el análisis, valoración y diseño de políticas de desarrollo de la pequeña empresa”.

CUADRO 6: PROBLEMÁTICA DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS

Áreas	Argentina	Colombia	Costa Rica
Finanzas	Plataformas comerciales de los bancos inadecuadas / acceso al financiamiento	acceso al crédito / capital de riesgo	ausencia de definición de sujetos de crédito / requisitos y trámites excesivos / altas tasas y plazos restringidos / modalidades limitadas
Tecnología e Información	servicios de consultoría (tecnología blanda) inadecuados	acceso a la tecnología / ausencia de sistemas de información	ausencia de tecnologías de punta / inadecuada infraestructura tecnológica
Mercadeo y comercio exterior	promoción de exportaciones poco efectiva / trámites burocráticos de comercio exterior	disposiciones de exportación / contrabando / informalidad	acceso restringido a mercados externos
Estructura regulatoria y competencia:	sobrepagos y corrupción en las tramitaciones / concentración de la oferta y/o demanda / inseguridad jurídica	protección de marcas y patentes / requisitos ambientales / constitución de empresa complejo / contradicción y arbitrariedad	barreras de entrada al mercado interno / trámites generales de funcionamiento excesivos
Organización y cooperación:	grandes empresas no favorecen modernización de las PyMEs / inadecuación de las organizaciones empresariales	falta de representación de intereses	encadenamientos productivos ineficaces (vinculación sectorial) / ausencia de cultura empresarial
Recursos humanos:	servicios de capacitación inadecuados	cargas sociales / falta de personal calificado / otras disposiciones laborales	elevadas cargas sociales
Otros:	bajo uso de instrumentos públicos de apoyo / costos de servicios de infraestructura	cargas fiscales / invasión del espacio público / garantía de propiedad / centralización	alto costo de los servicios públicos / poca efectividad de las políticas de promoción y fomento / red de apoyo

ELABORACIÓN: FUNDES, en base a Yoguel, Gabriel; Moori, Virginia y otros, Los Problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las PyMEs argentinas; Howald, Felix, Obstáculos al desarrollo de la PyME causados por el Estado, el caso del sistema tributario en Colombia; Castillo, Geovanny y Chaves, Luis. PyMEs, una oportunidad de desarrollo para Costa Rica. Publicaciones FUNDES

Algunos ejes de la problemática en las áreas, son, por ejemplo; en el tema financiero, los empresarios se quejan del escaso acceso al sistema financiero formal como mecanismo para acceder al crédito. En el caso de la tecnología e información, la ausencia de tecnologías adecuadas a las empresas y la escasez de información relevante sobre mercados, oferta, demanda, etc., son lo más destacable en este ámbito. Asimismo, en el tema del mercadeo, los problemas vienen de la asimetría en la relación entre pequeñas y grandes empresas. Este tema se refleja también en la estructura regulatoria, así como el de la presencia de prácticas clientelistas y corrupción en muchas de las gestiones ante la autoridad.

La cooperación entre empresas, está siendo gravemente descuidada en la medida que existe gran asimetría en la relación entre grandes y pequeñas empresas, en razón del poder de mercado de las primeras. La ausencia (o escasez) de organizaciones de representación PyME reduce también la posibilidad de hacer oír sus demandas. Finalmente, la inadecuada orientación de la formación escolar, técnica y profesional conduce a sobrepoblar algunas especialidades en desmedro de otras. Lo anterior se combina con la debilidad en la vinculación entre empresa y escuela, que redundando en una oferta educativa poco vinculada a las necesidades productivas.

En líneas generales estas son algunas de las razones por las que las empresas no logran mejorar su competitividad, señaladas por los propios empresarios.

De esta forma, el cuadro es una síntesis, del lado de la demanda, de la situación de las empresas en su relación con el entorno. Su aporte se clarifica al cruzarlo con las acciones públicas y/o privadas (el lado de la oferta) disponibles para las empresas; como parte de una política sistemática de apoyo, como acciones aisladas a favor de las empresas, o una combinación de ambas.

Las Políticas de Fomento

¿Cuál ha sido la reacción del sector público (y/o privado) ante la problemática de las empresas de menor tamaño? No existe una única respuesta a esta pregunta. Sin embargo, un elemento común en nuestros países es el poder – al menos teórico– que se le ha asignado a la norma jurídica como respuesta a los problemas empresariales.

En muchos países de la región se tiende a pensar en la norma jurídica como la solución a muchos de los problemas que requieren de la acción pública. En ese sentido, las leyes, normas, reglamentos, etc., se crean con este propósito. A su vez, esta normativa generalmente tiende a generar nuevas organizaciones, en lugar de una acción pública directa. Un claro ejemplo de lo anterior es la reciente ley panameña promulgada el año 2000 (o ley 8, que crea la AMPyME o autoridad PyME), y cuyo objetivo es *“Generar empleos, mejor distribución de la riqueza y reducir los niveles de pobreza (37% de la población del país)”*¹⁰

Lamentablemente, no hay evidencia en A.L. que muestre una relación positiva entre la creación de nuevas normas y la solución a los problemas que buscan atacar. Lo que se observa es que muchas veces la nueva norma se incorpora a un cúmulo de normas anteriores vigentes, generando mayores costos de transacción (asociados al conocimiento y entendimiento de la nueva norma), para empresas e individuos.

¹⁰ CUEVAS, Adrián. Aspectos Relevantes de la ley 8 y 33 del año 2000. Ponencia presentada en el 3er Taller Internacional Mejora de las Condiciones del Entorno. Ciudad de Panamá, 30 de agosto al 1 de septiembre 2001.

La otra respuesta frecuente a las demandas empresariales (o sociales), son las acciones de fomento. Sobre ellas, al igual que en los otros casos, no hay una sola posición en los países. Sin embargo, existe la tendencia a ponderar la importancia de mejorar la competitividad empresarial a través de acciones que la fortalezcan.

De esta forma, se presentan tres opciones que siendo las más recurrentes, no son necesariamente las únicas: (i) un marco legal específico (por ejemplo, una ley MiPyME) que generalmente (pero no siempre) promueve algún tipo de organización concentradora de las acciones públicas, (ii) un marco legal genérico con dimensión MiPyME, es decir, algunas consideraciones hacia el estrato MiPyME en las leyes generales (tales como trato preferencial en la ley fiscal, laboral, etc.), (iii) acciones de fomento específicas con diversos grados de articulación entre sí. Alrededor de estas se presenta toda la gama de propuestas de política. El cuadro 7 ilustra sobre el particular.

CUADRO 7: ASPECTOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA DE FOMENTO PyME

	ARG	BOL +	CHI	COL	CR	ES	MEX	PAN	VEN*
Existe un marco legal específico para las PyMEs	Si	No	No	Si	No	No	Si	Si	Si
Existe en la normatividad genérica una dimensión PyME (p.e. artículos específicos hacia la PyME en la ley fiscal, laboral, etc.)	Si	No	No	No	Si	No	No	Si	n.c.
Existe un programa nacional de fomento a las PyMEs	No	No	Si	Si	No	Si	Si	No	Si
Existe en los programas generales de desarrollo una dimensión PyME	No	No	Si	Si	Si	No	Si	No	Si
Hay organizaciones públicas especializadas en PyMEs	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Las políticas de fomento a las PyMEs tienen un carácter descentralizado	Si	No	No	No	No	No	Si	No	Si
Los operadores de los programas de fomento PyME son, públicos, privados o de los dos	Los dos	Los dos	Los dos	Los dos	Los dos	Los dos	Los dos	Los dos	Los dos
El sector privado presta servicios directos de apoyo a las PyMEs	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Si contestó positivamente la pregunta 8, quienes son (p.e. cámaras, universidades, ONGs, etc.)	Ver nota	Ver nota	Ver nota	Ver nota	Ver nota	Ver nota	Ver nota	Ver nota	Ver nota

+ Las políticas de apoyo se refieren a la MIPE (micro y pequeña empresa). *Se refiere a las PyMIs (pequeñas y medianas industrias)

En la última pregunta, las respuestas son: **ARG**: todas, **BOL**: ONG's, fundaciones, **CHI**: empresas y consultores privados, universidades a través de convenios con terceros, etc. **COL**: Cámaras de comercio ACOPI, CDE, CDT, consultores privados, universidades, fundaciones, ONGs. **CR**: cámaras, ONGs. **ES**: Fundaciones sin fines de lucro, gremios empresariales, empresas consultoras. **MEX**: Cámaras, universidades, ONGs. **PAN**: de servicios no financieros; FUNDES, UNPYME, REDNOMIPEN, ULACIT, USMA, Univ. Latina, APEDE. De servicios financieros, CREDIFUNDES,

CACPYMER, COOPEVE, CACSA, MULTICREDIT BANK, MIBANCO, GLOBAL BANK, etc. **VEN:** cámaras gremiales (Conindustria, Fedindustria), ONGs (programa Bolívar, CESAP).
ELABORACION: FUNDES, sobre la base de una encuesta a los consultores del área de entorno en los países de la red FUNDES.

Sobre de este punto, en muchos países de la región parece estar generándose una corriente alrededor de la creación de leyes de fomento empresarial. Aunque de resultados aún no observables en la mayoría de los países, parece ser una señal del interés que los gobiernos le están dando a la MiPyME en sus políticas públicas. Iniciativas legales de este tipo se encuentran en Argentina, Colombia, El Salvador, México, Panamá y Venezuela, dentro de los países examinados.

El cuadro 7 ilustra sobre algunas de las características de lo que podríamos llamar “una política de fomento”, en términos de si existe o no un marco legal específico y/o una dimensión MiPyME en el marco legal general. Asimismo sobre si hay un programa nacional de fomento productivo, quienes son los formuladores y ejecutores de la política, el grado de descentralización de la misma, y la participación del sector privado como respaldo importante de las acciones de apoyo.

De la misma forma que existe cierta corriente alrededor del fomento de la competitividad empresarial (que en América Latina se refleja en el creciente interés por la normatividad MiPyME), se ha observado también un intento por favorecer determinadas orientaciones o componentes en la estructura de las acciones de apoyo y/o programas de fomento empresarial, tales como:

- buscan subsanar fallas de mercado
- se basan en el principio de subsidiariedad
- orientados a la demanda
- buscan la participación del sector privado (a través de financiamiento, ejecución, etc.)
- se fundamentan en políticas horizontales (uniformes)
- los programas de fomento cubren diferentes necesidades
- la variable típica de evaluación de los programas (cuando existe), es el número de empresas atendidas

Sin embargo, vale la pena señalar que en algunos de los países de la región (sobre todo los que llevan mayor grado de avance institucional y de desarrollo de sus políticas de fomento), algunas de estas características empiezan a ser reemplazadas por otras con una mayor orientación hacia sectores o nichos de mercado.

En ese sentido, la orientación al mercado del modelo prevaleciente comienza a ser complementada con el desarrollo de otras corrientes de análisis, tales como la competitividad sistémica¹¹, la competitividad microeconómica¹², etc.

¹¹ Esser, Klaus y otros. Competitividad sistémica, competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, 1994,

¹² Porter, Michael. Enhancing the Microeconomic Foundations of Prosperity: The Current Competitiveness Index. En **The Global Competitiveness Report 2001-2002**; New York: Oxford University Press, 2001

Ellas buscan soluciones “híbridas” en términos de la participación del Estado en la economía, pasando de un papel “facilitador” (en términos del Estado mínimo¹³, el cual se limita a las funciones de proteger a los ciudadanos contra la violencia, el robo, y favoreciendo el cumplimiento de los contratos) a uno “promotor” (buscando la eliminación o disminución de los obstáculos del entorno para mejorar la competitividad de las empresas, maximizando de esta forma el impacto de las acciones públicas y privadas de apoyo).

A las opciones de políticas que siguen los países, y las características de tales políticas, le siguen las acciones concretas en cada una de las áreas mencionadas en el cuadro 6. Para ello desarrollamos una breve encuesta entre los consultores de FUNDES en nueve países, simplemente indagando sobre la oferta de acciones de apoyo por áreas. Los resultados se muestran en el cuadro 8 a continuación.

CUADRO 8

LINEAS MAS COMUNES DE APOYO A LAS MIPYMES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE									
Existe x	No existe 0	No contesto NC							
		Argentina	Chile	Colombia	Costa Rica	EL Salvador	Guatemala	México	Panamá
FINANZAS									
Sistemas de garantía de préstamos	X	X	X	0	0	0	X	0	X
Préstamos para MiPyMEs	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fondos de capital de riesgo	X	X	0	0	0	0	X	0	0
Leasing	X	X	X	X	0	X	X	X	0
Factoring	X	0	X	X	X	0	X	X	0
Bonificación de primas de seguros de crédito	0	X	0	0	0	0	X	NC	0
Bonificación (subsidio) a la tasa de interés	X	0	0	0	0	0	X	0	X
Microcréditos (a microempresas / de pequeño monto)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Factura de crédito (duplicata); financiarse con proveedores	X	0	0	X	X	0	X	X	NC
Servicios de asistencia financiera	X	X	X	X	X	X	X	X	NC
Otros instrumentos financieros	X	X	X	0	0	0	X	NC	X
Préstamos para MiPyMEs dirigidas por mujeres	X	0	X	X	0	X	X	X	X
Ayuda financiera para nuevos emprendimientos (capital semilla)	0	X	X	0	0	0	X	0	0
Fondos regionales de inversión	X	0	NC	0	0	0	X	0	0
TECNOLOGÍA E INFORMACIÓN									
Apoyo financiero	X	X	X	X	0	0	X	X	X
Crédito fiscal para I & D	NC	X	X	0	X	0	X	X	X
Consejería tecnológica	0	0	X	0	X	0	X	X	X
Incubadoras de empresas	X	0	X	X	X	0	X	X	X
Parques tecnológicos	X	0	X	X	0	0	X	X	X
One stop shop	0	0	NC	NC	x	0	X	0	NC
Otros programas de tecnología o información	X	X	NC	NC	x	0	X	NC	X
Programas de reestructuración y apoyo a la gestión de MiPyMEs	X	0	NC	NC	X	NC	X	X	X
- Consejeros empresariales	X	0	X	0	0	0	X	X	0
- Fomento de la competitividad	X	0	X	0	X	X	X	X	X
- Programas de calidad	X	0	X	X	0	0	X	X	X
- Otros programas especiales	X	0	X	0	0	0	X	X	NC
Fondos de asistencia técnica	X	X	NC	0	X	0	X	X	X

¹³ Nozick, Robert. Anarquía, Estado y Utopía. Fondo de Cultura Económica, México, 335 pp.1991.

MERCADEO Y COMERCIO EXTERIOR									
Programas especiales	0	X	NC	NC	0	0	X	X	X
- Fondos	0	X	X	NC	0	0	X	X	X
- Programas para nuevos exportadores	0	X	X	NC	0	0	X	X	X
- Otros programas	X	NC	X	NC	0	0	X	X	X
Información de mercados	X	NC	X	NC	X	0	X	X	0
Apoyo a promoción comercial	X	X	X	NC	X	0	X	X	0
Asistencia a ferias	X	X	X	NC	X	0	X	X	X
Folletería	X	X	X	NC	X	0	X	X	0
Servicios de promoción de exportaciones	X	X	X	NC	X	0	X	X	X
ESTRUCTURA REGULATORIA Y COMPETENCIA									
Evaluación de impacto empresarial	X	0	NC	NC	0	0	0	X	0
Revisión de la estructura tributaria	0	0	NC	NC	X	X	X	X	X
Simplificación de trámites para:	X	0	NC	NC					0
- registro de empresas	NC	0	NC	NC	X	X	0	0	0
- pago de impuestos	NC	0	NC	NC	X	X	X	0	0
-exportar (reintegro)	NC	X	NC	NC	X	X	X	0	0
Flexibilización del mercado laboral	X	0	NC	NC	0	0	0	X	X
Modernización de la gestión pública	X	0	NC	NC	0	X	X	X	X
ORGANIZACIÓN Y COOPERACION									
Organizaciones que impulsan los valores emprendedores, a través de foros, documentos, etc.	X	X	NC	NC	X	0	X	X	NC
Redes empresariales territoriales (clusters)	0	0	X	NC	X	0	X	X	X
Fortalecimiento municipal	X	X	X	NC	X	0	X	X	X
Mejora de gestión en recursos humanos	0	0	X	NC	X	0	X	X	X
Promoción a la localización territorial	X	0	X	NC	0	0	X	X	0
Centros de servicios no financieros de ámbito local	X	0	X	NC	X	0	X	X	0
Agencias de desarrollo regional (para acercar instrumentos nacionales al ámbito local)	X	0	NC	NC	X	0	X	X	0
RECURSOS HUMANOS									
Crédito fiscal para capacitación	X	X	NC	0	X	X	X	0	X
Capacitación laboral:	X	X	X	0	X	X	X	X	X
- mujeres / jóvenes	X	X	X	NC	X	X	X	X	X
- empresarios	X	X	X	NC	X	X	X	X	X
- trabajadores	X	X	X	NC	X	X	X	X	X
Programa nacional de capacitación	X	0	NC	0	X	X	X	0	X
Servicios privados de capacitación	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Servicios públicos de capacitación	X	X	X	X	X	X	X	X	X
OTRAS ACCIONES									
Mejora en los servicios públicos (infraestructura)	NC	NC	NC	NC	X	0	X	X	NC
Programas (especiales) suponen co-financiamiento o determinado grado de subsidio a la empresa	X	0	NC	NC	X	0	X	0	NC
Otras acciones (especificar)									

ELABORACIÓN: FUNDES sobre la base de una encuesta a los consultores del área de entorno en los países de la red FUNDES.

El cuadro 7 pretende dar una visión panorámica sobre la estructura de apoyo de los países, mientras que el 8 lo hace en términos de las áreas de apoyo (que son las mismas señaladas anteriormente) y los programas que maneja. En este documento no se hace una evaluación de la eficiencia de los programas, o de su consistencia interna, solo busca informar sobre los instrumentos de apoyo disponibles en los países de la región citados.

Esta no es una descripción exhaustiva, es simplemente el resultado de una indagación sobre las acciones de promoción más frecuentes en los países de

América Latina, y sobre un conjunto de áreas también reconocidas como las más comunes en el ámbito de la promoción. El propósito es identificar -al menos de manera indagatoria- los “espacios vacíos” en las acciones de fomento respecto a la demanda de las empresas. A la vez, busca generar debate a futuro sobre el uso de los recursos en promoción, tratando de optimizar su uso.

La descripción anterior define el escenario en donde se dan las políticas públicas y las principales las acciones de fomento. A pesar de la amplitud de la lista mencionada en el cuadro 7, es frecuente encontrarse con muchas demandas por parte de los empresarios. No tanto por falta de acciones sino por su ineffectividad. De ahí la relevancia de entrar más a profundidad en la operatoria de los programas mismos. Como parte de las investigaciones del Programa Entorno a nivel internacional, se han recogido algunos de tales problemas:

- Poca difusión de los programas a nivel nacional (federal), departamental (estatal) y local (problemas de información),
- Alto grado de concentración de los programas en la capital o en áreas relativamente más desarrolladas (grandes ciudades). Si bien esto reconoce la concentración empresarial, deja desvalidas a las empresas de otras zonas, manteniendo la concentración de la oferta,
- Poca coordinación entre instituciones de fomento del sector público (Ministerios y otras dependencias), entre el sector público y el privado (entre gobierno y cámaras y gremios) así como entre el gobierno nacional y los estatales (departamentales)
- Poca integración entre empresa y escuela (reflejada en el cada vez mayor desempleo o subempleo profesional debido a la ausencia de diálogo para invertir en programas relevantes a la actividad productiva)
- En varios programas de fomento, los requisitos de acceso tienden a “sacar del mercado” a un número significativo de empresas. Si el objetivo es la selectividad la variable es la correcta, pero no puede serlo en contextos donde se plantea la horizontalidad como principio de la acción pública.

Quizás el elemento más representativo de la problemática, vista desde el lado de la oferta, es la poca coordinación, tanto entre dependencias del gobierno nacional, como entre ellas y los gobiernos locales.

Este es resultado, a la vez, del aislamiento en el que se generan las acciones de apoyo, la poca participación de los involucrados en la generación de las soluciones, el poco contacto de los agentes públicos con la “realidad” de las empresas, así como la poca colaboración entre organizaciones del Estado por la “competencia” que existe entre ellas por “espacio” dentro del sistema de gobierno. En ese sentido, el aporte de organizaciones como FUNDES puede ser sustantivo.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

La complejidad de una acción integral de fomento empresarial supone desde definir la orientación económica de mediano y largo plazo hasta el fomento de valores emprendedores y colaborativos. Obviamente esta es una labor de largo plazo. Sin embargo, en las áreas señaladas se pueden establecer ciertos puentes que pueden reducir la brecha entre las demandas empresariales y la oferta de servicios.

Finanzas: El problema recurrente para las empresas es el acceso al capital, mientras que los asociados al mismo son la escasez de financiamiento de capital de riesgo, los excesivos trámites, las altas tasas y los plazos restringidos.

Sin embargo, vale la pena señalar que dentro de las líneas de apoyo examinados, existe el rubro de préstamos para MiPyMEs, así como microcréditos. Lo paradójico es que en todos los países se señala que existen líneas de crédito para estos estratos empresariales. Nuestro trabajo en este sentido es indagar porque la oferta no está llegando a la demanda, o al menos, en los montos (plazos y/o condiciones) suficientes. Asimismo, cual es el grado de penetración de la oferta financiera en el mercado y que mecanismos pueden desarrollarse para mejorar el acceso y las condiciones de financiamiento. Esta es un área particularmente interesante en los países donde las reformas institucionales recién están comenzando, o donde no hay experiencias con mecanismos modernos de financiamiento.

Tecnología e información: En este caso, los problemas son principalmente, la ausencia de tecnología apropiada y a costos accesibles, y de otro lado, el acceso a la tecnología existente, tanto en la parte dura (actualización de equipos o maquinaria, diseño de productos, etc.), como en la parte blanda de la misma (gestión y capacitación gerencial). Adicionalmente, la falta de sistemas de información efectivos (sobre proveedores, compradores, etc.) también es una restricción al desarrollo competitivo de las firmas.

En el tema tecnológico, a diferencia del financiero, se observa mayor heterogeneidad en las líneas de apoyo, mostrando claramente la falta de rumbo de los programas en esta área. En varios de los países no se cuentan con programas o no hay conocimiento de su existencia. Aunque en este tema, el grado de desarrollo relativo del país con frecuencia pone los límites a sus posibilidades tecnológicas, no deja de ser una oportunidad para desarrollar proyectos tecnológicos de impacto. Un elemento importante en ese sentido es que en casi todos los países existen apoyos financieros para desarrollo tecnológico.

En el tema de información, la mayoría de los países no tiene sistemas de información del tipo "one-stop-shop". Sin embargo, algunos de ellos han empezado a implementar ventanillas únicas (para trámites) apoyados por organizaciones intermedias nacionales o internacionales. Esta sería una oportunidad de "replicar" experiencias exitosas en otros países de la región.

Mercadeo y comercio exterior: Este es un tema que está cobrando creciente importancia para las MiPyMEs, en la medida que existe un pequeño -pero creciente- segmento que empieza a incursionar con éxito en el mercado externo. Los problemas son claramente de acceso a información y servicios, algunas disposiciones y/o trámites que obstaculizan el comercio, etc. En el tema de mercados, la presencia del sector informal como competencia desleal de las empresas “formales” también es una limitación (y en algunos casos, hasta un incentivo hacia la informalización de algunas actividades).

Obviamente, las posibilidades de acceso a mercados externos para una MiPyME son una función de sus condiciones endógenas (la calidad de su producto, el precio, la oportunidad de acceso, etc.). Sin embargo, la calidad de la infraestructura de transportes y comunicaciones, así como la presencia (o no) de una infraestructura de apoyo logístico y de información que facilite la tarea del exportador, es parte de las ventajas competitivas en las que el sector público y/o privado pueden colaborar y que le permitirán al exportador MiPyME entrar a nuevos mercados. Mecanismos de asistencia e información al exportador MiPyME pueden generarse desde “*one-stop-shops*” que complementen la labor de ventanilla única con servicios de información y asistencia.

De otro lado, resolver el problema de la informalidad escapa las posibilidades institucionales, debido a que este debe ser un esfuerzo conjunto de la sociedad entera. Sin embargo, la generación de mecanismos de “formalización” de empresas bajo esquemas de simplificación, sin ser una solución, suelen mejorar las condiciones de acceso a las empresas, reduciendo el incentivo a la informalidad.

Estructura regulatoria y competencia: La mayoría de los países de la región ha pasado por un proceso de ajuste y reforma estructural, y se encuentran (más o menos adelantado) en un segundo proceso denominado, de reforma institucional. En este punto, la burocracia y sus aspectos más negativos (arbitrariedad, corrupción, discrecionalidad, etc.), son los obstáculos más frecuentemente mencionados por los empresarios. Asimismo, la falta de protección de marcas y patentes (piratería), los requisitos ambientales, y de otro lado, la propia inseguridad jurídica se convierte en un problema particularmente sensible para la actividad económica.

Sin embargo, en este punto, la respuesta de política tiende a ser más lenta debido a que generalmente las instituciones¹⁴ (y sus normas informales de funcionamiento) son más difíciles de cambiar por los hábitos adquiridos. En ese sentido, la mayor parte de los países está revisando sus procedimientos, modernizando su administración e incluso, flexibilizando legislación que tiene impacto en la competitividad (laboral, por ejemplo). En este proceso, deben

¹⁴ El caso de México y el Programa Solidaridad es ejemplificador. Ante la imposibilidad de modernizar las estructuras burocráticas para mejorar la efectividad de este programa, el Presidente Salinas de Gortari crea una “burocracia paralela” encargada de desarrollarlo. Evidentemente, el resultado fue mejor de lo que hubiera sido con la burocracia institucional.

revisarse las “mejores prácticas factibles¹⁵” para poder adaptarlas a nuestras realidades.

Organización y cooperación: En este tema hay tres percepciones de los empresarios que debemos tomar en cuenta. La primera es la ausencia de cooperación entre empresas. Este es un punto particularmente complejo, debido a que involucra al factor humano y su vocación a cooperar o a organizarse en grupos. El segundo es que existe la percepción de que la relación entre MiPyMEs y grandes empresas es marcadamente asimétrica (a favor de las grandes empresas). El tercero, es la ausencia de cultura empresarial en nuestras sociedades.

Estas percepciones de los empresarios abarcan en dos de ellas, el tema de la educación como formación para la vida. Este tema rebasa obviamente el papel de las organizaciones intermedias, debido a que es parte de la política pública en el ámbito educativo, aunque también se relaciona con la educación en el hogar, el fomento de hábitos colaborativos, etc.

De otro lado, uno de los elementos más relevantes de la problemática asociativa es la ausencia de representación institucional (en la mayor parte de los países, los gremios empresariales tienen menos del 1% de todas las empresas), mucho más marcada en la MiPyME. Generalmente, esta representación se encuentra subsumida en las organizaciones gremiales dominadas por grandes empresas (con otros intereses). Esto contrasta por ejemplo, con el caso de Taiwán donde la representación PyME tiene un peso político marcadamente significativo. Un tema de mediano plazo podría ser el de generar mecanismos de representación MiPyME.

De otro lado, el problema de la asimetría en la relación entre grandes empresas y MiPyMEs, la ausencia de encadenamientos productivos, entre otros, son importantes obstáculos al desarrollo de las MiPyMEs. La respuesta pública (y privada) es muy fragmentaria, e incluso inexistente. En algunos países se han buscado salidas legales a partir de leyes de fomento de la competencia, aunque su alcance ha sido muy limitado en este sentido.

Recursos humanos: En este tema se mezclan dos importantes aspectos: (i) la visión del empresario alrededor de las cargas sociales que representan el trabajador para la empresa, (ii) la efectividad de los instrumentos de capacitación laboral. En el tema de la calificación laboral, debemos añadir el de la calificación empresarial.

Respecto al primer punto, las cargas sociales existen en muchos países, siendo su peso relativo muy variable. La flexibilización laboral es un proceso que se ha dado en A.L. a través del marco legal (cambio en las leyes), o de facto (a través de mecanismos informales de contratación). El Estado debe buscar en este caso un equilibrio entre el fomento de la competitividad empresarial y la necesaria protección del trabajador.

¹⁵ Concepto desarrollado por Albert Berry para señalar la posibilidad de “adaptar” soluciones generadas en otras realidades donde el grado de desarrollo económico e institucional genera condiciones iniciales marcadamente diferentes (superiores) respecto de los países menos desarrollados.

Sobre el segundo punto, en casi todos los países de la red existen programas de capacitación, públicos y/o privados. Sin embargo, que tan amplia es su difusión, cual es su utilidad, cual es su relación calidad-precio? Estas son preguntas particularmente relevantes para las organizaciones oferentes de estos servicios. Una línea de acción institucional sería el poder levantar un inventario de los instrumentos de calificación (laboral y empresarial) en los países, evaluar su eficacia respecto a nuestras herramientas, y ofrecer a los gobiernos nuestros servicios en base a una evaluación de efectividad (certificada por ejemplo por un organismo externo).

CONCLUSIONES

La situación de las MiPyMEs en la región revela vacíos importantes, que van desde la propia información estadística disponible hasta las políticas públicas de los países y las acciones de fomento específico. Este escenario plantea grandes desafíos, pero también interesantes posibilidades.

Lo que nos revela la información descrita en este documento sobre el universo de empresas, su distribución espacial y sectorial, así como la demanda de las MiPyMEs y la oferta de “productos” para las empresas de menor tamaño es muy significativo.

La mayor parte de los países de la región identifican a las MPyMEs en función del empleo. En general, el número de pequeñas y medianas empresas oscila alrededor del 7% de las unidades económicas en este grupo de países. Pero si introducimos en ese grupo a las unidades micro llamadas de “acumulación” o “con opción de desarrollo”, la proporción de empresas se incrementa significativamente. Esto nos lleva a pensar en la posibilidad de adoptar un concepto “mas amplio” de PyME (como el de *empresa media* de México). Esta “definición amplia” tiende a incorporar a las políticas de fomento productivo a unidades económicas que en este momento solo pueden acceder a mecanismos de apoyo que perpetúan una situación de supervivencia.

De otro lado, las condiciones del entorno de negocios en la región reflejan situaciones que van más allá de los aspectos más puntuales de apoyo, como la propia estructura económica y política de los países, la variabilidad de sus políticas económicas, la incertidumbre que ella genera, etc.

Si quisiéramos tipificar la situación de las empresas de menor tamaño desde una visión pública, esta tendrá tres componentes principales: (i) la propia inestabilidad de nuestras economías, que no fomenta la inversión, distorsiona los precios relativos, y por tanto la estructura de incentivos, con impacto sobre la confianza en el desempeño económico y –eventualmente– en la cooperación entre empresas; (ii) la comprensión por parte de los gobiernos de la problemática de las MiPyMEs; (iii) la eficacia de los mecanismos institucionales del Estado (estructura) para resolver los dilemas de política pública en el ámbito empresarial.

Estos tres componentes ejercen una influencia significativa en el accionar de las empresas. El primero incide en la actividad económica en su conjunto, incrementando la inestabilidad de la economía y por tanto, la incertidumbre. El impacto sobre las unidades económicas de menor tamaño es mayor en la medida que sus mecanismos de defensa ante las fluctuaciones económicas son menores que en caso de las grandes empresas. El segundo reduce las posibilidades de las empresas de contar con mecanismos eficaces para atacar sus problemas, ya que podemos encontrar espacios vacíos en la política de fomento o demasiadas acciones sobre un área que terminan siendo redundantes; ahondando las desventajas en la competitividad de las MiPyMEs. El impacto del tercer componente es más de carácter operativo, ya que se refiere a la relación cotidiana de operación entre las empresas y el Estado (burocratismo, discrecionalidad, el grado de cumplimiento de las normas, etc.).

En lo que respecta al primer componente, son los gobiernos en colaboración con la iniciativa privada, las organizaciones intermedias y otros interlocutores sociales válidos quienes deben definir un rumbo de mediano-largo plazo, generar acuerdos mínimos y desarrollar acciones consistentes con esos propósitos. En ese sentido, el accionar de las organizaciones intermedias es periférico y se limita a apoyar las medidas que tiendan a generar estabilidad (económica y política) en las economías nacionales.

Son en los dos puntos siguientes donde papel de las organizaciones intermedias se hace más significativo. Respecto al segundo, la mayor parte de los gobiernos nacionales cuentan con varios instrumentos en cada una de las áreas identificadas como problema por los empresarios. Sin embargo estas acciones no vienen precedidas de un diagnóstico de la demanda, tanto como de las propias percepciones (más o menos informadas) de los políticos y los operadores públicos. Desde hace varios años, la idea de contratar por fuera (*contracting out*) servicios que antes el estado proveía, se ha venido dando con mayor énfasis. Este es un punto donde los estados nacionales deben aprovechar el bagaje institucional de las organizaciones intermedias.

En el tercer punto, la eficacia en la implementación de las soluciones tiene que ver con el diseño de los programas, que a su vez se vinculan estrechamente con el diagnóstico de los problemas. Un adecuado entendimiento de los problemas es la base del desarrollo de soluciones relevantes. Parte de ello es acercarse a quienes conocen mejor los problemas, es decir, los empresarios. Su participación en la generación de soluciones es una garantía para el éxito de las mismas.

En este punto, FUNDES ha estado trabajando por identificar los “obstáculos del entorno¹⁶” que afectan el desempeño de las empresas de menor tamaño. Esta se ha convertido en la base para el diseño y ejecución de acciones específicas para resolver problemas empresariales en varios países de la

¹⁶ Definido como todos los principales problemas que perjudican a la PyME en el inicio, desarrollo o diversificación de sus actividades económicas. Tomado de la Guía Metodológica del Programa Mejora de las Condiciones del Entorno Empresarial, FUNDES, versión de junio del 2000, pág. 6.

región. Iniciativas como las de ventanilla unificada (Argentina), simplificación de trámites (Costa Rica), fomento de un sistema impositivo para MiPyMEs (Colombia) han sido esfuerzos que resultaron del diagnóstico de los problemas del entorno de las empresas.

Esfuerzos pequeños, pero consistentes, son la base para el desarrollo de acciones más integradas. América Latina ha venido avanzando en ese rumbo, sin embargo, la falta de información es aún un obstáculo crucial para el desarrollo de estrategias mejor orientadas. El desarrollo de diagnósticos de calidad es otra condición necesaria para desarrollar una política coherente con las necesidades de la planta productiva. Planes y programas con objetivos bien definidos permiten generar indicadores de logro, importantes en contextos donde los recursos son escasos. Finalmente, un sector privado cohesionado y colaborativo, trabajando junto a un sector público profesional y comprometido, son los elementos complementarios para el desarrollo de una estrategia de desarrollo empresarial.

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, Alberto & Perotti, Roberto
The Political Economy of Growth: a critical survey of the recent literature. **THE WORLD BANK ECONOMIC REVIEW**, vol. 8, no. 3, pag. 351-371, 1994.

Albuquerque, Francisco; La Importancia de la Producción Local y de la Pequeña Empresa para el Desarrollo de América Latina, en **REVISTA DE LA CEPAL** 63, pág. 147-160, diciembre 1997.

Berry, Albert
Las tareas de la pequeña y mediana empresa en América Latina. **REVISTA DE LA CEPAL, número extraordinario**. CEPAL cincuenta años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe. Págs. 331-342. octubre 1998.

Borner, S.; Brunetti, A. & Weder, B.
Institutional obstacles to Latin American growth. International Center for Economic Growth, Occasional Paper 24, ICS Press, San Francisco, 1992.

Cuevas, Adrián
Aspectos Relevantes de la ley 8 y 33 del año 2000. Ponencia presentada en el 3er Taller Internacional de Entorno. FUNDES, Panamá, Agosto 2001

Esser, Klaus y otros.
Competitividad sistémica, competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, 1994,

Knack Stephen & Keefer, Philip
Institutions and Economic Performance: cross country test using alternative institutional measures. **ECONOMICS AND POLITICS**, vol. 7, #3, Nov. 1995.

Nozick, Robert
Anarquía, Estado y Utopía. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Porter, Michael
Enhancing the Microeconomic Foundations of Prosperity: The Current Competitiveness Index. En **THE GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2001-2002**; New York: Oxford University Press, 2001

The Economist
The Latinobarometro poll, an alarm call for Latin America's democrats. **Economist.com**, Thursday December 13th 2001.

Wiarda, H. & Kline, H. Eds.
Latin American Politics and Development. Westview Press, 1985.

Zevallos, Emilio. Empresa media: una nueva clasificación. En **COMERCIO EXTERIOR**, México, vol. 50, núm. 3, marzo 2000.

Zevallos, Emilio. Tendencia y variabilidad en el desempeño económico; análisis empírico comparativo de países desarrollados versus subdesarrollados. Tesis de Maestría en Economía, México, ITAM, 1998.

Fundación para el Desarrollo Sostenible en América Latina, S.A.

Apartado Postal 787-1005, San José. Costa Rica
Tel. (506) 290 3647 / Fax. (506) 231 4429
Página Web: www.fundes.org