

col

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.829 (SEM.133/6)
20 de mayo de 2002

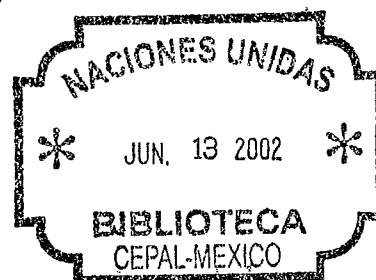
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión final del Proyecto CEPAL/GTZ "Competitividad de las Micro,
Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME) de Centroamérica"

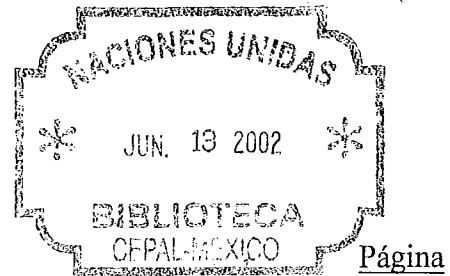
México, D. F., 28 y 29 de mayo de 2002



**COMPETITIVIDAD DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS
EMPRESAS EN CENTROAMÉRICA: CONDICIONES,
RETOS Y PROPUESTAS DE POLÍTICA**

Este documento fue elaborado por el consultor Enrique Dussel Peters, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ "Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME) de Centroamérica". Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL o la GTZ.

ÍNDICE



INTRODUCCIÓN	1
I. ANTECEDENTES: ASPECTOS CONCEPTUALES E INTERNACIONALES DE LAS MIPYME	3
1. Aspectos conceptuales e internacionales.....	3
2. Conclusiones preliminares	12
II. ENTORNO Y CONDICIONES DE LAS MIPYME EN CENTROAMÉRICA.....	15
1. El entorno macroeconómico.....	15
2. Las MIPYME en Centroamérica a fines de los noventa	22
3. Conclusiones preliminares	37
III. CONCLUSIONES: ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS DE POLÍTICA	39
BIBLIOGRAFÍA	45

INTRODUCCIÓN

A inicios del siglo XXI los temas de la función y el potencial de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) se han convertido en unos de los de mayor interés y debate conceptual y con respecto a su implementación política. Experiencias internacionales, los efectos de la apertura comercial a nivel de empresa y particularmente en aquellas de menor tamaño, así como su integración al proceso de globalización han sido algunos de los tópicos examinados. Las MIPYME, desde esta perspectiva, han cobrado creciente atención —y desde ópticas que van mucho más allá de lo estrictamente económico— en torno al desarrollo territorial y políticas locales, así como a la evolución de agrupamientos o *clusters* e incluso al combate a la pobreza, entre muchos otros. Sin lugar a dudas, en algunos casos se ha sobredimensionado el potencial aporte de las MIPYME, siendo que las propuestas e implementaciones concretas de mecanismos y políticas para mejorar sus condiciones han sido limitadas. En la actualidad, las MIPYME tienen un papel fundamental en las economías y sociedades latinoamericanas, función que por el momento sólo ha sido recocida parcialmente. Es de igual forma significativo comprender que las MIPYME presentan importantes diferencias en “tiempo y espacio”, es decir, históricamente y en algunos territorios pudieron haber generado un importante proceso de desarrollo tecnológico, innovador y exportador, por ejemplo; sin embargo, proponer que las MIPYME reproduzcan estos esquemas *ex ante*, sin especificación de las condiciones de este estrato de empresas, puede resultar demasiado simplista y erróneo en otros casos.

El documento tiene tres objetivos. El primero, y en forma breve, examinar el debate actual sobre la competitividad y la relevancia que en ésta tienen las MIPYME. El segundo —y con base en los documentos elaborados para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, además de la revisión bibliográfica sobre el tema y otros estudios de caso existentes—, presentar las condiciones actuales de las MIPYME en Centroamérica. El tercer objetivo del documento consiste en presentar líneas de acción y políticas orientadas hacia las MIPYME para Centroamérica en su conjunto y con base en los casos mencionados.

Con base en los objetivos señalados, el documento se divide en tres capítulos. El primero presenta las principales conclusiones sobre el debate actual sobre la competitividad e incluye elementos relevantes sobre el desempeño de las MIPYME a nivel internacional. Se incluyen elementos específicos de América Latina, aunque se excluyen especificidades para Centroamérica, las cuales son abordadas en el siguiente apartado. La segunda sección analiza las condiciones generales de las MIPYME en Centroamérica, destacando en la primera parte las condiciones macroeconómicas que afectan a las MIPYME de la región y, en la segunda, las condiciones específicas de las MIPYME, así como instituciones vinculadas a estas empresas, ambas como resultado de los estudios nacionales. En esta sección se examinarán con detalle elementos distintivos de las MIPYME examinadas en los documentos del proyecto, tanto elementos que han apoyado o limitado su desempeño. El tercer apartado hace hincapié en propuestas de política para las MIPYME en Centroamérica a inicios del Siglo XXI, y considerando que cada sección incluye conclusiones preliminares.

Es importante señalar que los estudios de caso de las empresas analizadas de ninguna forma buscan generalizar sus condiciones y retos para el resto de Centroamérica; no se trata de un universo representativo, ni con la intención de hacerlo. Por el contrario, y a diferencia de muchos estudios sobre la temática, el documento es propositivo en la búsqueda de prioridades de la competitividad de las MIPYME.

El documento se basa en forma significativa —sin la intención de realizar una síntesis, sino que una reflexión propositiva— en los cuatro documentos realizados para El Salvador (Galdámes, 2001), Guatemala (Segovia, 2002), Honduras (Kerkhoff, 2002) y Nicaragua (Parrilli, 2001). En el documento se parte de la descripción y el análisis de las instituciones públicas, privadas y de agencias internacionales, así como de las empresas analizadas en detalle.

I. ANTECEDENTES: ASPECTOS CONCEPTUALES E INTERNACIONALES DE LAS MIPYME

El capítulo aborda temas conceptuales sobre la competitividad y las MIPYME, con énfasis en planteamientos de política económica a nivel internacional en los noventa, sin incluir explícitamente el caso centroamericano, el cual será abordado en el siguiente capítulo. La última parte del capítulo resume los principales tópicos del capítulo.

1. Aspectos conceptuales e internacionales

El debate en torno al concepto de la competitividad vive en la actualidad un verdadero auge al menos desde finales de los ochenta. El trabajo de divulgación de Michael Porter desde entonces, al igual que las publicaciones del *World Economic Forum* (WEF) y del *Institute for Management Development* (IMD) han contribuido significativamente al mismo. Particularmente el trabajo de Porter en torno a las “ventajas competitivas de las naciones” (Porter, 1990) fue significativo en América Latina en el contexto de políticas industriales y empresariales neutrales ante la hegemonía de la estabilidad macroeconómica y de programas de ajuste estructural.

El planteamiento del concepto de competitividad de Porter es relevante debido a que, partiendo de la dinámica microeconómica o de la empresa, destaca que no sólo los precios y la dotación de factores son importantes para su éxito.¹ Por el contrario, la interacción de los elementos del “diamante de la ventaja competitiva” (Porter, 1990:71ss.) —condiciones de factores, demanda, industrias de apoyo y vinculadas, así como la estrategia de la empresa, su estructura y competencia con otras— es la que determina una competitividad favorable. Este sistema de condiciones, y a diferencia de enfoques que sólo buscan fomentar aspectos individuales de este sistema, aunado a las políticas de los gobiernos y a eventos fortuitos, genera (o no), condiciones de competitividad. Porter, desde entonces, ha concentrado su investigación sobre la competitividad en una serie de áreas, destacando la de agrupamientos o *clusters* regionales, así como de sectores y países (Porter, 1998).²

Si bien los avances anteriores fueron relevantes en la discusión actual sobre la competitividad, y particularmente ante la hegemonía de políticas macroeconómicas y resultantes políticas empresariales neutrales u horizontales en América Latina durante los noventa (Stallings/Peres, 2000), es importante señalar una serie de avances de otros autores y corrientes y limitaciones y críticas vertidas sobre la “ventaja competitiva” desarrollada por Porter y otros. En forma resumida cabe destacar:

¹ “Access to labor, capital, and natural resources does not determine prosperity, because these have become widely accessible. Rather, competitiveness arises from the productivity with which firms in a location can use inputs to produce valuable goods and services” (Porter, 1998:7).

² Parte de estas iniciativas se han materializado en el Instituto para Estrategias y Competitividad, creado en 2001, y cuyo director es Michael Porter (véase <http://www.isc.hbs.edu>).

1. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desde los ochenta, ha analizado el concepto de la competitividad para América Latina en múltiples ocasiones. Sin embargo, y a diferencia de la definición de la competitividad de Porter, Fajnzylber señaló que la misma debe entenderse tanto como la capacidad de los países para participar en el mercado mundial, así como para elevar paralelamente el nivel de vida de la población (Fajnzylber, 1981, 1988). Particularmente este último aspecto ha sido dejado de lado en gran parte del debate sobre la competitividad. Durante los noventa la CEPAL ha desarrollado múltiples análisis y varios instrumentos de análisis, entendiendo a la competitividad como el proceso de integración dinámica de países y productos a mercados internacionales *ex post* (Dussel Peters, 2001a; Mortimore/Buitelaar/Bonifaz, 2000).

2. El concepto de la competitividad, fundamentado a nivel de las empresas, conlleva múltiples dificultades y limitaciones. Ya durante los noventa varios autores, particularmente Paul Krugman (Krugman, 1994; Meyer-Stamer, 2001), señalan que no es válido tratar una empresa y una nación en forma indistinta, y en especial con respecto al tema de la competitividad. La “obsesión por la competitividad” lleva a posturas “equivocadas y peligrosas” (Krugman, 1994:30) y a resultados simplistas. En muchos casos, esta limitación lleva a importantes dificultades en la propuesta e implementación de políticas de competitividad.

3. Durante los noventa, varios autores ha desarrollado el concepto de “encadenamientos mercantiles globales” (*global commodity chains*). Desde esta perspectiva, y adicional a lo elaborado por Porter, la competitividad no sólo se da a nivel de empresas y sectores, sino que en redes intra e interempresariales. Dependiendo del encadenamiento mercantil global específico —ya sea liderado por la oferta o por la demanda—, es el conjunto de las actividades de la red el que define su competitividad, de los insumos de ciertas mercancías hasta servicios de postventa, entre muchos otros, y dependiendo de la cadena de valor agregado específica (Gereffi, 1994, 1996).

4. Un grupo de autores durante los noventa ha desarrollado el concepto de “competitividad sistémica” en directa contraposición al concepto de Porter y de la “competitividad estructural” de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), entre otros. Estos autores (Esser, 1999; Esser/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer, 1997) señalan que la competitividad requiere incluir los aspectos analíticos meta, macro, meso y micro que afectan a las empresas y a los territorios a nivel local, regional, nacional y supranacional.³ Desde esta perspectiva, y con Porter, el análisis microeconómico es insuficiente para comprender las condiciones y los retos de la competitividad, al igual que la estabilidad macroeconómica. Si bien los diversos niveles analíticos de la competitividad sistémica son abordados en su conjunto, destaca el nivel meso, aquella dimensión “donde se generan las ventajas competitivas institucionales y organizativas, los patrones específicos de organización y gestión y los perfiles

³ “El concepto de la “competitividad sistémica” se basa en el reciente debate de la OCDE. Las reflexiones al respecto partieron de un fenómeno observado en numerosos países en desarrollo: la inexistencia o insuficiencia del entorno empresarial eficaz en el que hace hincapié el concepto de “competitividad estructural” de la OCDE. Este fenómeno puede impedir que el reajuste estructural fomente el desarrollo industrial aun cuando la estabilización a nivel macro haya sido exitosa, como se ha venido comprobando tanto en los países miembros de la OCDE como en los países de desarrollo relativo mayor o menor (Esser/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer, 1999:69).

nacionales que sustentan las ventajas competitivas y que son difícilmente imitables por los competidores” (Esser/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer, 1999:84). El nivel meso de la competitividad, así, conjuga aquellos mecanismos, políticas e instituciones que afectan la competitividad de sectores individuales y a su conjunto, tanto público como privado y de organizaciones no gubernamentales (ONG), así como las relaciones inter e intraempresa (Meyer-Stamer, 2001).

5. En el proceso actual de globalización —entendido como resultado histórico de la producción flexible y los encadenamientos mercantiles globales (Dussel Peters/Piore/Ruiz Durán, 1997)— la rapidez de los eventos, ya sea como resultado de la transferencia de mercancías, servicios, capital, conocimiento e ideas, entre muchos otros, es en la actualidad muy superior al de anteriores etapas históricas. Si hasta hace relativamente poco el “justo a tiempo” era el estándar de ciertos encadenamientos mercantiles globales y sectores, en la actualidad la relación entre clientes y proveedores en actividades como la electrónica y automotriz se realiza crecientemente en “tiempo real” a través de nuevas formas de telecomunicación (Best, 2001; Ernst, 2001). Como resultado, las empresas, hogares, territorios y respectivos agrupamientos requieren de condiciones socioeconómicas, mecanismos e instituciones que permitan responder rápidamente a los retos generados por las nuevas formas de integración al mercado mundial y de la competitividad, y particularmente considerando la apertura de la mayor parte de las economías latinoamericanas.

6. Uno de los principales efectos del proceso de globalización y de los encadenamientos mercantiles globales anteriormente tratados, es que sus respectivas empresas líderes son capaces de coordinar, controlar e imponer estándares intra e interfirma en sus respectivas cadenas de valor global. Estos estándares —conceptualizados como “*Wintelism*” por algunos autores (Borras/Zysman, 1998)— apuntan a que si bien las economías nacionales se han liberalizado crecientemente, el comercio y las relaciones interfirma siguen siendo gobernadas por un conjunto de normas y estándares que en muchos casos significan enormes retos para las empresas y los territorios de la periferia y que en muchos casos pueden llevar a su marginalización: de estándares de calidad y manufactura hasta estándares fitosanitarios, sociales, laborales y ecológicos, entre muchos otros (Nadvi/Wältring, 2002). Estos estándares, que en algunos casos pudieran comprenderse como las nuevas barreras no arancelarias del futuro, tienden a homogeneizarse y requieren de enormes capacidades financieras y tecnológicas para participar en cadenas de valor agregado globales.⁴

7. Durante la segunda mitad de los noventa, un grupo de autores del *Institute of Development Studies* (IDS) ha destacado —y en la tradición del pensamiento de Piore y Sabel (Piore/Sabel, 1984)— que la “eficiencia colectiva” —comprendida como la ventaja competitiva resultante de externalidades de economías locales y acciones conjuntas— en los respectivos territorios juega un papel fundamental para comprender el desempeño positivo de los respectivos

⁴ En casos como la electrónica, estándares globales intraempresa pueden incluso resultar más estrictos que estándares internacionales como el ISO 9000, entre otros (Dussel Peters, 2000a).

agrupamientos o *clusters*.⁵ Schmitz (Schmitz, 1997) argumenta que la eficiencia colectiva y la conformación de redes interempresa en territorios específicos es una de las características fundamentales para comprender la competitividad global de las mismas. Más allá, recientes análisis (Humphrey/Schmitz, 2000) señalan que la integración al mercado mundial depende de diferentes gobernabilidades de las cadenas (*chain governance*) de valor global: mientras mayor la verticalidad y el control de un reducido grupo de clientes y/o compradores, menor el potencial de escalamiento (*upgrading*) local y de difusión y aprendizaje. Por el contrario, y vinculado al punto analizado anteriormente sobre los estándares, mientras mayor el número de clientes y menor la dependencia de estándares impuestos por parte de las empresas líderes, mayores las opciones de coordinación, cooperación, difusión, aprendizaje y escalamiento local e interempresarial.

Desde esta perspectiva, el análisis de la competitividad se ha complejizado significativamente desde los planteamientos de Porter a inicios de los noventa. Crecientemente en una serie de sectores la competitividad no implica la competencia entre empresas y a nivel microeconómico, sino que la competencia entre redes y cadenas de valor globales, en muchos casos liderados por empresas de marca que controlan la cadena y sus diferentes segmentos e imponen estándares que repercuten en la posibilidad de potenciales empresas a integrarse. El reto de lo “glocal” (Altvater/Mahnkopf, 1996), desde esta perspectiva, es fundamental. El anterior tópico —¿cómo se integran a segmentos específicos de cadenas de valor global y qué potencial tienen los respectivos territorios?— ha sido tratado, por el momento, en forma limitada, ya que en muchas ocasiones los diferentes autores y teorías tratan a la competitividad de las empresas y los respectivos territorios como sinónimos.

Lo anterior, sin embargo, es cuestionable, ya que las condiciones de endogeneidad y desarrollo territorial —refiriéndose al grado específico de integración de los territorios en la cadena de valor global (Dussel Peters, 2000a; Vázquez Barquero, 1999)— y la competitividad de las empresas no sólo no pueden converger, sino que en muchos casos pueden ser abiertamente contradictorias: mientras que a nivel territorial aspectos como el empleo, su calidad (salarios reales) y el grado de aprendizaje en general (incluyendo aspectos de integración de segmentos de la cadena de valor, tecnológicos, de capacitación, infraestructura, etc.) son cruciales, la competitividad para las empresas y/o sus agrupamientos reflejan el interés de aumentar la tasa de ganancia, productividad —que en muchos casos puede implicar una reducción del empleo y/o un aumento de la producción—, así como una mayor eficiencia de ese segmento territorial específico de la cadena de valor agregado global. Así, la racionalidad de la endogeneidad territorial y su desarrollo y de la competitividad de empresas y/o sus agrupamientos de ninguna forma tienen que coincidir, tema que en varias de las posturas sobre la competitividad —tanto de Porter como de algunos de sus críticos— es asumida y/o no abordada explícitamente. El tema es de crítica importancia para el planteamiento y la ejecución de políticas territoriales y locales en el contexto de la globalización anteriormente analizado.

⁵ Al respecto ha surgido un importante e interesante debate. En el caso de Porter, por ejemplo, empresas japonesas en pocas ocasiones son capaces de desarrollar estrategias distintivas, dada su organización industrial basada en la imitación y emulación entre sí (Porter, 1998:43-44). Por el contrario, para otros autores (Aoki/Dore, 1994), ha sido justamente el alto grado de cooperación y colaboración colectiva la que ha permitido un alto grado de competitividad e innovación territorial en Japón y varios otros países asiáticos.

El aspecto anterior está vinculado a una de las principales limitaciones del debate conceptual sobre la competitividad: su falta de concreción en propuestas de política. Si bien existen una serie de propuestas e implementaciones con respecto a la competitividad en la actualidad,⁶ en general esta discusión ha adolecido de propuestas, instrumentos e implementaciones para el fomento y apoyo a la competitividad en sus diversas corrientes. Lo anterior implica, entre otras cosas, que el debate sobre la competitividad, por el momento en América Latina, ha tenido reducidas implicaciones en la política industrial y empresarial, independientemente del consenso generalizado sobre su importancia (Peres/Stumpo, 2001).⁷

En el contexto del debate en torno a la competitividad, el análisis de las MIPYME ha sido, al igual que en la teoría económica, reducido.⁸ Si bien general todos los diferentes autores y corrientes tratados anteriormente incluyen implícita o explícitamente a las MIPYME, muy pocos de ellos realizan un análisis conceptual y/o empírico sobre este estrato de empresas y/o sobre los retos específicos que implican la competitividad en la era de la globalización para MIPYME. Algunos autores, en el contexto de la competitividad sistémica, señalan que por ejemplo en el nivel analítico meta, las MIPYME son consideradas como objetos de la política social, y no como fundamento de una política económica dinámica (Meyer-Stamer, 2001:38).

A nivel internacional, y sorprendentemente ante la hegemonía de políticas estructurales macroeconómicas, las MIPYME han cobrado una significativa importancia en diversas instituciones multilaterales y a nivel internacional a través de variados mecanismos de apoyo: de políticas territoriales para el conjunto de empresas de menor tamaño a, y en forma creciente, políticas orientadas a retos específicos de las MIPYME tales como la desregulación, de innovación y tecnológicas, así como aquellas que afectan a la educación, capacitación y apoyos específicos para agrupamientos de empresas en territorios y segmentos de cadenas de valor globales.

A nivel internacional es relevante destacar al menos los casos de la OCDE, los Estados Unidos y la Unión Europea (UE), en donde durante los noventa las MIPYME jugaron un papel de creciente importancia. En la OCDE, durante los noventa las MIPYME participaron con alrededor del 50% del empleo manufacturero —en países como Italia incluso con más del 80%— y más del 50% del empleo no-agrícola, en Italia y Alemania con niveles superiores al 65% (OCDE, 1998a, 2000b). Sorprendentemente, durante los noventa gran parte de las políticas locales y regionales se han concentrado en las empresas de menor tamaño en los países de la OCDE y de aquellos en vías de desarrollo. Independientemente del debate en torno a políticas industriales y empresariales horizontales —con el objeto de afectar a la totalidad de las empresas por igual— o activas y/o sectoriales (Dussel Peters, 2001b), en los países miembros de la OCDE se observan un gran número de mecanismos de fomento a las empresas de menor tamaño con el objetivo de apoyar la capacitación, el desarrollo tecnológico, el empleo, vincular

⁶ Para el caso de América Latina, véase entre otros: <http://www.incae.ac.cr>; Meyer-Stamer (2000, 2001).

⁷ Peres/Stumpo (2002) señalan al respecto que se ha pasado de un período de “no política industrial/empresarial” a uno de instrumentos eficientes pero de poco alcance. El tema es abordado con más detalle para el caso de América Latina en lo que sigue.

⁸ Para un excelente análisis sobre el tratamiento de las pequeñas y medianas empresas en la teoría económica, véase Tommaso/Dubbini (2000); también CFR-R (1998).

los respectivos territorios con centros de educación, difundir las “mejores prácticas”, así como impulsar la vinculación y procesos de aprendizaje territoriales (OCDE, 2000a).

Durante la segunda mitad de los noventa, los países de la OCDE han realizado esfuerzos de política para reducir los costos de la “tramitología” y la creación de empresas, cuyos costos pueden variar en más de 10:1 (entre Japón y España), y cuyo tiempo varía entre una y 24 semanas. En la segunda mitad de los noventa, de igual forma, las políticas públicas hacia las MIPYME han buscado mejorar el acceso al financiamiento de estas empresas mediante programas especializados, así como incentivos y simplificaciones fiscales, el apoyo a innovaciones y la difusión tecnológica (OCDE, 2001:18ss.). Si bien existen diversas metodologías para la evaluación de estos múltiples programas, por el momento la misma representa uno de los más serios retos en el corto plazo, ya que los criterios entre las respectivas instituciones nacionales responsables varían significativamente.

Para el caso de los Estados Unidos ⁹ la *Small and Business Administration* (SBA), creada en 1953 y con oficinas en todos los estados de los Estados Unidos, es una significativa palanca de apoyo para las empresas de menor tamaño. Con alrededor de 20 millones de pequeñas empresas, este segmento de empresas en los Estados Unidos genera dos de cada tres nuevos empleos y representa el 39% del PNB; su participación en las exportaciones aumentó del 20% del total a inicios de los noventa al 50% a mediados de la misma década (OCDE, 2000c). Es de igual forma importante comprender la magnitud y la profundidad de las actividades del SBA, específicamente para el año fiscal de 1999 (SBA, 2000):

1. Garantizó créditos a 43 639 empresas por 10 200 millones de dólares. Hasta 1999 la SBA tenía una cartera de garantías de 40 500 millones de dólares de 486 000 pequeñas empresas. Adicionalmente, realizó 3 100 inversiones por 4 200 millones de dólares en el programa de capital de riesgo (*venture capital*).

2. Participó en la creación de 2.3 millones de los 15 millones de empleos generados durante 1993-1998.

3. Apoyó a que las pequeñas empresas recibieran el 22.4% de los contratos federales por 200 000 millones de dólares.

4. Otorgó asistencia técnica y administrativa a más de un millón de pequeñas empresas.

5. La SBA tiene, a fines de los noventa, y hasta 2001, como principales objetivos el de facilitar créditos y acceso a capital, mejorar las oportunidades de las empresas y mejorar el desarrollo de la asistencia a las pequeñas empresas. Las metas específicas de la institución se vinculan a estos objetivos generales. Para ello, la SBA cuenta, en 2000, con 4 372 funcionarios en 109 oficinas en los Estados Unidos.

En el caso de la UE existe una red de políticas y mecanismos de fomento a las MIPYME complejos, también porque éstos se practican a nivel local, regional, nacional y en la propia UE.

⁹ Véase <http://www.business.gov> y <http://www.sbaonline.sba.gov/> (consultados el 15 de marzo de 2002).

En la UE, las empresas con menos de 250 trabajadores participaron en 1997 con el 99.8% de las empresas, el 66% del empleo y el 52.9% de las ventas totales (CCE, 2001). Si bien esta visión integral y de subsidiariedad de fomento lleva en muchas ocasiones a enormes dificultades de coordinación y evaluación (CE, 1998),¹⁰ en su conjunto éstos son de una enorme magnitud.¹¹ Destaca, entre otros, la labor de la Comisión Europea y de su Dirección General de Empresa (DGE), la cual tiene como una de sus principales funciones apoyar a la pequeña y mediana empresa en la UE en múltiples ámbitos (DGE, 2001:33ss.): estadísticas e información, capacitación, educación, evaluación comparativa o “*benchmarking*” para empresas incubadoras, diversos servicios de soporte a las pequeñas y medianas empresas y el apoyo a nuevas empresas, el apoyo a inversiones benéficas para el medio ambiente, el fomento a la innovación y el comercio vía electrónico, entre otras. Varios de estos objetivos son tratados por instituciones “horizontales”, por ejemplo en el caso de los *Euro Info Centres*, con 273 representaciones en 38 países. Con respecto a instrumentos financieros de apoyo a las pequeñas y medianas empresas destaca el financiamiento otorgado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) durante 1994-1998, con créditos que aumentaron de 3 900 millones de euros en 1994 a más de 8 000 millones de euros en 1998 a 49 000 pequeñas y medianas empresas de la UE durante el período. Los diversos instrumentos para este estrato de empresas llevó a la creación de 53 789 empleos en la UE en 1999 (CCE, 2001:72).

En el caso de los países de la OCDE y la UE, las políticas específicas orientadas hacia las MIPYME pueden ser de mucho menor peso de lo esperado. Tal y como se demuestra para el caso de Alemania (Meyer-Stamer/Wältring, 2000), las instituciones y las políticas exclusivas para el *Mittelstand* son pocas. Sin embargo, y además de significativas causas históricas, las MIPYME encuentran condiciones de competitividad sistémica que permiten un desempeño positivo, incluyendo acceso a crédito y posibilidad de un escalamiento tecnológico, adicional a un muy desarrollado nivel meso, tales como un sistema financiero adecuado a las necesidades de estas empresas y especializada, pocas pero especializadas instituciones para el fomento de las MIPYME, así como una profunda red de asociaciones empresariales a nivel local, regional, nacional y supranacional.¹² Sorprendentemente, en Alemania son las empresas de menor tamaño —con entre dos y 19 trabajadores—, las que presentan la mayor intensidad en capacitación especializada vía aprendices y el mayor grado de vínculo con el sistema dual de educación, a diferencia de las grandes empresas especializadas en producción en masa. En este caso, una menor productividad laboral es resultado de la división del trabajo según el tamaño de la

¹⁰ “... *policy-making in an opening context is an evolutionary process, which requires a continuous readjustment of top-down interventions to define the institutional environment for firm reorganisation and of bottom-up actions to test local experiences of industrial reorganisation. Within this context, interaction among policy makers at local, national and international level is a crucial moment*” (CFR-F, 1998:25).

¹¹ Para consultar los instrumentos específicos en la UE y la CE, véase <http://www.europa.eu> y http://europa.eu.int/comm/dgs/enterprise/index_es.htm.

¹² “*In other words, Germany has not found some kind of magic formula to create a particularly dynamic SME sector. Rather, SME and SME support are an essential element of an overall system which favors industrial growth*” (Meyer-Stamer/Wältring, 2000:53).

empresa: las de menor tamaño se han orientado hacia la producción y servicios en pequeña escala y con un alto grado de calificación.¹³

Para el caso de América Latina también existen algunas experiencias relevantes de políticas orientadas hacia las MIPYME durante los noventa. Estas han tendido a uniformizarse en tres grandes áreas —fomento a las exportaciones, desarrollo tecnológico y capacitación de los recursos humanos, y, recientemente, en esfuerzos para vincular las MIPYME con las grandes empresas—, aunque el creciente interés “aún no es parte de una estrategia de largo plazo para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la región. Incluso en los casos más exitosos de articulación, la misma ha sido concebida como un instrumento para alcanzar objetivos de corto plazo, sin que llegue a constituir la base de visiones estratégicas, las que, por otra parte, están ausentes en la mayoría de los planteamientos de política” (Peres/Stumpo, 2001:13). La coordinación de las políticas públicas y privadas hacia las MIPYME, así como personal y recursos suficientes, entre otros, han sido algunas de las principales limitantes de las opciones diseñadas para las MIPYME en América Latina, los cuales resultan en instrumentos y resultados con poco impacto.

Existen, en la actualidad, múltiples estudios sobre las condiciones, limitaciones y retos de las MIPYME en América Latina,¹⁴ aunque por el momento no se han materializado estos consensos entre los sectores público y privado en acciones,¹⁵ y particularmente en su financiamiento como estrategia de competitividad sistémica a largo plazo.¹⁶

Adicionalmente, Peres/Stumpo (2002) concluyen con respecto a las pequeñas y medianas industrias en América Latina en los noventa que:

1. No son un sector marginal en América Latina, y su peso en el empleo puede variar de un 12% hasta niveles superiores al 65%.

¹³ En estos casos, las pequeñas y medianas empresas pueden incluso ser importantes participantes en los procesos de fusión y adquisiciones a escala global (Sakai, 2002). Sin embargo, las características de estas MIPYME no pueden generalizarse. Para el caso de América Latina, otros estudios indican que las microempresas en América Central nacen por necesidad de sobrevivencia y ante la falta de empleo; se trata de “empresarios a la fuerza” (PROMICRO, 2000:5) o por necesidad.

¹⁴ Cabe señalar, además, que las empresas de menor tamaño también presentan importantes deficiencias en su estrategia de empresa, y particularmente “en la utilización de nuevas tecnologías, introducción de exigencias de calidad, diferenciación productiva y establecimiento de redes de cooperación empresarial” (Aghón/Albuquerque/Cortés, 2001:13).

¹⁵ “Consistentemente con la posición relativa de la política de apoyo a las PYME, las instituciones que las diseñan, pese a las fuertes diferencias que presentan entre los países [latinoamericanos] en consideración, tienen en común su poco peso en las estructuras gubernamentales y una significativa carencia de poderosos instrumentos de política. Si bien a lo largo de la década de 1990 se presenciaron cambios institucionales que elevaron a rango ministerial o de viceministerio a entidades de fomento a esas empresas en diversos países, la nueva ubicación en el organigrama gubernamental no ha significado más poder de ejecución ...” (Peres/Stumpo, 2002:25).

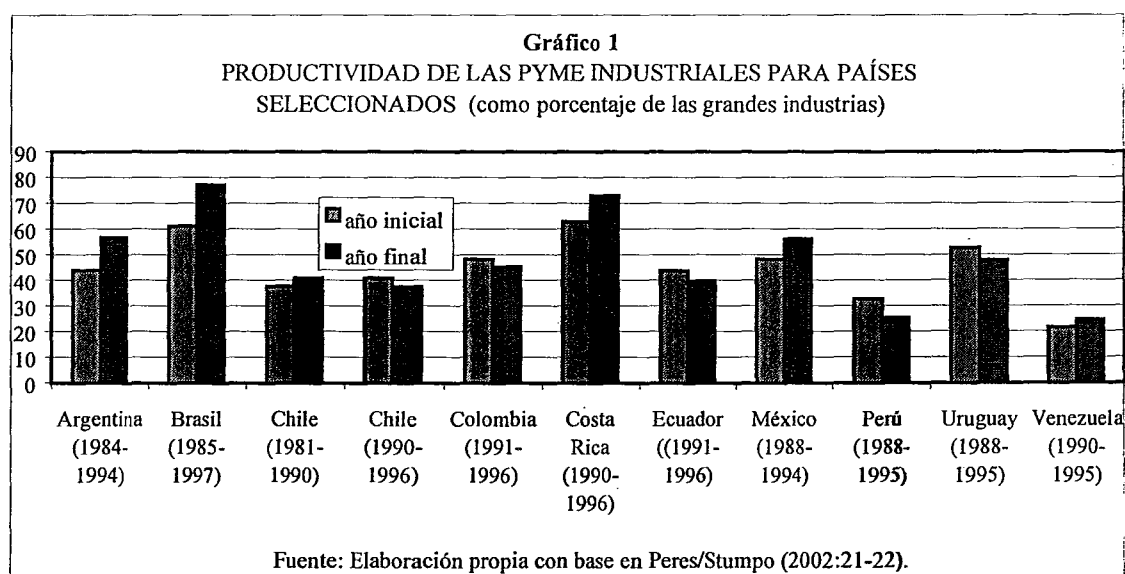
¹⁶ Estos temas ya han sido planteados en repetidas ocasiones para el caso de Centroamérica durante los noventa, véase por ejemplo, CEPAL/ONUDI (1996).

2. Se han convertido en un sector altamente dinámico en la región, y su producción ha crecido en más de un 50% durante los noventa en algunos países. No obstante lo anterior, este segmento de empresas prácticamente no participa en forma directa en las exportaciones.

3. La productividad media aumenta, por ejemplo en Argentina, en más de un 90% durante los noventa.

4. La productividad (laboral) de este estrato de empresas es inferior al de las grandes empresas, aunque la brecha varía sustancialmente en América Latina: a fines de los noventa la brecha fue de 23% para Brasil, pero cercana al 75% en Perú y Venezuela (véase el gráfico 1).

5. La dinámica de crecimiento de estas empresas en América Latina depende significativamente de la demanda interna, su especialización sectorial y programas de apoyo ofrecidos. Mientras mayor el país, las pequeñas y medianas empresas presentan un mayor grado de especialización en actividades vinculadas a la metalmecánica, electrónica y actividades eléctricas, mientras que los países de menor tamaño lo hacen en actividades a alimentos, y, en algunos casos, algunos productos químicos y plásticos.



El caso de México puede resultar sintomático para las tendencias anteriores. No obstante una férrea política macroeconómica —en donde la restricción monetaria y crediticia han resultado en la reducción de acceso de las MIPYME al sistema financiero y en una significativa sobrevaluación del tipo de cambio durante los noventa (Dussel Peters, 2000a)— el nuevo gobierno de Fox durante 2001 ha implementado una serie de propuestas orientadas explícitamente hacia las MIPYME (SE, 2001). Institucionalmente destaca la creación de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, la cual se ha convertido en una de las más importantes en la propia Secretaría de Economía, con recursos anuales durante 2001 y 2002 de alrededor de 120 millones de dólares. Destaca en los diversos programas de la nueva Subsecretaría la búsqueda de consensar con las diversas regiones de México sobre las MIPYME

en sectores específicos que requieren de apoyo, con la intención de mejorar el acceso a financiamiento, la formación empresarial y la vinculación al desarrollo y la innovación tecnológica.¹⁷ Si bien es demasiado temprano para realizar una evaluación de estos instrumentos, la cual se ha implementado desde finales de 2001, es sin lugar a dudas un precedente significativo para la política industrial y empresarial de México y América Latina ante las políticas industriales y empresariales predominantes anteriormente.

Es relevante, de igual forma, señalar que en Panamá también se han creado una serie de nuevas instituciones de apoyo a las MIPYME mediante dos leyes —la 8 y la 33— en 2000 (ALP, 2000). Si bien ambas leyes son consideradas principalmente como un mecanismo de combate a la pobreza, se proponen en forma conjunta con el sector privado estructurar un programa integral de fomento a las MIPYME con estímulos financieros, aduaneros y fiscales, además de una ventanilla única para las empresas involucradas que deban realizar los trámites administrativos. Un elemento importante de ambas leyes es que la Autoridad responsable de llevar a cabo ambas leyes impulsará una política de compra de bienes y servicios al sector público. Inicialmente se creó un Fondo de Garantía por 5 millones de balboas como mínimo para créditos, la capacitación y asistencia de la MIPYME.

2. Conclusiones preliminares

El debate actual en torno a la competitividad se encuentra estrechamente vinculado a las tendencias de la globalización y la estabilidad macroeconómica imperante. Ante la preponderancia de la estabilidad macroeconómica y programas de ajuste estructural desde mediados de los ochenta, ya a inicios de los noventa el trabajo de Porter sobre las ventajas competitivas resultó enriquecedor y renovador al llamar la atención sobre la competitividad de las empresas y el aparato productivo en general. Las políticas, desde esta perspectiva, tenían que “volver” y “redescubrir” el nivel micro de la economía, tema que fue dejado de lado ante la preeminencia de los aspectos macroeconómicos en América Latina.¹⁸ Con base en lo planteado por Porter a inicios de los noventa, sin embargo, varios autores y corrientes han profundizado y discrepado en torno a la noción de la competitividad fundamentada a nivel microeconómico. A nivel teórico y de implementación política el principal argumento crítico —tanto a Porter como a los programas de ajuste estructural hasta inicios del siglo XXI— se refiere a la necesidad de comprender a las economías en el contexto de la globalización desde la perspectiva de cadenas de valor, y compuestas por segmentos a nivel local, regional, nacional y global. El desarrollo de estas cadenas de valor, desde esta perspectiva, requiere de una visión sistémica de la competitividad, incluyendo los niveles analíticos meta, macro, meso y micro; una visión exclusivamente micro o macroeconómica, así, no es suficiente para comprender las condiciones y los retos territoriales socioeconómicos. Se trata entonces de analizar e implementar medidas para que los territorios —a nivel local, regional, nacional y supranacional— generen el mayor grado de endogeneidad territorial en los encadenamientos mercantiles globales: el grado de

¹⁷ Al respecto, véase <http://www.contactopyme.gob.mx> (consultado el 18 de abril de 2002).

¹⁸ Como se señaló en el capítulo, una serie de autores, y particularmente Fernando Fajnzylber, ya habían elaborado sobre el tema de la competitividad desde los ochenta. Sin embargo, fue apenas a inicios de los noventa, después de varios años de programas de ajuste estructural, que se hizo evidente la necesidad de ir más allá de lo macroeconómico.

endogeneidad territorial, y dependiendo de la competitividad sistémica, será definitorio para el futuro socioeconómico del territorio en aspectos como el valor agregado generado, la creación de empleo y su calidad, el desarrollo tecnológico y de la innovación y del proceso de aprendizaje que se llevará a cabo, así como el nivel de vida de la población del respectivo territorio. Uno de los aspectos fundamentales de la competitividad sistémica es señalar la importancia de los aspectos mesoeconómicos, los cuales en general no recibieron la adecuada atención durante los ochenta y noventa y, por el contrario, en muchos casos fueron reducidos y/o eliminados en el nombre de la eficiencia y los ajustes estructurales macroeconómicos.

El capítulo, adicionalmente, destaca una serie de nuevas tendencias durante los ochenta y noventa que debieran ser consideradas para el desarrollo socioeconómico centroamericano. Destacan, y sin la intención de repetir lo analizado en el apartado, que los efectos de tendencias internacionales —nuevas tecnologías, telecomunicaciones, crisis financieras y/o en sectores productivos, etc.— son a inicios del siglo XXI mucho más rápidas que hace algunas décadas: el efecto del “contagio”, y particularmente considerando la importante apertura de bienes y capitales que se ha realizado en Centroamérica, es inmediato en muchos casos. Segundo, y en el contexto de la competitividad sistémica y la endogeneidad territorial, en la actualidad la competencia en los mercados internacionales se da a nivel de redes de empresas con complejas relaciones inter e intraempresa. Integrarse como empresa y territorialmente a estas redes tiene el atractivo de poder participar a nivel global y con economías de escala que van mucho más allá del territorio donde se establece la propia empresa; como contraparte, estas redes lideradas por empresas de marca conforman, en muchos casos, “sistemas cerrados” y excluyentes con grandes barreras de entrada, incluyendo estándares de muy diversa índole. Crecientemente estas redes no sólo trabajan bajo criterios de justo a tiempo, sino que de “tiempo real”, es decir, proveedores y clientes de la red han desarrollado modernos sistemas de telecomunicaciones y con impactos en la transformación para reducir a un mínimo los costos de inventarios, aunque los retos con respecto a la capacidad de ajuste y respuesta por parte de los proveedores es muy superior a anteriores esquemas productivos. Los retos de integración a este tipo de redes para empresas de menor tamaño, y dependiendo de la red, los procesos ¹⁹ y productos específicos, son aún superiores.

En el contexto anterior, el capítulo concluye que si bien a nivel internacional se ha reconocido la importancia y el peso de las MIPYME en la economía y sociedad, por el momento los esfuerzos para su fomento han sido muy inferiores en Latinoamérica, y a diferencia de la gama de instrumentos y el financiamiento otorgados en los Estados Unidos y la Unión Europea. Lo anterior refleja, por una parte, un déficit en el conocimiento de las condiciones y los retos de las MIPYME, al igual que la falta de evaluación de los mecanismos de apoyo. Sin embargo, y de

¹⁹ Uno de los resultados a considerar dentro de los aspectos conceptuales, entre otros, es el de precisar la competencia por segmentos de la cadena de valor y a nivel territorial. Un país como México, por ejemplo, exporta autopartes y autos a los Estados Unidos, al igual que lo hacen los Estados Unidos a México y al resto del mundo. Lo anterior, desde la perspectiva de productos, pudiera llevar a la errónea conclusión que los Estados Unidos y México compiten en sus respectivos y terceros mercados. Un análisis más profundo, considerando estructuras de mercado y segmentos de cadenas de valor, resulta en que se trata de las mismas empresas en ambos países, con un alto grado de comercio intraindustria, por lo que la aparente competencia entre ambos países es resultado de estrategias intra e interempresa, considerando adicionalmente que los segmentos de la cadena de valor que se realizan entre ambos países no son comparables y se realizan en diferentes segmentos (de arneses a plásticos y motores, por ejemplo).

mayor preocupación, en la mayor parte de América Latina los respectivos gobiernos no han sabido y/o querido dedicar recursos y personal a este estrato de empresas. Este tópico lleva a una pregunta de economía política: ¿cuánto están dispuestos a aportar —en recursos, personal, instituciones, etc.— las sociedades latinoamericanas para uno de los segmentos más importantes de sus economías? Lo anterior atañe tanto al sector privado como al público.

II. ENTORNO Y CONDICIONES DE LAS MIPYME EN CENTROAMÉRICA

El presente capítulo analiza, en su primera parte, brevemente aquellas condiciones y estructuras macroeconómicas que afectan la competitividad de la manufactura y particularmente de las MIPYME en Centroamérica; no es la intención realizar un minucioso análisis macroeconómico de Centroamérica y cada uno de los países de la región. El segundo apartado examina las condiciones particulares de las MIPYME en Centroamérica, con base en la bibliografía existente y a los estudios anteriormente mencionados y realizados para este proyecto. Este último apartado también incluye aspectos institucionales y fortalezas y debilidades de las MIPYME examinadas.

Sin lugar a dudas, el número de empresas analizadas no permite realizar generalizaciones para el conjunto de las MIPYME centroamericanas. Sin embargo, sí permiten comprender algunas de las condiciones y retos específicos de este estrato de empresas.

1. El entorno macroeconómico

Una serie de recientes análisis (CEPAL, 2000a, 2001; CEPAL/ONUDI, 1996; Gitli, 2001) ya han examinado algunas de las principales tendencias del perfil productivo centroamericano durante los noventa, una etapa que pudiera considerarse como de transición. Después de varias décadas de implementar la sustitución de las importaciones y la integración centroamericana, durante los noventa la manufactura centroamericana transita hacia un modelo exportador, con un relativamente rápido proceso de apertura hacia terceros mercados, y particularmente hacia los Estados Unidos.

La política industrial y empresarial tradicional —sustitutiva de importaciones, intrarregional y activa en algunos casos— perdieron relevancia durante los noventa —y a diferencia de décadas anteriores— ante la preponderancia de políticas macroeconómicas y la crisis del comercio intrarregional, siendo que este último se había convertido en la base de la especialización industrial de la región (CEPAL, 2001c). Durante los noventa, como resultado, se redujeron significativamente los egresos de la política industrial y se manifiesta la reducción o desaparición de instituciones encargadas del fomento de la industria²⁰ y, en algunos casos, se aprecian nuevas políticas orientadas a la competitividad del sector industrial y particularmente hacia sectores no tradicionales.²¹

Uno de los fundamentos de la política empresarial durante los noventa fue la política comercial, con el objeto de reducir sustancialmente las barreras arancelarias y no arancelarias,

²⁰ Los respectivos documentos base para el proyecto mencionan múltiples casos. Véase por ejemplo, el caso del Centro de Desarrollo Industrial (CDI) en Honduras, creado en 1978 y clausurado en 1990 en el marco del ajuste estructural (Kerkhoff, 2002).

²¹ Desde mediados de los noventa, y como resultado también de los estudios de Michael Porter en la región, se iniciaron múltiples análisis de *clusters* y de competitividad. Para un estudio detallado de los enfoques y políticas, véase CEPAL (2000); GTZ (1999); INCAE-HIID (1999).

tanto regionalmente como interregionalmente. Esta tendencia se ha profundizado en la segunda mitad de los noventa al establecerse una serie de tratados de libre comercio de la región —en varios casos sólo de algunos países de la región— con la República Dominicana, México y Canadá y negociaciones con Chile y Panamá, entre otros (Gitli, 2001). Sin lugar a dudas, las negociaciones con los Estados Unidos durante la última parte de los noventa fueron las de mayor relevancia —considerando que se ha convertido en el principal socio comercial y el destino de las exportaciones de mayor dinámica durante los noventa—, las cuales resultaron en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe Ampliada en 1999. Esta última, estuvo por debajo de las expectativas de algunos países de la Cuenca del Caribe, aunque permitió aumentar significativamente el potencial exportador de la industria maquiladora de exportación (IME) a los Estados Unidos (Dussel Peters, 2001; Gitli/Arce, 2000; O-USTR, 2001; Zapata Martí/Pérez, 2001).²² Si bien bajo muy diferentes modalidades en la región —con diferente tratamiento, en muchos casos discrecional, con respecto al impuesto sobre la renta, la oferta de espacios para su establecimiento, preferencias arancelarias y facilitación de trámites aduaneros, entre muchos otros—, la atracción y diferentes formas de incentivos hacia la IME se convirtieron en uno de los pilares de la política empresarial.

Las políticas de fomento a la competitividad, si bien con significativos análisis desde mediados de los noventa y respectivas propuestas, en muy pocos casos llegaron a implementarse en forma significativa, con algunas excepciones.²³ Tanto proyectos de corte sectorial e incluso a nivel de productos (FEDEPRICAP-BID/PRADIC, 1994) como otros que buscaban mejorar el ambiente empresarial y la competitividad del conjunto de las empresas (CEPAL/ONUDI, 1996) tuvieron efectos reducidos en la política económica y en recursos destinados a programas para el fomento de la competitividad. Otras propuestas recientes del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Condo, 2002; INCAE, 1999), y fundamentado en el análisis de Porter y estudios de *clusters* en la región, han logrado generar una serie de nuevas instituciones públicas para la promoción de la competitividad.²⁴ Si bien todas estas propuestas incluyen, en la mayoría implícitamente, el apoyo a las MIPYME, en la mayoría —y con algunas excepciones, particularmente dos documentos de la CEPAL (CEPAL, 2000a; Hernández, 2001) en los que se plantea la posibilidad de crear una institución centroamericana encargada de este segmento de empresas— la falta de propuestas específicas ha sido una constante de la que ha adolecido este debate.

No obstante, es importante señalar que ante la creciente neutralidad de las políticas industriales y empresariales durante los noventa, en el caso de las MIPYME se han realizado significativos esfuerzos. Particularmente en la segunda mitad de los noventa la mayor parte de los

²² Adicionalmente, el Istmo Centroamericano continúa negociando, hasta marzo de 2002, un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Entre otras cosas, se busca que productos agrícolas y particularmente el azúcar y restricciones con respecto a las prendas de vestir se eliminen bajo este acuerdo (Lewis, 2002).

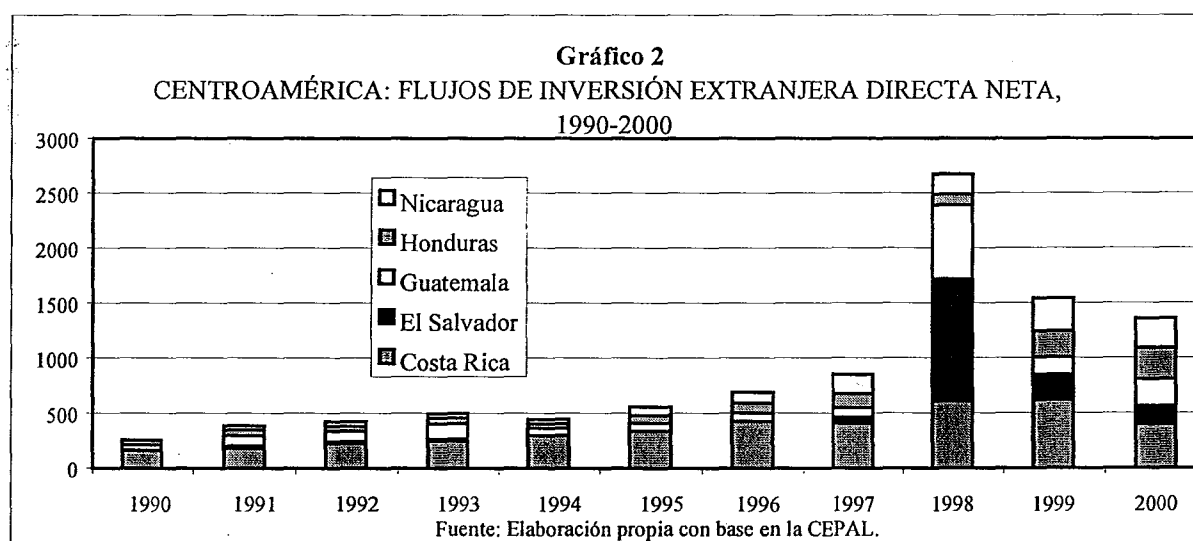
²³ Tal es el caso de las políticas para mejorar las condiciones de competencia incluyendo medidas *antidumping* y antimonopólicas, entre otras— conforme a los compromisos adoptados en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (CEPAL, 2001a).

²⁴ Tal es el caso en Guatemala, por ejemplo, donde desde fines de los noventa el Programa Nacional de Competitividad (PNC), y vinculado a la Oficina de la Presidencia, ha propuesto el fomento de varios *clusters* específicos. Véase <http://www.pronacom.com> (consultado el 20 de marzo de 2002).

países centroamericanos tomaron diferentes medidas —tanto leyes como nuevas instituciones— para el apoyo de las MIPYME. En Guatemala, por ejemplo, se creó el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa en 2000 y a nivel centroamericano se firmó en 2000 un Acuerdo de Entendimiento para la Constitución y Operación del Instituto Centroamericano de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (ICAMIPYME, 2000), desde 2001 el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (CENPROMYPE). Además de medidas de los países de la región, destaca por su relevancia la firma para la creación de una entidad centroamericana que responda a los intereses y retos de las MIPYME. En la mayoría de los casos, y como resultado de su reciente vigencia, no existe evaluación ni de las leyes ni de las instituciones creadas.

En este generalizado contexto de políticas macroeconómicas, reducción de presupuesto para políticas “tradicionales” industriales y empresariales (GTZ, 1999:111ss.), y el alto dinamismo de la IME, ¿qué variables macroeconómicas e internacionales han afectado a las MIPYME en Centroamérica durante los noventa?

Al respecto pueden destacarse al menos cinco tendencias relevantes para este estrato de empresas.



En primer lugar, el desempeño de la inflación, la atracción de inversión extranjera y el control del déficit fiscal. Después de la década de los ochenta, con fuertes convulsiones sociales y un período de alta incertidumbre macroeconómica, estas tres variables permitieron la generación de una significativa estabilidad para el período (CEPAL, 2001a). El nivel de precios al consumidor (promedio anual) de la región ha disminuido constantemente durante 1995-2000, y aumentó ligeramente en 2001 al 7.3%. De igual forma, la inversión extranjera directa (IED) neta aumentó con una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de 18.2% durante los noventa para alcanzar 1 355 millones de dólares en 2000 y se quintuplicó con respecto a 1990. En este caso, la IED de Costa Rica representó el 40.4% durante 1990-2000 de la región (véase el gráfico 2), también como resultado de las actividades de Intel durante la segunda mitad de los noventa. Por

último bajo este rubro, el déficit fiscal se controló durante la segunda mitad de los noventa a niveles inferiores del 4% del producto interno bruto (PIB) en la región, con la excepción de Honduras y Nicaragua durante 1999-2001.²⁵

En segundo lugar, el desempeño del PIB del total de la economía y del producto interno manufacturero (PIM). Ambas variables son significativas debido a que reflejan la dinámica económica general de la economía centroamericana, considerando que la gran mayoría de las MIPYME se orientan al mercado interno. Desde esta perspectiva, ambas variables presentaron una TCPA del 4.3% y 4.8% para Centroamérica durante 1990-2000, respectivamente. En ambas variables se aprecia una mayor dinámica durante la segunda mitad de los noventa, y particularmente en 1997-1999, y un descenso para 2000 (véase el cuadro 1). Este proceso se ha acentuado en 2001, con un crecimiento del PIB centroamericano del 1.4% y una reducción del PIB por habitante de -1%. Como se verá más adelante, estas tendencias han estado fuertemente vinculadas con el desempeño del comercio exterior de la región. Adicionalmente, es importante destacar que esta evolución no ha sido homogénea para los países centroamericanos, y particularmente para el caso de los respectivos sectores manufactureros. Mientras que Costa Rica, Honduras y El Salvador han aumentado significativamente su coeficiente de industrialización —o la relación entre el PIB y el PIM— durante los noventa, en Guatemala y Nicaragua cayó en varios puntos porcentuales. El propio nivel del coeficiente varía sustancialmente: en 2000, por ejemplo, fue de 23.10% para Costa Rica y de 10.91% para Guatemala.²⁶ Estas tendencias reflejan un crecimiento relativamente dinámico durante los noventa, y una importante disminución desde 2000 y particularmente en 2001.²⁷

²⁵ También como resultado del estricto manejo monetario y del crédito, particularmente en El Salvador y Honduras se presenta, desde la segunda mitad de los noventa, una tendencia a sobrevaluar el tipo de cambio.

²⁶ Esta heterogeneidad de los países de la región también se aprecia en el análisis regional del sector manufacturero durante los noventa: particularmente Costa Rica y El Salvador se especializaron en ramas tecnológicamente más avanzadas, tales como sustancias y productos químicos y maquinaria, aparatos, accesorios, artículos eléctricos, entre otros.

²⁷ Estas tendencias también se aprecian al analizar la formación bruta de capital fijo para Centroamérica (CEPAL 2002), la cual cayó en -4% y -5.6% en 2000 y 2001, respectivamente.

CUADRO 1

Centroamérica: producto interno bruto y producto interno manufacturero

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 a/	TCPA 1990-2000 d/
Producto interno bruto total (PIB)												
Valor bruto de la producción												
(Millones de dólares a precios constantes de 1995)												
Costa Rica	9,130	9,251	10,043	10,637	11,144	11,581	11,652	12,305	13,247	14,257	14,724	4.9
El Salvador	7,184	7,384	7,923	8,433	8,937	9,495	9,663	10,070	10,420	10,689	10,989	4.3
Guatemala	11,841	12,283	12,889	13,409	13,962	14,656	15,094	15,758	16,564	17,163	17,700	4.1
Honduras	3,345	3,435	3,636	3,894	3,820	3,960	4,107	4,313	4,455	4,366	4,598	3.2
Nicaragua	1,737	1,731	1,745	1,738	1,807	1,887	1,982	2,090	2,177	2,327	2,421	3.4
Panamá	6,055	6,600	7,142	7,522	7,757	7,906	8,118	8,498	8,892	9,179	9,365	4.5
Centroamérica	33,237	34,083	36,236	38,111	39,669	41,579	42,499	44,536	46,863	48,801	50,433	4.3
Istmo Centroamericano	39,293	40,683	43,379	45,632	47,426	49,485	50,618	53,034	55,755	57,980	59,798	4.3
Producto interno bruto de la industria manufacturera (PIM) b/												
Valor bruto de la producción												
(Millones de dólares a precios constantes de 1995)												
Costa Rica c/	1,793	1,830	2,045	2,178	2,244	2,336	2,338	2,510	2,785	3,489	3,401	6.6
El Salvador	1,540	1,631	1,792	1,765	1,895	2,025	2,061	2,225	2,373	2,460	2,571	5.3
Guatemala	1,486	1,521	1,571	1,616	1,664	1,718	1,750	1,798	1,863	1,910	1,931	2.7
Honduras	573	590	623	661	655	683	723	766	792	813	845	4.0
Nicaragua	293	312	296	296	298	307	314	326	333	344	353	1.9
Panamá	518	573	625	665	693	694	686	729	758	713	684	2.8
Centroamérica	5,685	5,885	6,328	6,517	6,757	7,069	7,186	7,626	8,147	9,017	9,101	4.8
Istmo Centroamericano	6,204	6,457	6,953	7,181	7,449	7,763	7,872	8,355	8,904	9,730	9,786	4.7
Coefficiente de industrialización (PIM/PIB)												
(Porcentajes)												
Costa Rica c/	19.63	19.78	20.36	20.48	20.14	20.17	20.07	20.40	21.03	24.48	23.10	20.88
El Salvador	21.44	22.10	22.62	20.93	21.21	21.33	21.32	22.10	22.77	23.02	23.40	22.02
Guatemala	12.55	12.38	12.19	12.05	11.92	11.72	11.60	11.41	11.25	11.13	10.91	11.74
Honduras	17.13	17.18	17.14	16.98	17.14	17.25	17.60	17.76	17.78	18.62	18.37	17.54
Nicaragua	16.88	18.03	16.96	17.04	16.52	16.26	15.85	15.61	15.31	14.79	14.57	16.16
Panamá	8.56	8.68	8.75	8.84	8.93	8.78	8.44	8.58	8.52	7.77	7.31	8.47
Centroamérica	17.10	17.27	17.46	17.10	17.03	17.00	16.91	17.12	17.38	18.48	18.05	17.35
Istmo Centroamericano	15.79	15.87	16.03	15.74	15.71	15.69	15.55	15.75	15.97	16.78	16.36	15.93

Fuente: estimaciones propias en base a CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

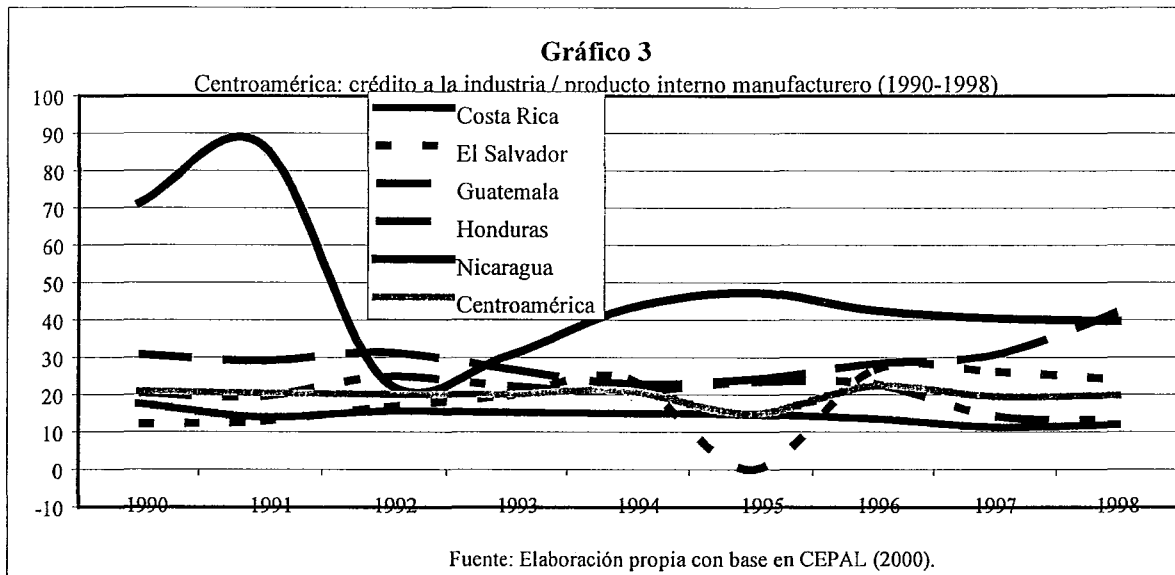
a/ Cifras estimadas.

b/ PMA: Promedio anual.

c/ En 1990 incluye explotación de minas y canteras.

d/ Tasa de crecimiento promedio anual; promedio para el caso del coeficiente de industrialización.

En tercer lugar, el financiamiento para las empresas en Centroamérica, al igual que en la mayor parte de América Latina, ha sido muy limitado.²⁸ Cabe diferenciar entre las empresas de mayor tamaño, algunas de las cuales incluso tienen acceso a mercados internacionales, y el resto de las empresas, particularmente las MIPYME. Destaca, por una parte, que las tasas de interés reales activas durante 1998-2001 han sido altas, superiores al 15% en Costa Rica, Honduras y Nicaragua, y al 10% en El Salvador y Guatemala, para la mayoría de los años (CEPAL, 2001). Paralelamente a este desempeño —y su alto diferencial con las tasas de interés reales en el extranjero—, los créditos al sector manufacturero como proporción del crédito total se redujeron durante 1990-1998, con la excepción de Honduras. Esta tendencia a la baja también se aprecia en el crédito otorgado al sector industrial sobre el producto interno manufacturero, el cual disminuyó del 21.05% al 19.92% para la región centroamericana durante 1990-1998 (véase el gráfico 3). De esta forma, el acceso a financiamiento por parte de las empresas ha sido limitado, y particularmente en el caso de las empresas manufactureras.²⁹ Durante la última parte de los noventa, y particularmente durante 2000 y 2001, el crédito al sector privado ha sido muy inferior al de los noventa e incluso presenta tasas negativas en varios casos.

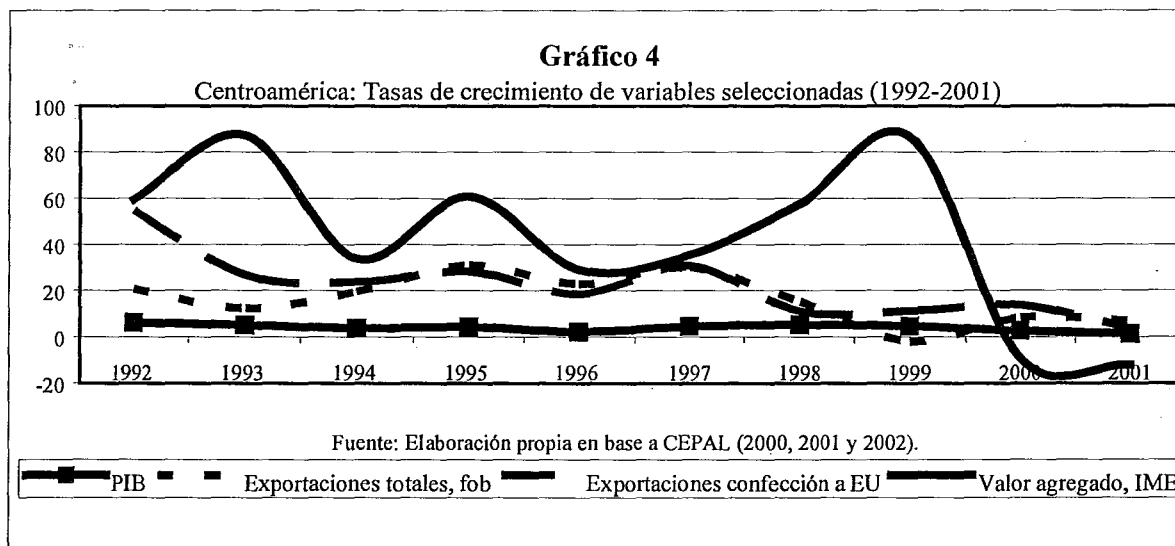


Cuarto, durante los noventa las actividades vinculadas a la IME han sido una de las más dinámicas en la región y en cada uno de sus países en términos de producción, exportación y empleo; en el caso de la manufactura participó en 1999 con el 20.2% de la producción de la manufactura y el 68.7% de las exportaciones manufactureras en 2000. En tan sólo 10 años (1990-2000), la IME de confección centroamericana aumentó sus exportaciones a los Estados Unidos de 735 millones de dólares a niveles cercanos a los 7 000 millones de dólares y

²⁸ Un estudio sobre las microempresas rurales para 1996 señala que el 66% de las empresas no tiene relación alguna con instituciones u organizaciones financieras; del resto, el 51% las tiene con bancos privados, cooperativas de ahorro y crédito (27%) y un 12% y 9% con bancos estatales y ONG, respectivamente (PROSIGUA, 1999:9).

²⁹ No obstante lo anterior, y en base a datos de CEPAL (CEPAL, 2001), el crédito otorgado al sector privado con respecto al PIB aumentó de 11.5% en 1990 a 29.4% en 1998.

durante el período 1995-2001 el valor agregado de la IME aumentó de 595 millones de dólares a 2 440 millones de dólares en 2001. El gráfico 4 refleja las enormes diferencias entre la actividad externa en Centroamérica y la evolución del PIB durante 1992-2001: contrastan, particularmente, las tasas de crecimiento del valor agregado de la IME y las zonas francas de la región con el PIB. Lo anterior es importante, ya que también explica el creciente peso de la IME y las exportaciones en general en el PIB de Centroamérica. Las actividades de la IME, sin embargo, presentan una serie de limitaciones en el corto y mediano plazo.³⁰ Por una parte, dependerán significativamente de la recuperación de la economía estadounidense y particularmente de la demanda que se genere en productos de confección, dado que más de la mitad de las exportaciones centroamericanas se concentran en estos rubros. Adicionalmente, la cancelación de incentivos fiscales a la IME en Centroamérica según las obligaciones ante la OMC —con excepción de Nicaragua— a partir de 2003 tendrá efectos inciertos en estas actividades. Por último, y un tema todavía poco analizado en la región y en América Latina en general, la adhesión de China a la OMC y los países miembros de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) también pudiera provocar una fuerte competencia, y particularmente en la producción de confección y procesos de importación temporal para su reexportación en el mercado estadounidense. Estos elementos, y considerando los beneficios arancelarios que obtuvo Centroamérica bajo la ICC, no permiten concluir que la IME retomará “automáticamente” la senda de crecimiento anterior a 2000-2001 en el futuro.³¹



³⁰ Una serie de estudios (Buitelaar/Rodríguez, 2000; CEPAL, 2000a, 2001; Dussel Peters, 2001) reflejan que la competitividad de la IME en Centroamérica -altamente especializada en la confección, con la excepción de Costa Rica- se encuentra en entredicho a inicios del siglo XXI, ya que sus exportaciones a los Estados Unidos han perdido dinamismo desde 1999, tanto ante la creciente competencia con otros países como por la menor demanda en los Estados Unidos.

³¹ Estas tendencias, y el futuro de la IME pudieran matizarse ante la firma de un Tratado de Libre Comercio de la región con los Estados Unidos.

Quinto, desde mediados de los ochenta Centroamérica ha realizado un significativo proceso de reducción arancelaria. Considerando que las MIPYME están en su mayoría orientadas al mercado interno, como resultado, han visto aumentar la competencia de sus productos y/o servicios con importaciones de menores precios. Desde mediados de los ochenta, y a través del Convenio Arancelario Centroamericano (CAC), la progresiva incorporación de la región al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) mediante el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) y el Convenio Sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, a fines de los noventa los países centroamericanos redujeron sus aranceles con un techo de 15% y un piso de 0%. Así, si a inicios de los ochenta los aranceles promedios de los países centroamericanos se situaban cercanos al 50%, en la actualidad todos se encuentran por debajo del 8%, con la excepción de Honduras (CEPAL, 2001c).

Desde esta perspectiva, la transición económica de Centroamérica durante los noventa y las condiciones de las economías centroamericanas en 2002 son ambivalentes.³² Es indispensable reconocer los grandes esfuerzos que se han realizado en el ámbito macroeconómico —y particularmente con respecto a la reducción de la inflación y del déficit fiscal, así como con respecto a la atracción de IED y el fomento de las exportaciones—, aunque desde finales de los noventa este positivo desempeño se haya visto afectado negativamente por una serie de acontecimientos internacionales recientes, incluyendo la caída de los precios internacionales del café, el aumento de los precios internacionales de hidrocarburos y la recesión estadounidense con efectos negativos en las exportaciones de la región. Desde esta perspectiva, las condiciones para 2002 no son promisorias. Independientemente de las tendencias coyunturales anteriores, existen por el momento una serie de elementos macroeconómicos que han limitado las actividades del sector productivo en la región y su competitividad en general. Esto lo manifiestan tanto recientes estudios comparativos internacionales —y particularmente para el caso de Costa Rica en 2000 en el Reporte Global de Competitividad de 2000 del *World Economic Forum*— como en estudios más detallados de la competitividad de los principales productos exportados por Centroamérica y su deterioro en la última parte de los noventa.

Si bien no existen datos y estimaciones sobre los efectos de estas tendencias sobre el desempeño de las MIPYME, es posible plantear que, en general, éste no mejorará en el corto plazo ante la compleja situación externa. Por otra parte, y como se argumenta en el último capítulo, la recuperación del mercado interno y de la demanda efectiva, las cuales afectan directamente a las MIPYME, también pueden visualizarse como un reto ante las condiciones internacionales.

2. Las MIPYME en Centroamérica a fines de los noventa

La intención de esta apartado no es la de realizar un recuento de las instituciones y las condiciones de las empresas estudiadas. Estas tareas ya se han realizado con detalle en los documentos base para el proyecto (Galdámes, 2001; Kerkhoff, 2002; Parrilla, 2001; Segovia, 2002). Por el contrario, la intención es la de plantear temas comunes y factores de éxito y fracaso de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) entre los estudios y otra bibliografía existente

³² La CEPAL (CEPAL, 2001c:37) señala al respecto, “el camino hacia la incertidumbre. De la integración hacia adentro y hacia afuera a la informal y no institucionalizada”.

sobre las MIPYME en Centroamérica y así señalar propuestas de políticas públicas y privadas para la región (en el siguiente capítulo).

a) Condiciones: el entorno institucional y políticas de fomento

En la segunda mitad de los noventa, y al igual que en la mayor parte de América Latina, Centroamérica vivió un renovado interés en las MIPYME. Adicional a nuevas normas y leyes para reducir la tramitología para la creación de empresas y la atracción de inversión extranjera —por ejemplo en Nicaragua con la Ley de Inversiones Extranjeras en 2000— y programas de competencia —en Nicaragua y Guatemala—, las MIPYME han estado en el centro del debate público y de recientes políticas.

Lo anterior también se debe a que —si bien con enormes divergencias entre la propia definición de las MIPYME y estadísticas limitadas que, para la mayoría de los casos de la región no permiten un análisis histórico—,³³ entre otras cosas, diversos estudios durante los noventa han destacado la fundamental importancia de este estrato de empresas, tanto en su dimensión económica, social, política y territorial, entre otras.

Independientemente de enormes divergencias y limitaciones en la información básica sobre las MIPYME,³⁴ la información disponible sobre las MIPYME refleja que (véanse los cuadros 2 y 3):

1. Las microempresas presentan un altísimo grado de autoempleo, con el 88% para Centroamérica, lo que refleja, y a diferencia de las MIPYME en otros casos internacionales, un alto grado de pobreza. Se trata en general de empresas de baja capitalización que operan bajo riesgo propio, con un bajo nivel de calidad de empleo y que reproducen la “trampa del bajo valor agregado” (Ruiz Durán, 1995).

2. El aspecto anterior es significativo, ya que, en general, este estrato de microempresas presenta una racionalidad económica y social de subsistencia, y radicalmente diferente a empresas de mayor tamaño referidas anteriormente.³⁵

3. No obstante lo anterior, este estrato de empresas en Centroamérica participa con más de 2.5 millones de empleos y más de 700 000 empleos en el sector manufacturero. La precariedad

³³ Sobre las diferencias en la definición de las MIPYME en Centroamérica, véase CEPAL (2000b); Hernández (2001); GTZ (1999). En el caso de Honduras, por ejemplo, se ha iniciado con un proceso orientado a la conceptualización de las MIPYME en la Comisión de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME), aunque sin resultados concretos por el momento.

³⁴ El estudio de Galdámez (2001) para Guatemala, por ejemplo, indica que sólo la pequeña y mediana empresa representa a 473 136 establecimientos y 872 002 empleos, mientras que el estudio de GTZ (1999) señala a 108 137 establecimientos y 257 105 empleos para la MIPYME. Estas enormes divergencias, que sin lugar a dudas requieren de una rápida profundización y solución, llevaron a que se presente la información de GTZ debido a que existe una metodología compatible para los cuatro países estudiados.

³⁵ Para un análisis detallado de las micro y pequeñas empresas para el caso de Honduras y las características de este estrato de actividades de subsistencia, véase CID (2001).

e incertidumbre de estos estratos de empresas, particularmente ante la apertura comercial, es significativa desde una perspectiva económica, social y política.

4. Las MIPYME, por otra parte, no son sólo relevantes porque representan más del 98% de todos los establecimientos en los países analizados, sino que porque también participan significativamente en la PEA urbana ocupada: de 84.5% en Guatemala a 21.2% en Nicaragua.³⁶

5. Además de una importante concentración geográfica de las MIPYME, este estrato de empresas refleja muy bajas ventas por trabajador —datos estimados— de entre 62 dólares y 201 dólares; las ventas promedio por MIPYME en El Salvador y Guatemala, de igual forma, son muy bajas, de 479 y 252 dólares, respectivamente. Lo anterior refleja pocas posibilidades, en su conjunto, de implementar inversiones significativas y de participar en el proceso de escalamiento (*upgrading*) tecnológico.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: MICRO EMPRESAS EN 1998-1999

(Establecimientos y empleo)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Centroamérica	Porcentajes
Personal empleado	261 080	614 556	841 446	359 626	233 060	2 575 768	100
Comercio	88 767	353 370	277 678	156 386	109 965	1 076 606	42
Manufactura	67 881	148 722	709 326	116 760	45 955	709 326	28
Servicios	104 432	112 464	789 836	86 480	77 140	789 836	31
Unidades económicas	156 340	360 442	746 326	329 136	213 301	1 979 768	100
Microempresa (1)	30 027	58 031	73 169	21 465	15 200	228 892	12
Autoempleo (2)	126 313	302 411	673 157	305 682	198 101	1 750 664	88
Participación por género (porcentajes)							
Mujeres	33	42	63	38	n.d.	n.d.	n.d.
Hombres	67	58	37	62	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: PROMICRO (2000).

³⁶ En el caso de Honduras, la micro y pequeña empresa participa con el 28% de la PEA (CID/Gallup, 2000:33).

Cuadro 3

MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA: ESTABLECIMIENTOS Y EMPLEO a/

	El Salvador (1-99)	Guatemala (1-200)	Honduras (1-49)	Nicaragua (1-100)
Establecimientos	108 137	162 000	122 500	158 859
Participación en establecimientos totales	98.5%	99.4%	98.7%	99.9%
Personas ocupadas	257 105	661 500	339 600	290 509
Participación sobre la PEA urbana ocupada	76.6%	84.5%	n.d.	21.2
Empleos por empresa	2.38	4.08	2.77	n.d.
Participación en el PIB	24.4%	30.9%	18%	n.d.
Promedio de ventas anuales por empresa (dólares) b/	478.67	251.97	n.d.	n.d.
Promedio de ventas anuales por empresa y trabajador (dólares) c/	201.12	61.76	n.d.	n.d.
Concentración geográfica	MSS y principales ciudades	60% de estableci- mientos en el Departam- ento. de Guatemala	1/3 de los estableci- mientos en Sn. Pedro S. y Tegucigalpa	77% de estableci- mientos en Región Pacífico

Fuente: elaboración propia con base en GTZ (1999).

a/ No incluye actividades agropecuarias o agroindustriales.

b/ Se calculó el promedio simple de las micro, pequeñas y medianas empresas.

c/ Se calculó con base en las ventas anuales por empresa y los empleos promedio por empresa.

En este contexto estructural de las MIPYME, ¿cuáles han sido los principales temas que han repercutido en el desempeño de las MIPYME? Al respecto vale la pena destacar al menos una serie de **aspectos generales**.³⁷

En primer lugar, Centroamérica vive, desde finales de los noventa, una etapa importante de creación de instituciones públicas de fomento para las MIPYME desde múltiples perspectivas, con la intención de abarcar particularmente el nivel micro y, recientemente, el nivel meso. Después de un período de reducción de instituciones heredadas desde la sustitución de las importaciones, durante el período de orientación hacia afuera o las exportaciones los cuatro países han visto nacer una serie de instituciones que buscan hacer frente a los retos de este estrato de empresas. Esto implica, en forma pragmática, reconocer que una industrialización exportadora no ha solucionado los problemas de competitividad de la mayor parte de las empresas, y particularmente de las MIPYME. El “redescubrimiento” del mercado interno, de vinculación de las MIPYME con múltiples entidades e instituciones, ha sido un común denominador en la región. Sin embargo, el reto no ha sido fácil, también debido a los diferentes patrones de especialización, condiciones, retos y potenciales de las micro, pequeñas y medianas empresas a

³⁷ Los temas fueron elaborados en base a: Galdámez (2001); Kerkhoff (2002); Parrilli (2001); Segovia (2001).

nivel local, regional, nacional, supranacional y global.³⁸ Este generalizado reconocimiento de la importancia de las MIPYME, tanto por causas sociales, económicas y de combate a la pobreza, entre otros, se ha visto reflejado en diversas nuevas instituciones y esfuerzos en Centroamérica, incluyendo:

a) En Honduras se creó en septiembre de 2001 la Dirección de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, bajo la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), la cual colabora con los municipios en diversos proyectos. Adicionalmente, y desde los noventa, existen el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHSI) desde 1990 y varias iniciativas de ONG y la iniciativa privada, tales como el Programa de Crédito y Asistencia Técnica a la Micro Empresa Rural (PROCATMER) e instrumentos apoyados por el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

b) En Nicaragua, por otra parte, se creó en 1998 el Instituto Nacional de Apoyo a las pequeñas y medianas empresas (INPYME), anteriormente el Programa de Apoyo a la Microempresa (PAMIC) y en vinculación con la Dirección General PYME (DPYME). En la actualidad la DPYME se ha convertido en la principal institución pública coordinadora de proyectos y programas públicos, incluyendo al COMPYME y al CATPYME, programas de canalización de financiamiento y asistencia para las MIPYME, respectivamente.

c) En Guatemala, por otra parte, en 1987 se creó la Comisión Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa, la cual fue sustituida en 1994 por la Comisión Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña y adscrita a la Vicepresidencia. En 2000, adicionalmente y en el Ministerio de Economía, se creó la plaza de Viceministro de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, unidad ejecutora del Programa Nacional para el Desarrollo de la MIPYME.

d) En El Salvador existe desde 1996 la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), adscrita a la Vicepresidencia de la República, y desde 1999 depende del Ministerio de Economía. Adicionalmente, la Política Nacional de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (PNAMyPES), con un respaldo de alrededor de 250 millones de colones para 2002, como instrumento sectorial del gobierno, entró en vigor en 2000.

Estos diversos programas orientados a las MIPYME reflejan múltiples orientaciones, incluyendo el fortalecimiento de las instituciones públicas, la promoción de mecanismos de articulación intra e interempresarial, el mejoramiento del acceso a servicios financieros y no financieros, así como aspectos de capacitación y vínculos con instituciones académicas y educativas. Destaca que desde 1996 en El Salvador y en Guatemala, respectivamente, fueron creados diversos Programas Nacionales de Competitividad, y bajo el auspicio del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y adscritos a los respectivos Ministerios de Economía, ha enfocado sus actividades en el fomento a agrupamientos (*clusters*)

³⁸ En el caso de Guatemala, por ejemplo, el aumento de las MIPYME también se ha dado en forma importante en zonas rurales, aunque la mayoría se ha generado en los servicios.

de empresas, el mejoramiento de la infraestructura,³⁹ así como el fortalecimiento de la atracción de inversión extranjera, el fomento de las exportaciones y el apoyo al aumento de la calidad y productividad de las MIPYME. Estos programas, en su mayoría, buscaron fomentar sectores específicos, incluyendo al turismo, agroindustria alimenticia, forestal y vestuario.⁴⁰

En segundo lugar, y a diferencia de décadas anteriores, las empresas, agrupamientos de empresas, cámaras y asociaciones, entre otras, han participado activamente en algunas de las iniciativas de apoyo a las MIPYME, y crecientemente en colaboración con el sector público. Lo anterior es relevante, dado que este proceso refleja la cristalización de intereses y objetivos conjuntos de los sectores público y privado. Los respectivos programas de competitividad, con el apoyo del INCAE, la propuesta del gobierno salvadoreño para el período 1999-2004 en torno a la “Nueva Alianza”, y concretamente a la “Alianza por el Trabajo” que incluye el desarrollo de la MIPYME con la participación de los diversos sectores sociales y las actividades de apoyo a las MIPYME por parte de la Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales (AGEXPRONT) en Guatemala,⁴¹ entre muchas otras en la región, reflejan un creciente compromiso por parte de la iniciativa privada y conjuntamente con el sector público.

Cuarto, y adicional a las actividades anteriores, tanto la cooperación externa como las ONG también han cobrado un papel relevante en el fomento a las MIPYME. Destaca, por una parte, la importante labor metodológica, de apoyo técnico y de capacitación por parte de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), FNI, entre otras. El Gobierno de la provincia china de Taiwán, por ejemplo, ha otorgado créditos para MIPYME a través del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), al igual que acciones por parte de los Países Bajos y la Unión Europea. Las ONG, por otra parte, también han jugado un papel importante, tanto conjuntamente con la cooperación externa como en el financiamiento y la capacitación, entre otros. Los montos de estos apoyos pueden ser significativos: durante 1998-2000 los recursos no reembolsables de apoyos a las MIPYME hondureñas de la cooperación externa alemana, canadiense, estadounidense y española fue superior a los 60 millones de dólares, mientras que las ONG que otorgan microcréditos en Nicaragua alcanzan una cartera de alrededor de 50 millones de dólares.

Quinto, y por último, es importante señalar que desde finales de 2000 Centroamérica ha suscrito el Convenio Constitutivo del CENPROMYPE que fungirá como entidad de segundo piso y busca fortalecer las condiciones de las micro y pequeñas empresas en la región y su inserción competitiva en mercados extranjeros, entre otros. El Instituto —integrado por entidades y/o instancias de las MIPYME, representantes de los gobiernos y de organismos regionales e internacionales— operará efectivamente desde mayo de 2002 con una cooperación no reembolsable de un millón de dólares aportados por el BCIE, además de aportes extraordinarios

³⁹ En varios de los estudios se destacó los retos de infraestructura y sus efectos en el aumento de los costos de transacción- en la región, particularmente en carreteras, riego, energía eléctrica, caminos rurales y telecomunicaciones, entre otros.

⁴⁰ Para un análisis sobre el agrupamiento de los transformadores de la madera en Honduras, véase Gamero Lechuga et. al (2001).

⁴¹ Véase <http://www.agexpront.org.gt> (consultado el 15 de marzo de 2002).

(CENPROMYPE, 2001). Lo anterior es significativo, ya que refleja la primera acción conjunta centroamericana para fomentar a las micro y pequeñas empresas y por la relevancia que se le ha dado, reflejada en el alto nivel y las entidades y/o instancias que participarán en el Consejo Directivo.

Los aspectos anteriores nos llevan a una compleja estructura de apoyos e incentivos a las MIPYME en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con diversos enfoques y énfasis en sus respectivos programas y reflejan los esfuerzos que se han realizado en la región por parte del sector público, privado y ONG a nivel local, regional, nacional y centroamericano. No obstante lo anterior, las **principales limitaciones generales de las políticas orientadas hacia las MIPYME** —y con base en los estudios del proyecto, a menos que se indique de otra manera— pueden sintetizarse en:

1. Si bien todos los países implementan programas públicos y privados de apoyo a las MIPYME en diversa magnitud, en todos ellos no se ha resuelto, a mediano y largo plazo, la continuidad de estos programas y, particularmente, la compatibilidad entre las políticas macroeconómicas y el fomento a las MIPYME. Desde esta perspectiva, no se trata sólo de que las políticas macroeconómicas no han “aterrizado” a nivel de las empresas de menor tamaño, sino que en algunos casos pueden ser abiertamente contradictorias. Tal es el caso ante la falta de acceso al financiamiento, la sobrevaluación del tipo de cambio ⁴² y el proceso de apertura ⁴³ que en algunos casos ha llevado a la quiebra de empresas de todos los tamaños. En la mayoría de los casos, las políticas de apoyo a las MIPYME no ha podido sabido sobrellevar los efectos macroeconómicos, ya sea por una falta de políticas e instrumentos explícitos, recursos y/o por políticas tardías ante las dimensiones de las dificultades de las MIPYME.

2. Es indispensable, en el corto plazo, tener mayor conocimiento cuantitativo y cualitativo de las condiciones y retos de las MIPYME en Centroamérica. Como se analizó, existen incluso enormes diferencias en la propia definición de las MIPYME en los países de la región. Adicionalmente, se requiere de conocimiento territorial y sectorial de las MIPYME para en el futuro poder proponer e implementar políticas hacia estos estratos de empresas. De otra forma, no es de preverse que las políticas de fomento tengan una justificación y, por el contrario, su sustento sea endeble. Sin un sustento estadístico, en el mejor de los casos los mecanismos de fomento reflejarán buenas intenciones.

3. En varios casos —particularmente en El Salvador y Nicaragua— algunos instrumentos de apoyo a las MIPYME resultan —en el caso de algunas instituciones y sus respectivos instrumentos— de una lógica asistencialista y paternalista del sector público hacia las

⁴² En Honduras, se bien se presenta una importante devaluación durante los noventa, la misma fue neutralizada a través de la reducción arancelaria (Kerkhoff, 2002:5).

⁴³ En varios de los países, por ejemplo, se señala una estructura arancelaria con poco sentido, en donde los insumos gravan altos aranceles y los productos finales están exentos, lo cual resulta en una estructura arancelaria efectiva negativa para el aparato productivo. La GTZ (1999:113) indica al respecto que han sido las MIPYME las principales afectadas por el proceso de apertura a las importaciones ante importaciones masivas de productos de consumo de bajo costo.

empresas.⁴⁴ Lo anterior también se debe a que estos instrumentos sean considerados particularmente como medidas de combate a la pobreza y dentro de una perspectiva social; lo anterior en muchos casos inhibe la competitividad, investigación, innovación y adopción y reproducción de tecnologías de las propias empresas.⁴⁵

4. En general, y no obstante los intentos señalados anteriormente, la política de fomento a las MIPYME en Centroamérica requieren de una coordinación entre instituciones públicas, privadas y ONG a nivel local, regional, nacional y centroamericano. Sin esta coordinación mínima futuras propuestas presentarán un alto grado de ineficiencia y duplicaciones.

5. No obstante los múltiples mecanismos e instituciones de fomento a las MIPYME, por el momento no existen evaluaciones de los mismos. Como se desarrolló anteriormente, se han creado varias instituciones públicas y privadas con este objeto, aunque por el momento no se han presentado resultados contundentes y claros con respecto a los instrumentos implementados. Lo anterior es grave, ya que en el corto y mediano plazo pudieran sufrir un fuerte cuestionamiento político y social. Adicionalmente, no permite profundizar en instrumentos exitosos y desechar aquellos que no tengan efectos estáticos y dinámicos positivos.

6. Con pocas excepciones, la mayor parte de los programas —no necesariamente de los análisis— no incluyen los aspectos comerciales y/o de distribución de los productos o servicios y de una cadena de valor completa y a nivel global. Lo anterior es relevante ya que los altos márgenes de comercialización, independientemente del precio, resultan en bajos precios para los productores. Lo anterior está vinculado al tema de la falta de visión y conocimiento —en muchos casos también a las dificultades de implementación— de los encadenamientos mercantiles globales y a la inserción específica a éstas por parte de las respectivas MIPYME.

7. En su mayoría, los programas de apoyo a las MIPYME no son conocidos por las propias empresas. Esto no sólo refleja un aspecto más de las MIPYME, sino que particularmente las dificultades de las instituciones públicas para acercarse a este estrato de empresas. Aunado a un alto grado de centralización de las instituciones públicas, en el futuro es importante buscar nuevas formas de difusión y vinculación con las MIPYME por parte de las instituciones públicas.

8. Una de las principales dificultades de las MIPYME —incluyendo aspectos de distribución, innovación tecnológica, compra eficiente de insumos, capacitación y la competencia desleal por parte del sector informal— es la falta de acceso al sector financiero comercial. En

⁴⁴ Para el caso de Nicaragua, por ejemplo, Parrilli (2001:15) señala que “Esta lógica se vincula a una visión particular del desarrollo, que se opone bastante claramente a la valoración del concepto de la competitividad en el mercado abierto y se enmarca más dentro de un enfoque de “opción para los pobres”. Por eso, el apoyo a las MIPYME se concentra hacia las empresas más débiles y con menos potencial de desarrollo, mientras las empresas pequeñas y medianas más sólidas reciben escasos servicios y cuando los reciben a menudo no son de calidad suficiente. El resultado de todo eso es mantener las MIPYME en un enfoque “débil” que no les permite salir de un sistema económico cerrado (el mercado local), donde el crecimiento es imposible por la debilidad de la demanda”.

⁴⁵ Al respecto es importante mediar entre las carencias de las MIPYME, y su característica general de empresas de subsistencia, y la posibilidad de generar incentivos económicos, tecnológicos y de otra índole a mediano y largo plazo. Ante la amplia gama de empresas, no es posible definir *ex ante* condiciones exclusivamente sociales o económicas en los instrumentos de fomento a las MIPYME.

todos los países analizados, las MIPYME encuentran importantes “techos” a su nivel de producción ante la falta de financiamiento para obtener capital de trabajo particularmente.⁴⁶

9. En la actualidad el nivel “meso” público y privado, incluyendo el de las actividades interempresariales, gremios, asociaciones y cámaras empresariales, entre otros, así como la banca de desarrollo, políticas industriales, sectoriales y empresariales, así como instituciones públicas especializadas se han debilitado significativamente desde los ochenta. Estas instituciones privadas y públicas “tradicionales” no sólo requieren de buscar nuevas formas de vincularse con las empresas, sino que también de participar en forma más activa y directa —incluyendo recursos y personal— en el fomento de las MIPYME en sus diversos niveles territoriales.

10. En la actualidad los programas de fomento a las MIPYME —a nivel público, privado y por parte de las ONG y la cooperación externa— carecen de recursos y personal especializado. Las dimensiones de las diversas problemáticas de las MIPYME y su peso en las respectivas economías contrastan con los recursos y personal destinados.

Los aspectos anteriores reflejan que, en la actualidad, se carece de una estrategia de fomento y apoyo a las MIPYME de corto, mediano y largo plazo que visualice e implemente los retos de la globalización, permita crear las bases de la competitividad sistémica y responda a las incógnitas de inserción segmentos de encadenamientos mercantiles globales específicos.⁴⁷ Si bien los respectivos programas capturan —con las limitaciones señaladas— los niveles macro y micro, los niveles meta y particularmente el meso no han sido abordados suficientemente. Adicionalmente, los instrumentos y políticas empresariales han estado distantes de una visión territorial⁴⁸ y sistémica, también a falta de información de las propias MIPYME y evaluaciones sistemáticas de los instrumentos implementados, al menos desde los noventa. En la actualidad no se han examinado, ni existen instrumentos, que busquen hacer frente a los retos específicos de una amplia gama de necesidades de las MIPYME, incluyendo aspectos fiscales,⁴⁹ de trámites, comerciales, en su relación con la banca comercial y la necesidad de capital social y de trabajo, en las carencias de vincularse con instituciones públicas en general y las educativas específicamente, entre otros.

⁴⁶ Al respecto véase los casos de las empresas analizadas en las siguientes páginas.

⁴⁷ En varias de las empresas y estudios realizados se concluye que, independientemente del discurso, no se ha valorado todavía lo suficiente a las MIPYME, particularmente si se considera su relevancia socioeconómica y territorial y los mínimos recursos destinados a su fomento, situación que contrasta, por ejemplo, con la atención, los recursos y el personal que se destinan a la maquila, telecomunicaciones y otros sectores específicos.

⁴⁸ La GTZ (GTZ, 1999:119) también concluye que ante el proceso de ausencia de políticas, tampoco se ha dado un proceso de transferencia de funciones a los territorios.

⁴⁹ El tema del tratamiento fiscal a las MIPYME, y en particular la ausencia de un régimen especial, es tratado en el caso de Guatemala (Segovia, 2001). Entre otra de las problemáticas, el régimen fiscal en muchos casos resulta en un “círculo vicioso de la informalidad”, ya que las MIPYME no se integran al régimen fiscal, por lo que en algunos casos no pueden participar en cadenas de valor y con clientes específicos.

b) Estudios de caso

Para los estudios de caso se examinaron dos empresas que se consideraron exitosas en cada uno de los países de la región: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. De ninguna forma se busca que las empresas examinadas sean representativas para las MIPYME en Centroamérica, aunque sí es la intención de extraer lecciones de sus experiencias.

En lo que sigue, y en forma resumida, se busca distinguir algunas de las características de cada una de las empresas para elaborar con respecto a algunas de las causas de su desempeño dinámico, así como señalar aspectos que han limitado su crecimiento:

i) Los Marroquinos de Granada (MADGRA) (Nicaragua). Las 12 microempresas que conforman el agrupamiento desde 1997 se especializan en la producción de artículos de marroquinería (fajas, carteras, pureras, fabricados con pieles exóticas, etc.). Desde sus inicios en 1997 el grupo de artesanos estuvo constituido por lazos familiares —varios de los asociados eran primos y sobrinos— y en la confianza de conocer al resto de los socios, también debido al tamaño de Granada, con alrededor de 60 000 habitantes. En los primeros tres años de operaciones de la asociación el empleo ha aumentado de entre 36-42 en 1997 a entre 48-50 empleos; destaca que durante 1997-1999 las ventas aumentaron en un factor superior a 3, mientras que las exportaciones, nulas en 1997, fueron cercanas a los 60 000 dólares en 1999. Un elemento de consolidación del grupo de productores es el proyecto de construir un galerón para reunir los talleres y algunas de las fases de la producción con maquinaria de mayor calidad, así como de un criadero de cuajipales, ya que por el momento las pieles compradas y utilizadas en la producción es limitada y depende de la certificación del Ministerio de los Recursos Naturales (MARENA). Los enormes esfuerzos en la estandarización (de insumos y producción), elaboración de nuevos diseños y aumento de calidad de los productos de MADGRA se reflejan en las exportaciones que realizan a los Estados Unidos y en los mercados del Istmo Centroamericano (Guatemala y Panamá).

ii) Cooperativa de Hamaqueros de Masaya (COOPAHAMACA) (Nicaragua). El grupo de artesanos se compone de 12 microempresas en Masaya y se especializa en la producción de hamacas de manila de algodón y otros artículos del mismo material (sillas y bolsos, entre otros). Esta cooperativa surgió en 1996 y sus respectivas empresas promedian entre cuatro y cinco trabajadores y se ha especializado en el uso de maderas alternativas a las tradicionales — con el objeto de reducir costos y fortalecer la pequeña industria nacional de estos productos— y el establecimiento de un banco de colorantes certificados para el teñido de la manila y fijador de estos colorantes. La mayor parte de los clientes se encuentran en Nicaragua, aunque han iniciado proyectos de exportación, y particularmente debido al uso de técnicas de teñido con colores naturales, las cuales son de interés para el comercio solidario de la Unión Europea y de los Estados Unidos. El nivel de ventas de los socios de la cooperativa es bajo, de entre 400 y 700 dólares por mes por artesano. Se prevé la promoción de un sello de calidad en el mediano plazo para incursionar en nuevos mercados nacionales e internacionales.

iii) Cooperativa Integral de Producción El Limón R.L. (Guatemala). La cooperativa, formada inicialmente en 1993 con 31 socios, se especializa en el proceso de deshidratación del limón y su venta a empresas comercializadoras, las cuales exportan los productos a países árabes. La cooperativa compra la materia prima, limones frescos, a productores socios y no socios a

precios de mercado, y ha aumentado sus compras en un factor superior a 10 durante 1993-2000; la cooperativa aumentó su producción de 90 000 quintales en 1999 a 215 000 quintales en 2000. Este aumento de la producción requirió de unir a varias comunidades y la plantación de nuevos árboles de limón en la región. Una de las principales características de la cooperativa, y contrario a lo esperado, es su manejo como empresa, tanto en la administración y la producción, como bajo planteamientos administrativos destacando sus costos y ganancias. A mediano plazo la cooperativa busca diversificar la producción (en productos como té de diversas frutas, incluyendo del limón que no llena los requisitos de calidad para su deshidratación, y la pitaya y un iguanario), así como desarrollar un lugar turístico en el área de la cooperativa.

iv) La Forja Real (Guatemala). Desde sus inicios, en 1992, la producción de la empresa ha cambiado de giro: de la fabricación de productos de aluminio de uso ortopédico a la producción de artículos de hierro forjado que incluyen muebles de salas y comedores, así como diversos adornos. La mayor parte de la producción es vendida en el mercado nacional a través de una red propia de distribución y de dos cadenas de tiendas en Guatemala (Cemaco e Hiperpaiz). En 1992, con un mínimo capital y siendo el dueño el único trabajador de la empresa, en 2001 cuenta con 16 empleados, aunque tuvo que recortar dos plazas por la reciente recesión, y un volumen mensual de ventas promedio de unos 10 000 dólares. El nivel educativo del propietario —un ingeniero industrial— le permitió posteriormente capacitar a sus empleados. Ante la desaceleración de la economía en la última parte de los noventa, la empresa ha realizado una activa estrategia de venta de productos en la calle, es decir, la distribución y venta se realizan tanto a través de cadenas de tiendas departamentales y en forma directa. A mediano plazo, la empresa también buscará exportar a Centroamérica y México, e incluso a los Estados Unidos.

v) Metalopak (El Salvador). La empresa fundada en 1991 inició en 1992 con cinco empleados y cuenta actualmente con ocho trabajadores. Actualmente cuenta con un activo fijo de 400 000 colones y ventas de entre 150 000 y 200 000 colones y exportaciones de entre 10 000 y 20 000 dólares mensuales, teniendo como destino a Guatemala y Honduras principalmente. La empresa se especializa en el diseño y la fabricación de máquinas empacadoras automáticas y máquinas dosificadoras, de diferentes tamaños de capacidad y clases de empaques para productos en polvo, granulados, líquidos y semilíquidos, así como la producción de mezcladores de tornillo, mesas recolectoras rotativas y molinos, entre otros, además de servicios de mantenimiento y venta de repuestos y accesorios. Sólo compete con otras dos empresas en el mercado salvadoreño. Una serie de procesos (galvanizado, cromado, cortado, doblado y enrollado de la lámina) son subcontratados con otras MIPYME y Metalopak sólo produce a pedido. El dueño de la empresa —ingeniero industrial con postgrado en el extranjero— tiene una amplia experiencia profesional anterior al establecimiento de su empresa.

vi) Productos Naturales Shuchil (El Salvador). La empresa se dedica a la fabricación y distribución de sustancias y productos químico-farmacéuticos y particularmente con base en insumos y procesos orgánicos, tales como jabones naturales, medicinales y cosméticos, de miel y almendras, aloe avena, pepino, coco y de algas marinas, entre otros. Con un alto grado de organización vertical producen la mayor parte de la materia prima y distribuyen la producción, Shuchil emplea a cinco operarios, dos gestores de ventas y dos peones para las labores agrícolas. En el caso de los jabones importa los aromas de España, mientras que en los cosméticos importa el 80% de los insumos y factura entre 50 000 y 60 000 colones mensuales, incluyendo exportaciones por 2 000 dólares mensuales a Belice, Honduras, Alemania y España. Uno de los

aspectos más relevantes de Shuchil es que presenta un alto grado de flexibilidad de procesos y variedad de productos, ya que también maquila productos para otras empresas locales con el objetivo de aumentar la utilización de la capacidad instalada.

vii) Artistas Artesanos (Honduras). La empresa de tipo familiar representa alrededor de 10 trabajadores en dos talleres y se dedica la producción de jarrones forrados. Si bien ya contaba con experiencia previa y un mercado local bien establecido, con el apoyo de la USAID mediante el Proyecto Políticas Económicas y Productividad (PEP), se apoyó a la empresa comercializadora ATUTO, la cual subcontrata con MIPYME la producción de jarrones y la compra de su principal insumo (papel). ATUTO realiza el empaque, los trámites de exportación y exporta los productos a los Estados Unidos. Adicionalmente, y como parte del PEP, se apoyó una empresa gente nacional (IZOTE), la cual se encargó de la transferencia tecnológica y la coordinación logística de la producción de las MIPYME de papel y cerámica. Desde esta perspectiva, y con el activo apoyo del PEP, Artistas Artesanos logró un diagnóstico de sus actividades productivas, administrativas y de procesos postproducción y se lograron incorporar nuevos diseños y prototipos, productos potencialmente exportables, y capacitar para la transferencia tecnológica. Como resultado en 2001 se exportaron 4 000 dólares de jarrones y existen pedidos por 20 000 dólares para 2002. La relación con comercializadoras ha sido fundamental para esta salto cualitativo, cumpliendo con estándares globales de calidad y precios.

viii) VTC & Asociados (Honduras). La empresa creada en 1999 en La Ceiba (Atlántida) contó inicialmente con 10 socios y se redujo a siete, contando con 52 empleados y activos cercanos a los 400 000 dólares en la actualidad. Sus actividades se concentran en la elaboración de puertas, gabinetes, cómodas y chifoniers, entre otras. Los respectivos talleres de madera y muebles se asociaron como resultado del huracán Mitch y la competencia generada a través de Elektra, los cuales indujeron a la necesidad de una estrategia alternativa de las respectivas empresas. Con el apoyo de la cooperación internacional (CDI, GTZ y CERTEC) se creó una galera común para la producción de pedidos de mayor tamaño en 2001. Instituciones públicas se han convertido en sus principales clientes. recientemente Con el apoyo del BID/FOMIN se logró una significativa asistencia técnica con respecto a la administración, comercialización, finanzas y organización de VTC. A mediano plazo VTC espera exportar a Canadá y canalizar una creciente parte de su producción a otras regiones hondureñas y así aumentar su empleo a alrededor de 80 personas. De igual forma, se espera poder profundizar la asociación entre las empresas para reducir costos y obtener mayor apoyo por parte de organismos multilaterales. Se busca crear un complejo industrial para la transformación de madera con el objeto de generar procesos de mayor valor agregado.

Las experiencias anteriores demuestran una serie de **fortalezas y factores de éxito**, de las MIPYME analizadas, incluyendo:

1. Contrario al estigma de las MIPYME, existe un segmento de empresas de menor tamaño con altos niveles de capacitación, productivos y de innovación. Tanto la empresa Metalopak como Forja Real reflejan que este estrato de empresas, en algunos casos, puede incorporarse a procesos y productos con una complejidad relativamente alta. De igual forma, estas empresas, así como Productos Naturales Shuchil como COOPAHAMACA, Artistas Artesanos y MAGDRA reflejan el alto grado de flexibilidad de las empresas en la búsqueda de nuevos nichos de mercado y clientes: de la elaboración de maderas alternativas y de productos

naturales a la búsqueda de actividades con pocos vínculos con las que realizan actualmente, el turismo en el caso de la Cooperativa Integral de Producción el Limón.

2. Con la excepción de Metalopak, las políticas de fomento a las MIPYME por parte de organismos públicos, privados y de ONG han tenido efectos significativos en el desempeño de las empresas.⁵⁰ Independientemente de lo anterior, los diversos instrumentos implementados por parte de las instituciones reflejan la amplia gama, y experiencia, de mecanismos para el fomento a la MIPYME. Lo anterior es fundamental para futuras propuestas de política, ya que en la región no necesariamente se requieren de nuevas medidas, sino que de una profunda evaluación de las experiencias de fomento y la decisión de con cuáles continuar. En el caso de MADGRA la ONUDI fue de crítica importancia para su establecimiento, mientras que MARENA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ASDI han sido definitorios en la capacitación para la exportación de sus productos. Para el caso de la COOPAHAMACA, el apoyo inicial del PAMIC, y posteriormente de la ONUDI, FONART y el BID ha sido crucial para el financiamiento y la búsqueda de clientes y nuevos mercados. La empresa SHUCHIL, por otra parte, recibió el apoyo por parte de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) a través de su Programa de Promoción de Inversiones y Desarrollo de Exportaciones (PRIDEX) para participar en varias ferias internacionales, lo cual resultó en uno de los principales socios de la empresa. El Ministerio de Economía y el de Relaciones Exteriores también sufragaron gastos para exhibir sus productos en estas exhibiciones. Posteriormente recibió asistencia técnica sobre la producción y el mercadeo por parte del proyecto Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa de ANEP/GTZ. En los casos nicaragüenses las empresas recibieron múltiples apoyos. Destacan, para el caso de la Cooperativa Integral de Producción El Limón la asistencia técnica de GTZ, FEDEFRUT, AGEXPRONT y ONUDI y para La Forja Real la capacitación por parte de AGEXPRONT. En los casos de las empresas hondureñas examinadas la USAID, PROMYPE/GTZ y el CERTEC, entre otras instituciones, fueron de crítica importancia para comprender la dinámica actual de Artistas Artesanos y VTC.

3. Las experiencias de varias de las empresas —particularmente de MAGDRA, Artistas Artesanos, VTC, COOPAHAMACA y la Cooperativa Integral de Producción El Limón— reflejan el enorme potencial de que las empresas que realizan actividades semejantes, cooperen en diversos grados. Las tres experiencias, con diversas dificultades y movimientos cíclicos en el número de socios o miembros, son también relevantes para las instituciones de fomento. Estos casos manifiestan que las diversas formas de “eficiencia colectiva” requieren de constantes apoyos y supervisión, aunque particularmente en el inicio y en períodos de “transición” en donde la eficiencia colectiva requiere de nuevas formas, por ejemplo en el aumento de la producción mediante nuevas inversiones y/o en el cambio de productos y/o de clientes y/o de procesos, entre muchos otros. En varios de los casos examinados, después de este período inicial de cooperación —donde las barreras de entrada para cada empresas y sus respectivos costos son superiores—, los incentivos a la cooperación son significativamente mayor y el número de empresas cooperantes puede aumentar en forma importante. Los tres casos demuestran, además, que estas formas de “eficiencia colectiva” no sólo pueden resultar en significativos aumentos en las economías de escala y economía de alcance (*economics of scope*), sino que también en innovaciones de

⁵⁰ Para un análisis detallado de los apoyos de las instituciones públicas, privadas, la cooperación internacional y ONG a nivel macro y meso en Honduras, véase Rodezno (1999).

procesos y productos que llevan hasta a la creación de nichos de mercado mediante la diferenciación de productos.

4. La experiencia anterior también refleja que —si bien han desaparecido instituciones “tradicionalmente” encargadas del fomento a las empresas examinadas, tales como el CONAPI— durante los noventa un grupo de nuevas instituciones públicas, privadas y ONG han ocupado el lugar de las instituciones públicas que desaparecieron, al menos parcialmente.

5. En prácticamente todos los casos estudiados la creciente profesionalización de las actividades, y su manejo como empresa, ha sido un elemento fundamental para explicar su éxito. Tal es el caso de la Cooperativa Integral de Producción el Limón, la cual compra los insumos a precios de mercado, independientemente de si el productor es socio o no, la implementación de un sistema administrativo y general formal integrado por un Gerente General, un Gerente Administrativo y un Perito Contador. Este aspecto, sin embargo y tal como se examina más abajo, sólo se ha implementado hasta cierto grado en las empresas examinadas. En el caso de Artistas Artesanos en Honduras —especializados en la producción de jarrones forrados—, de igual forma se enfatizaron aspectos de diagnóstico, identificación de mercados, el desarrollo y diseño de productos y su mercadeo, los cuales han sido fundamentales para comprender su reciente dinámica.

6. El estudio y conocimiento de las actividades realizadas —del limón a la metalmecánica— por producto y en el contexto de la cadena de valor agregado local, regional, nacional y global es fundamental para la toma de decisiones, ya sea para aumentar la producción, su diversificación y/o el cambio de procesos y/o productos.

7. La capacitación —y particularmente de los propietarios de las empresas examinadas— es de crítica importancia. Sorprendentemente, y de gran importancia para mecanismos de fomento a las MIPYME, son los dueños las principales “correas de transmisión” de conocimiento a los trabajadores en este estrato de empresas; el conocimiento en estos casos no se transmite mediante mecanismos formales, sino que *in situ* en las propias empresas a los trabajadores. En varias de las empresas estudiadas destaca que los dueños de las empresas contaron con un grado de educación formal alto y/o que recibieron cursos de capacitación por parte de instituciones públicas, privadas, de cooperación externa y/o ONG.

8. Si bien las brechas tecnológicas son grandes con el exterior y con empresas competidoras de mayor tamaño, las MIPYME examinadas destacan por compensar esta brecha con menores precios, una mayor flexibilidad del diseño y calidad del producto, “trajes a la medida” y significativos ahorros a los clientes que requieren buscar los mismos productos con empresas de mayor tamaño, en el extranjero y/o vía catálogos, adicional a los servicios postventa que otorgan. Este último aspecto es fundamental: es posible que el precio del producto no sea necesariamente inferior al de la competencia, pero la posibilidad de ofrecer ajustes al producto y de servicios posteriores a la venta repercuten en incentivos importantes para los clientes.

No obstante los factores de éxito anteriores, las experiencias de las mismas empresas también reflejan diversos **factores que han limitado sus actividades**, particularmente:

1. Prácticamente todas las empresas no tienen programas —o apenas han iniciado esfuerzos en este sentido— de planificación alguna anual. La estrategia de las empresas, desde esta perspectiva, es de corto plazo y depende, en muchos casos, de los pedidos de los clientes. Esta característica de las MIPYME repercute negativamente en el grado de uso de la capacidad instalada.

2. La falta de acceso al sistema bancario es generalizado para todos los casos. Sin el apoyo financiero del resto de las diversas instituciones muy difícilmente es imaginable que estas MIPYME hubieran continuado con sus actividades. Es además de gran importancia que el sistema bancario tenga conciencia del enorme reto para recuperar la confianza de las empresas que incluso pudieran tener acceso al mismo. Adicionalmente, en la actualidad los préstamos del sector bancario como capital inicial es ínfimo.⁵¹ En el caso de Shuchil, por ejemplo, la propietaria tiene acceso a financiamiento, pero prefiere estar solvente y no tener deuda con el sistema bancario. Esto la orilla —ante importantes presiones de expandir sus actividades— incluso a realizar una coinversión (*joint venture*) con una empresa extranjera y perder parte del control de su propia empresa. En varios otros casos, la falta de acceso resulta en maquinaria y equipo relativamente ineficientes y con efectos negativos en la competitividad de la empresa con respecto a otros competidores nacionales y en el extranjero.

3. Si bien los dueños y las instituciones de fomento hacen particular énfasis en la competitividad a nivel micro, varios de los casos —por ejemplo en el caso de MADGRA, Forja Real y Shuchil— demuestran que la comercialización se ha convertido en un creciente cuello de botella. Lo anterior es tanto resultado de la caída de la demanda interna en los respectivos países, pero también a las dificultades de los propietarios, que usualmente tienen experiencia y conocimiento del área productiva, pero en muy pocos casos de los posteriores segmentos de la cadena de valor.

4. Los propietarios de las MIPYME, al igual que en otros casos internacionales,⁵² cumplen con múltiples tareas en sus empresas, siendo que en muchos casos no tienen capacidad para ellas, además de una pérdida de tiempo que pudieran dedicarle a las tareas estratégicas y sustanciales de sus empresas. Los dueños de las MIPYME, así, realizan tareas de contadores, administradores, abogados, ingenieros y relaciones públicas, entre muchas otras. Este proceso implica, en muchos casos, la incapacidad de delegar funciones, proceso que también está vinculado con los costos de estas funciones. El trato indistinto que se le da, por el momento, a las MIPYME, y en los cuales pudieran incidir las autoridades públicas responsables, es un elemento fundamental mencionado por varias de las empresas analizadas.

⁵¹ PROSIGUA (1999:11ss) indica para Guatemala que sólo el 3% del capital inicial de microempresas proviene de bancos comerciales. Como contraparte, los préstamos concedidos por los bancos privados a las microempresas son nulos, ya que aquellos de menores montos se destinaron al consumo durante 1992-1997. Se concluye adicionalmente: “no se prevé que el nivel de participación del sistema financiero bancario en el financiamiento de las microempresas aumente sensiblemente en el futuro inmediato, en tanto persista el problema de acceso de los propietarios de microempresas al sistema bancario por la carencia de garantías reales, expresadas en propiedad de inmuebles debidamente registrados y en niveles de ingresos requeridos; y en tanto continúe prevaleciendo el criterio de vinculación corporativa en la concesión de los créditos bancarios” (PROSIGUA, 1999:57).

⁵² Véase para el caso de las MIPYME en México: Dussel Peters (2001a).

5. Particularmente en las MIPYME de mayor grado de especialización, los empresarios en varios casos tienen dificultades para encontrar fuerza de trabajo calificada y especializada. La cooperación y colaboración entre instituciones educativas y politécnicos, entre otras, con este estrato de empresas pareciera tener un enorme potencial en este contexto.

6. La infraestructura en general, pero particularmente el transporte, fue un tema constante mencionado por las empresas. Particularmente considerando el tamaño de la producción de las mercancías y/o servicios, las MIPYME tienen dificultades por definición: las unidades mínimas de transporte, por ejemplo furgones, son demasiado grandes para la producción de estas empresas, lo cual repercute en los costos unitarios y la competitividad de las mismas.

3. Conclusiones preliminares

El capítulo plantea que la década de los noventa pudiera comprenderse como un período de transición y de profundos cambios socioeconómicos en la región. Después de diversas crisis económicas y políticas, así como de convulsiones sociales y militares durante los ochenta, en los noventa se ha implementado una nueva visión del desarrollo socioeconómico que contrasta con la realizada durante varias décadas anteriores. Esta nueva estrategia económica, basada en una orientación exportadora o “hacia fuera”, se ha basado en la estabilidad macroeconómica como principal pilar. Al igual que en otros países latinoamericanos, a inicios del siglo XXI esta estrategia ha recibido críticas y cuestionamientos, lo cual también ha resultado en sensibles cambios y, particularmente, en la intuición de recuperar al mercado doméstico. El debate sobre el futuro socioeconómico de América Latina y Centroamérica yace en la polarización socioeconómica resultante de la especialización exportadora y sus mínimos vínculos con el resto del aparato productivo, además de sus altos costos fiscales. Diversas formas de integración de las exportaciones al aparato productivo y al mercado interno, la endogeneidad territorial, parecieran estar en el futuro de los debates y las políticas de la región.

De igual forma, se señala que si bien se han alcanzado algunos logros macroeconómicos significativos —particularmente con respecto al control de la inflación, del déficit fiscal y de la atracción de inversión extranjera—, la propia estrategia ha generado también condiciones que afectan negativamente al sector productivo centroamericano. Se destacan las altas tasas de interés y la falta de acceso al financiamiento, la apertura de las importaciones y una tendencia a sobrevaluar el tipo de cambio. Estas variables afectan sobremanera a las empresas de menor tamaño, también por su orientación predominante al mercado interno. Adicionalmente se aprecia una creciente debilidad institucional de los gremios privados y/o de cámaras empresariales y, en general, del nivel meso en Centroamérica: el desmantelamiento de las instituciones encargadas del fomento de las empresas en la región ha tenido profundos efectos para las MIPYME y no existe certidumbre si los esfuerzos de ONG, instituciones privadas y la cooperación internacional podrán sustituir esta tendencia. Lo anterior constituye un elemento más para comprender el período de transición en la región.

Adicional a la descomposición del nivel analítico meso la economía centroamericana ha sido relativamente exitosa en su orientación exportadora, y particularmente en productos de confección basados en importaciones temporales para su reexportación con destino a los

Estados Unidos. Estos productos, sin embargo, han generado mínimos encadenamientos con el resto de la economía y particularmente con las MIPYME, además de ser uno de los segmentos más débiles de la cadena de valor global. A corto y mediano plazo estas actividades dependerán de la recuperación de la economía estadounidense y de las estrategias de las empresas con respecto a dónde establecer sus actividades, es decir, Centroamérica, México y/o Asia (particularmente China).

El capítulo analizó las principales condiciones y retos de las MIPYME en Centroamérica. Sólo las microempresas participan con más de 2.5 millones de empleos, y la participación de las MIPYME es de alrededor del 25% del PIB de El Salvador, Guatemala y Honduras. No obstante lo anterior, la mayor parte de las MIPYME, y particularmente de las microempresas, son empresas de subsistencia y con empleos de baja calidad: el 88% de las microempresas son de autoempleo. De igual forma, las ventas promedio anuales por empresa y trabajador son muy bajas, de 201 dólares y 62 dólares para El Salvador y Guatemala, respectivamente, lo cual refleja un limitado potencial de inversión, productividad e innovación.

No obstante lo anterior, durante la segunda parte de los noventa se percibe que Centroamérica ha iniciado con esfuerzos para crear una serie de nuevos programas e instituciones encargadas de la competitividad y las MIPYME. Incluso, y tal como se describe en el inciso a), del punto 2., del capítulo II., existen un sinnúmero de instituciones e instrumentos de apoyo a las MIPYME. Desgraciadamente, en la región no se han realizado esfuerzos de evaluación y coordinación de los programas, con lo que en la actualidad no existen bases suficientes para precisar qué programas pudieran y debieran continuarse en el futuro.

Independientemente de los temas anteriores —los cuales han sido planteados anteriormente durante los noventa, y ante los cuales las respuestas por parte de los sectores público, privado, ONG y de la cooperación externa han sido limitados durante los noventa—, el inciso b), del punto 2., del capítulo II. señala una serie de aspectos interesantes e innovadores sobre las MIPYME en Centroamérica. Destacan, por una parte, los enormes retos del sector financiero comercial: no sólo requiere de aumentar sustancialmente los recursos vertidos al sector productivo, y particularmente hacia las MIPYME, sino que también recuperar la confianza de potenciales clientes. Por otra parte, los estudios de caso, sin la intención de generalizar, desmitifican a las MIPYME exclusivamente como unidades socioeconómicas de autoconsumo y/o autoempleo: no obstante su tamaño (en términos de empleo y ventas), existen casos relevantes de MIPYME con un relativamente alto grado de innovación en sus actividades, así como de intensa búsqueda de nichos de mercado y diferenciación de productos. Políticas de fomento tendrán en el futuro que dar cabida a esta amplia variedad de empresas. Por otra parte, y vinculado al tema anteriormente tratado sobre las cadenas de valor, una de las principales limitaciones de las MIPYME es su dificultad de vender y comercializar sus productos, o hacerlo en forma deficiente y dependiente de clientes que en algunos casos no cumplen con sus pagos y/o servicios. Por último, y no en importancia, destaca que los propietarios de las MIPYME cumplen con un papel crucial en estas empresas, a diferencias de las de mayor tamaño. Además de las múltiples funciones con las que cumplen, ellos son la principal “correa de transmisión” de conocimiento y experiencia a sus empleados, con efectos en los productos y procesos. Lo anterior es relevante para instrumentos de capacitación de las MIPYME.

III. CONCLUSIONES: ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS DE POLITICA

¿Con base en lo anterior —y considerando que cada uno de los capítulos del documento incluye respectivas conclusiones preliminares— qué propuestas de política son relevantes para las MIPYME en Centroamérica? Las propuestas, con base en los capítulos anteriores, se hacen en forma general y específica.

Con respecto a las **propuestas generales** para las MIPYME en Centroamérica, se propone:

1. Futuras propuestas debieran plantear, desde sus inicios, **el plazo** de las mismas (corto/mediano/largo plazo).

2. En la actualidad cualquier tipo de fomento a las empresas centroamericanas, y a nivel latinoamericano y global, requieren de una **activa participación de los sectores público, privado, ONG y de la cooperación internacional**. Tratar de excluir a algunas de estas partes, desde su inicio, presenta el riesgo de plantear propuestas insuficientes y fuera de contexto. La participación de ONG y de la cooperación internacional puede ser fundamental para incorporar las experiencias internacionales con respecto a programas específicos.

3. En el medio y largo plazo, incorporar en cada visión y política de fomento a las MIPYME los planteamientos de la **competitividad sistémica** —a nivel meta, macro, meso y micro— y de la **endogeneidad territorial**, con el objeto de considerar que los territorios a nivel local, regional, nacional y supranacional se integran a segmentos específicos de cadenas de valor agregado global.

4. En el corto plazo es indispensable **replantear la estrategia macroeconómica** seguida durante los noventa, con el objeto de evaluar sus efectos en las MIPYME. Pareciera ser que en 2002 los países centroamericanos —al igual que en América Latina— ya han iniciado este proceso. Sin embargo, es fundamental en el corto plazo tomar decisiones de política económica y financiamiento a favor de este segmento de empresas, lo cual por el momento no se ha hecho, particularmente considerando la dimensión económica y social del sector y sus retos.

5. En el corto plazo es importante realizar un esfuerzo en apoyo a la **generación estadística sobre las MIPYME**, tanto a nivel nacional como para Centroamérica. En la actualidad, varios países centroamericanos presentan información estadística sobre las MIPYME que diverge enormemente. En este sentido, cada uno de los países centroamericanos debiera, adicionalmente, realizar una masiva encuesta de MIPYME sobre sus condiciones, principales retos y requerimientos.

6. En el corto plazo, de igual forma, es importante iniciar proyectos específicos a nivel nacional y de Centroamérica para presentar **criterios de evaluación** de instrumentos de apoyo a las MIPYME y realizar estas evaluaciones con respecto a los existentes. Esta debiera ser la base para futuras toma de decisiones. Particularmente el sector público debe reflejar un alto grado de

madurez en este aspecto, ya que no puede jugar un papel de participante, ejecutor y evaluador simultáneamente.

7. En el corto y mediano plazo, las instituciones públicas, privadas, ONG y de cooperación internacional requieren iniciar un proceso de **coordinación y reagrupamiento de sus líneas de acción** en forma conjunta. Lo anterior es fundamental para un apoyo eficiente a las empresas, pero particularmente para que las propias empresas, ante la atomización de los instrumentos, tengan un acceso más fácil a los mismos.

8. En el mediano y largo plazo, las instituciones de fomento a las MIPYME —particularmente los sectores privado, público, ONG y la cooperación internacional— deben hacer un especial esfuerzo en concentrarse en el nivel **meso de la competitividad sistémica a nivel regional-sectorial**. El nivel meso es fundamental para las propias empresas —con el objeto de poder canalizar demandas específicas que respondan a los retos de empresas, grupos de empresas y territorios—, pero también para las instituciones de fomento a las MIPYME, ya que requieren de interlocutores con representatividad y conocimiento de las problemáticas específicas. En muchos casos, y considerando la visión de propuestas regional-sectorial, se requieren **instituciones a nivel meso de corte trasversal**,⁵³ es decir, multiministerial, con el objeto de solucionar retos y problemas en forma interministerial. El proceso anterior requiere de un alto grado de madurez política de los funcionarios e instituciones encargadas.

9. Por último, y no en importancia, las instituciones de apoyo a las MIPYME deben tener plena conciencia de que la **competitividad a nivel micro no necesariamente es compatible con el desarrollo territorial y la endogeneidad territorial**. Esta problemática es de crítica importancia a nivel local, ya que el fomento de empresas individuales puede llevar a transferencias de esfuerzos y recursos extraterritoriales, es decir, el apoyo en una localidad puede llevar a incentivar a las respectivas empresas a trasladar actividades a otros territorios y/o aumentar la productividad con efectos negativos en los encadenamientos territoriales y el empleo, entre otras variables. El apoyo de agrupamientos de MIPYME desde una perspectiva regional-sectorial pareciera ser fundamental desde esta perspectiva.

Con respecto a las **propuestas concretas** para las MIPYME en Centroamérica, se propone:

1. En el mediano y largo plazo **profundizar el proceso de regionalización y localización** de los instrumentos de apoyo a las MIPYME. Ante el proceso de globalización, y tal como se analizó en el capítulo I, el fomento económico y empresarial, y particularmente en el caso de las MIPYME, requiere de soluciones específicas a su entorno. Desde esta perspectiva, las políticas de fomento a las MIPYME requieren de un enfoque regional y sectorial; en este orden, dado que es el territorio el que define inicialmente las necesidades socioeconómicas de las empresas, y posteriormente la actividad y/o sector específico.

2. A mediano plazo, el fomento a las MIPYME requiere crecientemente de personal *in situ* en los territorios, es decir, de un considerable grupo de **facilitadores o promotores**. En la

⁵³ Para un estudio sobre las instituciones creadas en Renania-Westfalia del Norte (Alemania), véase Dussel Peters (2000b).

actualidad ya no es justificable que las empresas, y particularmente las MIPYME, no tengan conocimiento de los programas que tienen como destino a este segmento de empresas. Son de más conocidas las limitaciones de estas empresas; las MIPYME no tienen acceso a instrumentos electrónicos y/o con acceso a internet. En forma conjunta, las instituciones responsables deben capacitar e incluso certificar a un grupo grande de promotores especializados que trabajen a nivel local para difundir masivamente los programas desarrollados y **retroalimentarse** con la oferta de los mismos.⁵⁴

3. En el mediano y largo plazo, las experiencias de las MIPYME analizadas, así como los temas de la “eficiencia colectiva” examinados en el capítulo I, refuerzan la necesidad de que futuros programas de fomento a las MIPYME requieren apoyar a **agrupamientos de empresas y MIPYME**. Lo anterior es crucial, desde una perspectiva pragmática y de implementación política —dado que es menos complejo atender masivamente a agrupamientos de empresas que a empresas individuales—, pero también para un nuevo enfoque de fomento a las MIPYME: el apoyo de las instituciones de fomento requiere de un proceso *ex ante* de organización de las MIPYME, también para definir territorialmente las necesidades de las empresas. Lo anterior puede corroborarse en varios de los casos de agrupaciones, asociaciones y cooperativas en Centroamérica.

4. En el corto plazo, los instrumentos orientados a las MIPYME en aspectos de capacitación, innovación, productividad y servicios y procesos posteriores a la venta debieran hacer un especial esfuerzo para **vincularse y capacitar a los propietarios de las MIPYME**. La totalidad de los casos estudiados revelan la central figura de los dueños —considerando además que en muchos casos se trata de unidades económicas con pocos empleados— en la transferencia de conocimiento, aprendizaje y escalamiento.

5. En el corto plazo, todos los países centroamericanos, así como instituciones regionales, pueden realizar esfuerzos inmediatos para fomentar las **compras gubernamentales** a través de MIPYME. Una serie de experiencias extranjeras, incluyendo los Estados Unidos, son ejemplos interesantes de fomento en este sentido. Estas medidas, sin lugar a dudas, pueden consistir en una de las mayores palancas, con enormes efectos, en términos cualitativos y cuantitativos.

6. En el mediano plazo, los gobiernos centroamericanos requieren de una toma de decisión con respecto a las MIPYME: dado el peso de las MIPYME, **¿se quiere fomentar en términos reales y significativos al segmento de empresas de menor tamaño?** Como lo demuestran los casos de la Unión Europea y los Estados Unidos, con masivos recursos, instituciones y personal especializado, la respuesta tiene que concretizarse en los hechos. Además de generar las condiciones e incentivos para el sector bancario comercial, es importante señalar que para las MIPYME el **financiamiento es crucial en momentos de transición**: ya sea al inicio de sus operaciones y/o en momentos de inversiones relativamente altas ante cambios de

⁵⁴ Este mecanismo, basado en promotores, sobrelleva la actual discusión en torno a si el fomento para las MIPYME debiera estar orientado por la demanda o la oferta. Es indispensable una retroalimentación entre ambos, es decir, tanto las instituciones de fomento debieran tener una serie de prioridades y la capacidad y flexibilidad de aprender de las necesidades y demandas a nivel regional-sectorial.

economías de escala y/o de clientes y/o de maquinaria, etc. Estos momentos de “quiebre”, también en la eficiencia colectiva como lo demuestran varios tipos de asociaciones en los casos estudiados, requieren de particular conocimiento por parte de las instituciones que pueden otorgar financiamiento. Los casos de las empresas analizados indican que las políticas públicas y privadas tienen un enorme potencial para dinamizar a las MIPYME.

7. En el corto plazo, las instituciones públicas nacionales y centroamericanas pudieran crear incentivos para las **grandes empresas** para crear proveedores con empresas MIPYME. Claramente, propuestas de política económica no debieran tratar de aumentar las brechas entre las grandes empresas y las MIPYME, sino que, por el contrario, profundizar los vínculos y el diálogo. En este caso se proponen tanto **instrumentos de garantías** para las empresas de mayor tamaño por parte del sector público, así como **premios a la subcontratación anual**. A mediano y largo plazo las instituciones públicas nacionales y centroamericanas debieran establecer prioridades para generar incentivos a las grandes empresas, incluyendo a las maquiladoras,⁵⁵ para aumentar el grado de integración local, regional y nacional. Las cámaras y asociaciones de empresas pudieran tener un papel importante en este tipo de mecanismos.

8. En el mediano plazo, y con base en los casos analizados, las políticas de fomento a las MIPYME pudieran concentrarse en crear y fomentar a empresas comercializadoras que permitan canalizar la producción, ya que se trata de una de las principales debilidades de las MIPYME. En este caso las ONG y la cooperación externa pudieran tener un papel significativo, considerando también sus experiencias internacionales y la participación en redes de conocimiento internacionales.

Las propuestas anteriores asumen un interés y compromiso masivo de las instituciones pública, privada, ONG y de la cooperación internacional en Centroamérica, así como de las propias MIPYME. No se trata de un segmento periférico o marginal de la economía y la sociedad centroamericana en términos del PIB, las empresas y el empleo. Sin el compromiso conjunto de estas instituciones es difícil imaginarse un desarrollo significativo de las MIPYME a mediano y largo plazo. El caso del CONAMYPE en El Salvador pareciera ser una visión promisoriosa, aunque todavía es prematuro hacer evaluación alguna ante su reciente propuesta.

El **CENPROMYPE**, que probablemente iniciará actividades a mediados de 2002, pareciera ser una de las instituciones centroamericanas privilegiadas que pudiera fomentar un proceso en el sentido indicado en las propuestas generales y concretas en forma masiva, en forma interactiva con las MIPYME. No se trata de imponer propuestas desde “arriba”, sino que de

⁵⁵ Es fundamental conocer, a nivel sector y como parte de segmentos de cadenas de valor agregado, la dinámica global y las causas de establecimiento de la IME. En muchos casos, es importante reconocer que las mismas no se establecen con la intención de crear encadenamientos territoriales, y que sus principales causas de establecimiento son incentivos arancelarios y tributarios; en caso de profundizar sus encadenamientos territoriales en muchos casos pudieran perder los mismos. Como resultado, una estrategia a mediano y largo plazo debiera fomentar estas actividades, con el objeto de promover el empleo, pero no generar expectativas que no pueden ser realizadas por las IME. Como resultado, las actividades de subcontratación de todo estrato de empresas, incluyendo a las MIPYME, pudieran vincularse a etiquetas, broches, zippers, elásticos, botones y material de empaque, entre otros (Altenburg/Nuhn, 1995).

generar incentivos y un proceso interactivo a nivel local, regional, nacional y centroamericano para las unidades socioeconómicas y los sectores que fomentan a las MIPYME.

Los aspectos anteriores destacan que no existen recetas para garantizar la competitividad de las MIPYME. Considerando las propuestas anteriores, sin embargo, tampoco es suficiente tratar de tapar los retos socioeconómicos con políticas macroeconómicas y de ajuste estructural. Es tiempo de recuperar el mercado interno y uno de sus segmentos más importantes, las MIPYME.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, Gabriel, Francisco Alburquerque y Patricia Cortés. 2001. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- Altenburg, Tilman y H. Nuhn. 1995. Apertura Comercial en Centroamérica. DEI, Costa Rica.
- ALP (Asamblea Legislativa Panamá). 2000. Ley 33 y Ley 8. 28 de julio y 29 de mayo. ALP, Panamá.
- Altvater, Elmar y Birgit Mahnkopf. 1996. Grenzen der Globalisierung. Westfälisches Dampfboot, Münster.
- Aoki, Masahiko y Ronald Dore (edit.). 1994. The Japanese Firm. Sources of Competitive Strength. Clarendon Paperbacks, Oxford University Press.
- Bair, Jennifer y Gary Gereff. 2001. "Local Clusters in Global Chains: The Causes and Consequences of Export Dynamism in Torreon's Blue Jeans Industry". World Development 29(11), págs. 1885-1903.
- Best, Michael H. 1990. The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring. Harvard University Press, Cambridge.
- Best, Michel H. 2001. The New Competitive Advantage. The Renewal of American Industry. Oxford University Press, Reino Unido.
- Borras, Michael y John Zysman. 1998. "Globalization with Borders: The Rise of Wintelism as the Future of Industrial Competitions". En, Zysman, John y Andrew Schwartz (edits.). 1998. Enlarging Europe: the Industrial Foundations of a New Political Reality. International and Area Studies, University of California at Berkeley, págs. 27-62.
- Buitelaar, Rudolf y Ennio Rodríguez (edits.). 2000. Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana. CEPAL/BID, México.
- Buxedas, Martín. 2000. Bases para un programa integrado de desarrollo de las MYPES en Panamá. PROMICRO/OIT, Panamá.
- CCE (Comisión de las Comunidades Europeas). 2001. Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (COM(2001) 98 final). CCE, Bruselas.
- CE (Comisión Europea). 1998. Activities in Favor of SMEs and the Craft Sector. CE, Bruselas.

- CEPAL/ONUDI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial). 1996. Centroamérica: Agenda para la modernización industrial (Proyecto XP/CAM/95/001). CEPAL, México.
- CEPAL. 2000a. Estrategias y políticas de competitividad en Centroamérica. De la integración externa a la integración interna (LC/MEX/L.447). CEPAL, México.
- CEPAL. 2000b. Desarrollo empresarial competitiva de las pequeñas y medianas empresas en Centroamérica y la República Dominicana. CEPAL, México.
- CEPAL. 2001a. El sector manufacturero en el Istmo Centroamericano. Visión de la década de los noventa y coyuntura 2000 (LC/MEX/L.501). CEPAL, México.
- CEPAL. 2001b. Determinantes estáticos y dinámicos de la competitividad en los acuerdos regionales. El caso del MCCA (LC/MEX/R.792/Rev.1). CEPAL, México.
- CEPAL. 2001c. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una interpretación (LC/MEX/L.500). CEPAL, México.
- CEPAL. 2002. Istmo Centroamericano: evolución económica durante 2001 (evaluación preliminar) (LC/MEX/L.513). CEPAL, México.
- CENPROMYPE (Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica). Convenio Constitutivo del Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica. CENPROMYPE, El Salvador.
- Chan, Ha-Joon. 2002. Kicking Away the Ladder? Development Strategy in Historical Perspective. Anthem Press, Londres.
- CID (Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo, S.A.). 2001. Estudio de micro y pequeña empresa no agrícola en Honduras. MYPEs 2000. CID/Gallup, Honduras.
- Condo, Arturo. 2002. Promoción de clusters en América Latina: la experiencia del CLACDS-INCAE. Seminario Internacional "Clusters y Recursos Naturales: Análisis, Experiencias y Propuestas". GTZ/CEPAL, Santiago de Chile, febrero 26 y 27.
- CID/Gallup. 2000. Estudio de micro y pequeña empresa no agrícola en Honduras. CID/Gallup, Tegucigalpa.
- Cooke, Philip. 2002. Regional Innovation and Learning Systems, Clusters, and Local and Global Value Chains. Seminario Internacional "Clusters y Recursos Naturales: Análisis, Experiencias y Propuestas". GTZ/CEPAL, Santiago de Chile, febrero 26 y 27.
- CFR-F (Conorzio Ferrara Ricerche-Ferrara). 1999. AESMEC '98. Asia-Europe SME Conference. CFR-R, Italia.

- CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa). 2000. Política Nacional para la Micro y Pequeña Empresa. CONAMYPE, El Salvador.
- DGE (Dirección General Empresa, Comisión Europea). 2001. Steps towards Enterprise Europe. Enterprise DG Work Programme 2001. DGE, CE.
- Dussel Peters, Enrique, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán. 1997. Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI. JUS/UNAM/Friedrich Ebert Stiftung, México.
- Dussel Peters, Enrique. 2000a. Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy. Lynne & Rienner, Boulder, Colorado.
- Dussel Peters, Enrique. 2000b. "Cambio estructural regional. El caso de Renania-Westfalia del Norte, Alemania". El Mercado de Valores LX(9), págs. 61-71.
- Dussel Peters, Enrique. 2001a. "Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC". Serie Estudios y Perspectivas (LC/L.1520-P), págs. 1-57.
- Dussel Peters, Enrique. 2001b. Claroscuros. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México. CANACINTRA/CEPAL/JUS, México.
- Ernst, Dieter. 2001. "The New Mobility of Knowledge: Digital Information Systems and Global Flagship Networks". East-West Center Working Papers 30, pp 1-46.
- Esa Consultores. 1996. Estudio de la pequeña y micro empresa en Honduras. Fundación Covelo, Honduras.
- Esser, Klaus, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer. 1999. "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política". En, Klaus Esser (edit.). Competencia global y libertad de acción nacional. Nuevo desafío para las empresas, el Estado y la sociedad. Nueva Sociedad, Caracas, págs. 69-85
- Fajnzylber, Fernando. 1981. "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático". Revista de la CEPAL 15, págs. 117-138.
- Fajnzylber, Fernando. 1988. "Competitividad internacional: evolución y lecciones". Revista de la CEPAL 36, págs. 1-24.
- FEDEPRICAP-BID/PRADIC (Federación de Entidades Privadas de Centroamérica Y Panamá-Banco Interamericano de Desarrollo). 1994. Propuesta de estrategia general, programas y proyectos para el desarrollo de la competitividad en el Istmo Centroamericano. FEDEPRICAP-BID/PRADIC, Costa Rica.
- FUNDES. 1999. Características, problemática e importancia de la microempresa y la pequeña empresa en el sector informal de la economía. FUNDES, Costa Rica.

- FUNDES. 2000. Inventario permanente de organizaciones de apoyo al desarrollo de las PYMES. FUNDES, Costa Rica.
- Galdámes, Ernesto. 2001. La innovación tecnológica como elemento clave de una política de competitividad de las micro y pequeñas empresas en El Salvador. CEPAL/GTZ, El Salvador.
- Gamero Lechuga, Dennis, Renato Ayala, Francisco Martínez, Rodolfo Merida y Jorge Rojas. 2001. Análisis del sector transformadores de la madera de Honduras para definir una estrategia competitiva y el fortalecimiento de un cluster. INCAE.
- Gereffi, Gary. 1994. "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains" How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks". En, Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz (ed.). Commodity Chains and Global Capitalism, Praeger, Westport/Londres, págs. 95-122.
- Gereffi, Gary. 1996. "Global Commodity Chains: New Forms of Coordination and Control Among Nations and Firms in International Industries". Competition & Change 1(4), págs. 427-439.
- Gereffi, Gary. 2000a. "La transformación de la indumentaria en América del Norte: ¿es el TLCAN una maldición o una bendición?". Integración & Comercio 11(4), págs. 53-108.
- Gereffi, Gary. 2000b. "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido: ¿bendición o castigo?" Desarrollo Productivo (CEPAL) 84, págs. 1-55.
- Gitli, Eduardo y Randall Arce. 2000. ¿Qué significa la ampliación de beneficios para los países de la Cuenca del Caribe? Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). Universidad Nacional, Costa Rica.
- Gitli, Eduardo. 2001. Los TLC centroamericanos como estrategia de inserción en el proceso de globalización. CINPE. Universidad Nacional, Costa Rica.
- Grinspun, Ricardo, Carlos Alvarenga y Yasmine Shamsie. 1999. Hacia una integración desde abajo: participación, sociedad civil e integración centroamericana. ACDI/UCA/CERLAC/PROGRAMA PAR, El Salvador.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). 1999. La promoción a la micro, pequeña y mediana empresa en América Central. GTZ, El Salvador.
- GTZ. 2000. Instrumentos, prioridades y estructuras institucionales para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa. La experiencia Honduras. GTZ, Honduras.
- GTZ. 2001. Diagnóstico de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME). GTZ, Honduras.

- Hernández, René Antonio. 2001. "Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano". Estudios y Perspectivas 5, págs. 1-58.
- Herrera Castillo, Carlos Enrique y Ramón Tejeiro Vidal. 1999. Masificación del crédito a la microempresa. Programa de Apoyo al Sector Informal de Guatemala/Unión Europea/Ministerio de Economía, Guatemala.
- Humphrey, John y Hubert Schmitz. 2000. "Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research". IDS Working Paper 120, págs. 1-37.
- ICAPYME (Acuerdo de Entendimiento para la Constitución y Operación del Instituto Centroamericano de Promoción de la Micro, Pequeña Empresa). 2000. Centroamérica.
- INCAE. 1999. Centroamérica en el siglo XXI. Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible. INCAE, Alajuela.
- Kerkhoff, Frans. 2002. Competitividad de las micro, pequeña y mediana empresa de Honduras: análisis y propuestas de apoyo. CEPAL/GTZ.
- Krugman, Paul. 1994. "Competitiveness: A Dangerous Obsession". Foreign Affairs 73(2), págs. 28-44.
- Lewis, David E. 2002. "FYI: Update on US-Central America FTA". Manchester Trade Ltd. Febrero 22.
- Meyer-Stamer, Jörg. 2000. "Estrategias de desarrollo territorial basadas en el concepto de competitividad sistémica". El Mercado de Valores LX(9), págs. 48-60.
- Meyer-Stamer, Jörg. 2001. "Was ist Meso? Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen". INEF Report 55 (Institute for Development and Peace at the Gerhard-Mercator University Duisburg), págs. 1-52.
- Meyer-Stamer, Jörg y Frank Wältring. 2000. "Behind the Myth of the Mittelstand Economy. The Institutional Environment Supporting Small and Medium-Sized Enterprises in Germany". INEF Report 46, págs. 1-57.
- Mortimore, Michael, Rudolf Buitelaar y José Luis Bonifaz. 2000. "México: un análisis de su competitividad internacional". Desarrollo Productivo 62 (LC/L.1268).
- Nadvi, Khalid y Frank Wältring. 2002. "Making Sense of Global Standards". INEF Report 58, págs. 1-46.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). 1998a. Small Business, Job Creation and Growth: Facts, Obstacles and Best Practices. OCDE, París.
- OCDE. 1998b. Best Practice Policies for Small and Medium-Sized Enterprises. OCDE, París.

- OCDE. 2000a. "Local Partnership, Clusters, and SME Globalization". Conference for Ministers Responsible for SMEs and Industry Ministers. OCDE, París.
- OCDE. 2000b. OECD Small and Medium Enterprise Outlook. OCDE, París.
- OCDE. 2000c. Enhancing the Competitiveness of SMEs in Transition Economies and Developing Countries in the Global Economy and their Partnership With SMEs of OECD Countries. OCDE, París.
- OCDE. 2001. Enhancing SME Competitiveness. The OECD Bologna Ministerial Conference. OCDE, París.
- O-USTR (Office of the United States Trade Representative). 2001. Fourth Report to the Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act. O-USTR, Washington, D.C.
- Parrilli, Mario Davide. 2001. Políticas de fomento a la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas en Nicaragua. CEPAL/GTZ, Nicaragua.
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo. 2000. "Small and Medium-Sized Manufacturing Enterprises in Latin America and the Caribbean Under the New Economic Model". World Development 28(9), págs. 1643-1656.
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo. 2001. "Introducción. Las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina". En, Enrique Dussel Peters (edit.), Claroscuros. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México. CANACINTRA/CEPAL/JUS, México, págs. 9-16.
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (coord.). 2002. Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe. Siglo XXI Editores, México.
- Piore, Michael J. y C. F. Sabel. 1984. The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity. Basic Books, Inc. Publishers, New York.
- Porter, Michael. 1990. The Competitive Advantage of Nations. The Free Press, Nueva York.
- Porter, Michael. 1998. On Competition. Harvard Business Review, Boston.
- Porter, Michael. 2000. "Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy". Economic Development Quarterly 14(1), págs. 15-34.
- PROMICRO (Proyecto Centroamericano de Apoyo a Programas de Microempresas). 2000. La microempresa en América Central. PROMICRO/OIT, Costa Rica.
- PROSIGUA (Programa de Apoyo al Sector Informal de Guatemala). 1999. Una aproximación al entorno financiero de la microempresa. PROSIGUA, Guatemala.

- Rodezno, Rómulo. 1999. Instrumentos, prioridades y estructuras institucionales para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) —experiencia Honduras. GTZ, Honduras.
- Ruiz Durán, Clemente. 1995. Economía de la pequeña empresa. Ariel Divulgación, México.
- Sakai, Kentaro. 2002. Industry Issues. Global Industrial Restructuring: Implications for Small Firms. OCDE, Paris.
- SBA (U.S. Small Business Administration). 2000. Opportunities for Success. SBA Fiscal Year 1999 Annual Performance Report. SBA, Washington, D.C.
- Schmitz, Hubert. 1997. "Collective Efficiency and Increasing Returns". IDS Working Paper 50, págs. 1-28.
- SE (Secretaría de Economía). 2001. Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006. SE, México.
- Segovia, Alexander. 2002. Apoyo al fortalecimiento de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) en Guatemala. CEPAL/GTZ, Guatemala.
- Shadlen, Kenneth C. 1999. "Small Industry in Postwar Latin America. Economic Internationalization and the Institutional Bases of Business Activism in Argentina, Brazil and Mexico." Latin American Studies Consortium of New England Occasional Paper 15, págs. 1-31.
- Stallings, Bárbara y Wilson Peres. 2000. Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile.
- Tommaso, Marco R. Y Sabrina Dubbini. "Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications". Desarrollo Productivo (CEPAL) 87. 2000
- Valenzuela, María Luisa e Irene Solares Solares. 1998. "El entorno financiero de la microempresa en Guatemala". Estudios Sociales IV(60), págs. 1-111.
- Vázquez Barquero, Antonio. 1999. Desarrollo, redes e innovación. Ediciones Pirámide, España.
- Zapata Martí, Ricardo y Estéban Pérez. 2001. Zonas francas y maquila en Centroamérica: algunas reflexiones a partir del actual marco del comercio y las negociaciones en materia textil. Seminario CEPAL/INTAL/BID "Futuro de la maquila y de la confección en México y Centroamérica", México, marzo 30.