

Documento de proyecto

**Las pymes argentinas en el escenario
post convertibilidad. Políticas públicas,
situación y perspectivas**

Matías Kulfas



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Matías Kulfas, consultor de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, en el marco del programa regular de trabajo de la Oficina (2008).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

LC/W.272
LC/BUE/W.40

Copyright © Naciones Unidas, junio del 2009. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Rasgos centrales de la economía argentina tras el quiebre del régimen de convertibilidad (2003-2007)	9
1. Los cambios en la política económica y el desempeño económico de la Argentina	9
2. Interacciones micro-macro y desempeño sectorial	12
3. Los instrumentos de la política económica.....	14
III. El desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas.....	19
1. Actividad y demografía empresaria	20
2. Inversión	27
3. Empleo.....	39
4. Exportaciones	44
5. Rentabilidad	50
6. Balance del período	52
IV. Políticas de apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas	57
1. Marco institucional e instrumentación de políticas	57
2. Políticas de apoyo al acceso al crédito.....	59
2.1. El Programa de Bonificación de Tasas de Interés	60
2.2. El Programa Global de Crédito	66
2.3. El sistema de Sociedades de Garantías Recíprocas.....	71
2.4. FONAPYME	80
3. Programas de asistencia técnica y capacitación.....	81
3.1. El Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial.....	81
3.2. El Programa de Crédito Fiscal para Capacitación	84
3.3. El Programa de Desarrollo Emprendedor	86
4. Desarrollo regional y sectorial	88
4.1. El Programa de Complejos Productivos Regionales – <i>Clusters</i>	88
4.2. La Red de Agencias de Desarrollo Regional	97
5. Políticas de apoyo al desarrollo de las exportaciones de las MiPyMEs.....	100
6. Conclusión del apartado	101
V. Conclusiones.....	105
Bibliografía	115

Resumen

Durante el período 2003–2007, y en el marco de importantes transformaciones macroeconómicas, las pequeñas y medianas empresas (pymes) argentinas experimentaron un buen desempeño. La creación de nuevas empresas, el empleo, la inversión y las exportaciones crecieron considerablemente, estimulados por diferentes impulsos entre los que cabe destacar el fuerte despegue de la actividad agrícola, la recuperación del crecimiento en el sector manufacturero e incluso algunos nichos propios que las pymes pudieron aprovechar.

El presente trabajo procura, por un lado, sistematizar los rasgos centrales que caracterizan el desempeño de las PyMEs argentinas durante el período señalado. Y, por otro, analizar el marco de políticas públicas para el sector, sus impactos y los desafíos que presenta para profundizar el crecimiento de este tipo de empresas.

I. Introducción

Tras la larga recesión iniciada a mediados de 1998, el posterior colapso del Régimen de Convertibilidad a fines de 2001, y la crítica situación del año 2002, la economía argentina comenzó a normalizarse y a evidenciar fuertes señales de recuperación. Entre 2003 y 2007, la economía argentina experimentó una de las fases de crecimiento más intensas y extensas de las últimas décadas, fenómeno que queda de manifiesto al observarse, tanto el nivel promedio del crecimiento (cerca del 9% anual), como la continuidad a lo largo del período, aspecto que no se condice con la historia de elevada volatilidad del país.

En este marco, el desempeño económico estuvo caracterizado por una fuerte expansión del mercado interno, la sustitución de importaciones, la fuerte dinámica exportadora y la expansión de la inversión. Cabe también destacar la relativa homogeneidad: la amplia mayoría de sectores, regiones y estratos de empresas participaron del crecimiento económico.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) tuvieron un buen desempeño económico y recuperaron el dinamismo que habían perdido en la década anterior. Su aporte al crecimiento fue muy relevante en términos de empleo, inversión, nivel de actividad y, en menor medida, exportaciones. En tal sentido, es posible apreciar algunos rasgos que hablan de un cambio en la tendencia de las últimas dos décadas. No obstante ello, persisten desafíos en términos de financiamiento de la inversión, desarrollo de aglomeraciones, innovación y rigideces en las cadenas productivas que ameritan una permanente actualización de la agenda y renovación de instrumentos.

La política económica que viabilizó la fuerte recuperación tiene componentes asociados al régimen macroeconómico y su complementación con política industrial y política pyme. En el primer caso, se trató de un esquema basado en la fijación de una paridad cambiaria competitiva y estable en términos reales (Frenkel, 2004), estableciendo un mecanismo de sostenimiento de la paridad mediante intervenciones del BCRA en el mercado de cambios y posterior esterilización. Con respecto a la política industrial, ha consistido en la combinación de instrumentos tradicionales más algunos regímenes nuevos (por ejemplo en la producción de software) tendientes a estimular algunas producciones mediante medidas impositivas y mecanismos tendientes a proteger a algunos sectores de la competencia externa. En el caso de la política pyme, se basó en mecanismos de estímulo al acceso al crédito, asistencia técnica, capacitación y desarrollo de aglomeraciones productivas.

El presente trabajo procura sistematizar, por una parte, los rasgos centrales inherentes al desempeño de las MiPyMEs durante el período 2003 – 2007. Para ello se analiza, en primer término, el nuevo contexto económico, procurando elucidar el impacto del nuevo régimen de política macroeconómica, las interacciones micro – macro y las políticas sectoriales y específicas para el sector. En el capítulo III se presenta un análisis minucioso del desempeño de las MiPyMEs en términos de niveles de empresariedad, inversión, empleo, rentabilidad y exportaciones. En el capítulo IV, se estudian en forma pormenorizada las políticas de apoyo a MiPyMEs y, finalmente, en las conclusiones se sintetizan los principales alcances y desafíos pendientes.

II. Rasgos centrales de la economía argentina tras el quiebre del régimen de convertibilidad (2003-2007)

Por más de diez años, más precisamente entre 1991 y fines de 2001, el régimen de política macroeconómica argentina se caracterizó por un esquema de ancla cambiario. El denominado régimen de Convertibilidad entró en crisis durante el segundo semestre de 1998, cuando la economía argentina ingresó en una fase recesiva de la cual nunca se recuperaría, y colapsó a fines de 2001, cuando una serie de corridas financieras derivó en una reducción de las reservas, fuga de capitales y tornó imposible el sostenimiento de la paridad cambiaria.

A partir de 2002 se implementaron distintas medidas de política económica que modificaron sustancialmente el sistema de reglas inherentes al ordenamiento macroeconómico y alteraron el set de precios relativos y, con ello, el funcionamiento integral de la economía argentina. Dado que el análisis de estos cambios no forma parte de los objetivos de este trabajo, existiendo asimismo una profusa y diversa literatura sobre esta temática (véase, por ejemplo, Frenkel, 2004; Heymann 2008 y Curia, 2007), en los siguientes apartados se describirán los rasgos centrales de esos cambios y, fundamentalmente, su impacto en los sectores productivos y el desempeño sectorial.

1. Los cambios en la política económica y el desempeño económico de la Argentina

Tras la severa crisis económica y social que se produjera a fines de 2001 y durante el año 2002, la Argentina ha experimentado una etapa de crecimiento económico y reconstitución del tejido productivo. El crecimiento del PBI durante el mencionado período fue superior al 50%, con una importante recuperación en los niveles de empleo e inversión. El cambio en los precios relativos introdujo un sesgo favorable hacia los sectores productivos, pudiéndose apreciar que la participación de las actividades productivas en el PBI aumentó desde un 35% promedio durante la década pasada (tomando como referencia el período 1993 – 1998), a un 45% promedio entre 2003 y 2007 (Cuadro 1). La mejora en la rentabilidad del sector productor de bienes transables y el avance en las

condiciones de competitividad de una gran cantidad de sectores económicos han permitido también ampliar la inserción internacional y estimular un proceso de sustitución de importaciones.

CUADRO 1
ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PIB, 1993 – 1998 VS. 2003 – 2007
(Precios corrientes)

	1993-1998	2003-2007
Agricultura, ganadería y pesca	5,7	9,6
Minas y canteras	1,9	5,6
Industria manufacturera	19,3	22,8
Construcción	5,8	5,2
Electricidad, gas, agua, transporte y comunicaciones	10,2	10,5
Comercio, gastronomía y hotelería	17,9	14,3
Intermediación financiera	2,5	3,8
Administración pública	6,3	5,5
Salud y educación	8,2	7,5
Servicios empresariales y otros	16,6	11,2
Otros servicios	5,5	4,1
Total bienes	34,8	44,8
Total servicios	65,2	55,2
Total PIB	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción.

Esta mayor presencia de los sectores productores de bienes han tenido tres ejes centrales: el agro, fuertemente impulsado por las nuevas condiciones competitivas, el alza en los precios internacionales y una fase ascendente de cambio tecnológico (Bisang, 2008), el cual casi duplicó su participación en el PIB; la industria manufacturera, que se recuperó en base a la puesta en marcha de su acervo de capital, nuevas inversiones y un uso más intenso de su capacidad instalada, la cual creció 3,5 p.p. su participación en el PIB; y el sector de minas y canteras, el cual casi triplica su participación en el PIB.

Esta nueva inclinación de la actividad económica hacia actividades productivas conlleva un cambio importante en la demanda de la mano de obra. Podemos observar que mientras en la década pasada por cada millón de pesos de producto bruto la economía argentina generaba unos 43 empleos, en la fase actual ese indicador pasa a más de 48 empleos (Kulfas, 2007). La economía argentina utiliza más intensivamente el factor trabajo, aspecto que se encuentra a su vez relacionado con dos particularidades. En primer lugar, con esta mayor inclinación hacia actividades manufactureras que son más intensivas en la ocupación de mano de obra y, en segundo término, con una mayor integración de las cadenas productivas, una creciente presencia de pequeñas y medianas empresas, y la expansión de cadenas productivas.

La formación de capital experimentó un renovado impulso, observándose tasas de inversión superiores a los picos de la década del noventa, y también de los ochenta. La participación de la inversión en el PIB pasó de un promedio de 19,1% en el período 1993 – 1998 al 21,5% entre 2003 y 2007, con picos del 24,3% en 2007. Los niveles de inversión verificados se encuentran entre los más elevados de los últimos veinte años. El uso de la capacidad instalada en la industria manufacturera creció hasta ubicarse en un nivel a partir del cual se mantuvo constante en forma concomitante a un aumento sostenido de la producción del sector, hecho que denota la fuerte dinámica inversora que caracteriza al mismo. También es posible verificar el considerable aumento de las exportaciones que, tras más de cinco años de estancamiento, se duplicaron entre 2002 y 2007, superando los US\$ 50 000 millones. Al analizar la composición de las mismas se ve

un fuerte impulso de las manufacturas, especialmente las de origen industrial (MOI), que muestran un mayor dinamismo que las de origen agropecuario (MOA), con un crecimiento del 92% de las primeras frente a un 53% de las segundas.

Este panorama se completa con la consolidación de superávits gemelos en el sector externo y las cuentas públicas. Este nuevo contexto tuvo claros efectos sobre la estructura económica, la cual abandonó el sesgo antiproduktivo que predominara en los noventa, observándose una fuerte expansión de la actividad agraria e industrial. En el primer caso, y en un marco internacional de fuerte impulso de la demanda y precios altos, llevó a la recuperación de muchas economías regionales y a la reconversión de otras. Muchas localidades del interior del país comenzaron a mostrar un inusitado dinamismo que se expresó también en la recuperación de los servicios y de las industrias vinculadas al agro (en particular la de maquinaria agrícola) tal como se observa, particularmente, en el sur santafesino y parte de las provincias de Buenos Aires y Córdoba. La actividad foresto-industrial en el NEA, las producciones vitivinícolas en Mendoza y San Juan y sus industrias de apoyo, la olivícola, el azúcar y otras más en el NOA mostraron una fuerte recuperación. La metalmecánica asociada a una amplia gama de producciones agroindustriales mostró una vigorosa reactivación. Las industrias de apoyo a la actividad petrolera y productos alimenticios diferenciados dinamizaron a las provincias patagónicas. Las ramas asociadas al software y tecnologías de información y comunicación experimentaron un fuerte impulso en los principales centros urbanos. El turismo se expandió en muchas regiones del país.

Desde el punto de vista de la actividad industrial el despegue fue muy significativo. La cadena textil - indumentaria recuperó su dinamismo y en pocos años superó el nivel de actividad previo a la decadencia que se iniciara a comienzos de los noventa. Las industrias alimenticias, de la madera y muebles, calzado, papel y cartón y la metalmecánica mostraron un crecimiento que parecía impensable hace cuatro o cinco años. En esta etapa, la creación de nuevas empresas (en su mayoría pequeñas y medianas) se expandió a tasas que duplicaron los niveles de la crisis y fueron muy superiores a los mejores años de la década pasada. La probabilidad de supervivencia de estos nuevos emprendimientos es también mayor a las de aquellos que se creaban en la década del noventa.

La evidencia empírica indica que los núcleos industriales que tuvieron un buen desempeño en la década pasada pudieron profundizar su crecimiento. Por su parte, ramas que se encontraban virtualmente estancadas o en decadencia, como textil e indumentaria, metalmecánica, maquinaria y equipos, tuvieron un fuerte crecimiento durante la post-convertibilidad. Por otra parte, prácticamente no se ha producido la aparición de nuevas ramas (el software podría ser una excepción a la regla, si bien había empresas en dicho sector, el despegue de la actividad comienza con la reorientación que tiene lugar durante la post-convertibilidad).

En el Cuadro 2 puede verificarse que ramas industriales que se encontraban estancadas o experimentaban un pobre aporte al crecimiento del PIB industrial, como la producción de maquinaria y equipo, los productos de metal, textiles y prendas de vestir, revirtieron considerablemente su situación y si bien no fueron las más dinámicas (con excepción de maquinaria y equipos), sí tuvieron un desempeño muy positivo.

En síntesis, el período 2003 – 2007 exhibe un fuerte despegue económico, recuperación de la actividad productiva y puesta en marcha de la capacidad instalada que se encontraba ocioso tras cuatro años de recesión. En este marco, los sectores más intensivos en el uso del conocimiento mostraron un desempeño notablemente superior al de la década pasada, período en que predominaban actividades más concentradas en la manufactura de recursos naturales.

CUADRO 2
CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB INDUSTRIAL
(En porcentaje, precios de 1993)

	1995-1998	2002-2005
Alimentos y bebidas	17,2	17,9
Sustancias y productos químicos	10,9	9,1
Vehículos automotores, remolques y semirremolques	12,5	7,6
Edición e impresión y reproducción de grabaciones	5,1	5,4
Maquinaria y equipo n.c.p.	2,6	8,6
Prod. de metal, excepto maquinaria y equipo	0,8	5,3
Textiles	0,0	5,3
Prendas de vestir; terminación y teñido de pieles	0,7	3,5
Muebles; industrias manufactureras n.c.p.	11,7	3,6
Coque, prod. refinación del petróleo y combustible nuclear	9,3	1,0
Madera y productos de madera y corcho; art. de paja	7,2	2,8
Productos de caucho y plástico	8,8	5,1

Fuente: Porta y Fernández Bugna (2008).

2. Interacciones micro-macro y desempeño sectorial

La recuperación económica vino de la mano de una fuerte alteración de precios relativos que configuró una nueva estructura de rentabilidades relativas y, fundamentalmente, permitió recomponer la rentabilidad media de las manufacturas y la actividad agraria. En el caso del sector manufacturero influyeron el fuerte crecimiento de los precios del sector en forma concomitante a una situación inicial de estabilidad de costos: tarifas de servicios públicos y salarios se mantuvieron virtualmente congelados durante los períodos iniciales de esta etapa para luego experimentar crecimientos en forma gradual. Por otra parte, el costo financiero se redujo notablemente, sobre todo si se los computa en términos reales.

Entre 2002 y 2006 el sector manufacturero acumuló un crecimiento del 32,8%, incrementando su participación en el PBI nacional y revirtiendo el proceso de desindustrialización previo.

CUADRO 3
CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB

	1993-1998	1995-1998	1998-2002	2002-2006
Actividad Agropecuaria	5,3	2,5	-0,2	3,5
Industria manufacturera	12,6	17,8	-29,0	22,6
Construcción	7,3	10,8	-18,9	15,0
Comercio	13,0	17,1	-28,5	17,1
Transporte y comunicaciones	14,3	12,3	-6,0	14,9
Intermediación Financiera	15,1	13,8	-9,2	2,2

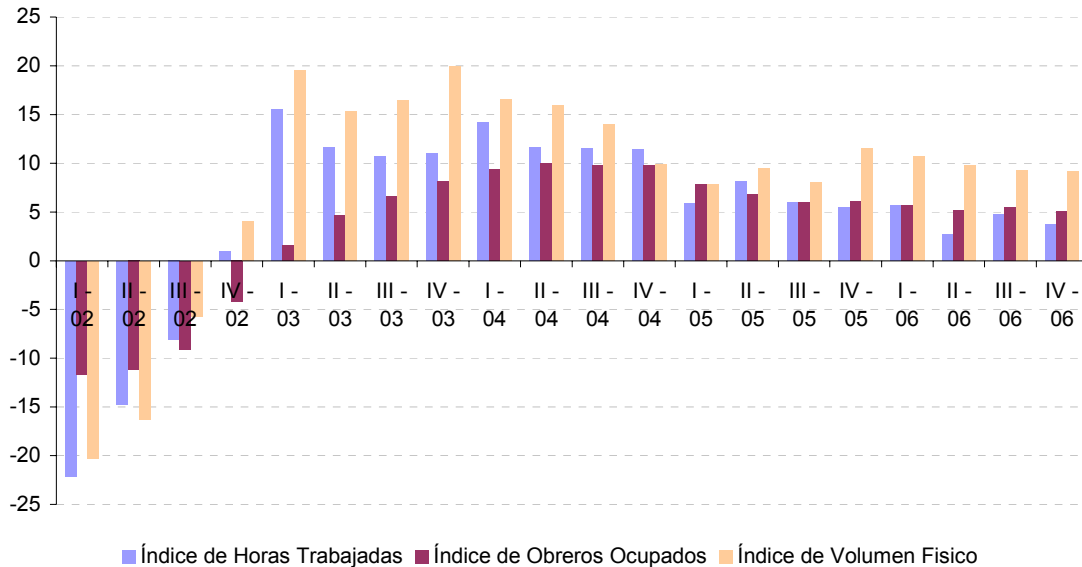
Fuente: Porta y Fernández Bugna (2008).

Hasta 2003, el incremento en el nivel de actividad industrial se basó en la combinación de un mayor uso de la capacidad instalada y la intensificación de la jornada laboral (horas extras y ampliación de turnos), pero desde fines de dicho año la industria manufacturera fue uno de los

principales motores de crecimiento del empleo, logrando para el lapso 2002-2006 un incremento del 29,7% en los planteles de trabajadores empleados.

La evolución de la capacidad instalada también mostró una evolución positiva en el aprovechamiento de la infraestructura disponible, con situaciones sectoriales cercanas al uso pleno de la capacidad operativa.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LAS HORAS TRABAJADAS, LOS OBREROS OCUPADOS Y LA PRODUCCIÓN EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA



Fuente: Porta y Fernández Bugna (2008).

CUADRO 4
USO DE LA CAPACIDAD INSTALADA, 2002 Y 2006
(En porcentajes)

	2002		2006
Industrias metálicas básicas	84	Refinación del petróleo	93
Refinación del petróleo	83	Industrias metálicas básicas	92
Papel y cartón	78	Productos textiles	80
Productos alimenticios y bebidas	67	Papel y cartón	79
Productos del tabaco	64	Sustancias y productos químicos	76
Sustancias y productos químicos	62	Edición e impresión	74
NIVEL GENERAL	56	NIVEL GENERAL	74
Caucho y plástico	54	Productos alimenticios y bebidas	71
Edición e impresión	48	Productos del tabaco	66
Productos textiles	46	Minerales no metálicos	65
Minerales no metálicos	38	Caucho y plástico	64
Metalmecánica excluida Industria automotriz	36	Metalmecánica excl..industria automotriz	61
Vehículos automotores	21	Vehículos automotores	51

Fuente: Porta y Fernández Bugna (2008).

Las manufacturas de origen industrial fueron las de mayor contribución al crecimiento de las exportaciones en 2005 y 2006 y las segundas en 2004. Dicho liderazgo surge a partir de la fuerte recuperación de la industria automotriz, que explica el 15% y el 24% del crecimiento de las exportaciones en 2005 y 2006, respectivamente.

CUADRO 5
CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES,
SEGÚN GRANDES RUBROS
(En porcentajes. Años 2003-2006)

	Productos primarios	MOA	MOI	MOI exc. Automotriz	Automotriz	Comb. y energía
2003	28,0	43,5	10,4	14,5	-4,1	18,1
2004	8,2	42,3	33,0	19,4	13,5	16,5
2005	18,5	21,6	42,7	27,7	15,0	17,1
2006	14,0	34,9	47,1	23,1	24,0	4,2

Fuente: Porta y F. Bugna (2008).

El comercio exterior manufacturero creció considerablemente en el período en cuestión y se revirtió el déficit comercial. No obstante esta apreciación, la evidencia indica que dicha reversión ha sido coyuntural y que la fuerte recuperación de las importaciones tiende a equilibrar la balanza manufacturera y a retomar la senda del déficit estructural que tiene el sector.

CUADRO 6
BALANZA COMERCIAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
(En millones de dólares y porcentajes. Años 1996-2005)

	Exportaciones		Importaciones		Saldo Comercial
	Millones US\$	var.	Millones US\$	Mar	
1996	16 045	8,4	20 618	14,6	-4 574
1997	18 657	16,3	27 088	31,4	-8 431
1998	18 609	-0,3	28 306	4,5	-9 697
1999	18 609	0,0	24 342	-14,0	-5 733
2000	17 993	-3,3	23 730	-2,5	-5 738
2001	17 914	-0,4	19 066	-19,7	-1 152
2002	17 843	-0,4	8 184	-57,1	9 660
2003	20 360	14,1	12 791	56,3	7 568
2004	24 837	22,0	20 871	63,2	3 966
2005	28 422	14,4	26 674	27,8	1 748

Fuente: Porta y F. Bugna (2007).

3. Los instrumentos de la política económica

Las experiencias exitosas en materia de desarrollo productivo y crecimiento económico sostenido en el mediano y largo plazo nos hablan de una combinación de una adecuada gestión macroeconómica con instrumentos de política industrial. Se entiende, entonces, que para países con condiciones de menor desarrollo relativo y escasa participación en la producción de bienes intensivos en el uso del

conocimiento (siguiendo la definición de Amsden, 2001¹), la política macroeconómica ofrece el marco general de incentivos para la inversión y la política industrial orienta recursos para la creación y profundización de mercados en sectores que se considere estratégicos como dinamizadores del mercado interno y/o la penetración en mercados internacionales.

La Argentina tiene un historial en materia de política industrial, el cual se vio fuertemente afectado por el cambio de orientación que tuviera lugar en la década pasada (sumado al antecedente de fines de los años setenta). Las instituciones de la política industrial en nuestro país son entonces una extraña (y muchas veces incoherente) combinación de viejos y nuevos instrumentos, de programas creados en períodos de crisis con otros diseñados para la expansión y estructuras institucionales superpuestas en diferentes direcciones.

El fuerte impulso económico del período 2003–2007 estuvo fuertemente asentado en el cambio de contexto macroeconómico, y ese aparato de políticas hizo su aporte para recuperar el aparato productivo pero no para crear nuevas ramas y estimular una mayor profundidad en los eslabonamientos de las cadenas productivas, tema sobre el cual se presenta uno de los principales desafíos.

La Argentina posee hoy un conjunto de políticas de apoyo a la producción que suma en total unos 9 000 millones de pesos año², cifra cercana al 1,5% del PIB y 8% del gasto público.

El 43,6% de dichos recursos son de carácter horizontal, el 25,9% de orientación regional y el 30,5% sectoriales (Cuadro 8). Dos tercios de esos recursos se destinan a empresas de cualquier tamaño.

Resulta difícil evaluar el impacto del paquete de políticas de apoyo y estímulo a la producción, fundamentalmente porque no existen sistemas de evaluación y monitoreo sistemáticos y articulados. Es evidente que muchos de ellos han incidido positivamente. Los programas del FONTAR destinados a apoyar prácticas innovativas, los beneficios fiscales del régimen especial para la industria del software, las licencias no automáticas de importación, los créditos a tasas subsidiadas, entre otros, son todos ellos ejemplos concretos de programas que han generado impactos positivos y sobran casos concretos de empresas y sectores que se beneficiaron con estos regímenes y pudieron mostrar incrementos en sus niveles de inversión y mejoras en sus prácticas competitivas. El problema es que no se cuenta con elementos para analizar su impacto en el agregado y discernir si efectivamente su presencia modificó estímulos de inversión, movilizó o direccionó flujos o si, simplemente, mejoraron las condiciones de rentabilidad de negocios que de un modo y otro se hubieran concretado. En otras palabras, sabemos que el régimen macroeconómico impactó positivamente y vemos ejemplos en los cuales la política industrial potenció y dinamizó algunos sectores, pero no resulta evidente la articulación entre unos y otros, siendo este aspecto uno de los principales desafíos a futuro.

¹ Amsden sostiene que el proceso de desarrollo consiste en el tránsito de una sociedad que produce bienes intensivos en recursos naturales a otra en la que predominan los bienes intensivos en el uso del conocimiento.

² A las cifras volcadas en el Cuadro 7, cabe adicionar otros recursos no asimilables a subsidios, regímenes o devoluciones tales como activos financieros y otros, con los cuales se redondea la cifra de \$ 9 000 000.

CUADRO 7
PRINCIPALES RECURSOS FISCALES NACIONALES PARA
EL DESARROLLO PRODUCTIVO

Instrumento	Organismo	Monto Anual (en pesos)	Detalle del monto	Fuente
Reintegros a la exportación	SS. Política y Gestión Comercial	1 965 000 000	Costo fiscal 2006	AFIP
Reducción de contribuciones	Min. Trabajo	1 325 000 000	Gasto tributario 2007	Dirección Nac. de Investigaciones y Análisis Fiscal-MECON
Resumen especial fiscal y aduanero en la Pcia. de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley 19640)	SS. Industria	1 325 000 000	Gasto tributario 2007	Dirección Nac. de Investigaciones y Análisis Fiscal-MECON
Régimen de incentivos para la producción de bienes de Capital (Decreto 3790)	SS. Industria	890 000 000	Gasto tributario 2007	Dirección Nac. de Investigaciones y Análisis Fiscal-MECON
Regímenes de Promoción para la Patagonia y Acta de Reparación Histórica	SS. Ingresos Públicos	573 000 000	Gasto tributario 2007	Dirección Nac. de Investigaciones y Análisis Fiscal-MECON
Promoción de la actividad Minera (Ley 24.196)	S. Minería	480 000 000	Gasto tributario 2007	Dirección Nac. de Investigaciones y Análisis Fiscal-MECON
Promoción de inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura (Ley 25.924)	SS. Industria	419 450 000	Cupo fiscal 2007	Subsecretaría de Industria
Programa de reconversión de áreas tabacaleras (PRAT)	SAGPYA	238 000 000	Ejecución 2006	SAGPYA
Programa de servicios agrícolas provinciales (PROSAP)	SAGPYA	158 030 774	Ejecución 2006	SAGPYA
Rég. de import. de bienes integrantes de grandes proy. de inversión (Res. M.E. 256/2000)	SS. Política y Gestión Comercial	140 430 000	Costo fiscal estimado 2006	Resoluciones MECON
Saldo técnico del IVA (para bienes de capital, informática y telecomunicaciones)	SS. Industria	104 000 000	Monto solicitado 2006	AFIP
Promoción de las pymes Ley 24.467 (Sociedades de Garantía Recíproca)	SEPYME	103 200 000	Gasto tributario 2007	Dirección Nac. de Investigaciones y Análisis Fiscal-MECON
Programa Nacional para el desarrollo de la cadena de granados y carnes bovinas	SAGPYA	80 000 000	Presupuesto 2007	SAGPYA
Régimen de promoción de la industria del Software (Ley 25.922)	SS. Industria	75 200 000	Gasto tributario 2007	Dirección Nac. de Investigaciones y Análisis Fiscal-MECON
Régimen de importación de "Líneas de producción usadas" (Res. M.E. 511/2000)	SS. Política y Gestión Comercial	21 700 000	Costo fiscal 2006	AFIP
Reembolsos exportaciones puertos patagónicos (Ley 24.490)	SS. Política y Gestión Comercial	28 000 000	Gasto tributario 2007	Dirección Nac. de Investigaciones y Análisis Fiscal-MECON
Aportes No Reembolsables (ANR)	SECYT	25 000 000	Presupuesto 2007	FONTAR
Programa de crédito fiscal	SECYT	25 000 000	Cupo fis.2007	FONTAR
Inversiones para bosques cultivados (Ley 25.080)	SAGPYA	20 700 000	Gasto tributario 2007	Dirección Nac. de Investigaciones y Análisis Fiscal-MECON
Rég. de Bonificación de Tasas	SEPYME	20 000 000	Costo fiscal 2006	SEPYME
Programa de Reestructuración Empresarial (PRE) (en proceso de reformulación)	SEPYME	20 000 000	Ejecución 2006	SEPYME
Instrumentos de la Fund. Exportar (rondas, promoc., ferias, doc. de información, grupos de exportadores, capacitación)	Fundación EXPORTAR	16 485 800	Ejecución 2006	Fundación EXPORTAR
Crédito fiscal para capacitación	SEPYME	16 000 000	Presup. 2007	SEPYME

(Continúa)

Cuadro 7 (conclusión)

Proyecto de desarrollo rural de las provincias del noreste argentino (PRODERNEA)	SAGPYA	13 710 320	Ejecución 2006	SAGPYA
Programa de inserción laboral	Min. Trabajo	12 000 000	Presupuesto 2007	Min. Trabajo
Fondo fiduciario de promoción de la industria del software (FONSOFT)	SECYT	9 000 000	Cupo fiscal 2006	FONTAR
Programa Federal de Desarrollo Rural (PROFEDER)	INTA	8 441 772	Ejecución 2006	INTA
Aportes reintegrables a instituciones (ARAI)	SECYT	7 000 000	Cupo fiscal 2007	FONTAR
Proyecto de desarrollo rural de las provincias del noroeste argentino (PRODERNOA)	SAGPYA	5 743 485	Ejecución 2006	SAGPYA
Programa de biotecnología industrial	INTI	4 944 133	Presupuesto 2007	INTI
PROARGENTINA	SEPYME	3 147 000	Ejecución 2006	
Régimen de financiamiento del IVA a la compra o importación de bienes de capital (Ley 24.402)	SS. Política y Gestión Comercial	2 744 303	Costo fiscal estimado 2006	SEPYME
Aportes no Reembolsables (ANR) patentes	SECYT	2 000 000	Cupo fiscal 2007	FONTAR
Complejos productivos regionales - clusters	SEPYME	2 000 000	Ejecución 2006	SEPYME
Promoción minera (Ley 22.095)	S. Minería	1 500 000	Gasto tributario 2007	Dirección Nac. de Investigaciones y Análisis Fiscal-MECON
Total		8 141 427 587		

Fuente: Subsecretaría de Coordinación Económica (2007).

CUADRO 8 RECURSOS FISCALES DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN SEGÚN ORIENTACIÓN

Alcance	Recursos fiscales
Horizontal	3 551 018 875
Regional	2 105 484 579
Sectorial	2 484 924 133
Total general	8 141 427 587

Fuente: Subsecretaría de Coordinación Económica (2007).

CUADRO 9 RECURSOS FISCALES DE LOS PROGRAMAS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN SEGÚN TIPO DE EMPRESA

Beneficiarios	Recursos fiscales
Empresas de cualquier tamaño y actividad	5 368 727 936
Exportadora	1 993 000 000
Productores Agropecuarios	503 926 351
Micro y Pequeñas y Medianas Empresas	200 573 300
Empresas vinculadas a actividades específicas	75 200 000
Total general	8 141 427 587

Fuente: Subsecretaría de Coordinación Económica (2007).

III. El desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas

El desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas durante el período 2003-2007 tuvo algunos rasgos distintivos que vale destacar. Uno de ellos es que, más allá de cierto nivel razonable de heterogeneidad –hecho que se condice con el tamaño y diversidad del universo MiPyME-, los indicadores son altamente positivos durante el período. El nivel de actividad de las empresas, la creación neta de empresas, el nivel de empleo, la inversión, las exportaciones y la rentabilidad evolucionaron favorablemente y mostraron notables diferencias respecto de períodos anteriores.

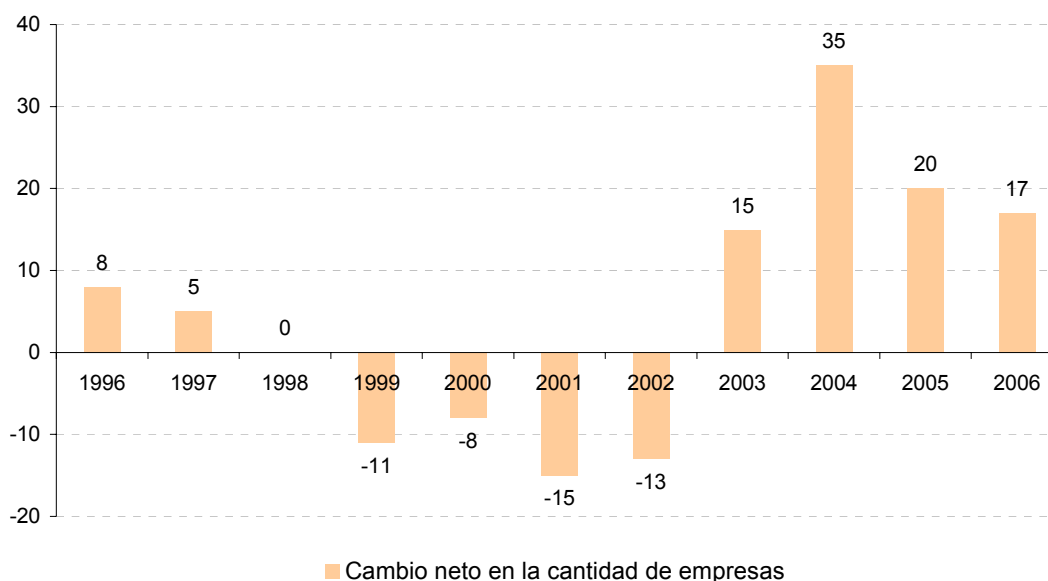
En función de los indicadores disponibles, esta sección presenta un análisis por aproximación al desempeño de las MiPyMEs³. El último acápite de esta sección realiza un balance integrador en el que los indicadores son contrastados con los diferentes diagnósticos tradicionales sobre la problemática pyme de modo tal de introducir a la problemática de la política pyme.

³ Lamentablemente, no se cuenta con un sistema integrado y consistente de estadísticas para el análisis del desempeño pyme. Ello se debe a que, históricamente, no se han producido estadísticas confiables en la Argentina vinculadas al segmento PyME. En enero de 2006, comenzó a funcionar en el ámbito de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional el programa “Mapa pyme”, el cual se propuso cubrir parte de ese vacío. Durante el año 2006, realizó una prueba piloto y una primera muestra nacional, cuyos resultados, todavía parciales y preliminares, se incluyen en algunos acápites de este capítulo. Por los motivos expuestos, en este apartado se trabaja por aproximación a partir de la compilación de diferentes fuentes. Si bien todas las fuentes que aquí se presentan poseen un alto grado de confiabilidad y las estadísticas producidas se basan en información oficial basada en censos o encuestas con relevancia estadística, no siempre coinciden las definiciones básicas. Por ejemplo, en algunos casos el universo pyme se mide en función del nivel de facturación, en otros de empleo u otros indicadores. De todas maneras, se entiende que la compilación estadística que se presenta refleja razonablemente el desempeño de las MiPyMEs argentinas.

1. Actividad y demografía empresarial⁴

La dinámica demográfica del empresariado argentino de los últimos diez años exhibe tres etapas claramente diferenciada. La primera de ellas, 1996 – 1998, muestra una fase de estancamiento con los primeros signos de decadencia de la actividad empresarial en lo que sería la antesala del ocaso del régimen de convertibilidad. En promedio, en la etapa mencionada sólo se crean en términos netos algo más de cuatro mil empresas por año. Esta cifra representa una tasa de natalidad neta (medida como el cociente entre aperturas netas y el *stock* de empresas de la economía) del 1% anual. Cabe adicionar al análisis que en esos años el PIB experimentó tasas de crecimiento significativas, hasta el primer semestre de 1998 inclusive, de modo tal que es posible concluir la presencia de rasgos de dualidad en esa estructura económica que crecía pero generaba escasos incentivos para el nacimiento de nuevas empresas.

GRÁFICO 2
DINÁMICA EMPRESARIAL EN LA ARGENTINA, 1996-2006
(Natalidad neta de empresas - Apertura menos cierres, en miles de firmas)



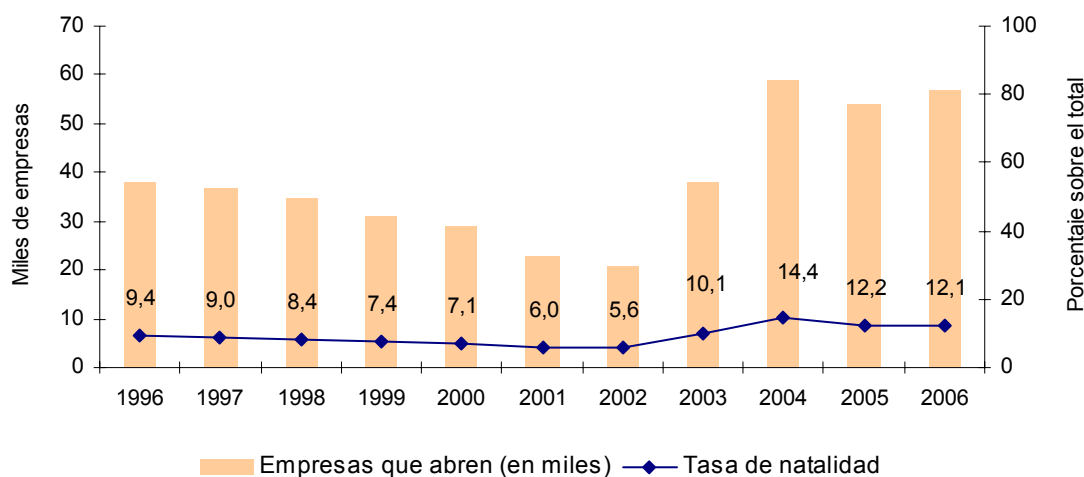
Fuente: elaboración propia en base a MTEySS, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTyEL – MTEySS.

La siguiente fase refleja claramente la profundidad de la crisis que trajo consigo la larga agonía del régimen de convertibilidad. En dicha etapa, la economía perdió –en términos netos– unas 47 000 firmas, cifra que representa el 13% del *stock* de firmas que tenía la economía antes de iniciarse la fase recesiva.

⁴ Los datos de esta sección se basan en las estimaciones que realiza el Observatorio del Empleo y la Empresarialidad del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Dichas estadísticas han sido un aporte muy importante para medir niveles de natalidad y mortalidad de empresas y flujos de negocios. Su fuente de información es la base de altas y bajas del sistema de seguridad social, lo cual torna confiables sus datos. No obstante ello, puede incurrir en subestimaciones debido a la informalidad. En otros términos, esta base capta adecuadamente la actividad formal de la economía

Finalmente, podemos observar una tercera fase que muestra una tendencia opuesta a las verificadas en las anteriores. Entre 2003 y 2006 se crearon 87 000 nuevas empresas (nuevamente en términos netos). Se puede entonces observar que se recuperan las 47 000 perdidas y se generó un incremento adicional equivalente a unas 40 000 empresas, es decir, un crecimiento del 13% respecto al punto de inicio de la crisis y del 28% con relación al momento de inicio de la recuperación.

GRÁFICO 3
TASA DE NATALIDAD BRUTA DE EMPRESAS
(Empresas que abren como porcentaje del stock de empresas, en miles)



Fuente: elaboración propia en base a MTEySS, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL – MTEySS.

Estos cambios implicaron no sólo una mejor tasa de supervivencia en las firmas existentes sino también un mayor nivel de creación bruta de empresas. Este había sido uno de los indicadores más afectados por la crisis. En efecto, la tasa de creación bruta de empresas evidenciaba una franca decadencia año a año, pasando de un 9,4% en 1996 a un piso de 5,6% en 2002. A partir de 2003 exhibe una clara recuperación y los niveles más elevados de todo el período bajo consideración.

CUADRO 10
DINÁMICA EMPRESARIAL ARGENTINA, 1996-2006

	Apertura bruta (miles)	Apertura bruta promedio anual (miles)	Tasa de apert. promedio anual (en porcentaje)	Apertura neta (miles)	Apertura neta promedio (miles)	Tasa de apertura neta promedio
1996-1998	111	36,9	8,9	13	4,3	1,0
1999-2002	104	25,9	6,6	-47	-11,8	-3,0
2003-2006	209	52,2	12,2	87	21,8	5,1

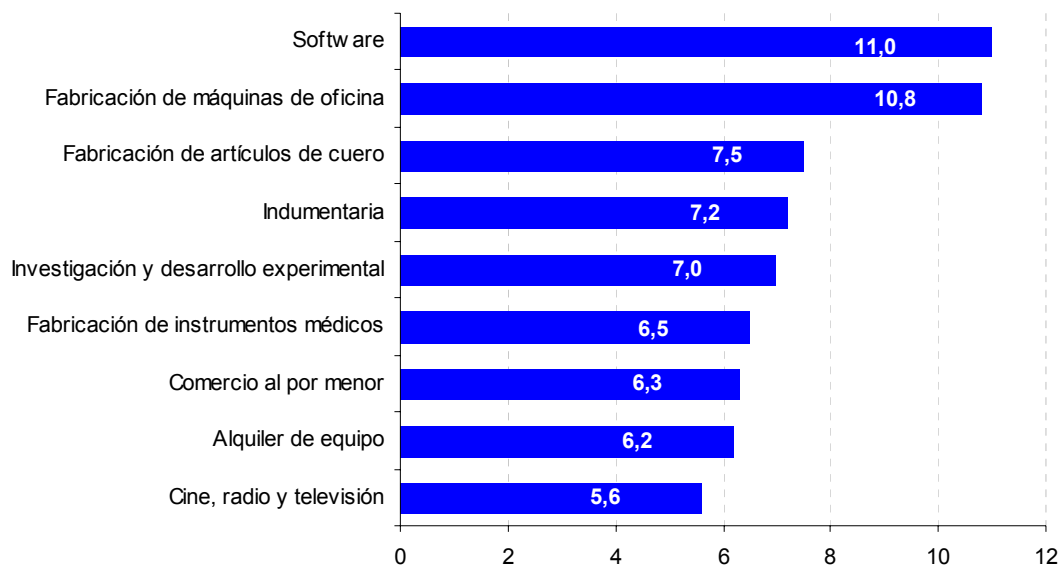
Fuente: elaboración propia en base a MTEySS, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTyEL – MTEySS.

Uno de los aspectos más novedosos del desempeño empresarial durante el período 2003 – 2006 pasó por su clara diversificación sectorial. Sectores que en la década pasada sufrían severas crisis o directamente eran incapaces de generar actividad en el país, pasaron a liderar los niveles de creación neta de nuevas empresas.

La actividad del software y servicios informáticos fue la principal rama en términos de creación neta de empresas, seguida por la fabricación de máquinas de oficina, manufacturas del cuero, indumentaria, investigación y desarrollo experimental, fabricación de instrumental médico, comercio minorista, alquiler de equipos e industrias culturales como radio, cine y televisión (Gráfico 4).

Considerando estas nueve ramas que tuvieron las mayores tasas de creación neta de nuevas empresas, puede observarse que siete de ellas poseen un alto contenido tecnológico o de diseño, situación que contrasta con el desempeño registrado en la década pasada en que dichas actividades tendían a achicarse o a refugiarse en nichos basados en la importación o ensamblaje. Este aspecto sintetiza un quiebre importante respecto a las tendencias tecno-productivas de la década anterior y evidencia los efectos que generaron los cambios de incentivos en términos de precios relativos en la economía argentina.

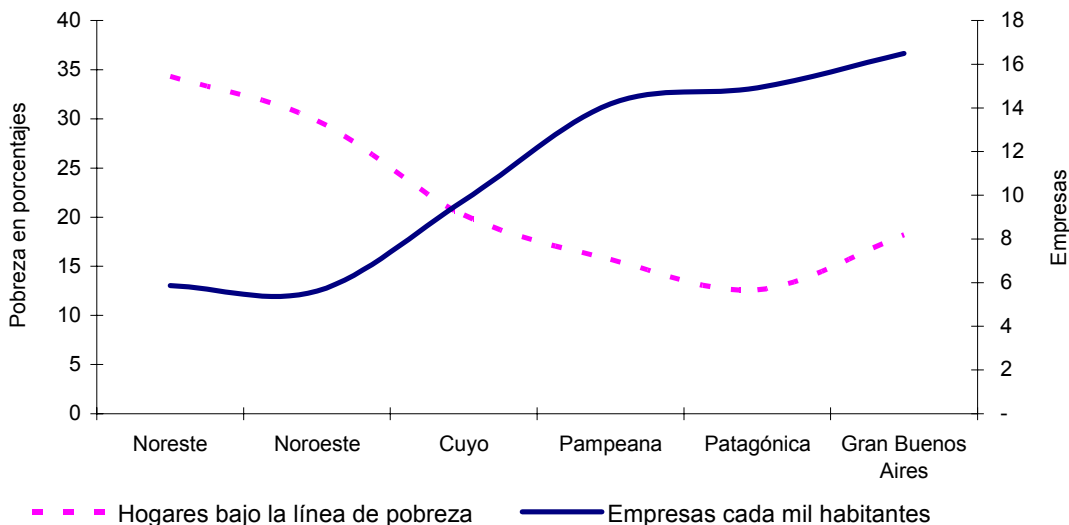
GRÁFICO 4
TASA DE CREACIÓN NETA DE EMPRESAS SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD
(En porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a MTEySS, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL – MTEySS.

La Argentina presenta una estrecha correlación entre los niveles de empresarialidad y la incidencia de la pobreza. El cruce entre estos indicadores da cuenta de la relevancia que tiene el perfil productivo en la configuración social de las diferentes regiones. Existe una correlación inversa entre una menor densidad empresarial y una mayor incidencia de la pobreza en las diferentes regiones del país, tal como queda evidenciado en el Gráfico 5. El punto más complejo para el análisis es el Gran Buenos Aires, región que registra la mayor aglomeración de empresas pero donde también la pobreza es persistente en base a una configuración histórica y a las migraciones.

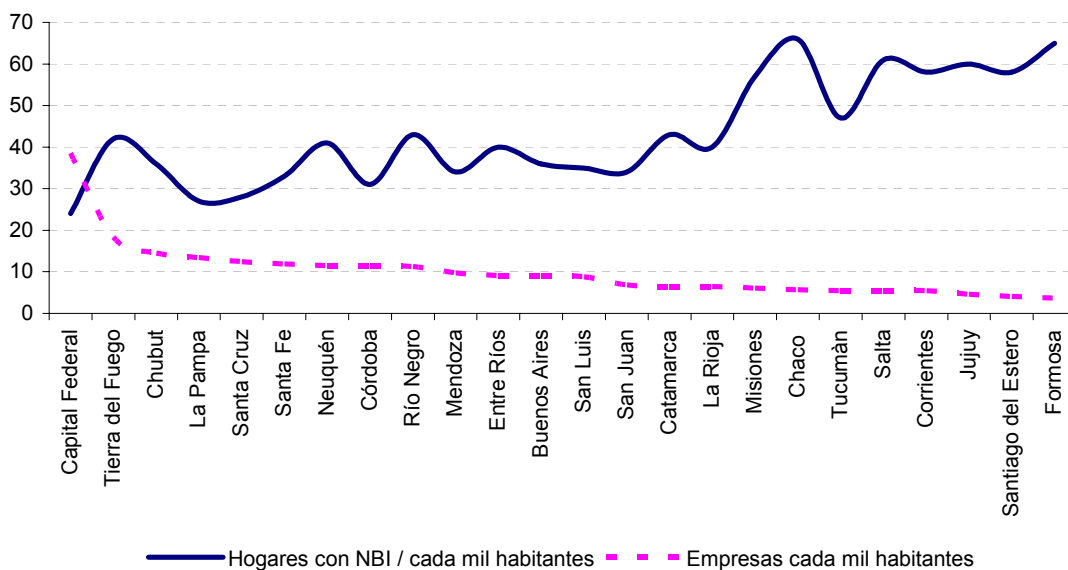
GRÁFICO 5
DINÁMICA REGIONAL: RELACIÓN ENTRE INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DENSIDAD EMPRESARIAL



Fuente: elaboración propia en base a MTEySS, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL - MTEySS

Un análisis similar puede realizarse si la comparación se realiza entre densidad empresarial y la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas (Gráfico 6).

GRÁFICO 6
DINÁMICA REGIONAL: HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS Y DENSIDAD EMPRESARIAL



Fuente: elaboración propia en base a MTEySS, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE - SPTyEL – MTEySS.

Considerando estos elementos asociados a la dinámica regional y las heterogeneidades en sus condiciones estructurales, veamos ahora cómo ha evolucionado la dinámica empresarial en el período bajo consideración desde el punto de vista regional. El primer elemento que sobresale es el bajo grado de dispersión y la relativa homogeneidad en la dinámica de crecimiento de la actividad empresarial. En efecto, la tasa de natalidad neta se ubicó, para todo el país, en 5,1%, y todas las regiones crecen a tasas similares. La región que más creció lo hizo en 0,78 p.p. por encima de la media y la que menos se incrementó se ubicó 0,6 p.p. por debajo de la media nacional. Esta situación contrasta con la de períodos anteriores, en los cuales los niveles de dispersión fueron mucho más elevados. En el período 1996-1998, si bien todas las regiones crecen, existe un mayor nivel de dispersión al registrado en 2003-06, al tiempo que para el período 1999-2002 se observa una gran heterogeneidad: el promedio nacional evidencia una tasa negativa del 3%, la mayoría de las regiones caen a diferentes ritmos y una región crece (Cuadro 11).

CUADRO 11
DEMOGRAFÍA EMPRESARIAL SEGÚN REGIÓN DEL PAÍS: TASA DE NATALIDAD NETA
(En porcentajes)

Región	1996-1998	1999-2002	2003-2006
Capital + Partidos Conurbano	1,07	-5,25	4,51
Resto de Buenos Aires	0,88	-1,35	5,88
Centro	0,79	-0,60	5,59
Cuyo	1,09	-2,40	4,61
NEA	1,05	-3,15	4,51
NOA	1,29	2,10	5,79
Patagonia	1,12	-4,05	5,30
Total País	1,00	-3,00	5,10

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial – DGEyFPE -SPTyEL – MTEySS.

El segundo elemento tiene que ver con la dinámica evidenciada por las diferentes regiones. El Gran Buenos Aires, la región de mayor densidad empresarial del país y una de las que más crecía en la década pasada, en este período fue –junto con el noreste- la de menor dinamismo. Las regiones que más crecen son el interior de la provincia de Buenos Aires, el noroeste y la región centro.

CUADRO 12
TASAS DE APERTURA BRUTA DE NUEVAS EMPRESAS SEGÚN REGIÓN DEL PAÍS
(En porcentaje)

Región	1996-1998	1999-2002	2003-2006
Capital + Partidos Conurbano	9,26	6,31	11,73
Resto de Buenos Aires	7,94	6,38	12,67
Centro	7,94	6,60	12,39
Cuyo	9,02	6,67	11,92
NEA	9,38	6,89	12,01
NOA	9,32	7,60	12,29
Patagonia	10,46	7,82	13,52
Total País	8,90	6,60	12,20

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTyEL – MTEySS.

Difícilmente pueda hablarse de desconcentración, pero sí de un mejor desempeño de algunas regiones del interior del país, en particular de las zonas asociadas al despegue agrícola y agroindustrial. Un fenómeno similar se puede apreciar a la hora de analizar las tasas de apertura bruta con una salvedad: la región patagónica, que tenía un comportamiento más parecido a la media en términos de aperturas netas, es la más dinámica en aperturas brutas. Esto indica que se trata de una región con un creciente dinamismo empresario pero también con un nivel relativamente alto de fracasos.

CUADRO 13
APERTURAS NETAS DE EMPRESAS SEGÚN REGIÓN DEL PAÍS, 2003-2006

Región	Creación neta	Tasa de crecimiento
Capital + Partidos Conurbano	35 294	21,4
Resto de Buenos Aires	17 404	27,5
Centro	21 283	24,6
Cuyo	5 094	20,2
NEA	3 551	19,5
NOA	5 398	21,0
Patagonia	6 488	27,7

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTyEL – MTEySS.

Con respecto la dinámica empresarial en el sector industrial, se puede apreciar, en primer término, una menor tasa de expansión que el promedio de la economía. Esta tendencia se condice con la evidencia registrada por el Mapa pyme (Cuadro 14), donde se observa que el sector industrial es el que posee el mayor grado de antigüedad en su núcleo empresario. En efecto, sólo el 19% de las pymes industriales nació después de 2003, con un promedio de 23% y picos del 27% en hotelería y del 47% en restaurantes (un sector que tradicionalmente muestra mayores niveles de rotación). Asimismo, el sector industrial no sólo es el que menos se rejuveneció en este período sino que es también el que posee la mayor proporción de pymes nacidas antes de 1991 (39%). En otras palabras, la fuerte expansión industrial que se produjo en el período 2003-2007 tuvo un fuerte impulso en la reactivación de su capacidad instalada, en el crecimiento de las inversiones por parte de firmas de trayectoria en el sector y, en menor medida, en el nacimiento de nuevas pymes.

CUADRO 14
ANTIGÜEDAD DE LAS PYMES SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD
(En porcentaje)

	Antes de 1991	Período 1991-1999	Período 2000-2002	Desde 2003
Comercio	36	33	11	20
Hoteles	33	29	11	27
Industria	39	29	13	19
Restaurantes	13	30	10	47
Servicios	21	45	12	21
Transportes	29	30	16	25
Total	31	34	12	23

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

CUADRO 15
CREACIÓN NETA DE EMPRESAS INDUSTRIALES

Región	Creación neta de empresas			Tasa de creación neta (en porcentaje)		
	1996-98	1999-02	2003-06	1996-98	1999-02	2003-06
Capital + Partidos Conurbano	3 094	-7 788	4 207	2,8	-5,7	3,4
Resto de Buenos Aires	812	-797	1 019	3,6	-2,7	3,5
Centro	1 417	-1 558	2 245	3,4	-2,9	4,2
Cuyo	668	-690	347	4,6	-3,7	2,0
NEA	419	-354	319	5,1	-3,3	3,1
NOA	492	-48	192	6,4	-0,5	2,1
Patagonia	525	-651	182	6,3	-5,8	1,7
Total país	7 427	-11 886	8 511	3,5	-4,4	3,3

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTyEL – MTEySS.

Desde el punto de vista regional, la expansión ha respondido más a los patrones tradicionales de localización del sector. Las mayores tasas de creación neta se ubican en la región centro, Gran Buenos Aires y el interior de la provincia de Buenos Aires. El resto de las regiones exhibe desempeños por debajo de la media nacional.

CUADRO 16
DINÁMICA EMPRESARIAL EN EL SECTOR INDUSTRIAL

Región	Creación bruta de empresas			Tasa de creación bruta (variación entre puntas)		
	1996-98	1999-02	2003-06	1996-98	1999-02	2003-06
Capital + Partidos Conurbano	12 586	9 040	12 243	5,7	-24,9	13,7
Resto de Buenos Aires	2 604	2 315	3 117	6,0	-17,1	13,7
Centro	4 622	3 613	5 573	6,5	-13,1	15,9
Cuyo	1 641	1 203	1 524	9,9	-17,4	7,0
NEA	1 164	897	1 129	9,4	-18,1	11,8
NOA	1 053	877	827	8,8	-18,3	4,8
Patagonia	1 454	1 115	1 067	17,5	-22,2	11,8
Total país	25 124	19 060	25 480	6,9	-20,7	13,2

Fuente: elaboración propia en base a MTEySS, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEyFPE -SPTyEL – MTEySS.

En síntesis, la dinámica demográfica revela que, en el período bajo análisis, se produjo una fuerte recuperación de la actividad emprendedora y se crearon más de 85 000 nuevas micro, pequeñas y medianas empresas formales en términos netos. Este marco estuvo, asimismo,

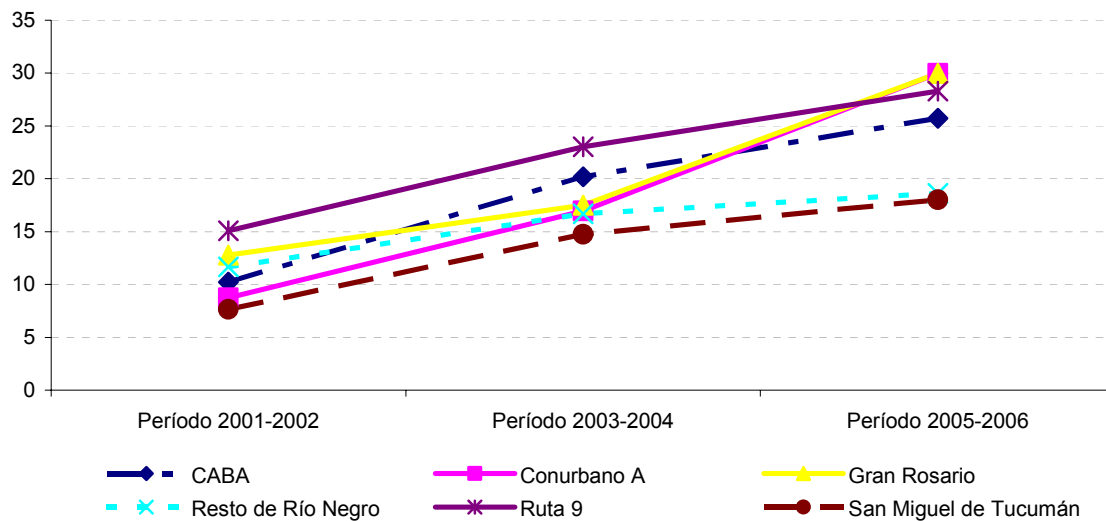
caracterizado por una importante diversificación sectorial en la cual las ramas más intensivas en el conocimiento tuvieron un rol protagónico, a diferencia de lo ocurrido durante períodos anteriores. Desde el punto de vista regional cabe agregar que la recuperación de la actividad emprendedora se manifestó en forma homogénea en todo el territorio nacional, observándose desempeños similares y reducidos niveles de dispersión. Esta recuperación de la dinámica emprendedora resultó una contribución importante para la recuperación económica y permitió rejuvenecer el tejido productivo. Este proceso fue, para el sector industrial, menos intenso que para el resto de las actividades económicas. En tal sentido es posible apreciar no sólo una menor tasa de creación de empresas pyme sino también que se trata del sector que posee la mayor proporción de firmas creadas antes del inicio de la Convertibilidad y es posible concluir que la extraordinaria recuperación industrial del país se ha basado fundamentalmente en la puesta en marcha del acervo histórico existente en el sector.

2. Inversión

Los niveles de inversión de la economía argentina en el período 2003-2007 han sido los más elevados de las últimas décadas, tal como fuera mencionado en la sección anterior. Un aspecto relevante ha sido el crecimiento de la inversión en equipo durable de producción y en tal sentido, el papel de las pymes ha sido de gran importancia. Al respecto, cabe señalar una importante merma en los volúmenes de inversión asociados a grandes empresas y la reducción de la inversión extranjera directa. En ese marco, una incidencia menor de la inversión de grandes empresas en concomitancia a un incremento de la inversión agregada permite conjeturar una fuerte expansión de la inversión de las pymes.

El Gráfico 7 indica un incremento de la dinámica inversora de las pymes durante el período bajo análisis. En promedio, la proporción de firmas pymes que realizaron inversiones pasó de algo más del 10% en 2001-2002 a cerca del 20% en 2003-2004 y a más de 25% en 2005-2006.

GRÁFICO 7
DINÁMICA DE LA INVERSIÓN PYME



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

Todas las ramas presentan una tendencia similar en cuanto a la intensificación del ritmo inversor a lo largo de la presente década. En tal sentido sobresale el sector de hoteles y restaurantes, sobre el cual cabe acotar el fuerte impulso vinculado a la afluencia turística que se inicia en 2002 y, en el caso del sector restaurantes, una fuerte tasa de apertura de nuevas unidades y de rotación, tal como se mencionara en el apartado anterior.

La dinámica inversora en el sector industrial fue significativa. El 48% de las pymes industriales realizó inversiones en el período 2003–2006 y de ese subconjunto, el 71% lo hizo durante más de un año comprendido en el período mencionado.

GRÁFICO 8
DINÁMICA DE LA INVERSIÓN PYME SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD
(Porcentaje de pymes que realizaron inversiones)



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

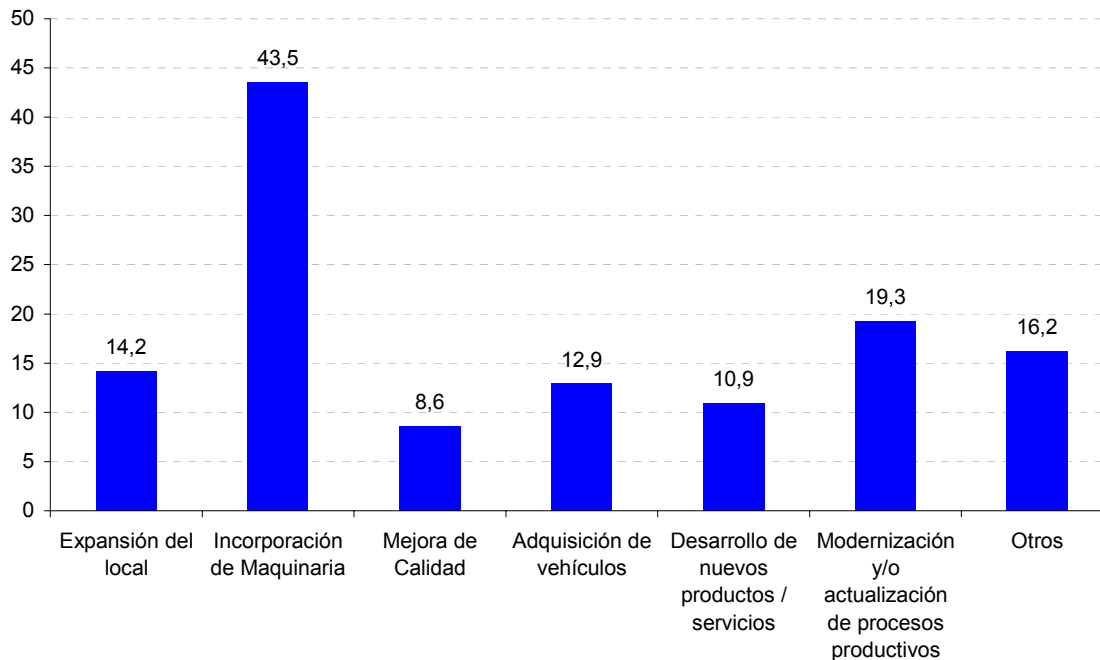
CUADRO 17
DINÁMICA DE LA INVERSIÓN DE LAS PYMES INDUSTRIALES

	Inversión en el período 2001-2002	Inversión en el período 2003-2006
Nunca invirtió	77	52
Invirtió una vez	8	14
Invirtió más de un año	15	34
	100	100

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

El principal destino de las inversiones realizadas tuvo como objetivo la incorporación de maquinaria (43,5%). En segundo término aparecen como destino de las inversiones la modernización o actualización de procesos productivos (19,3%), la expansión del local (14,2%) y la adquisición de vehículos (12,9%) (Gráfico 9).

GRÁFICO 9
DESTINO DE LAS INVERSIONES REALIZADAS POR LAS PYMES, 2004-2006



Fuente: Mapa PyME, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME)

Desde el punto de vista sectorial, los destinos de inversión tienen, naturalmente, algunas especificidades. En el caso del sector industrial son mucho más intensas las inversiones destinadas a la adquisición de maquinaria (63,5%) y modernización de procesos productivos (25,6%), en el rubro gastronómico predominan las inversiones asociadas a mejora de calidad (54,6%) y aumento de la capacidad de los locales (30,6%), en la hotelería las inversiones se orientaron a la mejora de calidad (51,9%) y aumento de capacidad (24%) y en el transporte a la adquisición de vehículos (81,6%) (Cuadro 18).

CUADRO 18
DESTINO DE LA INVERSIÓN PYME SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD
(En porcentaje)

Destino de la inversión	Hoteles	Industria	Restaurantes	Transporte	Total
Expansión del local	0,0	18,5	0,0	10,0	14,2
Incorporación de Maquinaria	0,0	63,5	0,0	0,7	43,5
Aumento de la Capacidad	24,0	0,0	30,6	0,0	4,5
Mejora de Calidad	51,9	0,0	54,6	0,0	8,6
Adquisición de vehículos	0,0	0,2	0,0	81,6	12,9
Desarrollo de nuevos productos / servicios	0,7	13,8	6,0	5,0	10,9
Modernización / actualización de proc. Productivos	5,0	25,6	4,1	6,9	19,3
Otros	22,0	8,9	2,2	3,5	8,3

Fuente: Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME), MAPA PyME, Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

El análisis del capítulo sobre la inversión de las pymes merece un acápite especial referido a sus modalidades de financiamiento, tema de vital importancia, tanto para estudiar las tendencias centrales del proceso inversor y sus posibles senderos a futuro como para el análisis de las políticas públicas destinadas a las pymes, aspecto que suele ocupar un papel importante en la agenda de políticas para el sector.

Una vez más, no existen estadísticas precisas sobre la situación del financiamiento a las pymes. Se trata, en general, de generar aproximaciones en base a diferentes indicadores. El CEFID-ar (Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina) realiza una estimación trimestral que consiste en sumar la cartera comercial y financiaciones a empresas cuyo saldo no supere los \$ 5 000 000. El criterio tiene naturalmente sus aspectos cuestionables, en tanto pueden existir empresas grandes que tengan saldos de deuda inferiores a esa cifra, aunque seguramente serán pocas las pymes que puedan tener saldos de deuda superiores a ese monto. Pero se trata de una metodología razonable para aproximar una cuantificación del nivel de endeudamiento de las MiPyMEs.

Hecha la salvedad, el CEFID-ar estima los saldos de deuda de las pymes con el sistema bancario en algo más de 19 mil millones de pesos para fines de 2005, en poco más de 25 mil millones para fines de 2006 y levemente por encima de los 32 mil millones a fines de 2007, es decir con un incremento promedio próximo al 30%. Siguiendo este criterio las financiaciones a pymes se ubican en un nivel cercano al 20% del total de la cartera de créditos del sistema bancario. Los bancos privados nacionales son los que proveen el mayor volumen de financiamiento a pymes (34,6%), seguidos por los privados extranjeros (29,4%), los públicos (28,1%) y los cooperativos (en rigor se trata de uno solo) con el 7,8%.

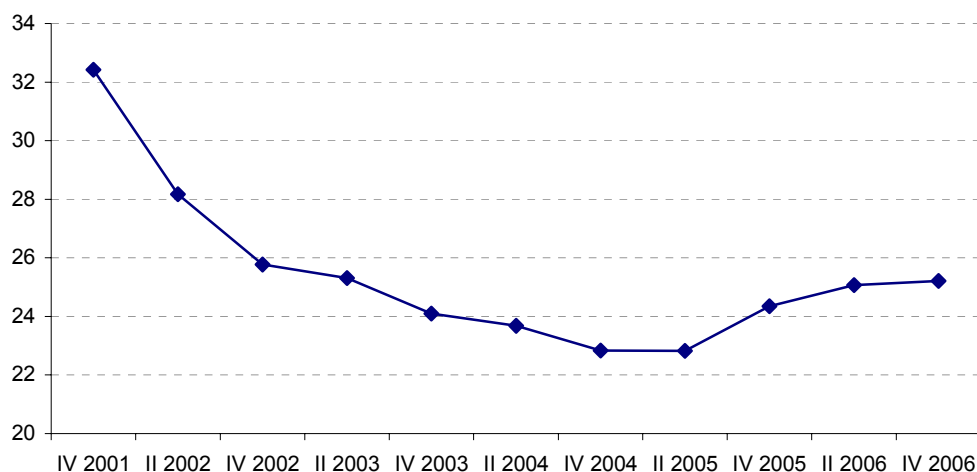
CUADRO 19
ESTIMACIÓN DE LA CARTERA MIPYME DEL SISTEMA BANCARIO

	2005	2006	2007
Stock de financiaciones a PyMEs	19 433	25 119	32 267
Bancos públicos	5 947	7 061	s/d
Bancos privados nacionales	6 484	8 701	s/d
Bancos privados extranjeros	5 793	7 392	s/d
Bancos cooperativos	1 209	1 965	s/d
Total financiaciones sistema bancario	106 346	127 185	162 378
Financiac. PyMEs / Total (en porcent.)	18,3	19,8	19,9
Participación en el total (en porcentaje)			
Bancos públicos	30,6	28,1	s/d
Bancos privados nacionales	33,4	34,6	s/d
Bancos privados extranjeros	29,8	29,4	s/d
Bancos cooperativos	6,2	7,8	s/d

Fuente: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo (CEFID-Ar).

Por su parte, Bleger (2007) realiza una serie de estimaciones que enriquecen el análisis y permiten apreciar que aproximadamente sólo una cuarta parte de las MiPyMEs formales de la Argentina accede al crédito bancario. Para realizar ese análisis, Bleger compara las estadísticas del Banco Central de la República Argentina que refieren a la cantidad de empresas que poseen deuda con el sistema bancario con las estimaciones de empresas formales (empresas que poseen al menos un empleado declarado al sistema de seguridad social). Los resultados se observan en el Gráfico 10.

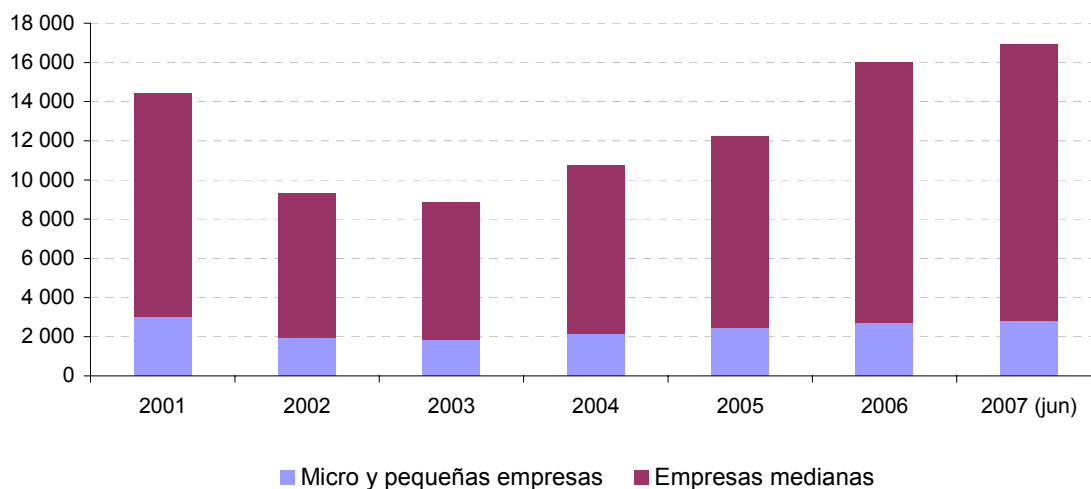
GRÁFICO 10
EMPRESAS CON ACCESO AL FINANCIAMIENTO BANCARIO COMO PROPORCIÓN DEL
TOTAL DE EMPRESAS FORMALES DE LA ARGENTINA
(En porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Bleger (2007).

Tras la crisis se observó una fuerte caída en la cantidad de empresas endeudadas, situación que recién comienza a revertirse a mediados de 2005 pero parece estancarse hacia fines de 2006. Para estimar la cartera de créditos bancarios correspondientes a MiPyMEs, Bleger toma un criterio similar al del Cefid-ar pero realiza un corte entre micro y pequeñas empresas, por un lado, y medianas por otro.

GRÁFICO 11
EVOLUCIÓN DE LA CARTERA BANCARIA DE PRÉSTAMOS A MICRO, PEQUEÑAS Y
MEDIANAS EMPRESAS
(Millones de pesos corrientes)



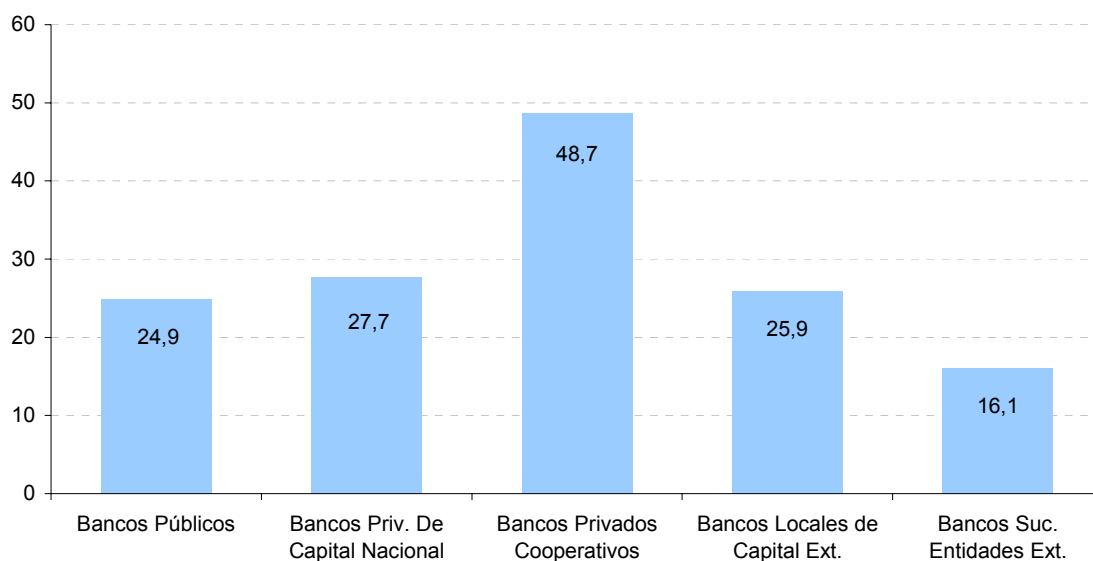
Fuente: elaboración propia en base a datos de Bleger (2007).

Nota: el Boletín de Estabilidad Financiera del BCRA define el tramo de “micro” empresas el tramo de financiaciones hasta 50 000 pesos, el tramo “pequeñas” desde 50 mil a 200 mil pesos, el tramo “mediano” de 200 mil a 5 millones y el tramo “grandes” de más de 5 000 000 de pesos.

Sus estimaciones muestran una tendencia creciente en los *stocks* de deuda, pero con un comportamiento ciertamente diferenciado entre ambos subconjuntos. Mientras el crecimiento de los niveles de endeudamiento es moderado entre las micro y pequeñas empresas, el incremento resulta mucho más intenso entre las firmas medianas.

Analizando las carteras de los diferentes tipos de bancos, Bleger encuentra que sólo los bancos cooperativos poseen una clara orientación hacia las MiPyMEs (49% de la cartera), mientras que en los otros tipos de bancos las MiPyMEs representan entre un 16% y un 28% de la cartera de financiaciones. Puede entonces apreciarse, comparando estos datos con los del Cefidar, que si bien los bancos privados proveen los mayores volúmenes de financiamiento a las MiPyMEs, no son los que tienen la mayor orientación comercial hacia dicho segmento.

GRÁFICO 12
PARTICIPACIÓN DEL CRÉDITO PYME EN EL TOTAL DE FINANCIACIONES A EMPRESAS
SEGÚN TIPO DE ENTIDAD BANCARIA



Fuente: elaboración propia en base a datos de Bleger (2007).

En los últimos años se han generado algunas fuentes alternativas de financiamiento a las pymes. A los tradicionales financiamientos a través de proveedores se ha sumado, de manera aún incipiente pero con un crecimiento exponencial, el mercado de capitales. Los instrumentos que ha desarrollado este mercado son el descuento de cheque de pagos diferido, los fideicomisos financieros, las obligaciones negociables para pymes y, en forma insignificante aún, la apertura de capital a través de un panel específico (“Panel pyme”).

El número de empresas beneficiadas por las emisiones se ubica en torno a las 500 firmas. Con respecto a los cheques de pago diferido no se posee información sobre empresas beneficiadas pero la Bolsa de Comercio de Buenos Aires estima que durante el período 2003-2006 se negociaron más de 20 500 cheques, de los cuales 3 900 correspondieron al sistema patrocinado y unos 16 600 al sistema avalado por SGR.

La modalidad del cheque de pago diferido ha crecido significativamente y ha pasado a ser la principal fuente de recursos obtenidos por las pymes a través del mercado de capitales. Las emisiones, por su parte, si bien han crecido en forma significativa, han mostrado un incremento menor y cierto amesetamiento.

**CUADRO 20
FINANCIAMIENTO A PYMES A TRAVÉS DEL MERCADO DE CAPITALES. FLUJOS DE CADA PERÍODO**

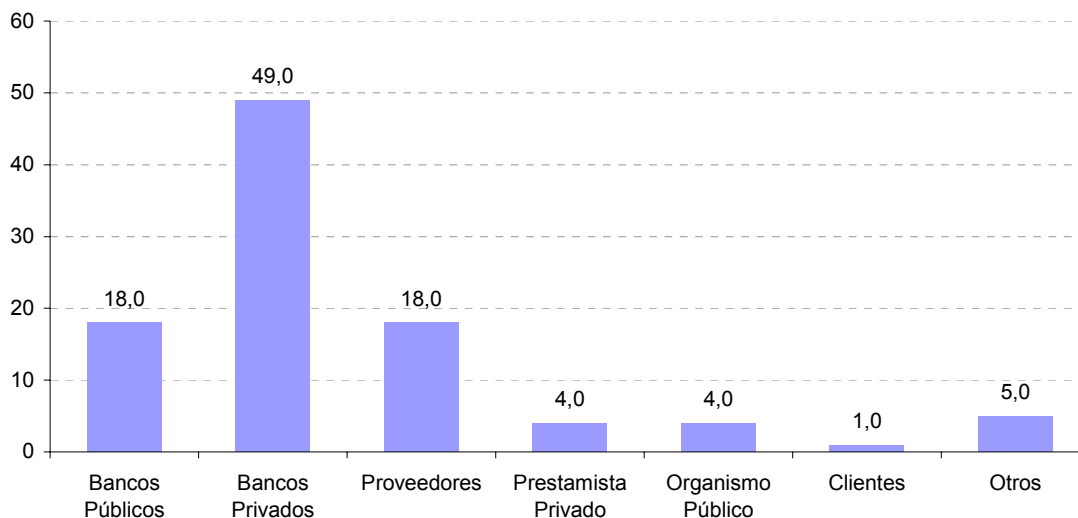
	2002		2003		2004		2005		2006	
	US\$	Empresas	US\$	Empresas	US\$	Empresas	US\$	Empresas	US\$	Empresas
Emissiones	1 661 883	40	11 178 338	102	24 681 919	217	71 035 670	494	66 658 194	455
Valores de Corto Plazo	311.883	2	493 833	1	350 000	0	150 000	0	0	0
Obligaciones Negociables	0	0	1 404 000	2	400 000	1	1 050 000	2	2 416 667	4
Fideicomisos Financieros	1 350 000	38	9 280 505	99	23 931 919	216	69 835 670	492	64 241 527	451
Cheques de pago diferido	0	0	110 273	0	14 147 613	0	68 647 426	0	117 606 884	0
Sistema Patrocinado	0	0	0	0	9 624 444	0	20 381 429	0	17 959 276	0
Sistema Avalado	0	0	110 273	0	4 523 169	0	48 265 997	0	99 647 608	0
TOTAL	1 661 883	40	11 288 611	102	38 829 532	217	139 683 096	494	184 265 078	455

Fuente: Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Departamento pyme.

El mercado de capitales apareció como una fuente alternativa si bien su participación global en el financiamiento a las MiPyMEs continúa siendo marginal. Una comparación permite apreciar que el financiamiento ofrecido por el mercado de capitales representa aproximadamente un 4% del que ofrece el sistema bancario. No obstante esta constatación no debe dejar de destacarse los efectos benéficos. En primer lugar, por la aparición de una nueva opción que estimula la competencia en algunos segmentos financieros (en particular los referidos al mercado de cheques). Esa competencia tiene lugar no sólo con la banca comercial sino también con circuitos informales, de modo tal que esos beneficios se traducen en la reducción del costo financiero. En segundo lugar, cabe destacar que si bien la proporción de pymes que se financian con este mercado es muy reducida, su crecimiento ha sido muy intenso en los últimos años.

El relevamiento de Mapa pyme da cuenta de las distintas fuentes de financiamiento con que han contado las pymes que tuvieron la opción de endeudarse en el período bajo análisis (Gráfico 13). Vale destacar el peso del financiamiento bancario, el cual explica el 67% del total. Dentro de este conjunto, la banca pública explica el 18% y la privada el restante 49%. Por su parte, el financiamiento de proveedores alcanzó el 18%. En menor medida, y de modo casi marginal, aparecen otras modalidades tales como el financiamiento a través de prestamistas privados en mercados no regulados (4%) y el financiamiento de organismos públicos (4%). Como se puede apreciar, si bien han aparecido algunas alternativas, el mapa del financiamiento a las MiPyMEs no se ha modificado sustancialmente en los últimos años.

GRÁFICO 13
FUENTES DEL FINANCIAMIENTO A LAS PYMES
(En porcentaje)



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

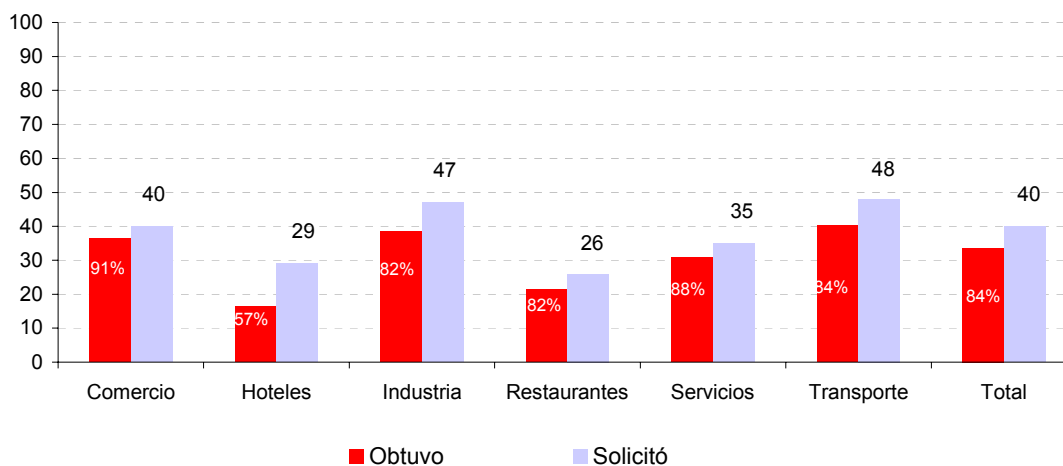
Ahora bien, vistos los primeros indicadores que reflejan los volúmenes y opciones de financiamiento disponibles para MiPyMEs, cabe analizar en qué medida las empresas han podido acceder a los mismos y cómo los han utilizado o no para financiar sus inversiones. El análisis de Bleger ya daba los primeros indicios en términos de que una reducida proporción de MiPyMEs formales accedía al financiamiento bancario (aproximadamente un 25%). Para complementar este análisis, se recurre a los datos de Mapa pyme, los cuales relevan información muy rica desde el lado de la demanda de crédito.

La primera cuestión a analizar pasa por indagar en torno a las condiciones de acceso. Considerando todas las modalidades de financiamiento existentes (bancario, mercado de capitales, proveedores y otros), el Gráfico 14 revela la existencia de un comportamiento dual en el segmento pyme (cabe recordar, a los fines de este análisis, que Mapa pyme no releva la situación de las microempresas). Es posible observar, en primer término, que sólo un 40% de las pymes solicitó algún tipo de financiamiento al menos una vez durante el período 2003-2006. Desde el punto de vista sectorial la tendencia es similar si bien hay algunos grados de dispersión (los sectores de la industria y el transporte fueron los más demandantes, 47% y 48% de las pymes de esos sectores respectivamente demandaron financiamiento en alguna forma y sólo 26% en el caso de restaurantes). Lo llamativo es que a la hora de analizar el grado de éxito obtenido por las pymes en la obtención de ese financiamiento, el resultado es que el 84% consiguió lo que demandó. En otras palabras, el mercado financiero para pymes parece operar de manera dual: hay una proporción significativa pero minoritaria que busca financiamiento pero ese segmento obtiene mayoritariamente lo que fue a buscar. En los grados de éxito se observan también heterogeneidades: el comercio llega al 91%, la industria, restaurantes, servicios y transporte se comportan parecido a la media y hoteles se ubica muy por debajo (sólo 57%).

Si restringimos el análisis exclusivamente al financiamiento bancario, las conclusiones son muy similares: sólo un 33% solicitó crédito bancario pero de ese subconjunto el 82% obtuvo el financiamiento solicitado. La conclusión es entonces muy clara: en la Argentina existe un mercado de financiamiento a las pymes pero que opera en forma limitada y restringida y con un funcionamiento dual.

Esta conclusión nos lleva entonces a postular que el fuerte crecimiento de la inversión de las MiPyMEs que se produjo en el período 2003-2007 se basó, fundamentalmente, en autofinanciamiento y, en menor medida, en los instrumentos financieros que ofrecen los distintos mercados.

GRÁFICO 14
ACCESO DE LAS PYMES AL FINANCIAMIENTO

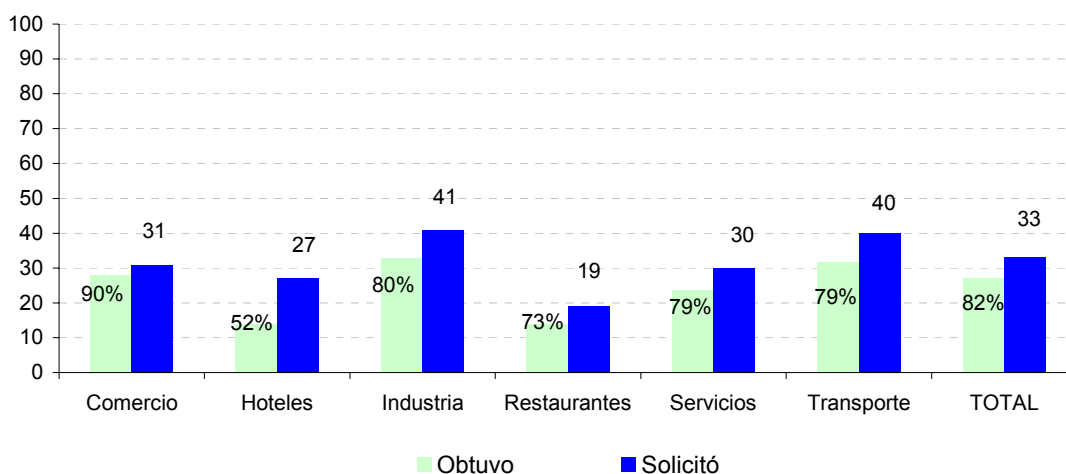


Fuente: Mapa PyME, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME).

Cabe entonces preguntarse los motivos que llevaron a este funcionamiento y, fundamentalmente, qué restricciones operan, tanto desde el lado de la oferta como desde la demanda. La información con la que se cuenta corresponde a los relevamientos realizados por Mapa pyme, los cuales registran las percepciones de las empresas, hecho que puede resultar de utilidad para interpretar los problemas desde el lado de la demanda pero pierde algo de fuerza

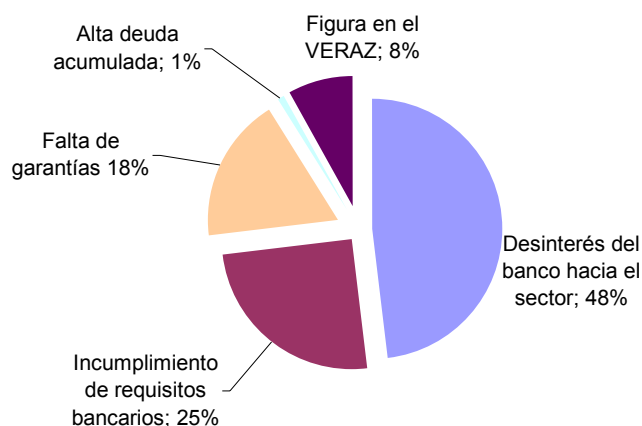
cuando se intenta estudiar el problema desde el lado de la oferta. Con respecto a este último punto, el Gráfico 16 permite observar que las pymes que no obtuvieron el financiamiento solicitado adujeron, en un 48%, que el fracaso se debió a desinterés del banco, y en un 25% al incumplimiento de requisitos. En general, y siguiendo con la percepción que expresa la pyme, aparece con fuerza la idea de que para los bancos, el segmento pyme no representa una prioridad y que, por ende, se solicitan tantos requisitos que traban el acceso al crédito.

GRÁFICO 15
ACCESO DE LAS PYMES AL FINANCIAMIENTO BANCARIO



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

GRÁFICO 16
PRINCIPAL RAZÓN POR LA QUE EL BANCO NO OTORGÓ EL CRÉDITO SOLICITADO
(Percepción de las PyME)



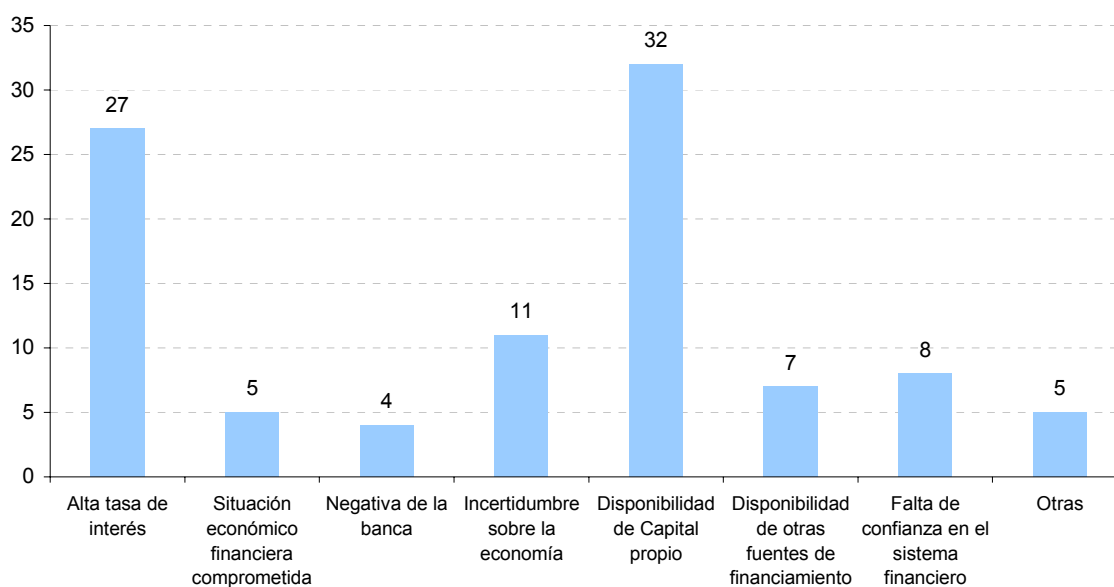
Fuente: Mapa PyME, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME).

Si bien se carece de estudios serios que permitan sistematizar las percepciones desde el lado de la oferta, algunas entrevistas con ejecutivos del sector ponen en el alto grado de informalidad existente en las pymes la dificultad central para acceder al crédito. Esta informalidad se manifiesta en la existencia de estados contables que no reflejan cabalmente la

realidad de la empresa con lo cual la evaluación de los proyectos y del riesgo asociado se basan en información errónea, y por ende no permiten estimar adecuadamente riesgos. Por otra parte, si bien este punto no aparece expresamente señalado, existen importantes diferenciales de rentabilidad entre diferentes productos que ofrece la banca comercial. Así, es posible encontrar patrones de rentabilidad y riesgo mucho más beneficiosos para la banca comercial en diferentes productos vinculados al crédito personal e hipotecario que para el caso de empresas, y menos aún para pymes. En otras palabras, siguiendo con esta percepción acerca del desinterés de la banca por las pymes vale entonces mencionar que una parte puede deberse a esta desigual competencia entre productos al interior de la estructura comercial del banco (aspecto que sólo podría corregirse por vía regulatoria) y, por otro lado, la informalidad manifiesta de muchos segmentos, aspecto que seguramente fue muy importante a comienzos del período bajo análisis y si bien se debió haber ido regularizando, debe ser un tema aún relevante.

Continuando con el análisis, cabe preguntarse los motivos de la mencionada dualidad pero desde el lado de la demanda de crédito. El Gráfico 17 resume los motivos que relevó Mapa pyme por los cuales un conjunto mayoritario de pymes no solicitó crédito bancario. El principal motivo de respuesta fue la disponibilidad de capital propio (32% de las pymes encuestados respondió esa razón como principal). Nótese entonces que muchas pymes optan de antemano por no endeudarse para financiar sus inversiones y que la opción del autofinanciamiento no es, en este caso, un second best derivado de la imposibilidad de financiarse en el sistema bancario. Esto puede deberse a varios motivos. Por un lado a una percepción negativa respecto al financiamiento, tanto en términos de establecer de antemano la imposibilidad de acceso o bien por cierta aversión al financiamiento que puede deberse a experiencias negativas o como subproducto de la crisis bancaria de 2001 – 2002 y de la elevada volatilidad del ciclo económico en la Argentina.

GRÁFICO 17
PRINCIPAL RAZÓN POR LA CUAL LA PYME NO SOLICITÓ CRÉDITO BANCARIO



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

El fuerte peso del autofinanciamiento tiene también una estrecha relación con los fuertes niveles de rentabilidad que recuperaron las MiPyMEs durante el período en cuestión, tema que será expuesto con más detalles en el apartado III.5. En un contexto de crisis financiera, aversión

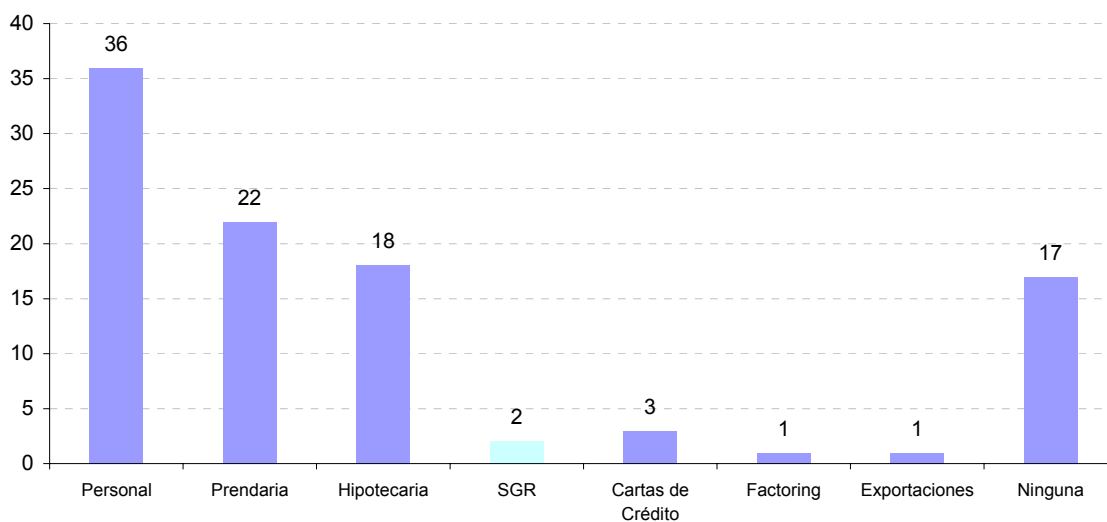
al endeudamiento e incertidumbre, sumado a una fuerte recuperación de la rentabilidad, la opción del autofinanciamiento parece razonable para afrontar inversiones a corto y mediano plazo.

La segunda razón esgrimida son las altas tasas de interés (27% de las pymes expuso este motivo como la principal barrera de acceso). En este caso el análisis es complejo, porque las tasas de interés promedio se han reducido en el período bajo estudio. En algunos casos, llegaron a existir tasas de interés negativas en términos reales. Esta percepción puede deberse a varios motivos. Por un lado a cierta segmentación en las líneas que ofrece la banca comercial, en la cual el nivel de riesgo evaluado por el banco conlleva una elevada dispersión en las tasas que se ofrecen. Por el otro, a cierta dificultad en la formulación de proyectos que impida medir adecuadamente el costo financiero y el rendimiento esperado para el mismo.

Por último, vale destacar el tipo de garantías ofrecidas por las pymes que solicitaron crédito bancario (Gráfico 18). En tal sentido, se aprecia un importante conjunto de pymes que ofreció garantías personales (36%) o que no ofreció garantía alguna (17%). Las garantías reales, que suelen encabezar las preferencias del mercado financiero, aparecen en forma minoritaria, al tiempo que las modalidades más novedosas que han aparecido en los últimos años (SGR, *factoring*) tuvieron un uso marginal.

En resumen, la inversión de las MiPyMEs creció en forma muy significativa durante el período 2003 – 2007, aspecto que revitalizó su papel en la economía. De hecho, la reacción positiva que experimentaron las tasas de inversión agregada estuvo fuertemente asociada a la actividad inversora de las MiPyMEs. Durante el período bajo análisis se realizaron menos proyectos de inversión de empresas grandes que en la década pasada y a pesar de ello la tasa de inversión fue mucho más elevada.

GRÁFICO 18
GARANTÍAS OFRECIDAS POR LAS PYMES QUE SOLICITARON CRÉDITO BANCARIO



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

En este marco, si bien los mercados que proveen financiamiento a las MiPyMEs comenzaron a recuperarse, su alcance ha sido limitado. El mayor crecimiento estuvo asociado a las firmas medianas mientras que las empresas micro y pequeñas obtuvieron poco financiamiento. Asimismo, se ha consolidado un funcionamiento dual caracterizado por un subconjunto minoritario de MiPyMEs que recurre al mercado de crédito, que convive con otro subconjunto

mayoritario de MiPyMEs, que en su gran mayoría se autoexcluye del mercado de crédito, o bien porque no tiene proyectos de inversión o bien porque considera inviable el acceso al mismo.

3. Empleo

El peso de las MiPyMEs en la creación de puestos de trabajo suele ser enfatizado como uno de los aspectos más importantes que ponderan en el rol de este subconjunto de empresas en una economía. Por tal motivo, en este apartado se realiza, en primer lugar, una estimación del empleo que generan y de su peso en la ocupación total.

El Cuadro 21 resume las estimaciones realizadas. A comienzos del año 2007 las micro, pequeñas y medianas empresas de la Argentina empleaban a poco más de 6 000 000 de personas, de las cuales el 40% eran ocupados registrados. Este cálculo puede incurrir en una leve subestimación por cuanto alguna proporción de los casi 2 700 000 cuentapropistas, podría verse incluida dentro de la categoría de microempresa.

CUADRO 21
COMPOSICIÓN DEL EMPLEO EN LA ARGENTINA Y ESTIMACIÓN DEL PESO DE LA
OCUPACIÓN EN LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.
(Miles de personas)

Ocupados en empresas grandes	2 159
Ocupados registrados en MiPyMEs	2 390
Ocupados no registrados en MiPyMEs	3 636
<i>Subtotal ocupados asalariados y patrones (excl. Serv. Doméstico)</i>	8 185
Cuentapropistas	2 695
Ocupados en servicio doméstico	1 101
Total ocupados en el sector privado	11 981
<i>Más</i>	
Total ocupados en el sector público	2 237
<i>Más</i>	
Beneficiarios de planes sociales	284
Total ocupados en la economía argentina	14 502
<i>Más</i>	
Desocupados	1 497
Total población económicamente activa	15 999
<i>Más</i>	
Población económicamente inactiva	19 273
Población urbana total	35 272
Empleo en MiPyMEs como porcentaje de:	
Ocup. asalariados y patrones sector privado (excl. Serv. Doméstico)	73,6
Ocupación total en el sector privado	50,3
Ocupación total en la economía argentina	41,6

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

Los empleos generados por MiPyMEs explican en la Argentina el 73,6% del empleo asalariado (incluyendo patrones y excluyendo al servicio doméstico). Si consideramos exclusivamente al empleo privado, las MiPyMEs representan el 50,3% e incluyendo la totalidad de puestos de trabajo de la economía, el 41,6% corresponde a MiPyMEs. Como se puede apreciar, el peso es muy significativo (aunque no de la magnitud que suele ser mencionada en muchas ocasiones).

Uno de los aspectos más llamativos es el elevado grado de informalidad existente en el empleo generado por las MiPyMEs. A pesar de que el empleo en MiPyMEs es casi tres veces más grande que el generado por las empresas grandes, cuando se analiza la evolución del empleo registrado es posible apreciar que el correspondiente a MiPyMEs es apenas más elevado que el de las grandes firmas. En efecto, a fines de 2006 el empleo registrado en MiPyMEs era sólo 12% más elevado que el de grandes y en el sector industrial sólo un 2% más grande (Cuadro 22).

Si bien el desempeño de todos los estratos de empresas fue positivo durante el período bajo estudio, las empresas grandes mostraron crecimientos más elevados. En efecto, el incremento del empleo registrado fue del 48,3% para las grandes y del 46% para las MiPyMEs, mientras que en el sector industrial las grandes crecieron un 47,7% y las MiPyMEs un 43,7%.

La dotación media de las empresas tendió a incrementarse, aunque fue mucho más intensa en las MiPyMEs. De este modo, las MiPyMEs pasaron de tener 4,8 ocupados por empresa en 2002 a 5,6 en 2006 (con un incremento del 15,5%) mientras que en el caso de las grandes firmas, la dotación media pasó de 266 a 277 empleados registrados por empresa en el mismo período (+4%). En el sector industrial la brecha fue más amplia: las MiPyMEs pasaron de 8,6 a 10,4 ocupados por empresa mientras que en el sector industrial casi no hubo modificaciones (creció un 0,5%).

CUADRO 22
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO REGISTRADO SEGÚN ESTRATOS DE EMPRESAS
(En miles de personas y empresas. Información al último trimestre de cada año)

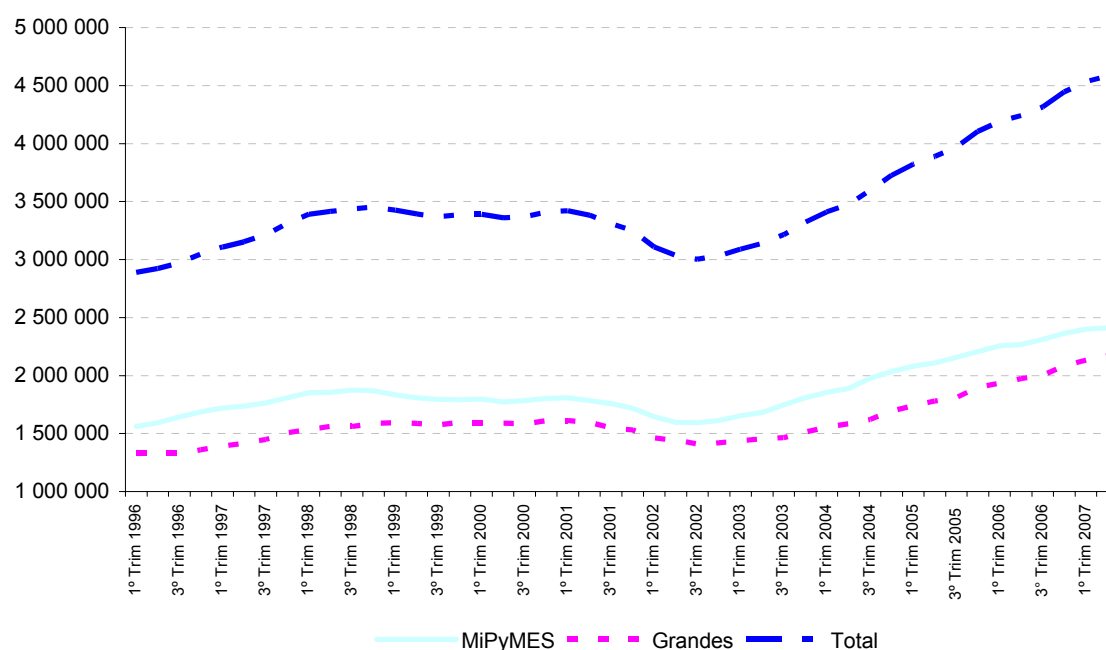
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cantidad de empresas							
MiPyMEs	359,0	345,0	332,8	348,7	383,7	404,4	420,8
Grandes	5,8	5,6	5,3	5,5	6,1	6,9	7,6
Industria							
MiPyMEs	51,0	47,9	45,6	47,9	50,5	52,3	53,9
Grandes	1,3	1,2	1,2	1,2	1,4	1,6	1,7
Cantidad de ocupados							
MiPyMEs	1 801	1 716	1 610	1 804	2 028	2 197	2 351
Grandes	1 614	533	1 420	1 513	1 692	1 900	2 105
Industria							
MiPyMEs	452	417	390	451	498	531	561
Grandes	433	397	370	400	455	506	546

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

El Gráfico 19 resume las tendencias de la última década en materia de generación de empleo registrado, apreciándose la existencia de cuatro fases. En la primera, comprendida entre

1996 y comienzos de 1999 se observa un crecimiento moderado, más fuerte en las MiPyMEs que en las grandes. A comienzos de 1999 se inicia una fase de amesetamiento que afecta a todos los segmentos, si bien en las MiPyMEs son más pronunciadas las tendencias a la destrucción de empleos. Hacia mediados de 2001 se inicia la tercera fase, que es de clara destrucción de empleos en todos los segmentos y con una intensidad similar. Esa etapa se prolonga hasta el tercer trimestre de 2002, momento en que comienza a recuperarse el empleo. Puede notarse una mayor reacción inicial por parte de las MiPyMEs y un paulatino acompañamiento de las grandes. Estas tendencias reproducen las observaciones realizadas para otros indicadores, en particular en lo atinente a demografía empresarial, y muestran una mayor flexibilidad y volatilidad en el caso de las MiPyMEs, que son las que más rápido reaccionan, tanto hacia el alza como a la baja y tanto en fases ascendentes como descendentes.

GRÁFICO 19
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO REGISTRADO SEGÚN ESTRATOS DE EMPRESAS, 1996-2007



Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

Con respecto al empleo total de las pymes, relevado a partir de los datos de Mapa PyME, es posible concluir un incremento del 44% entre 2004 y 2006. El sector que mostró las mayores tasas de creación de empleo fue el de transporte (93,2%), seguido por servicios excluyendo hotelería, gastronomía y transporte (57,9%), restaurantes (57,2%), la industria manufacturera (28,3%) y la hotelería (22,5%).

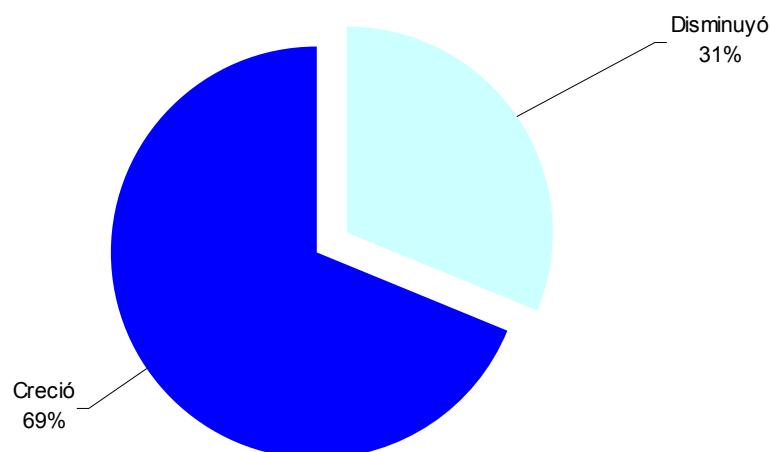
El desempeño fue bastante homogéneo al interior del subconjunto pyme. El 69% de las pymes tuvo crecimientos del empleo al tiempo que en el 31% hubo caídas en la dotación de personal. Asimismo, un 49% de las pymes experimentó crecimientos del empleo muy elevados: en un 28% de las pymes el empleo creció más del 40% y en el 21% de las pymes el crecimiento de la ocupación se ubicó entre el 16% y el 40%.

CUADRO 23
CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS PYMES, 2004-2006
(En porcentaje)

Sector	Variación 2004-06
Industria	28,27
Hoteles	22,46
Restaurantes	57,23
Servicios	57,89
Transporte	93,17
Total	43,58

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

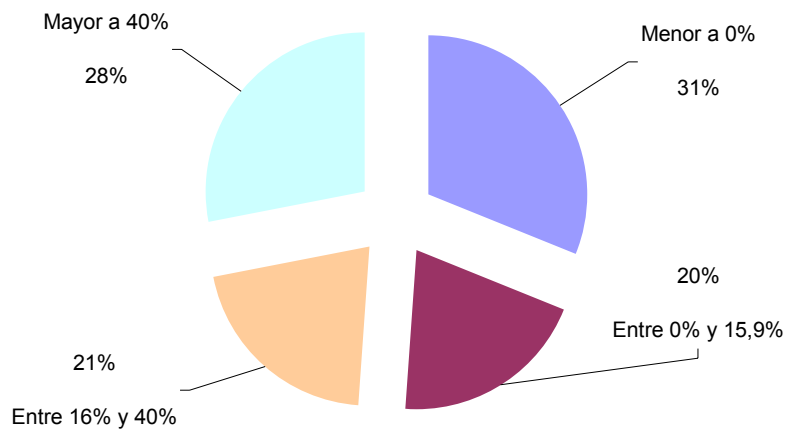
GRÁFICO 20
CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS PYMES, 2004-2006



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

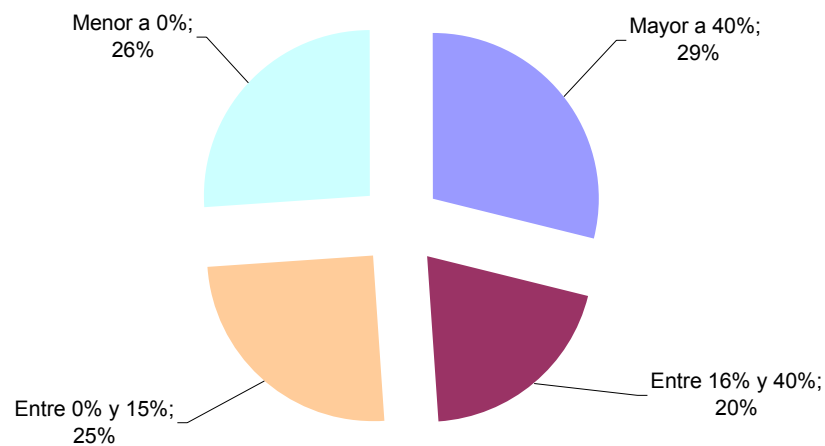
Estos indicadores se repiten de forma similar en el resto de los sectores. En el caso de la industria, el 74% de las pymes experimentó alzas en sus niveles de empleo, al tiempo que el 29% creció más del 40% y el 20% incrementó su personal entre un 16% y un 40%. Por su parte, en el sector hotelero el 75% de las pymes experimentó alzas en sus niveles de empleo, al tiempo que el 21 creció más del 40% y el 37% incrementó su personal entre un 16% y un 40%.

GRÁFICO 21
DISTRIBUCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS PYMES



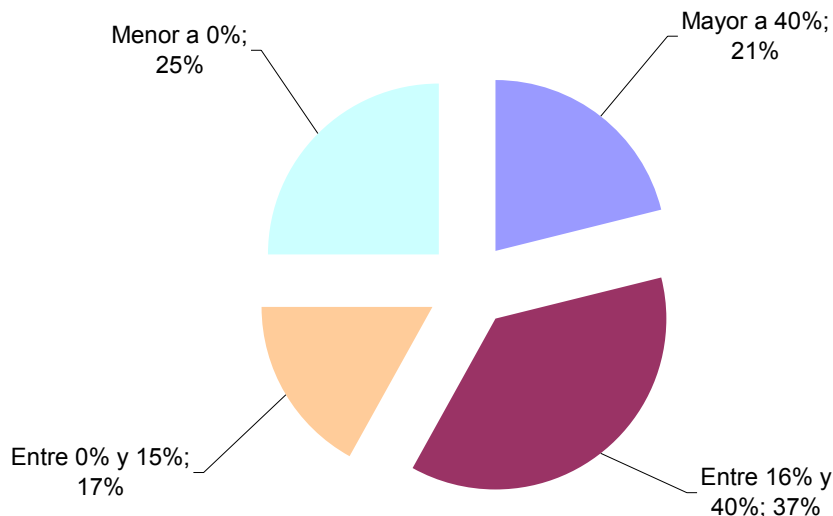
Fuente: Mapa PyME, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME).

GRÁFICO 22
DISTRIBUCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS PYMES INDUSTRIALES



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

GRÁFICO 23
DISTRIBUCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS PYMES HOTELERAS



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

En resumen, el empleo generado por las MiPyMEs durante el período bajo estudio creció en forma muy significativa, tendencia que atravesó a todos los sectores. En tal sentido, las MiPyMEs continúan teniendo un peso muy significativo en la generación de empleo en la economía argentina, aunque algo menor al generalmente supuesto. Como aspecto negativo cabe señalar la alta proporción de empleo no registrado en dicho segmento.

4. Exportaciones

Las exportaciones argentinas han mostrado, históricamente, un elevado grado de concentración. Esa tendencia histórica se ha debido a, por lo menos, dos motivos. En primer lugar, a que la composición de la oferta exportable ha estado vinculada a la producción primaria y agroindustrial, a la cual se han agregado, en las últimas tres décadas, las producciones de algunos commodities industriales. Se trata, en muchos casos, de producciones altamente concentradas por sus requerimientos de capital y conformación de mercados. La segunda razón es que, aún en mercados cuya producción no se encuentra excesivamente concentrada, o al menos la concentración no es un rasgo decisivo del mercado –por ejemplo, muchos productos agropecuarios– sí se aprecia una fuerte concentración en la etapa de comercialización. De este modo, se pueden encontrar dos casos extremos con resultados similares desde el punto de vista estadístico. Por una parte, la exportación de productos siderúrgicos, los cuales son producidos y exportados íntegramente por dos grupos económicos. Por otra parte, la exportación de algunas frutas frescas, en la cual intervienen cientos de pymes pero su exportación es realizada por menos de diez grandes comercializadoras.

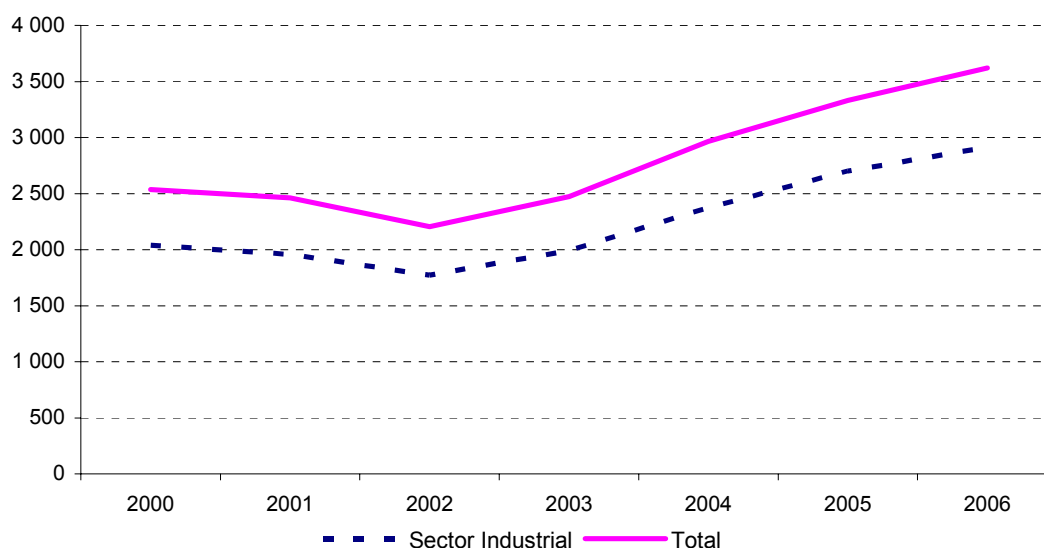
Estos rasgos estructurales, que en los hechos se traducen en una participación de las MiPyMEs en las exportaciones aproximada del 10%, permiten tener una idea más acabada respecto de la competitividad de la producción de las MiPyMEs. Sin estas acotaciones bien podría concluirse que para las MiPyMEs sólo es posible el mercado interno cuando en realidad existen características específicas en diferentes mercados que estructuran un vínculo entre la producción con el mercado externo.

Las exportaciones argentinas se duplicaron entre 2002 y 2007, pasando de US\$ 25 650 millones en 2002 a más de US\$ 53 000 en 2007. Considerando las variaciones entre 2002 y 2006 puede apreciarse que el mayor crecimiento se dio en las manufacturas de origen industrial (95%) seguido por manufacturas de origen agropecuario (87%), combustibles (67%) y productos primarios (64%). La estructura exportadora se modificó levemente con respecto al año 2002 (se trató de cambios de alrededor de dos puntos porcentuales en los cuatro subrubros), pero esos cambios tampoco pueden ser tomados como estables dado que en 2007, el fuerte alza en los precios de los commodities agropecuarios determinó una considerable expansión del valor de las exportaciones primarias.

Con respecto a las exportaciones correspondientes a MiPyMEs, su evolución fue también muy positiva, aspecto que determinó una participación estable en el total exportado. La dinámica expansiva fue muy importante y eso permitió acompañar el crecimiento general mostrado por las exportaciones de las grandes empresas. Asimismo, una parte muy considerable de las exportaciones pyme respondió a parámetros diferentes a las tendencias centrales que rigieron la evolución de las exportaciones totales de la economía argentina.

En particular, cabe señalar que la mayor parte de las exportaciones de las pymes argentinas son manufacturas de origen industrial, segmento que creció un 55% entre 2003 y 2006.

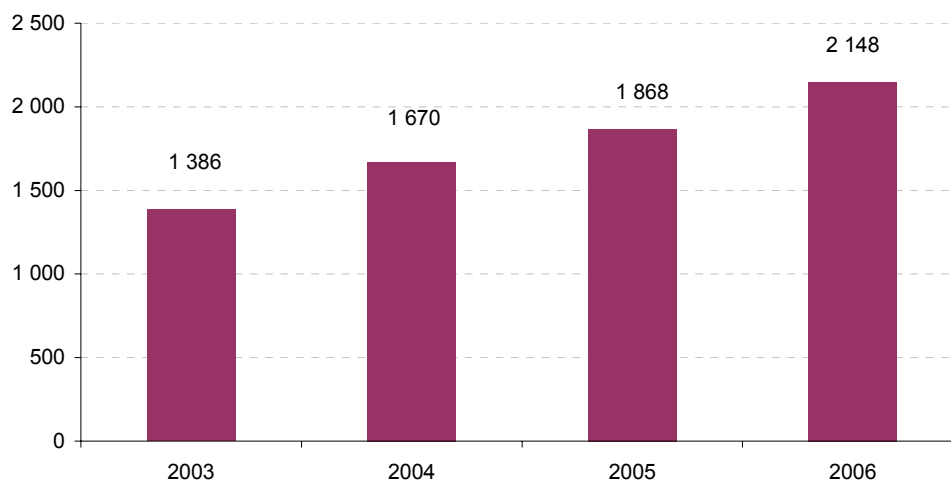
GRÁFICO 24
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, 2000-2006
(En millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos del CEP.

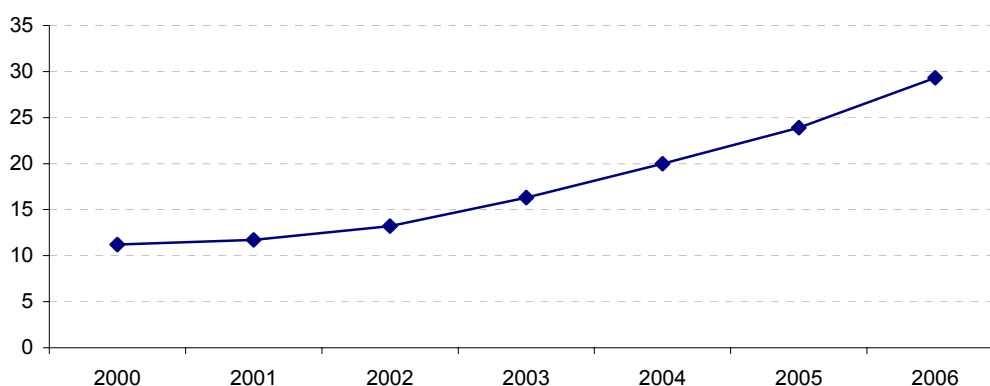
La apertura exportadora de las pymes industriales experimentó un salto cuantitativo muy significativo durante el período en cuestión. En el año 2000 sólo el 11% de las pymes industriales realizaba exportaciones. En 2002, la proporción de pymes exportadoras apenas superaba el 13% y a partir de entonces inició una fase muy dinámica que llevó a que en el año 2006 casi el 30% de las pymes realicen exportaciones. Puede entonces afirmarse que el período bajo análisis mostró una verdadera expansión en la oferta exportable de micro, pequeñas y medianas empresas, si bien, como se analizará posteriormente, no todas ellas están consolidadas como exportadoras.

GRÁFICO 25
EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE ORIGEN INDUSTRIAL
DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS
(En millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos del CEP.

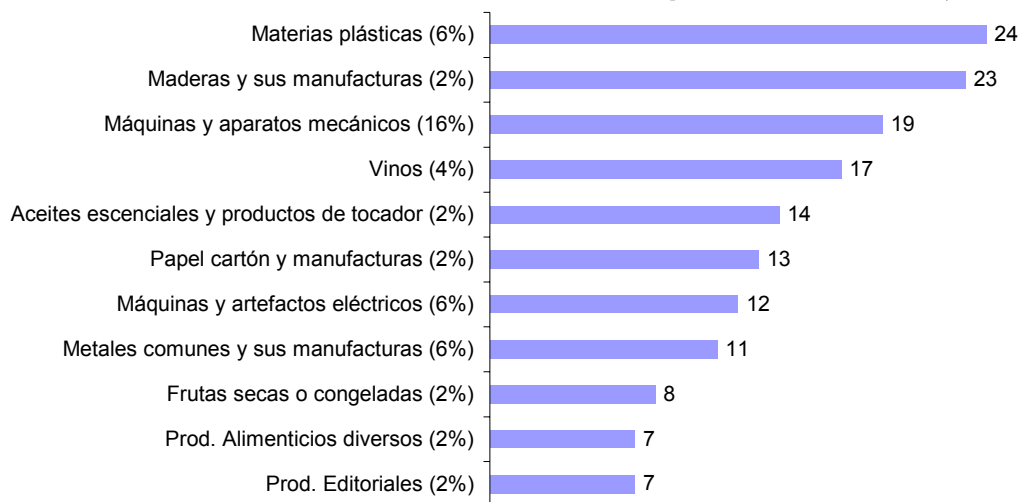
GRÁFICO 26
PROPORCIÓN DE PYMES INDUSTRIALES QUE REALIZARON
EXPORTACIONES, 2000-2006



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

Los últimos datos disponibles sobre exportaciones realizadas por MiPyMEs dan cuenta de una estructura exportadora más sofisticada que el promedio de la economía argentina. En primer lugar, es posible apreciar un relativamente bajo grado de concentración en torno a pocos productos. En este marco, las exportaciones de maquinaria y aparatos mecánicos representaron el 16% del total y fueron, asimismo, la tercera rama de mayor crecimiento en 2006. Los productos plásticos explican el 6% de las exportaciones y fueron los de mayor expansión en 2006, seguidos por los productos de madera. Las pymes productoras de vino explican el 4% de las exportaciones y fueron la cuarta rama que más creció. Otros productos relevantes en las exportaciones pymes son los aceites esenciales y productos de tocador, papel, cartón y sus manufacturas, frutas secas o congeladas, productos alimenticios diversos y productos editoriales. Como se puede apreciar, se trata de ramas con una mayor agregación de valor que el promedio de la economía y con mayores exigencias competitivas, hecho que denota aspectos positivos en el comportamiento de las MiPyMEs.

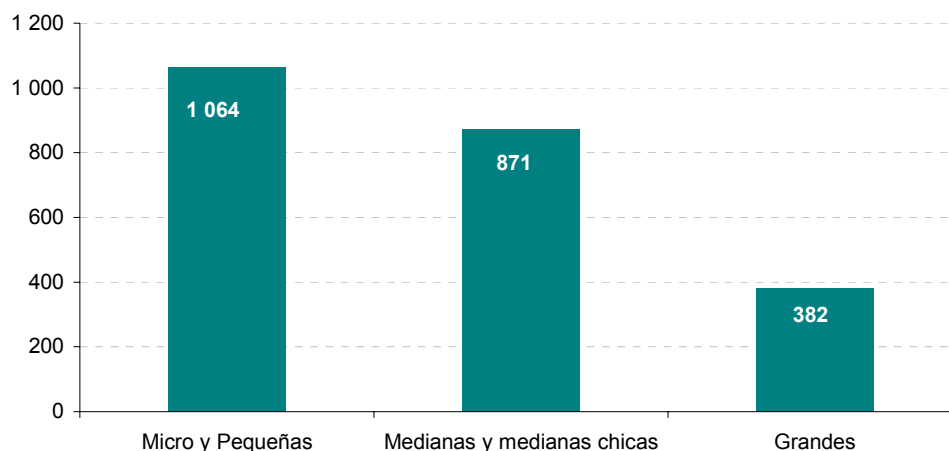
GRÁFICO 27
VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL EXPORTADO POR EMPRESAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS, 2005-2006



Fuente: elaboración propia en base a datos del CEP.

En segundo lugar, es posible observar una mayor agregación de valor en las exportaciones de MiPyMEs *vis-a-vis* de grandes empresas. Más aún, la evidencia disponible da cuenta de una relación inversa entre agregación de valor y tamaño de la empresa. Así, el precio promedio por tonelada exportada por micro y pequeñas firmas exportadoras supera los US\$ 1 000, al tiempo que el correspondiente a firmas medianas se ubica cerca de los US\$ 900. Por su parte, las grandes firmas exportan a razón de US\$ 382 por tonelada, es decir casi tres veces menos que el promedio de las MiPyMEs.

GRÁFICO 28
PRECIO PROMEDIO POR TONELADA EXPORTADA SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA

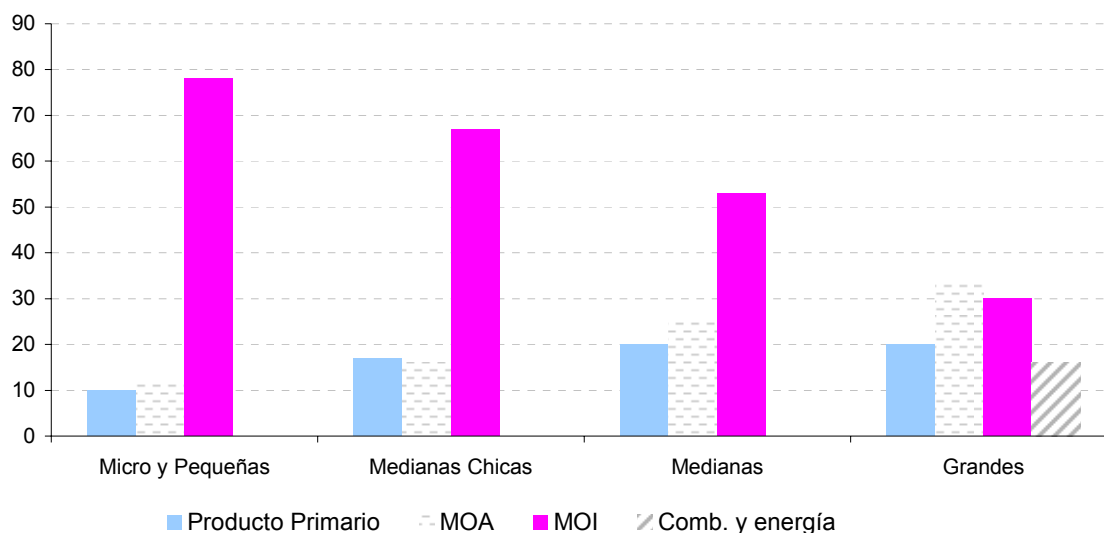


Fuente: elaboración propia en base a datos del CEP.

Otra forma de ver este mismo fenómeno consiste en desagregar sectorialmente las exportaciones según el tamaño de empresa. En tal caso, se comprueba la misma observación: menores tamaños de empresa se corresponden con mayor presencia de productos manufacturados en la estructura

exportadora. Nuevamente la conclusión es que las firmas exportadoras más pequeñas se encuentran –en promedio– más orientadas a los segmentos de mayor valor agregado e intensidad tecnológica.

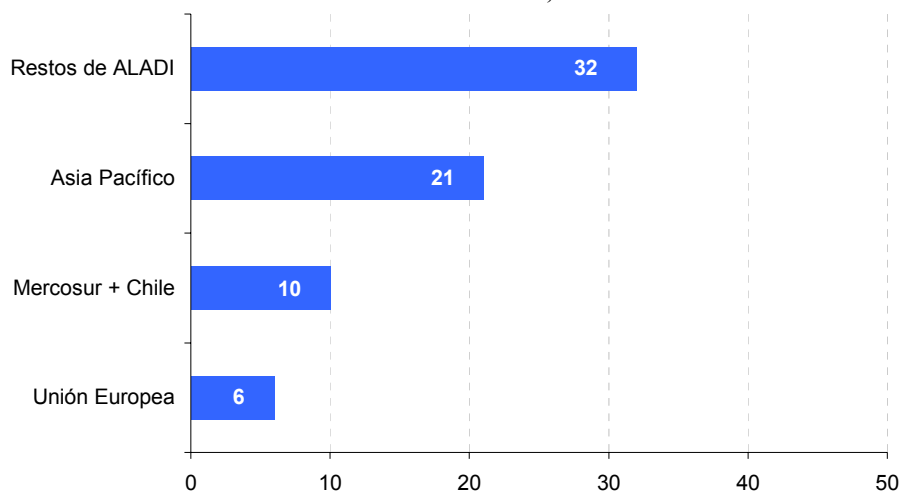
GRÁFICO 29
DESAGREGACIÓN SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA, 2002-2006



Fuente: elaboración propia en base a datos del CEP.

Con respecto a los mercados, la orientación exportadora de las pymes se encuentra fuertemente asociada al mercado regional, teniendo una mayor penetración en países de Mercosur y otros de América Latina. No obstante esta aseveración, también es posible corroborar que los mercados de mayores tasas de crecimiento reciente son otros menos tradicionales, como Asia Pacífico.

GRÁFICO 30
VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS SEGÚN MERCADO DE DESTINO, 2005-2006



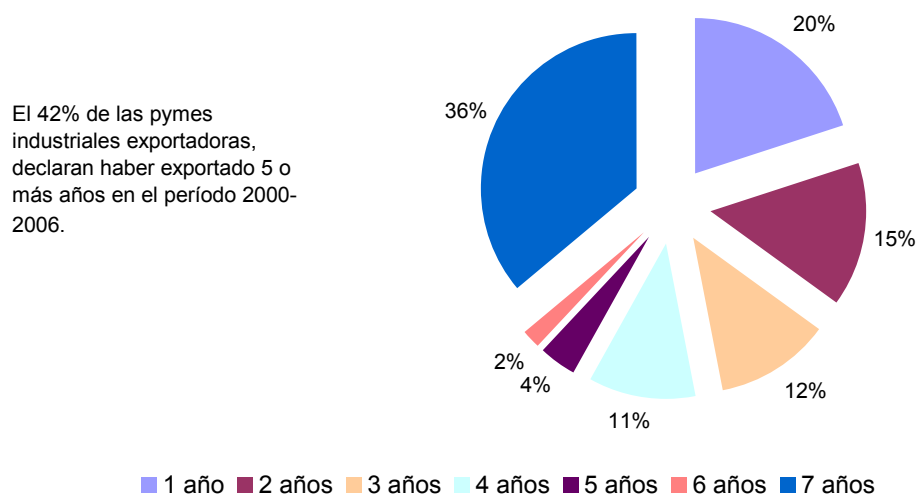
Fuente: elaboración propia en base a datos del CEP.

Analizando la dinámica exportadora de las pymes industriales, es posible encontrar que el 42% exportó cinco o más años durante el período 2000 – 2006, mostrando un considerable crecimiento de la base exportadora pyme. Como fuera señalado en párrafos anteriores, la actividad exportadora de las pymes creció en forma considerable en los últimos años, pero no todas las empresas pueden ser por ello consideradas como exportadoras. En el Gráfico 30 se establece una tipología de pymes exportadoras elaborada por Mapa pyme. Dicha tipología divide a las pymes en cuatro categorías:

- Exportadoras consolidadas: son aquellas pymes que han exportados más de cinco años en el período 2000 – 2006 y que además han exportado en el año 2006.
- Exportadoras nuevas: son aquellas pymes que han exportado en 2005 o 2006 pero no exportaron entre 2000 y 2003.
- Exportadoras de reacción rápida: son aquellas pymes que han exportado en 2003 y en 2006 pero no exportaron entre 2000 y 2002.
- Exportadoras ocasionales: son aquellas pymes que han exportado en algún año del período 2000 – 2006 y no cumplen las condiciones anteriores.

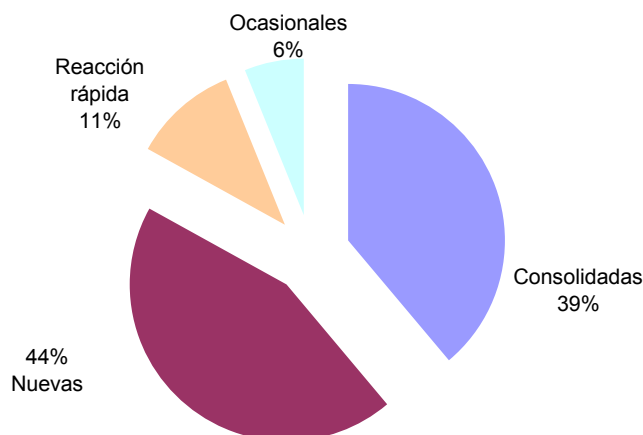
A partir de la mencionada tipología se pudo corroborar que el 39% de la base exportadora pyme coincide con la categoría “consolidada”. El 44% de las pymes son nuevas exportadoras, el 11% son exportadoras de reacción rápida y el 6% exportadoras ocasionales. Estas cifras hablan de un importante despegue exportador. A grandes rasgos puede concluirse que cuatro de cada diez pymes ya eran exportadoras con anterioridad, y otras cuatro se han consolidado como nuevas exportadoras.

GRÁFICO 31
DINÁMICA EXPORTADORA DE LAS PYMES INDUSTRIALES
(Cantidad de períodos en que la pyme industrial exportó entre 2000 y 2006)



Fuente: Mapa PyME, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME)

GRÁFICO 32
TIPOLOGÍA DE PYMES INDUSTRIALES EXPORTADORAS*



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

* Exportadoras consolidadas: son aquellas PyMEs que han exportado más de cinco veces en el período 2000-2006 y además han exportado en el año 2006. Exportadoras nuevas: son aquellas PyMEs que han exportado en el año 2005 ó 2006, y no han exportado en el período 2000-2003. Exportadoras de reacción rápida: son aquellas PyMEs que han exportado en el año 2003 y en el año 2006, y no han exportado en el período 2000-2002. Exportadoras ocasionales: son aquellas PyMEs que han exportado algún año en el período 2000-2006, y no cumplen con las condiciones anteriores.

En síntesis, la actividad exportadora es otro rubro que muestra un buen desempeño de las pymes, mostrando una destacada inserción externa en sectores manufactureros de mayor agregación de valor que el promedio de la actividad exportadora. La base exportadora pyme creció en forma considerable destacándose la rápida conformación de un novedoso núcleo exportador pyme.

5. Rentabilidad

La rentabilidad de las MiPyMEs también evolucionó favorablemente en el período post-convertibilidad⁵. El Cuadro 24 permite observar que el margen de rentabilidad sobre ventas de las MiPyMEs pasó del 2,42% en el período 1997-1999 al 7,24% en 2003-2006, es decir el triple que en el anterior período de crecimiento (en el medio, en el período 2000-2002 la tasa de rentabilidad fue negativa en 4,07%). Un aspecto destacable es que pareciera haberse establecido un nuevo nivel de rentabilidad que se mantuvo relativamente estable a lo largo del cuatrienio 2003-2006.

El mencionado cuadro permite ver también la fuerte recomposición de la rentabilidad que se produjo en la economía en su conjunto. Las ganancias de las MiPyMEs fueron equivalentes a 3,47% del PIB al tiempo que las correspondientes a las grandes empresas alcanzaron 9,46% del PIB. De este modo puede también concluirse que mientras en 1997 – 1999 las grandes ganaban aproximadamente el doble que las MiPyMEs, en el período 2003 – 2006 la brecha se amplió al triple.

La evidencia confirma entonces la fuerte recomposición de la rentabilidad en las MiPyMEs argentinas, la cual continúa ubicándose por debajo de la correspondiente a las grandes empresas. Este aspecto, como veremos en otro acápite, representa uno de los problemas asociados a la cuestión distributiva.

⁵ Tampoco en este caso se cuenta con indicadores confiables para medir la evolución de la rentabilidad. Para este aparatado se recurrió a la elaboración de un estimador de rentabilidad para lo cual se recurrió a datos del anuario estadístico de la AFIP. En base a dicha publicación se extrajo el resultado impositivo para las empresas cuya facturación no supera el tope establecido en la definición de MiPyME de la SEPYME. La misma cuenta se realiza para estimar las ventas de ese conjunto de empresas.

Esta considerable elevación del nivel medio de rentabilidad de las pymes tiene lugar tanto por una recomposición del margen unitario como por la expansión del volumen de ventas. La evidencia empírica indica que ambos factores se han complementado a lo largo del período, comenzando con altos márgenes unitarios y un mercado saliendo de la recesión que fue mutando paulatinamente a una reducción del margen unitario pero con una fuerte expansión del mercado y, por ende, del volumen de ventas.

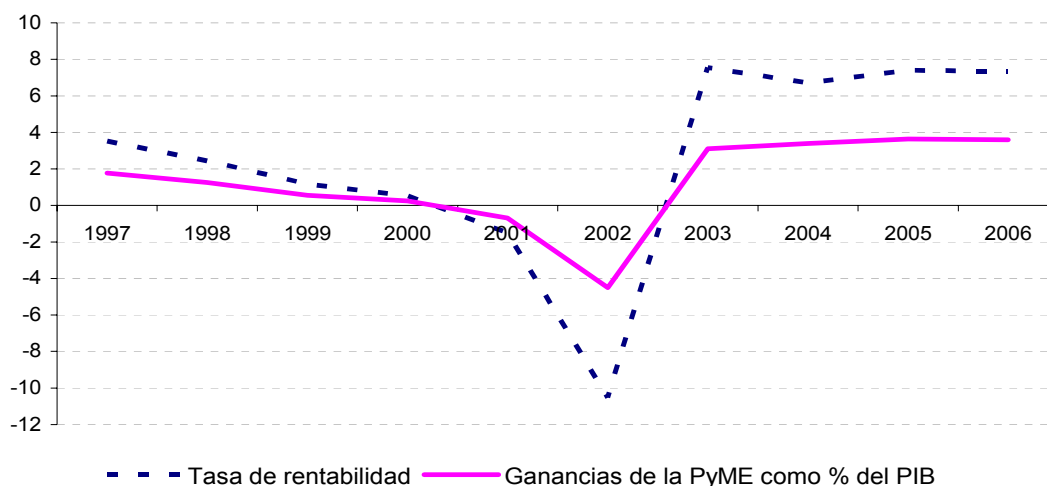
CUADRO 24
ESTIMACIÓN DE LAS TASAS DE RENTABILIDAD DE LAS MIPYMES ARGENTINAS, 1997-2006
(Miles de pesos corrientes y porcentajes)

	1997-1999	2000-2002	2003-2006
Resultado impositivo MiPyMEs	3 501 573	-5 079 571	17 411 228
Cantidad de casos	98 978	94 032	121 598
Ventas MiPyMEs	144 784 843	124 785 528	240 374 436
Rentabilidad sobre ventas (porcent.)	2,42	-4,07	7,24
Resultado impositivo total	10 758 548	-27 269 581	64 928 095
MiPyMEs sobre total (porcent.)	32,55	18,63	26,82
PIB	291 776 753	288 493 531	502 482 624
Resultados MiPyMEs / PIB (porcent.)	1,20	-1,76	3,47
Resultado Grandes / PIB (porcent.)	2,49	-7,69	9,46

Fuente: elaboración propia en base a datos de Administración Federal de Ingresos Públicos, Anuario de Estadísticas Tributarias.

Estos elevados niveles de rentabilidad se condicen con la considerable alza de la inversión productiva, la cual no tuvo como correlato una expansión equivalente en los volúmenes de financiamiento. En otras palabras, la recomposición de la rentabilidad resultó ser una fuente central que financió el crecimiento de la inversión de las MiPyMEs.

GRÁFICO 33
RENTABILIDAD DE LAS MIPYMES ARGENTINAS, 1997-2006



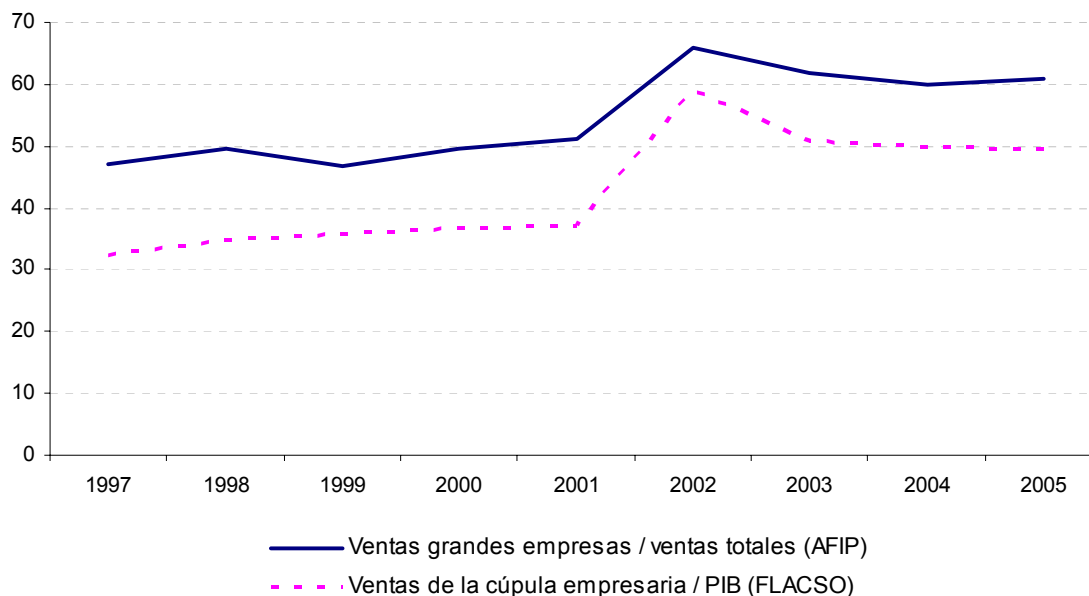
Fuente: elaboración propia en base a datos de Administración Federal de Ingresos Públicos, Anuario de Estadísticas Tributarias.

6. Balance del período

La evidencia empírica compilada permite confirmar que el período 2003 – 2007 mostró un muy buen desempeño en el segmento MiPyME. Si se realiza una comparación con la década pasada, el resultado es aún más espectacular y permitiría conjeturar una suerte de cambio de tendencia. Ahora bien, sobre este punto vale detenerse y plantear algunos interrogantes, por cuanto buena parte de los aspectos estructurales no se han modificado. Resulta pertinente plantear algunos puntos en torno a dos cuestiones. En primer lugar, la estructura de concentración de mercados, la cual suele condicionar o limitar el desempeño de las MiPyMEs y bien podría poner alguna suerte de cepto al desempeño futuro. En segundo lugar, las posibilidades de perseverar en este camino y apostar a una etapa de crecimiento más prolongado para las MiPyMEs. En este sentido, aparecen interrogantes asociados a cuestiones de escala y al tradicionalmente reducido tamaño de las MiPyMEs argentinas en términos internacionales. La aparición de nuevos inversores regionales, en particular brasileños, los cuales han tenido una fuerte vocación de penetración en el mercado doméstico, muchas veces mediante la absorción de firmas locales, tanto grandes como medianas, y con un fuerte apoyo estatal, abre también interrogantes a futuro.

Con respecto a los grados de concentración, la evidencia empírica indica que la economía argentina opera sobre niveles más elevados de concentración que en el período de Convertibilidad, la cual ya de por sí era muy elevada (Gráfico 34). Ello se ha debido, fundamentalmente, al salto que tiene lugar tras la devaluación del peso y la crisis del mercado interno, lo cual valorizó el peso de las grandes empresas exportadoras. No obstante ello, se observa cierta estabilización de los índices hacia el año 2005.

GRÁFICO 34
DOS ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN ECONÓMICA



Fuente: elaboración propia en base a datos de AFIP y FLACSO.

Nota: el indicador AFIP se construyó comparando las ventas de las grandes empresas (aquellas que superan la definición de MiPyME) con las ventas totales. El indicador FLACSO corresponde a estimaciones del Área de Economía y Tecnología de la mencionada institución y fue elaborado comparando las ventas de la cúpula empresaria con relación al PIB.

Esta concentración económica puede ser una limitante en la medida en que la convergencia de los niveles de rentabilidad a valores más bajos refuerce la puja distributiva al interior de las cadenas productivas.

Por otra parte, cabe destacar dos aspectos del período. El primero es la fuerte recuperación de la actividad emprendedora, la cual es una buena noticia respecto de las potencialidades existentes y al mismo tiempo un desafío en términos de la necesidad de sostener esos ritmos de nacimientos de empresas y morigerar las tasas de mortalidad. El segundo tiene que ver con la inversión y la fuerte tendencia al autofinanciamiento, aspecto que podría verse limitada en la medida en que se reduzcan las tasas de ganancia de las pymes.

RECUADRO 1

TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN: NACIMIENTO Y EXPANSIÓN DE UN SECTOR FUERTEMENTE ASENTADO EN LAS MIPYMES

Si bien la producción de software y servicios informáticos (SSI) tiene cierta trayectoria en la Argentina, el despegue y expansión que experimentó en el escenario post convertibilidad hablan de un momento fundacional. El sector aumentó de tamaño de manera considerable en los últimos años, pasando de algo menos de 500 empresas a más de 1.200 entre 2002 y 2007, período en el cual el empleo en el sector creció de 19.000 a 61.000 ocupados y las exportaciones, de niveles poco significativos, a cerca de 500 millones de dólares anuales. Ha sido también la rama de actividad con mayor tasa de natalidad neta.

En el sector de SSI conviven grandes empresas, entre ellas los principales jugadores internacionales, con un amplio tejido de micro, pequeñas y medianas empresas. Ha sido notable el despegue del segmento MiPyME como proveedor de las grandes firmas, tanto a nivel local como para exportación, pero también particularmente importante el conjunto de interacciones entre el propio segmento y la actividad exportadora. En tal sentido, si bien buena parte de las empresas se inician en los eslabones más básicos de la cadena, en tareas de *software factory*, la flexibilidad y ductilidad parecen haber sido aspectos centrales que permitieron avanzar en una efectiva inserción internacional.

El despegue del sector está asociado a una importante base de recursos humanos calificados que proveen las universidades e institutos técnicos. Buen parte de ellos son también la base del fuerte crecimiento de la actividad emprendedora en el sector.

A esta fuerte iniciativa emprendedora se han sumado políticas públicas que potenciaron dichas capacidades. En particular, la Ley Nro. 25.922 estableció una serie de beneficios impositivos para el sector, a lo cual se sumó el Fonsoft, que ofrece asistencia crediticia, el Fontar con subsidios para investigación y desarrollo y la Sepyme con un programa específico para el sector que combinó herramientas crediticias con otras vinculadas a la capacitación y asistencia técnica para certificación de normas de calidad. Desde el punto de vista del comercio exterior se han producido acciones desde la Cancillería, la Fundación Exportar y PROARgentina.

La calificación de los recursos humanos ha sido la principal base de sustentación del despegue, así como también constituye uno de los principales desafíos a resolver. De acuerdo a las propias estimaciones del sector, la tasa anual de generación de empleos podría ser un 40% más elevada de existir las calificaciones requeridas. En tal sentido, se realizaron campañas junto al Ministerio de Educación para estimular a estudiantes secundarios a inscribirse en carreras tecnológicas al terminar sus estudios y también diversas acciones de capacitación. Asimismo, desde el propio sector se ha procurado establecer pautas de comportamiento tendientes a favorecer que los estudiantes universitarios que ingresan al mundo laboral finalicen sus estudios.

El problema de los recursos humanos ha estado en el corazón de la evolución del sector y ha generado algunos conflictos. En particular, en la ciudad de Córdoba, donde se conformó un cluster tecnológico pyme y se radicaron numerosas inversiones transnacionales, se ha producido una feroz competencia por los recursos humanos. Las grandes firmas tendieron a captar recursos de las pymes, las cuales habían realizado los primeros gastos en capacitación, ofreciendo mejores salarios. A esto se agrega que muchas de esas

grandes empresas cuentan con beneficios impositivos otorgados por el gobierno local, con lo cual el mercado se desenvuelve en forma asimétrica en detrimento del eslabón más débil.

Desde el punto de vista regional, la expansión del sector de SSI ha mostrado una sorprendente ramificación hacia diferentes zonas del país. Dicha expansión tuvo mucho que ver con la búsqueda de recursos humanos ociosos, apuntando a ciudades con universidades que desarrollan carreras tecnológicas y huyendo de los centros más saturados en términos de demanda laboral. Esto permitió desarrollar clusters y polos tecnológicos no sólo en Buenos Aires, Rosario y Córdoba sino también en San Miguel de Tucumán, San Salvador de Jujuy, Mendoza, Neuquén, Resistencia, Corrientes, Tandil y Mar del Plata, entre otras, en algunos casos con apoyo de la Sepyme (Programa de Complejos Productivos) y en otro por propia iniciativa o apoyo de gobiernos locales.

El sector cuenta con una cámara muy activa (Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos, CESSI), la cual ha desarrollado un plan estratégico fuertemente asentado en la internacionalización del sector. En dicha línea, en las conclusiones del encuentro empresarial realizado durante 2008 se han planteado, entre otros objetivos, la generación de nuevos exportadores, la creación de algunas “maxi empresas” que permitan ofrecer una propuesta interesante al mercado mediante la asociatividad para obtener escalas que mejore competitividad para las exportaciones (clusters, pools con productos y servicios), convertir empresas argentinas en multinacionales, trabajar la marca Argentina en materia tecnológica y crear oficinas de promoción comercial en el exterior.

En suma, el sector experimentó un salto decisivo y significativo en los últimos años, del cual el segmento pyme participó de manera muy activa y protagónica. En adelante es posible pensar en un crecimiento más armonioso, en el que se procure intensificar la llegada del sector al interior del país, para lo cual parece más importante la acción de los gobiernos locales en términos de mejorar la calificación de la mano de obra que en materia de beneficios fiscales. Al mismo tiempo, es necesario mejorar las reglas de acceso a la mano de obra para evitar la canibalización que producen las grandes inversiones respecto al accionar de las pymes.

Fuente: CESSI-Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos, Ramos (2007) y SEPYME.

RECUADRO 2

PYMES TECNOLÓGICAS PROVEEDORAS DE GRANDES EMPRESAS: EL CASO DEL SECTOR PETRO ENERGÉTICO

Otro sector integrado por pequeñas y medianas empresas que tuvo un importante desempeño con elevada potencialidad es el de los proveedores de la industria petrolera y petro energética en general. Se trata de un sector amplio y heterogéneo formado por más de 500 empresas industriales y de servicios que se encuentran ubicadas en diferentes zonas del país, algunas en el núcleo industrial del Gran Buenos Aires y otras más próximas a los grandes centros petroleros (cabe destacar fundamentalmente a Comodoro Rivadavia, Mendoza, Neuquén y Salta).

Entre los principales productos que integran el sector vale mencionar la metalurgia (fundiciones, tratamientos especiales, soldaduras), metalmecánica (válvulas, accesorios), calderas, electromecánica (motores, bombas, máquinas herramienta), eléctrica (cables, transformadores, aisladores), químicas (catalizadores, refinación), ingenierías (química, petróleo, mecánica de fluidos) y construcciones.

La Argentina tiene una importante trayectoria en materia de producción petrolera, la cual se inicia en la década de 1920 con la creación de la empresa estatal YPF, privatizada en la década de 1990. A lo largo de esos años, se generó una importante formación de capacidades en diferentes ámbitos del país, firmas proveedores y centros tecnológicos. De esa configuración surgen tres perfiles de empresarios pyme en el sector de proveedores: por un lado algunos ex empleados de YPF que se reconvirtieron en empresas productoras o de servicios o firmas vinculadas o proveedoras que ante la privatización de la empresa continuaron operando por su cuenta; en segundo lugar, nuevas camadas de emprendedores vinculados, fundamentalmente a SSI y que han desarrollado soluciones específicas para el sector petro energético y en tercer lugar, proveedores que son ramificaciones o desarrollos de otras grandes empresas petroleras.

La presencia de este tipo de actividades vinculadas a la explotación de recursos no renovables es de gran interés para darle sustentabilidad al sector. Muchas de estas empresas han mostrado importantes niveles de competitividad que les permite internacionalizarse y proveer a las grandes firmas petroleras en el ámbito

regional y también en otros continentes, avizorando por consiguiente buenas posibilidades en tanto no queden atadas exclusivamente a la marcha de la producción en el mercado interno.

En el mercado regional las mayores oportunidades se presentaron en Venezuela, seguida por Perú, Bolivia y Brasil. Mellano (2005), presidente de una de las cámaras empresarias, señala refiriéndose a Venezuela que “un área marginal como Barinas compra más en ingeniería que un área central nuestra. Un área central como Maracaibo compra en tres meses el equivalente a varias veces la producción anual argentina de válvulas”. La empresa PDVSA tenía una oficina de compras en Houston procurando sustituir dichos proveedores por otros de la región, para lo cual abrió una oficina comercial en Buenos Aires.

El sector ha desarrollado algunas iniciativas de agremiación tendientes a profundizar su internacionalización. Una de ellas, más vinculada a las pymes, es la Cámara Argentina de Proveedores de la Industria Petro-energética (CAPIPE), la cual cuenta con unas 20 empresas asociadas. Otra iniciativa, más asociada a grandes empresas, es el Grupo Argentino de Proveedores Petroleros (GAPP), que cuenta con unas 30 empresas vinculadas. Las empresas del GAPP incrementaron su facturación conjunta de US\$ 107 millones a US\$ 218 millones entre 2003 y 2006, al tiempo que las exportaciones pasaron, en ese mismo período, de US\$ 16 millones a US\$ 30 millones. El empleo total asciende a casi 3 500 ocupados.

Fuente: CAPIPE-Cámara Argentina de Proveedores de la Industria Petroenergética, GAPP-Grupo Argentino de Proveedores Petroleros.

RECUADRO 3 INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA: EL CASO DE LAS PYMES PRODUCTORAS DE INSTRUMENTAL Y EQUIPAMIENTO MÉDICO

El sector productor de instrumental y equipamiento médico comprende a cerca de mil empresas, casi todas pymes, que producen aparatos, equipos, materiales y sistemas de uso y aplicación médica, odontológica y laboratorial destinados a la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación o anticoncepción. Se trata de un sector intensivo en el uso del conocimiento y con prácticas innovativas. No obstante ello, el sector puede dividirse en algunas producciones *high tech* que hacen un uso intensivo de prácticas de investigación y desarrollo y poseen grandes requisitos de capital y escalas, y otro de menos densidad tecnológica donde predominan prácticas adaptativas en las cuales las pymes muestran una gran capacidad de desarrollo.

El creciente gasto en salud, derivado del envejecimiento de la población, ha sido una fuente de expansión del sector en el ámbito internacional.

El despegue del sector vino de la mano de la sustitución de importaciones, la cual se estimó en un 20% para el caso de la industria de equipamiento médico (CEP, 2004). Las exportaciones experimentaron un fuerte salto, creciendo casi un 100% entre 2002 y 2005, superando los US\$ 120 anuales.

Argentina puede desarrollar nichos en base a una considerable flexibilidad y en pequeñas escalas, en contraste con lo que puede ofrecer China en términos de producción masiva.

Un caso exitoso en el sector es el de Adox, una pequeña empresa ubicada en la ciudad de Buenos Aires. De acuerdo al estudio de Sacroisky (2007), Adox produce equipo médico y para ambulancia, además de haberse diversificado hacia otras producciones como la biotecnología. Adox nació en 1992 como distribuidora de insumo y equipamientos importados producidos por Glaxo, Organon, Tyco y Penlon para anestesiología y cuidados críticos. Tras la devaluación de 2002, a pesar de no contar con experiencia previa en fabricación, la empresa se lanzó a producir equipos de alta complejidad. En un principio ensamblaba piezas importadas para avanzar en un proceso de integración local que la llevó a que en la actualidad sólo un 10% de los insumos son importados. En simultáneo desarrolló software propio y certificó ISO 9001-2000.

Todo ello trajo como resultado que la facturación de la empresa creciera un 150% entre 2004 y 2006 al tiempo que las exportaciones pasaron de algo menos de US\$ 28 mil en 2004 a casi un millón de dólares en 2006. Por su parte, el plantel de personal se triplicó. Adox utilizó activamente los programas públicos para capacitar personal (Crédito Fiscal, Sepyme), exportación (PROARgentina), financiar maquinarias (bonificación de tasas) y subsidiar innovación (FONTAR).

Fuente: Sacroisky (2007), PROARgentina (2007), CEP (2004).

IV. Políticas de apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas

1. Marco institucional e instrumentación de políticas

Las políticas de apoyo a MiPyMEs en la Argentina han exhibido una trayectoria errática durante los últimos quince años. A comienzos de los noventa, y en consonancia con la implementación de un programa de ajuste *estructural market friendly*, cuyas notas centrales fueron la apertura comercial y financiera, la desregulación de mercados de bienes y servicios, la flexibilización laboral y la privatización de las empresas públicas, la problemática pyme perdió relevancia en la agenda de políticas públicas. En dicho período, no hubo políticas específicas de apoyo a las MiPyMEs.

Hacia mediados de la década del noventa se instrumentaron cambios institucionales que pretendieron modificar tal situación. En primer lugar, se sancionó la Ley 24.467 que generaba una serie de instrumentos de apoyo a las MiPyMEs, tales como el régimen de Bonificación de Tasas de Interés, un sistema integrado de información a las MiPyMEs y, como principal aspecto novedoso, el sistema de sociedades de garantías recíprocas, entre otras medidas. En 1997 se creó la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME), dependiente de la Presidencia de la Nación. Posteriormente, y tras el cambio de gobierno en 1999, se introdujeron algunos cambios, se sancionó la Ley 25.300, que modificó a la 24.467. Entre los principales cambios vale mencionar la incorporación de algunos programas nuevos para MiPyMEs y la modificación parcial del régimen de SGR, además de la creación de la Red de Agencias de Desarrollo como plataforma institucional de la SEPYME, la cual pasa a depender del Ministerio de Economía. Los cambios institucionales no terminan allí porque tras un breve interregno en el cual la SEPYME pasó a depender del Ministerio de Trabajo, fue trasladada en 2002 a la órbita del Ministerio de la Producción. Finalmente, en 2003, y tras una modificación de la Ley de Ministerios, la SEPYME pasa a depender del Ministerio de Economía y Producción pero como Subsecretaría dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y pyme.

Resulta difícil evaluar el desempeño institucional de la SEPYME desde su creación hasta el año 2002 por al menos tres motivos. En primer lugar, porque el contexto general que ofrecía la política económica tenía un sesgo poco favorable hacia el desarrollo de este tipo de empresas. Ya vimos en la sección III.1 cómo, durante el período 1996–2002, hubo en la Argentina una destrucción neta de 34 000 empresas. En otras palabras, es difícil imaginar que en ese contexto la

política pyme pudiera tener alguna efectividad en una fase de implementación de políticas y cambios institucionales. En segundo lugar, cabe destacar ciertos rasgos de inmadurez institucional, tanto desde el punto de vista de las dificultades para instrumentar efectivamente los programas establecidos en la Ley como en sus mecanismos de monitoreo y evaluación acerca de su efectividad. En tercer lugar, los permanentes cambios de jurisdicción evidencian las dificultades en su gestión y, fundamentalmente, en el papel que los diferentes gobiernos le asignaron.

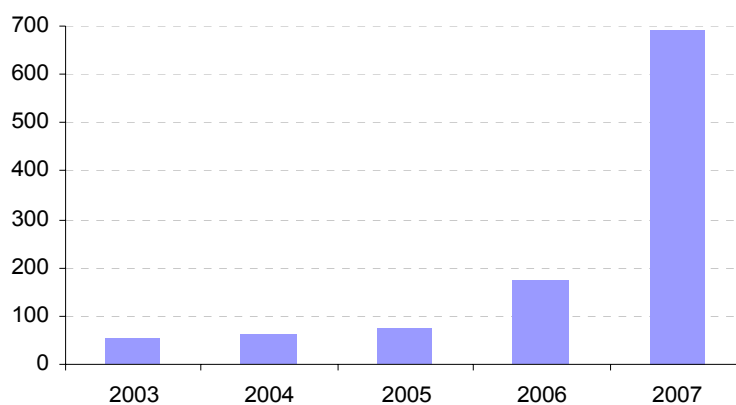
Lo cierto es que si bien existió un marco normativo, un ámbito institucional y se implementaron algunos programas, no se llegó a formalizar una política de apoyo a las MiPyMEs coherente, articulado y con un mínimo de continuidad.

Por otra parte, cabe señalar que existieron otros organismos que implementaron programas que, si bien no estuvieron dirigidos específicamente a las MiPyMEs, sí tuvieron cierto impacto sobre tal conjunto. En este sentido, se destaca el papel del Fontar, en el marco de la Secretaría de Ciencia y Tecnología y la Agencia Nacional de Promoción Científico – Tecnológica.

En suma, en el período 1997 - 2002, la política pyme se caracterizaba por una trayectoria errática, alta inestabilidad, aplicación parcial del marco normativo establecido por ley y débil impacto de las políticas implementadas.

El principal cambio que se va a producir a partir de 2003 estuvo dado por la fuerte alteración del contexto económico, el cual, como se viera en la sección anterior, fue mucho más favorable para el segmento MiPyME, el cual se recuperó vigorosamente. En este marco, la política pyme se pudo orientar con mayor claridad a procurar resolver problemas específicos y plantear nuevas líneas de acción. Asimismo, se pudieron ir implementando en forma paulatina muchos de los programas que habían sido creados por las leyes 24.467 y 25.300 pero que habían tenido una ejecución parcial o directamente nula. Como muestra de ello, en el Gráfico 35 puede observarse el considerable crecimiento de la ejecución presupuestaria del área⁶.

GRÁFICO 35
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA SEPYME, 2003 – 2007
(Montos en millones de pesos)



Fuente: SEPYME.

⁶ La ejecución presupuestaria de la SEPYME posee dos componentes: los que se reflejan en forma directa en el presupuesto y aquellos que se computan como gastos tributarios. Los primeros se dividen, a su vez, entre aquellos que figuran específicamente en el presupuesto del área (el programa 24) y otros que aparecen reflejados en Obligaciones a cargo del tesoro (fundamentalmente los subsidios de tasa de interés). Por su parte los gastos tributarios consisten en exenciones impositivas y reembolsos asociados a los regímenes de crédito fiscal y del sistema de SGR. Cabe también adicionar los fondos provenientes del FONAPYME.

En síntesis, el análisis del período 2003 – 2007 cobra particular importancia porque si bien tanto la SEPYME como el marco normativo que regula las políticas de apoyo a las MiPyMEs tiene un tiempo mayor de gestación, es recién en el período mencionado cuando dicho esquema institucional y de política comienza a tener una implementación efectiva y con cierta coherencia respecto de la política económica en su conjunto. Entre los principales ejes de política pyme implementada durante el período en cuestión cabe destacar:

- Asistencia financiera. Procura favorecer el acceso al crédito mediante mecanismos de intervención en el mercado de crédito y la generación de instrumentos propios.
- Asistencia técnica y capacitación. Tienen por objeto subsidiar el costo de los servicios de asistencia técnica y capacitación para MiPyMEs.
- Comercio exterior. Apuntan a la generación de nuevas MiPyMEs exportadoras y la generación de nuevos mercados externos para MiPyMEs que ya han realizado ventas externas.
- Desarrollo regional y sectorial. Se trata de políticas de estímulo a la generación de proyectos de alto impacto regional basados en complejos productivos o clusters y al desarrollo de una red regional de servicios de asistencia técnica y apoyo a MiPyMEs en todo el país.

2. Políticas de apoyo al acceso al crédito

El diagnóstico trazado en la Sección III.2 daba cuenta de una fuerte actividad inversora por parte de las MiPyMEs en forma concomitante con un débil acompañamiento por parte del sistema financiero. En otras palabras, la mayor parte de las inversiones se financiaron con fondos propios de las empresas y si bien el sistema bancario acrecentó paulatinamente su asistencia financiera al sector MiPyME y aparecieron algunas fuentes alternativas (como el mercado de capitales), la cuestión del financiamiento a las MiPyMEs continuó siendo un severo problema.

Los problemas del acceso al financiamiento pueden ser desagregados, a grandes trazos, en dos. El primero es de accesibilidad y el segundo pasa por las condiciones del financiamiento. Con respecto al primero, confluyeron diferentes cuestiones. Por una parte, y desde el lado de la demanda, la larga crisis que derivó en el colapso de la Convertibilidad deterioró sustancialmente los balances de las empresas, de modo tal que el sistema bancario, orientado tradicionalmente a evaluar solicitudes de crédito basándose en la situación patrimonial de la firma antes que en los proyectos, se vio imposibilitado de asistir a una proporción considerable de empresas. Desde el lado de la oferta han tallado las tradicionales problemáticas tales como las asimetrías de información a lo cual se adiciona una estructura de rentabilidades relativas que operó en detrimento del crédito a MiPyMEs y a favor de otros servicios financieros (créditos personales en particular).

Ante esta situación, la política de asistencia financiera para MiPyMEs procuró implementar distintos instrumentos destinados a morigerar los problemas señalados y estimular el acceso de las MiPyMEs al financiamiento, tal como se resume en el Cuadro 25.

CUADRO 25
EJES DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO A LAS MIPYMES

Necesidad	Problema para las pymes	Programa
Crédito bancario corto y mediano plazo	Altas Tasas de interés	Bonificación de Tasas
Crédito bancario mediano y largo plazo.	Falta de fondeo de largo plazo	Programa Global de Crédito
Créditos para proyectos de inversión e innovación	Flexibilidad Requisitos Criterios de Evaluación	FONAPYME
Créditos en general	Accesibilidad al crédito, problema con las garantías	SGR

Fuente: SEPYME.

2.1 El Programa de Bonificación de Tasas de Interés

El Programa de Bonificación de Tasas (PBT) fue creado por la Ley 24.467 y posteriormente modificado por la Ley 25.300. Dicho programa tiene por objetivo facilitar el acceso de las pymes al crédito mediante el otorgamiento de subsidios a la tasa de interés de préstamos otorgados por las entidades financieras, las cuales participan del programa a través de licitaciones. El Decreto N° 748/2000 creó el Programa de Estímulo al Crecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a través del cual se lleva a cabo licitaciones públicas para la adjudicación de créditos con cupo bonificado. Posteriormente, el Decreto N° 871/2003 estableció los parámetros de la bonificación en 3 puntos porcentuales sobre la tasa de interés anual de los créditos otorgados a las pymes por las entidades financieras participantes. Con posterioridad, el Decreto N° 159/2005 amplió la modalidad de implementación del subsidio de tasas incorporando la opción de participar a otras Entidades Financieras no reguladas por el Banco Central de la República Argentina y estableció la posibilidad de bonificar mediante la celebración de convenios específicos. Asimismo, la bonificación máxima se extendió de 3 a 8 puntos porcentuales anuales o hasta el 50% de la tasa ofertada, la que resulte menor. Las diferencias en las bonificaciones se establecieron de acuerdo al grado de desarrollo productivo, favoreciendo aquellas provincias y/o regiones que presentan menor desarrollo relativo.

De acuerdo al marco normativo vigente es posible asignar el cupo de crédito bonificable mediante dos instrumentos:

a) Licitaciones Públicas. La SEPYME convoca a las entidades financieras autorizadas por el BCRA a participar de las licitaciones públicas para la adjudicación de cupos de crédito bonificado destinados a Capital de Trabajo, Bienes de Capital o Proyectos de Inversión. La SEPYME determina la tasa de corte en cada licitación y los cupos de créditos se adjudican en función de las mejores ofertas en plazo y tasa.

b) Convenios con las Provincias y otras entidades. El acuerdo entre la SEPYME, la provincia y la entidad financiera correspondiente permite que se disponga de cupo para el otorgamiento de préstamos atendiendo a las particularidades de desarrollo local. La provincia debe proponer las condiciones de financiamiento, el destino de los préstamos y, en el caso en que lo considere, deberá especificar los sectores a promover mediante el convenio.

El programa ha resultado ser una buena herramienta para reducir el costo del crédito, fundamentalmente para empresas que ya accedían al financiamiento bancario, aunque no de manera excluyente con empresas con bajos niveles de bancarización. El riesgo crediticio queda en

manos del banco y mediante las licitaciones se puede inducir algunos usos específicos en términos productivos y también una extensión de los plazos de crédito.

Durante el período 2003 – 2007 se realizaron operaciones de crédito por un total de \$ 1 763 millones, con algo más de 15 000 MiPyMEs. El elevado número de operaciones tiene que ver con la proporción destinada a capital de trabajo, modalidad que representó el 57% del total del programa (Cuadro 26).

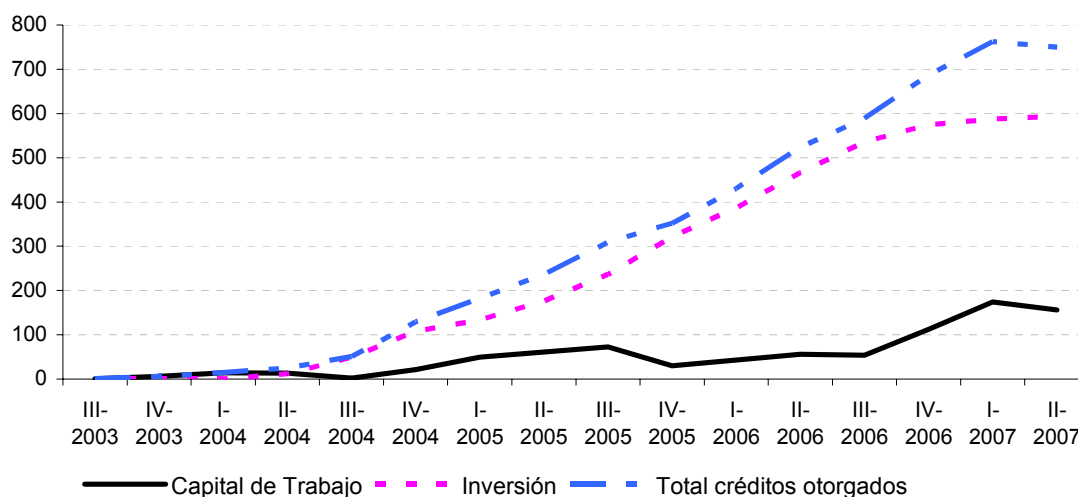
CUADRO 26
PROGRAMA DE BONIFICACIÓN DE TASA DE INTERÉS PARA MIPYMEs RÉDITOS
OTORGADOS ENTRE 2003 Y 2007*

Destino	Cantidad de Créditos	Monto (pesos)
Capital de Trabajo	230 030	1 012 579 860
Bienes de Capital	3 635	317 663 008
Proyectos de Inversión	2 511	349 002 416
Convenios	2 592	84 045 811
Total	238 768	1 763 291 095

Fuente: SEPYME.

En el Gráfico 36 se puede observar la evolución del *stock* de créditos a tasa bonificada colocados por el programa durante el período bajo análisis. El mayor incremento del *stock* se verifica a partir de 2005 y se consolida en 2006 debido a la mayor proporción de financiaciones destinadas a bienes de capital y proyectos de inversión, en tanto los préstamos para capital de trabajo han sido de alta rotación y corta duración.

GRÁFICO 36
EVOLUCIÓN DEL STOCK DE CRÉDITOS CON TASA SUBSIDIADA OTORGADOS A TRAVÉS
DEL PROGRAMA DE BONIFICACIÓN DE TASA DE INTERÉS



Fuente: SEPYME.

La tasa promedio abonada por las MiPyMEs que participaron del programa fue de 6,8% para proyectos de inversión y 6,17% para capital de trabajo, muy por debajo del promedio de

mercado del período⁷. Asimismo, y debido al diferencial regional, las MiPyMEs radicadas en las provincias del norte abonaron tasas más bajas (Cuadro 27).

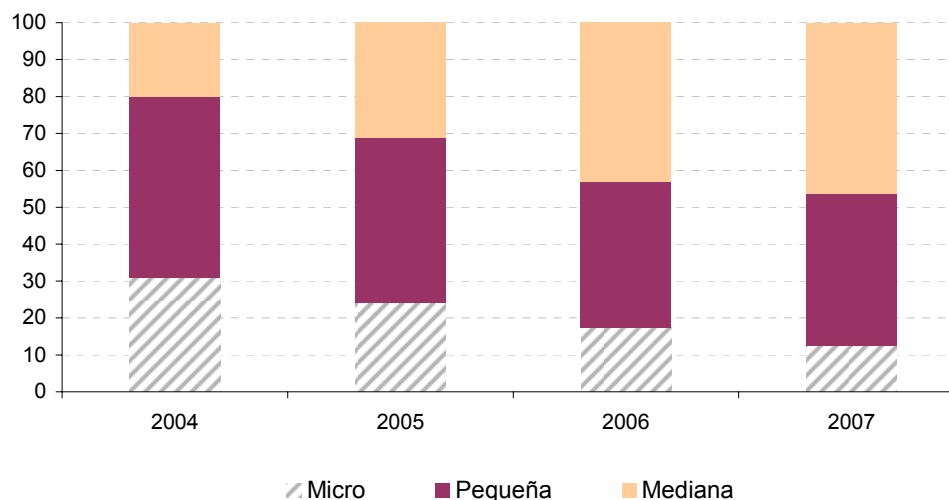
Con respecto al tamaño de las empresas asistidas puede observarse que si bien existe una razonable distribución entre los tres estratos que componen el segmento MiPyME, ha tendido a producirse una mayor concentración en torno a firmas de mediano porte. Ello se explica en el elevado grado de correlación entre la orientación inicial del programa hacia capital de trabajo, en la cual las firmas micro y pequeñas tenían un mayor peso, hacia la adquisición de bienes de capital y proyectos de inversión, en la que los bancos orientaron su asistencia hacia las firmas medianas.

CUADRO 27
TASAS DE INTERÉS PROMEDIO ABONADAS POR LAS MIPYMEs BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA DE BONIFICACIÓN DE TASAS DE INTERÉS
(En porcentaje)

	Proyectos de Inversión	Capital de Trabajo
Centro y Área Metropolitana	8,33	6,70
Patagonia	6,51	5,65
Gran Cuyo	5,90	6,25
Noroeste	5,97	6,05
Noreste	5,78	6,21
Promedio	6,80	6,17

Fuente: SEPYME.

GRÁFICO 37
MONTOS DE CRÉDITOS OTORGADOS POR EL PROGRAMA DE BONIFICACIÓN DE TASAS DE INTERÉS SEGÚN TAMAÑO DE LA EMPRESA



Fuente: SEPYME.

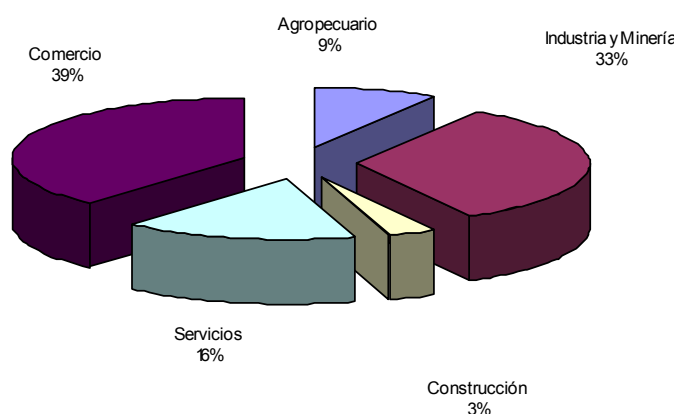
Nota: año 2007 incluye datos hasta el tercer trimestre.

⁷ El trabajo de Bleger (2007) estima tasas promedio para el período de entre 15% y 17% para adelantos en cuenta corriente y de entre 10% y 14% para documentos a más de 90 días.

Con relación a la orientación sectorial de los créditos, se observa una fuerte participación del sector industrial (incluida minería), destacándose una distribución con ciertos rasgos de diferenciación respecto al promedio del sistema bancario. Ello puede deberse a la orientación del programa hacia proyectos de inversión y la convocatoria sectorial realizada en algunas licitaciones (Gráfico 38).

Tomando en consideración la distribución regional de los créditos (Gráfico 38), puede observarse una presencia de la región metropolitana más Ciudad de Buenos Aires del 37%, seguida por región Centro (30%), Gran Cuyo (9%), Patagonia (9%), Noroeste (8%) y Noreste (7%).

GRÁFICO 38
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS POR EL PROGRAMA DE BONIFICACIÓN DE TASAS DE INTERÉS

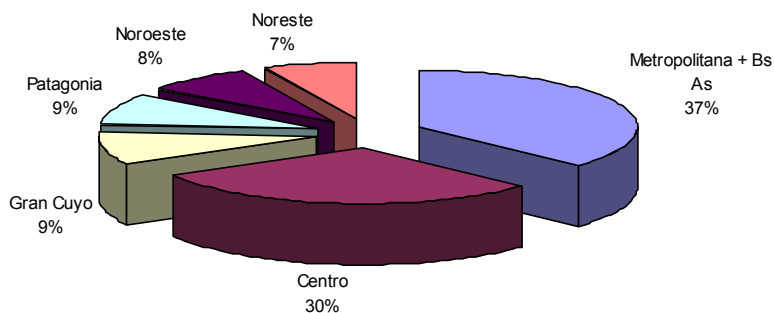


Fuente: SEPYME

Una evaluación del impacto del programa puede encontrarse en Molina (2007). En dicho trabajo puede verificarse que para el caso de las empresas beneficiarias de los créditos bonificados por el PBT, la asistencia fue sustancial, representando el monto de la asistencia crediticia casi el 30% de los saldos de préstamos previos del sistema bancario de esas empresas.

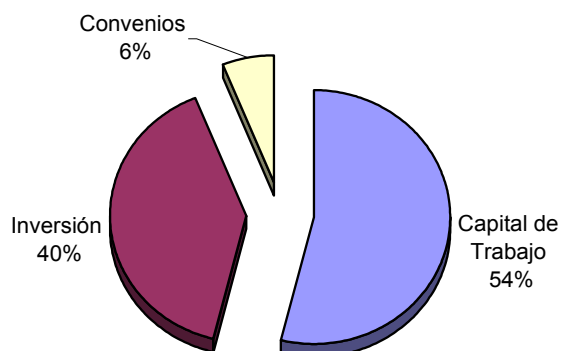
Molina analiza las tasas de crecimiento a partir de las cuales observa que para el subconjunto de deudores asistidos por el programa, el importe de los créditos otorgados por el sistema financiero creció a una tasa del 45% anual, tasa superior a la de la cartera general del sistema (39,9%) en el período comprendido entre octubre de 2005 y enero de 2007. Para un seguimiento más estrecho de la adicionalidad, Molina agrupó las unidades que habían recibido las asistencias crediticias en cada uno de los trimestres calendarios del año 2006 para luego comparar los *stocks* de préstamos entre la fecha anterior y posterior al trimestre correspondiente y las tasas anualizadas de variación.

GRÁFICO 39
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS POR EL PROGRAMA DE BONIFICACIÓN DE TASAS DE INTERÉS



Fuente: SEPYME.

GRÁFICO 40
DISTRIBUCIÓN DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS POR EL PROGRAMA DE BONIFICACIÓN DE TASAS DE INTERÉS SEGÚN MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO



Fuente: SEPYME.

CUADRO 28
ADICIONALIDAD DEL PROGRAMA DE BONIFICACIÓN DE TASAS DE INTERÉS
(En porcentajes)

Período del año 2006	Tasas anuales de variación de préstamos del sistema bancario a:		
	Deudores asistidos	Deudores asistidos y no asistidos	Diferencia
1° trimestre	37,2	30,79	6,45
2° trimestre	36,4	29,16	7,26
3° trimestre	47,5	42,80	4,70
4° trimestre	42,9	37,11	5,81
Promedio	41,0	34,96	6,04

Fuente: Molina (2007).

La primera columna muestra las tasas de crecimiento de los préstamos contraídos por los prestatarios asistidos con todo el sistema financiero para el trimestre en que se acreditó la asistencia. Se excluyeron en su cálculo los importes de la asistencia (que en promedio ronda el 30% del *stock* anterior). De haberse incluido esos importes estaríamos en tasas anuales de crecimiento superiores al 100%. En la segunda columna se muestran las tasas de crecimiento de la cartera general de préstamos del sistema a todo el sector privado. En todos los trimestres el crecimiento de los préstamos de los deudores asistidos resultó superior al de la cartera general y en todos los períodos subsiguientes se registraron aumentos en la cartera de préstamos de los deudores asistidos, aunque en algunos casos las tasas de crecimiento fueron inferiores a las de la cartera general, probable *overshooting* por la significatividad de la asistencia respecto a las deudas previas.

El autor concluye entonces que el programa de bonificación de tasas ha generado una adicionalidad (aún en el sentido más estricto) en todo el año 2006 y que dicha conclusión puede calificarse de robusta dado que se ha mantenido para los diferentes períodos elegidos y ha superado las altas tasas de crecimiento del uso del crédito (Molina, 2007).

Con respecto al costo fiscal del PBT, su volumen es creciente en el tiempo en tanto el procedimiento de pago de los subsidios consiste en el reintegro de los puntos de tasa bonificados una vez que la empresa cumplió con el pago de la cuota de interés. Dado que los créditos tienen un plazo máximo de cinco años, el horizonte temporal de la ejecución presupuestaria se va trasladando por el lapso de maduración de la financiación otorgada. Entre 2004 y 2007 el gasto correspondiente a los subsidios efectivamente pagados ascendió aproximadamente a \$ 29 millones, cifra que equivale al 1,6% de los créditos otorgados en el marco del Programa. Si bien esa cifra irá en aumento, vale señalar la potencia del impacto del Programa en tanto por cada millón de pesos que la SEPYME invierte en este Programa está generando aproximadamente \$ 61 millones en créditos para MiPyMEs.

En suma, entre los principales aspectos a destacar del Programa de Bonificación de Tasas cabe enfatizar que:

- es un programa que permitió reducir el costo del crédito para un conjunto significativo de MiPyMEs;
- fue modificando su orientación a lo largo del tiempo mostrando, por ende, flexibilidad para adaptarse a condiciones de mercado y necesidades de la política económica;
- logró una buena cobertura regional y también una aceptable diversificación y orientación sectorial;
- generó efectos de adicionalidad en términos de volumen crediticio otorgado (se desconoce información respecto a adicionalidad en términos de nuevas empresas asistidas crediticiamente);
- cubrió aceptablemente a diferentes estratos de MiPyMEs, si bien el tamaño de empresa asistida se incrementa a medida que se ajusta la orientación hacia proyectos de inversión y compra de bienes de capital; y
- la relación entre costo fiscal y beneficios obtenidos resulta más que aceptable.

Como aspectos que limitan las potencialidades del programa vale señalar que al estar implementado desde el sistema bancario, se pierde la posibilidad de orientar más específicamente al programa y a generar nuevos sujetos de crédito. El mejoramiento del PBT debería pasar por lograr un monitoreo más intenso y una mayor orientación del crédito que permita mejorar su adicionalidad y cubrir objetivos sectoriales y de política económica en general.

2.2 El Programa Global de Crédito

El Programa Global de Crédito es un programa desarrollado mediante un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y está orientado a facilitar a las MiPyMEs el acceso al crédito de largo plazo. Los fondos del tramo correspondiente a la línea BID-1192 ascendieron a un monto total de crédito de US\$ 388 millones provenientes, en igual magnitud, del Préstamo del BID y del aporte de la contrapartida local, a cargo de las entidades financieras participantes.

El Programa Global de Crédito (PGC) se orientó a cubrir una de las principales falencias que se percibían a fines de 2006, la cual estaba dada por la virtual ausencia de crédito a largo plazo en el mercado financiero. El Programa de Bonificación de Tasas (PBT) había cumplido un rol en el direccionamiento y abaratamiento del crédito a las pymes pero al estar fondeada con los recursos de las propias entidades financieras, no resolvía el problema de descalce de plazos debido a que la casi totalidad de las fuentes del sistema financiero son de corto plazo. De este modo, el PBT fue exitoso fundamentalmente en créditos de corto y mediano plazo pero su efectividad fue más débil cuando los requerimientos crediticios superaban los tres años.

Por este motivo, el PGC fue estructurado en forma complementaria al PBT y como la oportunidad de financiar proyectos de inversión a largo plazo de MiPyMEs. Su operatoria fue planeada y ejecutada junto al Banco Central, el cual actuó como agente financiero. Los bancos comerciales son los intermediarios financieros del programa, asumiendo la totalidad del riesgo comercial mediante el otorgamiento de créditos a MiPyMEs para realizar proyectos de inversión, entre los que se incluye la adquisición de bienes de capital, compra o refacción de inmuebles y otras erogaciones no corrientes asociadas a dicho proyecto.

La diferencia fundamental con respecto al PBT consiste entonces en que el PGC otorga a las entidades financieras un fondeo, el cual está sujeto a las siguientes condiciones:

- debe destinarse exclusivamente a créditos a MiPyMEs para proyectos de inversión;
- los plazos del crédito no podrán ser inferiores a los tres años y no podrán superar los diez años;
- la tasa activa se conforma con una tasa de transferencia que se modifica trimestralmente más un spread. La tasa de transferencia fue originalmente fijada en 2,9% y el *spread* en hasta 6%, con posterioridad se incrementó la tasa de transferencia en 1 p.p. y se redujo el *spread* máximo en igual proporción;
- por cada peso de fondeo solicitado al PGC los bancos deben otorgar, con recursos propios, un monto equivalente en créditos a MiPyMEs. En este caso, los plazos y condiciones financieras son los que disponga el banco con sus propias líneas. Alternativamente, el banco puede optar por cubrir con partes iguales cada crédito con fondeo propio y fondeo del PGC (opción que prácticamente no fue utilizada debido a la mencionada problemática del descalce de plazos en que deriva tal alternativa);
- los créditos deben ser otorgados en moneda local y sus montos no pueden superar el equivalente en pesos de US\$ 1 millón, para el caso de micro y pequeñas empresas, y de US\$ 3 millones para firmas medianas; y
- los bancos participantes deben monetizar los créditos a las MiPyMEs, tanto los que se realicen con fondeo del PGC como aquellos correspondientes a sus propios recursos, con anterioridad a la solicitud de los fondos. De este modo se asegura que el destino de los fondos sea exclusivamente el financiamiento a las MiPyMEs.

La colocación de los recursos del PGC se realizó en 2007 de manera muy exitosa y en sólo cuatro meses se ejecutó la totalidad de los fondos⁸. En total fueron otorgados 3 366 créditos por un monto total de \$ 1 190 millones, de los cuales \$ 583 millones correspondieron al fondeo otorgado por la SEPYME y \$ 607 millones provinieron del fondeo propio de los bancos participantes.

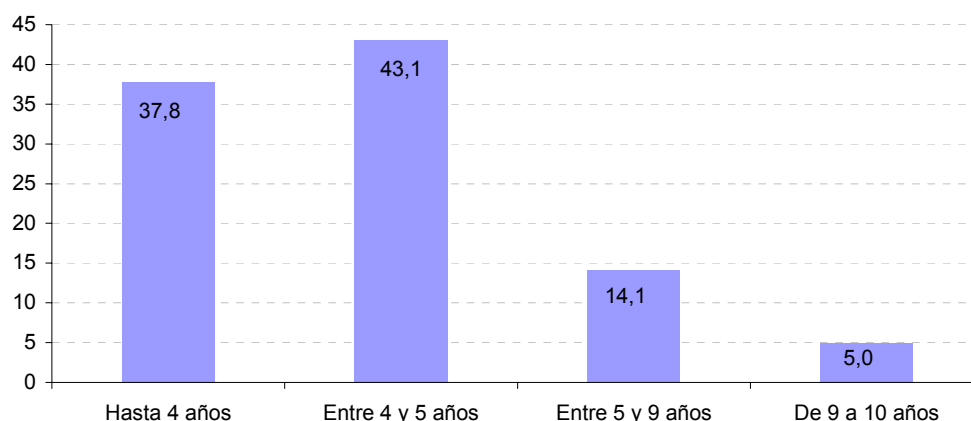
CUADRO 29
CRÉDITOS OTORGADOS A TRAVÉS DEL PROGRAMA GLOBAL DE CRÉDITO, AÑO 2007

	Stock total fondos SEPYME	Contrapartida local bancos	Stock Total Programa
Cantidad de PyMEs	1 216	2 150	3 366
Monto (en pesos)	582 888 651	607 366 527	1 190 255 178

Fuente: SEPYME.

El plazo promedio ponderado de las financiaciones otorgadas con el fondeo de la SEPYME fue de cinco años, observándose una fuerte concentración de los créditos (43,1%) en plazos de entre cuatro y cinco años. Por su parte, los créditos otorgados entre el plazo mínimo (tres años) y los cuatro años absorbieron el 37,8% del total. Si bien hubo entonces una mayor preferencia por estos plazos, también se otorgaron créditos a plazos mayores: un 14,1% se destinó a plazos de entre cinco y nueve años y un 5% al plazo máximo (diez años) (Gráfico 41).

GRÁFICO 41
PLAZO PROMEDIO PONDERADO DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS POR EL PROGRAMA GLOBAL DE CRÉDITO
(En porcentaje)



Fuente: SEPYME.

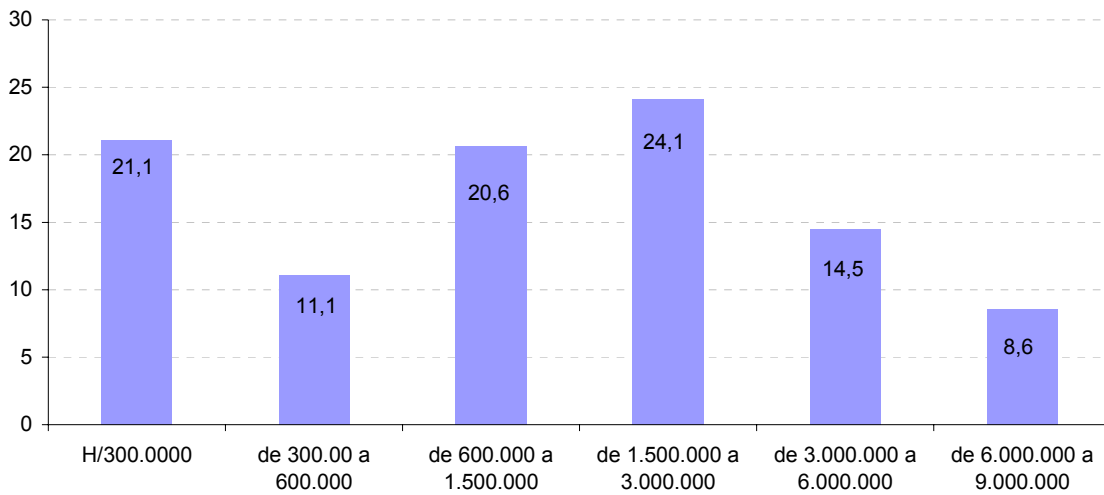
Los montos de crédito promedio otorgados por empresa fueron de aproximadamente medio millón de pesos. Sin embargo, se observó una fuerte dispersión, evidenciando que el PGC asistió a empresas de mediano porte y también a muchas pequeñas empresas que realizaron inversiones de menor envergadura. El 21,1% de las financiaciones fueron por montos inferiores a

⁸ Cabe mencionar, como otro aspecto vinculado a las debilidades institucionales de la SEPYME y su errática trayectoria, que en realidad dichos fondos se encontraban disponibles e inutilizados desde el año 2000.

los \$ 300 000 y aproximadamente un tercio de las financiaci3nes se ubicaron por debajo del promedio otorgado. Es significativa la proporci3n de cr3ditos otorgados a montos que se ubican entre \$ 1,5 mill3n y \$ 3 millones. Las financiaci3nes m3s cercanas al monto m3ximo fueron de menor significatividad (8,6% del total) (Gr3fico 41).

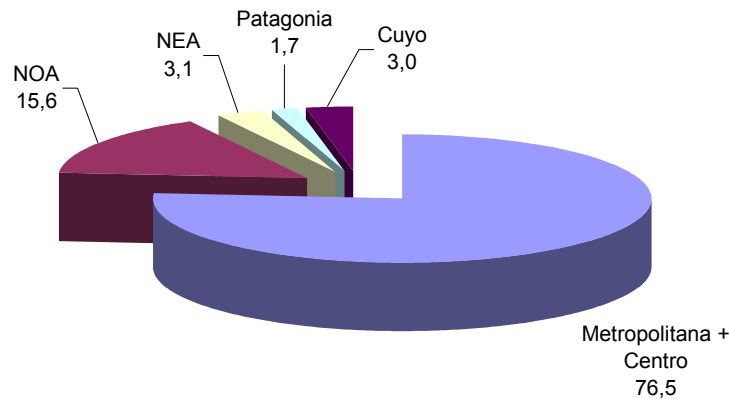
La distribuci3n regional mostr3 aceptables niveles de cobertura, fundamentalmente si se tiene en cuenta la extraordinaria rapidez que evidenci3 la colocaci3n de la l3nea. La regi3n Metropolitana sumada a la regi3n Centro se llev3 el 76% de los cr3ditos, sorprendiendo la fuerte presencia de la regi3n NOA (15,6%), impulsada fundamentalmente por la provincia de Salta (Gr3fico 42).

GR3FICO 42
DISTRIBUCI3N DE LOS CR3DITOS DEL PROGRAMA GLOBAL DE CR3DITO SEG3N
MONTO PROMEDIO PONDERADO
(En porcentaje)



Fuente: SEPYME.

GR3FICO 43
DISTRIBUCI3N REGIONAL DE LOS CR3DITOS OTORGADOS POR EL PROGRAMA
GLOBAL DE CR3DITO
(En porcentaje)



Fuente: SEPYME.

CUADRO 30
DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS
POR EL PROGRAMA GLOBAL DE CRÉDITO
(En porcentaje)

Buenos Aires	24,30
Santa Fe	22,10
Córdoba	12,20
Ciudad de Buenos Aires	10,40
Salta	9,40
Entre Ríos	7,00
Jujuy	2,70
San Luis	1,90
Santiago del Estero	1,80
Tierra del Fuego	1,40
Tucumán	1,40
Mendoza	1,10
Misiones	0,90
Corrientes	0,90
Formosa	0,80
Chaco	0,50
La Pampa	0,50
Catamarca	0,30
Chubut	0,30
La Rioja	0,04
Neuquén	0,00

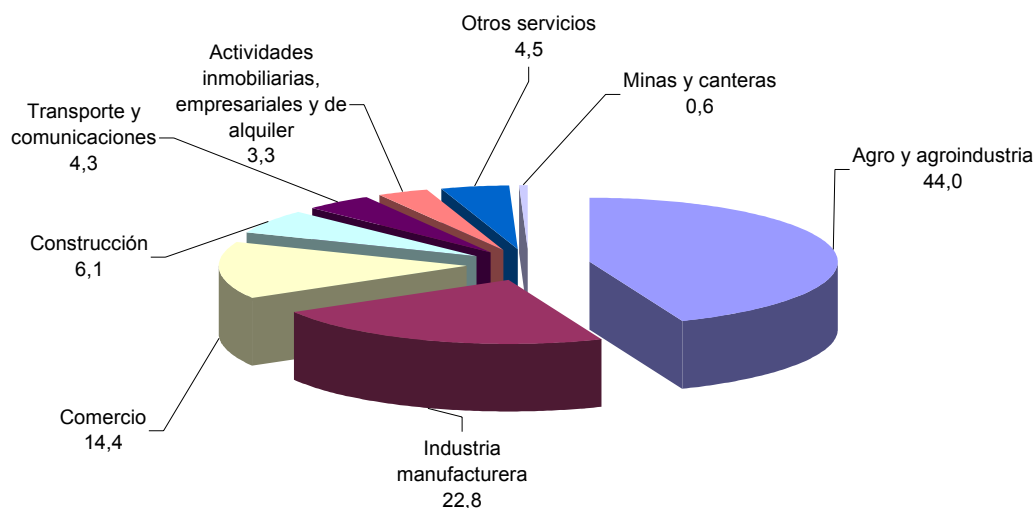
Fuente: SEPYME.

Con respecto a la distribución sectorial, se observa una fuerte presencia de la actividad agropecuaria y agroindustrial, la cual concentró el 44% de las financiaciones. La industria manufacturera explica el 22,8% de los créditos, seguida por el comercio (14,4%), la construcción (6,1%) y transporte y comunicaciones (4,3%) (Gráfico 44).

En este caso, a diferencia del PBT, fue posible estimar indicadores de adicionalidad en términos de nuevos sujetos de crédito, en este caso destinado a inversión. El Gráfico 44 exhibe información que muestra que sólo el 16,4% de las MiPyMEs asistidas (medidas en función del monto de crédito recibido) eran con anterioridad asistidos crediticiamente por los bancos con financiamiento para sus inversiones. Los aspectos que evidencian la adicionalidad del PGC son: a) casi el 72% de las financiaciones otorgadas se destinaron a MiPyMEs que si bien accedían con anterioridad al crédito bancario, sólo obtenían montos muy pequeños y para financiar capital de trabajo y a plazos muy reducidos y; b) el 12% de las MiPyMEs tenían muy bajo nivel de bancarización y recibieron por primera vez en mucho tiempo (algunas probablemente por primera vez en su existencia) una asistencia crediticia por parte de una entidad bancaria.

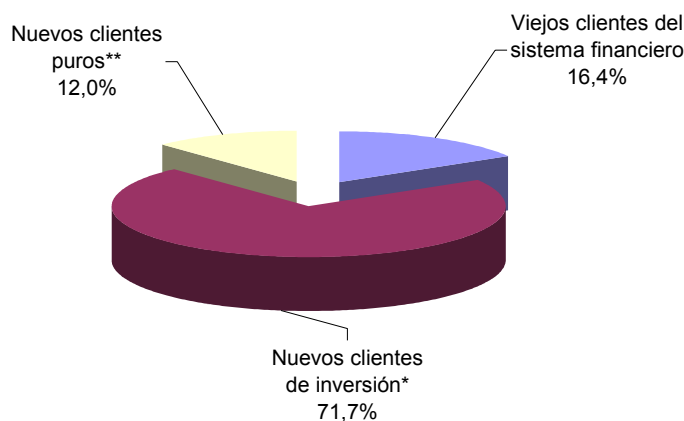
Por su parte, Bleger (2007) realizó una evaluación del PGC estimando que su ejecución permitió incrementar el *stock* de préstamos de inversión a MiPyMEs en un guarismo ubicado como mínimo entre el 11% y el 13%, con plazos promedio probablemente superiores. Al mismo tiempo, posibilitó incrementar las financiaciones de capital de trabajo a MiPyMEs entre un 5% y un 6%.

GRÁFICO 44
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS
POR EL PROGRAMA GLOBAL DE CRÉDITO
(En porcentaje)



Fuente: SEPYME.

GRÁFICO 45
ADICIONALIDAD: CARACTERÍSTICAS DE LAS MIPYMES QUE OBTUVIERON
CRÉDITOS DEL PROGRAMA GLOBAL DE CRÉDITO



Fuente: SEPYME.

* Se trata de MiPyMEs que accedían al crédito pero sólo de corto plazo y para capital de trabajo.

** MiPyMEs que accedieron por primera vez en muchos años al financiamiento bancario.

Entre los puntos salientes del PGC vale destacar:

- Su rápida ejecución evidenció la existencia tanto de una fuerte demanda de inversión por parte de las MiPyMEs como de crecientes necesidades de fondeo por parte de las entidades financieras. En un lapso de sólo cuatro meses se colocó el equivalente a casi el 70% de lo que el PBT colocó en un período de

cuatro años (y si la disponibilidad de fondos hubiese sido mayor es posible aventurar que la colocación hubiese proseguido a un ritmo similar). Esta evidencia confirma que existe en el sistema bancario tanto un problema de escasez de fuentes de fondeo a mediano y largo plazo como de rentabilidades relativas que inducen a las entidades a orientar sus aplicaciones preferentemente hacia otros negocios (créditos personales, grandes empresas y sector público prioritariamente).

- El monitoreo encarado por SEPYME y BCRA permitió eficientizar el uso de la línea y establecer un mecanismo de cooperación exitoso con el sistema bancario.
- El PGC generó una considerable adicionalidad, aspecto esperable a priori dada el débil acompañamiento financiero para la inversión que venía realizando el sistema bancario.

2.3 El sistema de Sociedades de Garantías Recíprocas

Las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) son sociedades comerciales que tienen por objeto facilitar el acceso al crédito de las pymes a través del otorgamiento de garantías por aval para préstamos, fianzas y servicios integrales de asesoramiento financiero, para el cumplimiento de sus obligaciones, a sus socios micros, pequeños y medianos empresarios. El sistema de SGR fue creado a través de la Ley 24.467 y reformado parcialmente por la Ley 25.300. Su objetivo fue crear fondos de capital privado para garantizar operaciones crediticias de MiPyMEs y superar, de este modo, las tradicionales barreras de acceso al crédito mediante la conformación de estructuras empresariales especializadas en la actividad MiPyME. La SEPYME es la autoridad de aplicación que tiene, en forma concomitante, las funciones de difundir y promover el sistema de SGR, por un lado, y la de supervisión y control por otro.

Las SGR emiten avales financieros (préstamos), técnicos (cumplimiento de contratos) o comerciales (ante proveedores o anticipo de clientes) mediante la celebración de contratos de garantía recíproca. Las pymes deben pagar una comisión de garantía y, con frecuencia, una comisión de estudio, además de hacer su aporte al capital de las SGR⁹.

El sistema de SGR procura el desarrollo de una especialización en el sistema financiero que permita un análisis de riesgo sobre la pyme con un profesionalismo que amplía el abanico atendido disminuyendo el racionamiento. Estas sociedades poseen dos tipos de socios: a) socios partícipes: son las pymes que solicitan financiamiento y, b) socios protectores: son personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que realizan aportes de capital al fondo de riesgo de las SGR¹⁰.

Se distinguen en la práctica dos tipos de SGR: a) las abiertas, que permiten el acceso como socio partícipe a cualquier empresario pyme independientemente de la región en que opere o el tipo de actividad que realice, y b) las cerradas, donde el acceso como socio partícipe está restringido por actividad o región y generalmente están constituidas por clientes o proveedores del socio protector.

⁹ En caso de que la empresa no proceda a pagar el crédito, el acreedor, una vez cumplidos los requerimientos establecidos en el convenio con la sociedad de garantías, reclamará el reembolso del porcentaje correspondiente del préstamo en mora. Es la sociedad la que, en función de la mayor o menor cobertura del riesgo de impago, tendrá la responsabilidad de recuperar a los morosos y fallidos.

¹⁰ El Capital Social está integrado por los aportes de los socios, y representado por acciones ordinarias, nominativas, de igual valor y número de votos. Es fijado por vía reglamentaria, pudiendo variar, sin requerir modificación del estatuto, entre dicha cifra y un máximo que represente el quíntuplo de la misma. La participación de los socios protectores, no puede exceder el 50% del capital social y la de cada socio partícipe no puede superar el 5%.

Las SGR pueden ser vistas como una herramienta para facilitar el acceso al crédito a las pymes morigerando las barreras de acceso existentes en el mercado financiero. Algunos autores como Llisterra (1996) son un tanto escépticos respecto de estas posibilidades: “los sistemas de garantías pueden jugar un importante papel en el proceso de intermediación financiera pero en ningún caso pueden ser ni sustitutivos ni paliativos de mercados financieros ineficientes”, y agrega: “para que los sistemas de garantías tengan éxito se deben cumplir con algunos requisitos que inevitablemente tienen un paralelismo con las condiciones en que debe realizarse la intermediación financiera que es: estabilidad macroeconómica, marco regulatorio y judicial adecuados, reforma y modernización del sistema financiero, generación de beneficios superiores a los costos y una actuación del sector público centrada en la regulación, supervisión y seguimiento de los regímenes de garantías.”

Las SGR constituyen un Fondo de Riesgo que integra su patrimonio formado por las asignaciones de los resultados de la sociedad aprobados por la asamblea general, las donaciones, las subvenciones y otros aportes que reciba, como así también, por los recuperos de los pagos que la SGR haya efectuado en el cumplimiento de los contratos de garantía a favor de sus socios, el valor de las acciones no reembolsadas a los socios excluidos, el rendimiento de sus inversiones y los aportes de los socios protectores¹¹.

El caso argentino posee particularidades que lo convierten en único en la experiencia internacional. A diferencia de países que estructuraron fondos de garantía públicos (varios países latinoamericanos) o de otros que se basaron en un sistema mixto pero con fuerte apoyo estatal a través de un reafianzamiento subsidiado (España), la Argentina implementó un sistema de inversión privada pero con un fuerte componente de subsidio impositivo a la inversión.

La Ley 24.467 procuró crear entonces un mercado de garantías inexistente en la Argentina, para lo cual dispone de una serie de beneficios a los actores que componen el sistema. Siguiendo a Selva (2007), la SGR obtiene los siguientes beneficios: a) la retribución que cobren por el otorgamiento de los contratos de garantía está exenta del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a las Ganancias; b) las garantías otorgadas por SGR que se inscriban en el Banco Central son autoliquidables; c) permite crear a su alrededor una red de desarrollo empresarial.

Con el objeto de valorar los beneficios de aportar al fondo, Rassiga y Reineri (2000) plantean dos ejemplos hipotéticos como si se tratara de dos proyectos de inversión: uno, contempla el caso de que el aporte al fondo es con capital propio y el otro, con fondos externos a la empresa. Cuando el aporte al fondo es con capital propio, la mejor alternativa para el socio protector es retirar el aporte a los dos años y entregar avales durante ese periodo, “en promedio”, por un monto equivalente al 80% del aporte al fondo. De esta manera cumple con la normativa y accede a la deducción impositiva sin penalidades. Esta situación arroja una TIR del 28% si se considera un 5% de pérdidas por default de los avales otorgados, como se puede apreciar, un rendimiento para nada desdeñable.

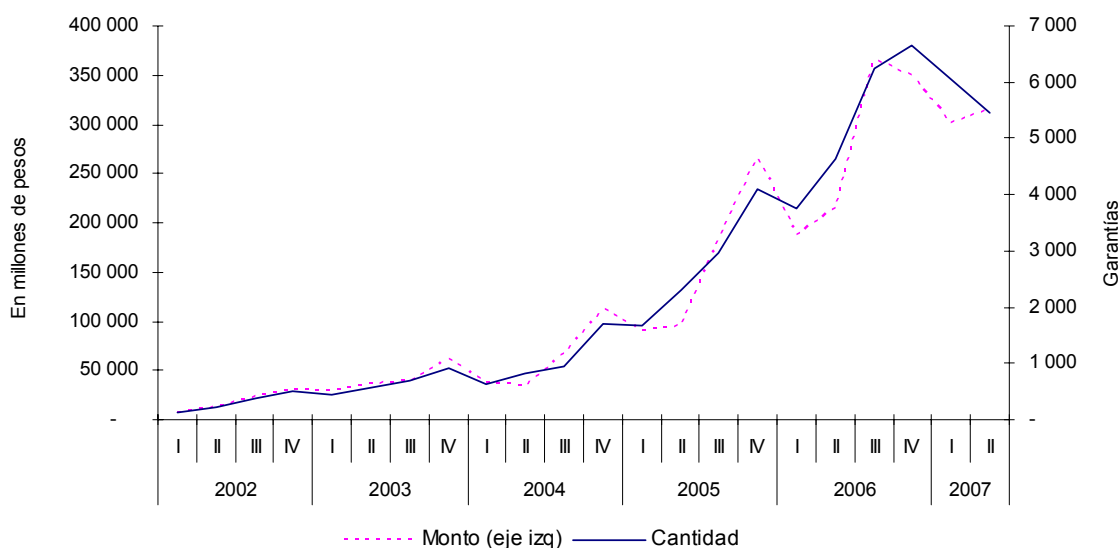
Ahora bien, tras aproximadamente diez años de funcionamiento del sistema, (más allá de que indudablemente se trata de un período que debe ser relativizado por los significativos vaivenes institucionales y macroeconómicos), resulta pertinente realizar una evaluación de su funcionamiento, en particular con lo ocurrido a partir de la salida de la convertibilidad.

¹¹ La administración de la sociedad es ejercida por un Consejo de Administración integrado por tres (3) personas de las cuales al menos una (1) representa a los socios partícipes, otra a los socios protectores y la restante a cualquiera de las dos clases sociales de acuerdo a lo que establezca el Estatuto Social. La fiscalización interna (control) es realizada por una Sindicatura integrada por tres (3) personas con título profesional habilitante que tendrán una representación inversa a la que se fije para el Consejo de Administración.

Es evidente que la conformación del sistema de garantías recíprocas representó una apuesta fuerte por parte del Estado argentino hacia la conformación de un sistema mixto de promoción de las MiPyMEs. Esta apuesta quedó evidenciada en la inversión de recursos realizada. Por un lado, el Banco Nación dio el puntapié inicial aportando los recursos para la conformación de Garantizar SGR, la primera SGR del país, la cual ha ejercido el liderazgo del sistema. En segundo lugar, las exenciones impositivas procuraron estimular al capital privado a invertir en el sector. En definitiva, se trató de una apuesta importante que además se diferenció sustancialmente de otras experiencias internacionales más asentadas sobre fondos de garantías públicos. Dada esta apuesta cabe entonces preguntarse acerca de los resultados obtenidos.

El primer elemento a tener en consideración es el grado de asistencia a MiPyMEs generado por el sistema de SGR. En este punto pueden encontrarse indicadores que ofrecen puntos de vista ambivalentes. El volumen de garantías colocadas creció sustancialmente durante el período 2002 – 2007, pasando de menos de 2.000 garantías en 2002 a cerca de 20.000 en 2006, con una clara tendencia alcista. En cifras, esto representa alrededor de 1 100 millones de pesos anuales. Se pueden entonces sacar dos primeras conclusiones: el volumen de garantías creció significativamente pero se trata todavía de una presencia de baja significatividad si comparamos esos valores con los flujos de financiaciones que ofrece el sistema financiero en su conjunto y menos aún si establecemos la contrastación con respecto a las necesidades de financiamiento de las MiPyMEs.

GRÁFICO 46
SISTEMA DE SGR: EVOLUCIÓN DEL STOCK DE GARANTÍAS COLOCADAS, 2002-2007
(Millones de pesos y cantidad de garantías)

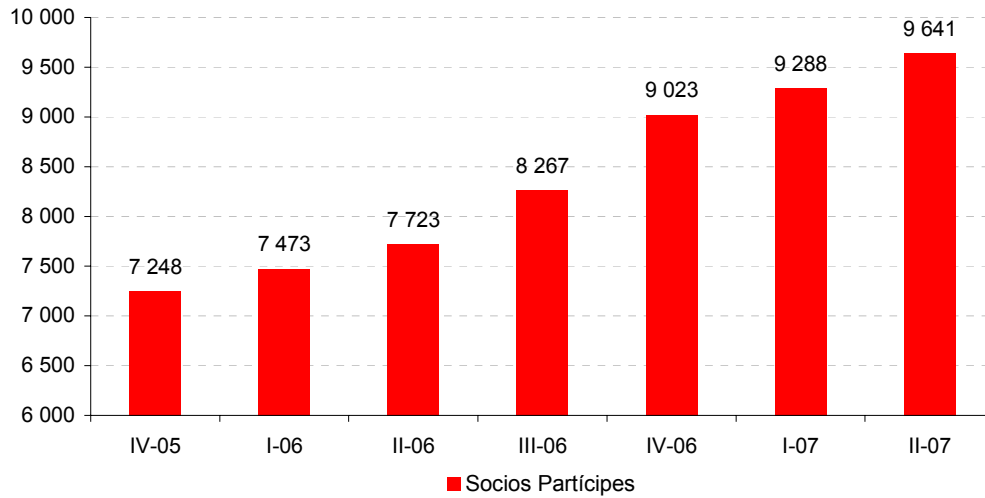


Fuente: SEPYME.

Este fuerte crecimiento del nivel de garantías se sustentó fundamentalmente en la ampliación del número de SGR habilitadas para operar. En efecto, se pasó de menos de una decena de operadores a 24 a partir de 2005. El comportamiento de las SGR, como describiremos más adelante, tendió a ser conservador una vez alcanzados los ratios mínimos exigidos por la legislación (80% del fondo de riesgo), de modo que la expansión del sistema se basó más en la ampliación del número de jugadores antes que en mejoras de productividad o ampliación del negocio de cada SGR.

La cantidad de MiPyMEs asociadas al sistema de SGR también experimentó un crecimiento importante, triplicando su presencia hasta aproximarse a las 10 000 empresas. Nuevamente, vale señalar que observamos un crecimiento significativo pero aún de escaso peso sobre el agregado si consideramos el número de MiPyMEs existentes en el país que tienen necesidades crediticias.

GRÁFICO 47
CANTIDAD DE MIPYMEs ASOCIADAS AL SISTEMA DE SGR



Fuente: SEPYME.

La presencia regional de las SGR ha mostrado una distribución similar al promedio de las actividades económicas. La existencia de numerosas SGR agrarias explica la presencia de algunas regiones en particular.

CUADRO 31
DISTRIBUCIÓN DE GARANTÍAS Y MONTOS POR PROVINCIA
AL PRIMER TRIMESTRE DE 2007

Provincia	Cantidad de Garantías	Monto (miles de \$)	Porcentaje sobre montos
Buenos Aires	1 717	74 279	24,77
CABA	2 091	74 136	24,72
Catamarca	9	1 683	0,56
Chaco	40	1 847	0,62
Chubut	12	1 949	0,65
Córdoba	646	45 617	15,21
Corrientes	7	972	0,32
Entre Ríos	53	6 985	2,33
Formosa	2	711	0,24
Jujuy	20	3 472	1,16
La Pampa	214	10 029	3,34
La Rioja	1	60	0,02
Mendoza	16	1 709	0,57

(Continúa)

Cuadro 31 (conclusión)

Provincia	Cantidad de Garantías	Monto (miles de \$)	Porcentaje sobre montos
Misiones	32	1 360	0,45
Neuquén	110	6 221	2,07
Río Negro	14	1 742	0,58
Salta	68	16 053	5,35
San Juan	19	1 215	0,41
San Luis	21	440	0,15
Santa Cruz	22	1 465	0,49
Santa Fe	784	37 952	12,65
Sgo. del Estero	2	254	0,08
Tierra del Fuego		-	-
Tucumán	138	9 784	3,26
Totales	6 038	299 935	100

Fuente: SEPYME.

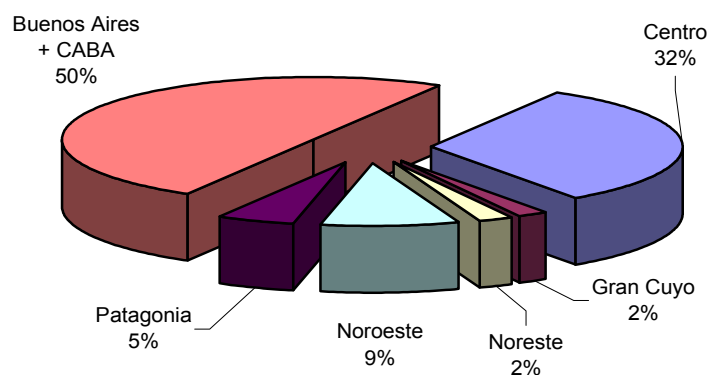
La distribución regional muestra un peso importante del sector agropecuario, el cual explica casi el 31% de los montos de garantías otorgadas a comienzos de 2007, seguido por la industria y minería con el 26,3%, el comercio con el 25,9% y los servicios (17%) (Cuadro 32).

CUADRO 32
DISTRIBUCIÓN DE GARANTÍAS Y MONTOS POR SECTOR AL
PRIMER SEMESTRE DE 2007

Sector Económico	Cantidad de garantías	Monto (miles de pesos)	Porcentaje sobre monto
Agropecuario	1 730	188 914	30,8
Industria y Minería	4 825	161 463	26,3
Servicios	1 808	104 349	17,0
Comercio	3 011	158 853	25,9
Total	11 374	613 579	100,0

Fuente: SEPYME.

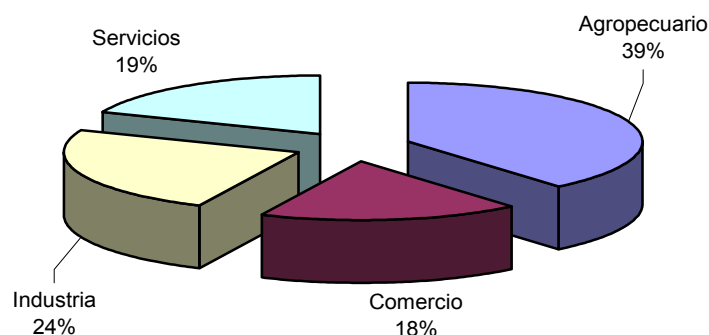
GRÁFICO 48
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LAS GARANTÍAS EMITIDAS POR EL SISTEMA DE SGR



Fuente: SEPYME.

Si consideramos el agregado del último bienio, la concentración en torno a la actividad agropecuaria ha sido aún más intensa alcanzando el 39% del total.

GRÁFICO 49
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS GARANTÍAS EMITIDAS POR EL SISTEMA DE SGR



Fuente: SEPYME.

En cuanto a la composición de las garantías otorgadas, la evidencia empírica indica una mayor orientación del sistema hacia garantías de corto plazo, una fuerte presencia del mercado de capitales a través del instrumento del cheque de pago diferido, los fideicomisos y, en mucha menor medida, las obligaciones negociables¹², las garantías comerciales y, en menor medida, las garantías financieras sobre créditos bancarios. Estos elementos, que podrían dar cuenta de una mayor diversificación y “sofisticación” de los instrumentos financieros, son también el reflejo de ciertas estrategias conservadoras y prácticas especulativas por parte de algunos actores del sistema.

A la hora de realizar una evaluación de la evolución del sistema, fundamentalmente en los primeros años de la “post-convertibilidad”, cabe tener en cuenta los problemas que acarrea una nueva herramienta en un contexto de ciertas debilidades institucionales. La Argentina posee una larga trayectoria en materia de promoción industrial y del desarrollo productivo basado en instrumentos impositivos con resultados erráticos, no tanto debido al diseño de las herramientas – al menos no necesariamente – sino por su metodología de implementación, las asimetrías en los mecanismos de control y regulatorios y otras (malas) prácticas. En ese sentido, vale la reflexión de Fernández Bugna y Porta (2008) respecto a la necesidad de instrumentar mecanismos de desaprendizaje institucional.

El despegue del sistema de SGR en la post-convertibilidad no estuvo exento de prácticas especulativas por parte de algunos inversores. Cabe en este sentido recordar que el mecanismo promocional no deja de ser atractivo, y más aún en fases ascendentes del ciclo económico, donde los riesgos de *default* se reducen sustancialmente. Recordemos entonces que los socios protectores tienen la posibilidad de imputar como gastos -en sus declaraciones de impuestos a las ganancias- la inversión en el fondo de riesgo en forma anticipada y que las condiciones impuestas por la legislación resultan poco exigentes, sobre todo en períodos de bonanza. Así, el socio protector accede a una desgravación impositiva a lo cual adiciona el rendimiento del fondo de riesgo. Se trata de un activo financiero muy atractivo, más aún cuando se analizan las exigencias:

¹² De hecho, una parte sustantiva del crecimiento del mercado de capitales – fundamentalmente en el mercado de cheques de pago diferido - se debió a la presencia de las SGR.

inmovilidad de los fondos por un plazo de dos años y otorgamiento de garantías por un mínimo del 80% del fondo aportado. Si a esto adicionamos la fuerte caída en la morosidad del sistema y el control de la política de otorgamiento que realizan los socios protectores, la conclusión es que se realiza una inversión de reducido riesgo y excelente rentabilidad.

En este contexto es que comienza a crecer significativamente la cantidad de SGR, tanto las autorizadas como otras en formación. Muchas empresas grandes conforman su propia SGR incorporando como socios partícipes a las MiPyMEs que constituyen su propia red de proveedores. En un sentido amplio, buena parte de las garantías que se otorgan son redundantes: se trata de la misma financiación que se realizaba en el pasado sólo que ahora incorpora un aval de la SGR. Este es, sin dudas, uno de los aspectos más controvertidos del sistema: el Estado realiza una inversión al dejar de percibir impuestos pero esa inversión no genera adicionalidad en el sistema de crédito.

Hacia el año 2006 la situación amenazaba con volverse insostenible. La mayoría de las empresas habían terminado de amortizar las pérdidas derivadas de la crisis del período 2001 – 2002 y sus balances comenzaban a mostrar la fuerte recomposición de la rentabilidad operada entre 2002 y 2004. A esto se agregaba el hecho de que las autoridades impositivas no habían autorizado el ajuste por inflación de los mínimos no imponibles, de modo tal que la presión impositiva en términos del impuesto a las ganancias se incrementó en forma considerable. Muchas empresas e inversores individuales encontraron en el mecanismo de la SGR una instancia para reducir el monto imponible del impuesto a las ganancias¹³. La herramienta corría entonces el riesgo de verse desvirtuada. Podía observarse una creciente tendencia a solicitar la conformación de una SGR, autorizar la constitución de un fondo de riesgo, otorgar garantías por un valor levemente superior al mínimo legal (80%) para luego dejar de apalancar y solicitar un nuevo incremento del fondo de riesgo. En otras palabras, un comportamiento tendiente a maximizar el beneficio de los socios protectores, el cual consiste en hacer el aporte, desgravar y luego no ofrecer más garantías para no incrementar el riesgo sobre la inversión realizada. Esta situación se agrava en el caso de muchas garantías técnicas de dudoso aporte y adicionalidad al acceso al financiamiento de las pymes.

El costo fiscal del sistema, que hacia 2005 se ubicaba en torno a los \$ 32 millones, experimentó un fuerte salto hasta los \$ 104 millones en 2006. Al mismo tiempo, la existencia de 21 nuevos pedidos de constitución de SGR y cerca de 10 pedidos de ampliación del fondo de riesgo amenazaba con llevar el costo fiscal en el corto plazo a un monto próximo a los \$ 300 millones.

Ante esta situación, la SEPYME tomó una serie de medidas correctivas y dispuso un ordenamiento general tendiente a generar una política de mayor racionalidad y eficacia para el sistema. En primer lugar, se acotó la ampliación del sistema a nuevos jugadores y del fondo de riesgo de las SGR existentes¹⁴. En segundo término, se procedió a auditar la totalidad de las SGR, situación que derivó en una homogeneización de buenas prácticas y sanciones para

¹³ Algunos grandes estudios contables ofrecían a sus clientes la opción de invertir en el fondo de riesgo de una SGR e incluso algunas consultoras financieras llegaron a calificar dicha opción como una excelente alternativa de inversión.

¹⁴ Mediante la Disposición 142/06 se suspendió por 90 días la autorización de nuevas SGR y aumentos en los fondos de riesgo. Esa misma disposición ordenó auditar el funcionamiento de todas las SGR (muchas de las cuales nunca habían sido auditadas) y mencionó en sus considerandos que el período de suspensión tenía por objeto el estudio de un nuevo régimen de autorizaciones y aumentos de fondo de riesgo sujeto a requisitos de productividad, eficacia y adicionalidad. Posteriormente, mediante la Disposición 16/07 se establecieron condiciones de apalancamiento y calidad de garantías para autorizar aumentos de riesgo y mediante la Disposición 290/07 un nuevo régimen de autorizaciones que restringió en los hechos la posibilidad de generar SGR cerradas a una sola empresa o grupo económico.

incumplimientos, llegándose, en caso extremo, a la revocación de la autorización para funcionar de dos SGR. En tercer lugar, se establecieron mecanismos para inducir un mayor apalancamiento. Por un lado se exigió un apalancamiento de 150% para aceptar la reimposición del fondo de riesgo una vez caducado el plazo de la inversión y se exigió un apalancamiento del 250% para solicitar aumento de fondo de riesgo. Estas medidas permitieron incrementar sustancialmente el apalancamiento del sistema, pasando de 122% en marzo de 2006 a 144% un año más tarde y 170% a fines de 2007 (Cuadro 33), todo ello manteniendo el mismo costo fiscal en tanto se limitaron drásticamente las autorizaciones de nuevas SGR y los aumentos de fondo de riesgo.

CUADRO 33
EVOLUCIÓN DEL STOCK DE GARANTÍAS, FONDO DE RIESGO VIGENTE Y GRADO DE APALANCAMIENTO

(En millones de pesos y porcentajes)

	Stock de garantías vigentes	Fondo de riesgo disponible	Apalancamiento
Mar-06	650,8	531,6	122
Jun-06	668,1	591,1	113
Sep-06	742,6	621,0	120
Dic-06	862,3	655,7	132
Mar-07	931,4	647,7	144
Dic-07	1 096,5	645,0	170

Fuente: SEPYME.

En cuarto lugar, se establecieron incentivos para estimular el otorgamiento de garantías a mayores plazos. Ello por cuanto se había producido un fuerte incremento en el instrumento del cheque de pago diferido, el cual llegó a concentrar el 40% de las operaciones de SGR. Si bien dicha operatoria tiene efectos benéficos, tal como ya fuera analizado, resulta cuestionable que un régimen sujeto a promoción fiscal se asiente con tanta fuerza en un instrumento de tan corto plazo y reducida adicionalidad. En tal sentido, se estableció un menú de garantías con diferentes grados de ponderación que se utiliza a los fines de medir el grado de utilización del fondo de riesgo computable, tanto para la reimposición como para su incremento. De este modo, no sólo se estimula un mayor apalancamiento sino también una mejor calidad de las garantías.

También se estableció la obligatoriedad de inscripción en el BCRA, de modo tal de incrementar las capacidades de control y fiscalización y también estimular un mayor número de SGR que emitan garantías autoliquidables.

En suma, las acciones tomadas permitieron mejorar el funcionamiento del sistema, aspecto que no elimina la necesidad de un replanteo integral de la herramienta y de una posible reforma sobre el marco legislativo vigente. Entre las principales conclusiones que pueden obtenerse vale destacar:

- El sistema de SGR es una herramienta relevante para mejorar el acceso al crédito de las MiPyMEs. No obstante la existencia de numerosas experiencias positivas en la materia, la herramienta se vio desvirtuada para la presencia de comportamientos especulativos por parte de algunas empresas e inversores. Buena parte de esas malas prácticas fueron restringidas y reordenadas a partir del marco regulatorio establecido entre 2006 y 2007.
- Las SGR de tipo cerradas parecen haber mostrado – en términos generales – magros resultados en términos de adicionalidad en el acceso al financiamiento

y su comportamiento se ha parecido más al de un departamento adicional del socio protector que en una sociedad independiente orientada a favorecer el acceso al crédito de las MiPyMEs.

- Los ejemplos más virtuosos han venido por el lado de asociaciones estratégicas entre SGR, bancos (fundamentalmente los públicos) e instituciones públicas o mixtas en el ámbito regional. Este tipo de asociaciones de hecho ha permitido orientar el crédito y viabilizar el financiamiento de emprendimientos de considerable impacto regional y local.
- Las SGR también han viabilizado el acceso de MiPyMEs al mercado de capitales mediante instrumentos financieros como el cheque de pago diferido, los fideicomisos y las obligaciones negociables. Este aspecto positivo se vio parcialmente enturbiado por una excesiva concentración en instrumentos de corto plazo.

CUADRO 34
SÍNTESIS DE CAMBIOS NORMATIVOS EN EL SISTEMA DE SGR

Fecha	Norma	Descripción
12/10/2006	Disposición N°144/06	Se establecieron precisiones en la forma de calcular el monto máximo del Fondo de Riesgo,
4/12/2006	Disposición N°176/06	Se realizaron modificaciones en el cómputo del grado de utilización del Fondo de Riesgo para el cálculo del 80% necesario para la obtención del beneficio impositivo dispuesto en el artículo 79 de la ley 24.467 y su modificatoria la ley 25.300.
21/12/2006	Disposición N°209/06	Se definió la obligatoriedad de inscripción de las SGR en el Banco Central de la República Argentina (BCRA) para poder operar.
31/01/2007	Disposición N°10/07 (modifica a la Disposición N°176/06)	Se incluyeron garantías sobre fideicomisos financieros y obligaciones negociables a los fines de contabilizar el grado de utilización del Fondo de Riesgo.
21/02/2007	Disposición N°15/07.	Convoca a conformar una Comisión Asesora para analizar la viabilidad y procedencia de las solicitudes de Autorización para funcionar y de aumentos de Fondo de Riesgo de las Sociedades de Garantía Recíproca
21/02/2007	Disposición N°16/07	Se estableció el procedimiento a observar por las Sociedades de Garantía Recíproca para solicitar aumentos del Fondo de Riesgo.
02/03/2007	Disposición N°17/07 (modifica a la Disposición 209/06)	Se amplía el plazo para concluir con el proceso de inscripción establecido en la Disposición N°209/06 y se detalla la información que deberán presentar a fin de ser remita al Banco Central de la República Argentina (BCRA).
12/06/2007	Disposición N°229/07	Se aprueban los textos de los Convenios Marco y Específico con el BCRA.
06/07/2007	Resolución N°466/07	Se crea la Dirección de Supervisión y Control de Sociedades de Garantía Recíproca.
20/07/07	Disposición N°290/07 (modifica a la Resolución 205/02)	Actualiza el Régimen de Autorizaciones de SGR al que deberán sujetarse los interesados
14/08/2007	Disposición N°328/07 (modifica las Disposiciones N°176/06, N°10/07 y N°16/07).	Incluye nuevos tipos de garantías y modifica los requisitos para solicitar un incremento del Fondo
21/08/2007	Disposición N°329/07.	Se modifica el régimen informativo establecido en la Resolución N°205/02

Fuente: SEPYME.

2.4. FONAPYME

El Fondo Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME) se creó a través de la Ley 25.300 en el año 2000. Sin embargo, su efectiva puesta en marcha tuvo lugar en el año 2002. Se trata de un fideicomiso del Estado Nacional de \$ 100 millones cuyo objetivo es el otorgamiento de financiación a largo plazo para la inversión de las MiPyMEs y la realización de aportes de capital. Procuraba, de este modo, cubrir espacios que el sistema financiero formal no llena tales como inversiones a mayor plazo y el financiamiento de *start-up*.

No obstante estos objetivos, su implementación quedó en cierta forma desvirtuada debido a la compleja coyuntura en que se inicia. En efecto, durante el año 2002, la grave crisis económica y financiera había restringida por completo el financiamiento. Por tal motivo, el FONAPYME se implementó entonces prácticamente como la única línea financiera disponible para las MiPyMEs, sin establecer mayores requisitos ni atender los objetivos específicos planteados en la ley.

De este modo, los créditos otorgados no respondieron inicialmente a mayores requisitos de calidad de las inversiones o de impacto regional, tornándose además muy burocrática su ejecución, llegando a demoras de hasta siete meses para el otorgamiento de un crédito.

Hacia el año 2006, se introdujeron algunas reformas destinadas a estimular al FONAPYME como línea de crédito para proyectos de inversión del sector industrial, estimulando el contenido tecnológico de las inversiones. Asimismo, se mejoró la gestión reduciéndose los plazos de gestión de crédito a un promedio de 1,2 meses.

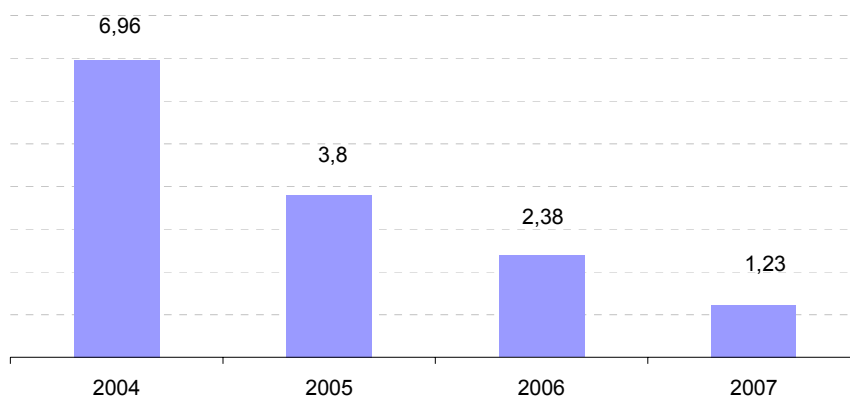
Posteriormente se creó una línea específica para emprendedores y se comenzó a estudiar opciones para generar fondos de capital de riesgo a partir del FONAPYME.

GRÁFICO 50
CRÉDITOS OTORGADOS A TRAVÉS DEL FONAPYME, 2003-2007
(En millones de pesos)



Fuente: SEPYME.

GRÁFICO 51
EVOLUCIÓN DE LOS PLAZOS DE OTORGAMIENTO DE LOS CRÉDITOS DEL FONAPYME
(En meses)



Fuente: SEPYME.

En síntesis, si bien el FONAPYME ha mejorado la calidad de las inversiones que financia, aún puede dar pasos adicionales tendientes a cubrir el problema de financiamiento de *start-up*.

3. Programas de asistencia técnica y capacitación

Los programas de asistencia técnica y capacitación tienen por objeto favorecer el acceso de las MiPyMEs a servicios que les permiten mejorar su competitividad en tecnologías blandas y capacitación de su personal. La SEPYME dispuso históricamente dos herramientas en la materia. La primera es el Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE) y la segunda el Programa de Crédito Fiscal para Capacitación.

3.1 El Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial

El PRE fue uno de los primeros programas que implementó la SEPYME, en este caso con apoyo técnico del BID y financiamiento de este organismo. Su objetivo central estaba orientado a subsidiar servicios de asistencia técnica para MiPyMEs, fundamentalmente en tecnologías blandas. El objetivo subyacente era, también, crear una red de operadores de asistencia técnica que pudiera asistir a las MiPyMEs en todo el territorio.

La historia del PRE exhibe una trayectoria errática. Comenzó con un modelo de gestión privada en el cual la administración de los fondos, la evaluación de los proyectos y la difusión corría por cuenta de dos administradoras privadas. Se trató, de hecho, de una virtual privatización de la gestión del programa, donde ya no se recurría a operadores privados para cooperar con la SEPYME sino para que, en forma directa, lo gestionen. El resultado de esta etapa fue muy negativo, con un fuerte costo reputacional, tanto para el programa como para la SEPYME. Posteriormente, el programa ingresó en una fase de amesetamiento e inactividad. A partir de 2004 se realizaron reformas con un nuevo modelo de gestión público pero con cooperación de instituciones privadas e intermedias. Este modelo arrojó algunos resultados interesantes.

El PRE ofrece a las MiPyMEs un subsidio de hasta el 50% de inversiones en servicios de asistencia técnica. Si bien los gastos elegibles son amplios y no se encuentran definidos de

antemano, se priorizaron las siguientes actividades: a) desarrollo de normas de calidad; b) estudios de mercado; c) desarrollo de software y; d) servicios de diseño, *packaging*, etc.

Para acceder a los recursos del programa, la empresa debe formular un plan de desarrollo en el que justifique la necesidad del servicio a contratar y los resultados esperados. Esta actividad, de por sí, resulta beneficiosa en tanto permite al empresario planificar mejor el desarrollo de su negocio. Una vez aprobado el proyecto por la unidad ejecutora del PRE en la SEPYME, la empresa realizará las inversiones correspondientes recibiendo el reembolso del 50%. La estructura de cofinanciamiento del programa se presenta en el Cuadro 35.

Asimismo, la reformulación del PRE implementada en 2004 dispuso adicionar una figura intermedia destinada a profundizar la difusión del programa y precalificar los proyectos, de modo de reducir el tránsito burocrático. Esta figura intermedia es la denominada “Ventanilla PREFI”, cuyo objetivo es difundir el programa y precalificar los proyectos de modo tal de mejorar la formulación y limitar los excesos de pasos burocráticos. Las Ventanillas PREFI son instituciones privadas, cámaras empresarias, centros de apoyo a emprendedores y MiPyMEs y agencias de desarrollo regional, entre otras instituciones.

A partir del nuevo modelo de gestión el programa asistió a 1 091 empresas, a las cuales se les otorgó un aporte no reembolsable para cubrir servicios de asistencia técnica por un monto total de \$ 21,9 millones (Cuadro 35). Dado que este aporte cubre hasta la mitad de la inversión, puede concluirse que el total de inversiones motorizadas por el programa superan los \$ 45 millones.

La mayor parte de las MiPyMEs asistidas fueron del sector industrial, el cual concentró el 60,4% de los proyectos gestionados por el PRE. En segundo término se ubicaron los servicios, con el 24% del total, seguido por el comercio (13,7%) y el sector primario (1,9%) (Gráfico 52).

CUADRO 35
ESTRUCTURA DE COFINANCIAMIENTO DEL PRE

Concepto	Porcentaje financiación PRE	Máximos / mínimos	Observaciones / aclaraciones
ANR total para PDE	Hasta el 50% del monto total del PDE (excluida formulación)	Hasta \$75 000	El monto máximo se refiere a todos los conceptos incluidos en el proyecto: Formulación + Asistencia Técnica + Adquisiciones y Gastos.
Formulación del PDE	Hasta el 100% de esta actividad.	Mínimo \$1 500. Máximo \$3 000.	No debe superar el 20% del ANR correspondiente a servicios de asistencia técnica.
Asistencia técnica	Hasta el 50% de estas actividades.	Hasta \$75 000	Deberá descontarse del monto máximo el ANR correspondiente a Formulación y Adquisiciones y gastos.
Adquisiciones	Hasta el 50%	Variable según PDE	No podrá superar el 25% del ANR correspondiente a Asistencia Técnica.
Gastos	Hasta el 50%	Variable según PDE	No podrá superar el 5% del ANR correspondiente a Asistencia Técnica

Fuente: SEPYME.

CUADRO 36
PRE: CANTIDAD DE PROYECTOS APROBADOS Y MONTOS DESEMBOLSADOS

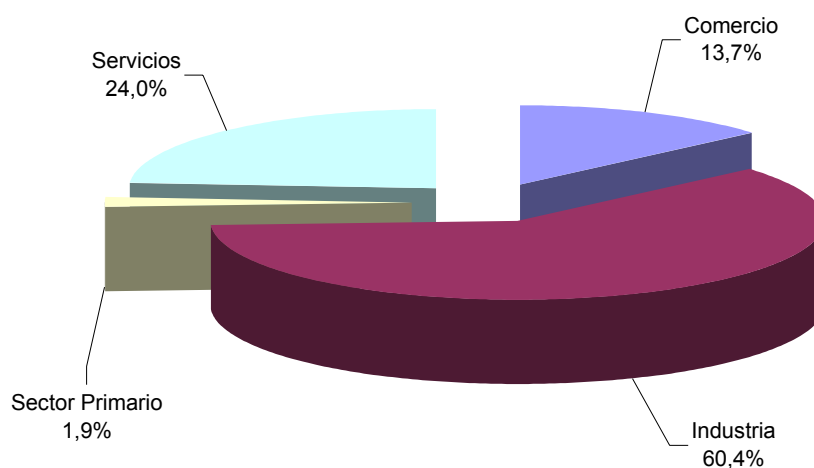
	Proyectos aprobados	
	Cantidad	ANR
2004	153	2 553 273
2005	177	3 469 880
2006	333	6 962 679
2007	428	8 926 832
Total	1 091	21 912 664

Fuente: SEPYME.

En cuanto al destino de las inversiones subsidiadas por el PRE, la mayor parte se destinó al desarrollo de normas de calidad y en procesos y servicios, ítem que absorbió el 40% del total. En segundo lugar aparecen servicios de asistencia para el desarrollo organizacional y sistemas, el cual comprende el 33% del total, seguido por estudios para desarrollo de mercado (13%), desarrollo de la infraestructura productiva, por ej. cambios en el *lay out* de planta, (7%) y desarrollo de productos y servicios (7%) (Gráfico 53).

En el mencionado período el PRE se constituyó en una buena herramienta para apoyar a MiPyMEs en el acceso a tecnologías blandas. El sistema de ventanillas, si bien resultó heterogéneo en sus resultados, contribuyó al desarrollo de la herramienta y a mejorar los aspectos burocráticos de la gestión. Si bien el número de empresas asistidas puede resultar magro, y desde cualquier punto de vista es reducido, vale señalar que el PRE apunta a determinados tipos de MiPyMEs que, por su estructura organizacional y objetivos de mercado, no responden al promedio de la economía.

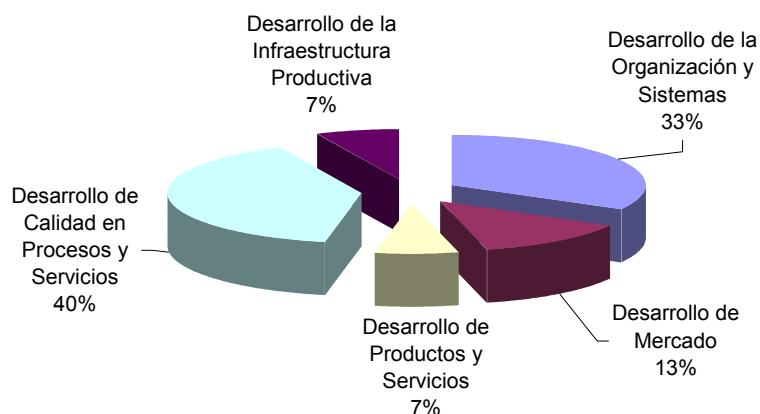
GRÁFICO 52
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS PROYECTOS PRE



Fuente: SEPYME.

En tal sentido, un objetivo deseable es apuntalar sectorialmente ciertos desarrollos que contribuyan más integralmente a su competitividad.

GRÁFICO 53 DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PRE SEGÚN DESTINO DE LAS INVERSIONES



Fuente: SEPYME.

3.2 El Programa de Crédito Fiscal para Capacitación

El Programa de Crédito Fiscal para Capacitación es un programa con larga historia. Se trata en realidad de una derivación de otros programas de capacitación orientados a la formación y equipamiento de la educación técnica. Si bien dichas modalidades continúan existiendo, en los noventa se decide incorporar una partida específica para el desarrollo de un sistema de capacitación orientado al personal de las MiPyMEs.

El programa consiste en un subsidio que cubre hasta el 100% de los gastos en capacitación en que incurren las MiPyMEs, el cual se materializa a través de la emisión de un certificado fiscal que puede ser utilizado para pagar impuestos nacionales y que se entrega como reembolso de los gastos de capacitación incurridos.

La ejecución del programa se ha realizado a través de convocatorias a presentación de proyectos de capacitación. La empresa debe formular un proyecto de capacitación, el cual será ejecutado a través de alguna unidad capacitadora a elección de la MiPyME. Una vez abierta la convocatoria, las empresas presentan los proyectos, los cuales son evaluados y reciben un puntaje. En caso de ser aprobados y no sobrepasar el cupo establecido en la Ley de Presupuesto del ejercicio, el proyecto podrá ponerse en ejecución. Si el cupo se viera sobrepasado, sólo podrán ejecutarse aquellos proyectos de mejor puntaje hasta agotar el cupo. Una vez en ejecución, se realizan los cursos y la empresa solicita el reembolso de los gastos para lo cual se van emitiendo certificados fiscales por el monto correspondiente.

Durante los últimos años se instrumentaron modalidades específicas. Una de ellas consiste en la cesión de cupo fiscal por parte de una empresa grande para la realización de actividades de capacitación en una MiPyME, generalmente integrante de su red de proveedores.

CUADRO 37
PROGRAMA DE CRÉDITO FISCAL PARA CAPACITACIÓN. CARACTERÍSTICAS DE LOS LLAMADOS 2004 - 2007

Modalidad	PYMES Beneficiarias	Llamado 2004		Llamado 2005		Llamado 2006*		Llamado 2007*		
		Proyectos Asignados	Importe Asignado	Proyectos Asignados	Importe Asignado	Empresas	Importe Asignado	Empresas	Proyectos Asignados	Importe Asignado
1	Una gran empresa cede su masa salarial (h/ 8%)	32	1 364 526	48	1 307 990	137	2 522 877	282	12	743 940
2	Las propias PyMEs se capacitan (h/ el 8% de su masa salarial).	150	3 629 499	232	7 516 611	322	5 975 533	227	306	8 618 035
	Total	182	4 994 025	280	8 498 410	8 824 601	459	504	330	9 361 975

Fuente: SEPYME.

* En el llamado 2006 se incorporó una modalidad tres para empresas nuevas. En el llamado 2007 hubo, además, un llamado especial para empresas de software mediante el cual se aprobaron 30 proyectos por un valor de \$ 1 000 000.

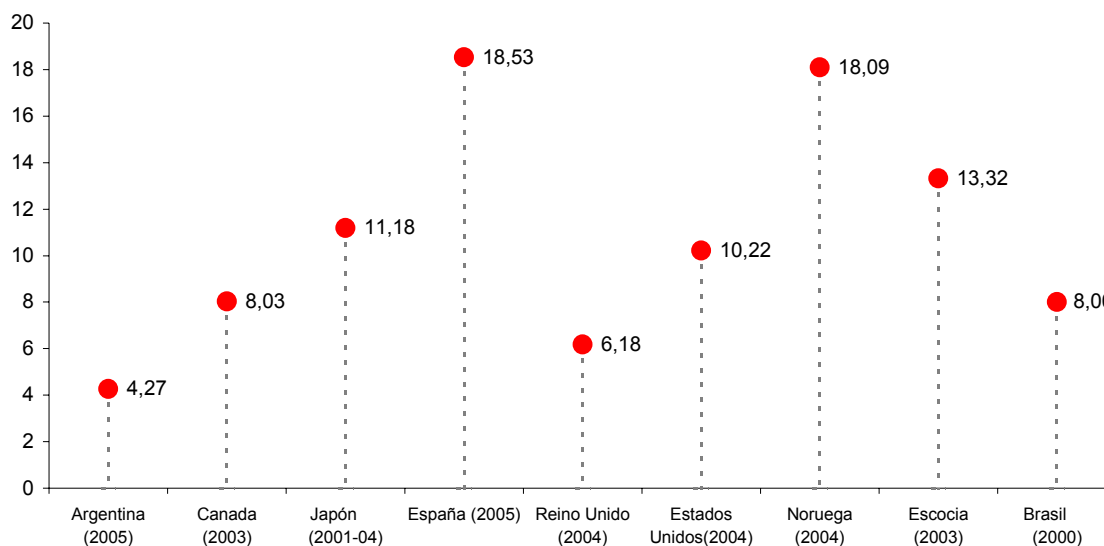
También se incorporó una modalidad asociativa entre MiPyMEs y, más recientemente, una modalidad para empresas de hasta dos años de existencia y un llamado específico para el sector del software¹⁵.

Si bien el programa ha viabilizado algunas experiencias importantes, ha presentado también algunas dificultades. La principal falencia de diseño tiene que ver con la orientación y el impulso que recibe, el cual debería estar centrado en la necesidad de las MiPyMEs y sus demandas de capacitación pero en realidad se encuentra más orientada desde la oferta de las propias capacitadoras. En muchos casos son estas unidades capacitadoras las que ofrecen sus servicios, elaboran los proyectos y los llevan a las MiPyMEs, pero sin que exista demasiado compromiso por parte de esta. Una situación similar se da con relación a los proyectos orientados desde empresas grandes que estructuran capacitación más en función de sus propias necesidades que del desarrollo competitivo de las MiPyMEs.

3.3 El Programa de Desarrollo Emprendedor

El Programa Nacional de Desarrollo Emprendedor (PRONADEM) fue formulado en el año 2006 con el objeto de estimular el surgimiento de nuevas empresas dinámicas, definidas estas últimas en el sentido que propone Kantis (2007) en términos de su capacidad potencial de crecimiento y generación de empleos. Surge a partir de la constatación de un resurgimiento de la actividad emprendedora, tal como se mostraba en el capítulo III de este trabajo, pero aún muy alejada de los parámetros que muestran las economías más desarrolladas e incluso economías latinoamericanas como Brasil, tal como se puede apreciar en el Gráfico 54.

GRÁFICO 54
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LAS TASAS DE CREACIÓN DE EMPRESAS
(Nuevas empresas cada 1.000 habitantes económicamente activos)



Fuente: Kantis (2007)

¹⁵ La convocatoria específica a dicho sector se basó en las dificultades para la obtención de recursos humanos calificados dada la fuerte expansión que registró a partir de 2002. De acuerdo a estimaciones del propio sector, el software es una actividad que genera 7 000 nuevos empleos al año pero podría estar incorporando 3 000 adicionales anuales si existiera oferta. En muchos casos se suplen las dificultades contratando personal sin experiencia a la cual se capacita en la propia empresa, de allí la necesidad de apoyar a las MiPyMEs de dicho sector.

El PRONADEM apunta a generar un sistema de asistencia a los emprendedores dinámicos, sistema que busca generar una dinámica institucional y la provisión de nuevos instrumentos de apoyo. En tal sentido, el primer aspecto pasa por el desarrollo de una red de operadores de asistencia a emprendedores a los cuales se agrupa en la denominada Red Nacer. Dicha red está formada por instituciones públicas y privadas dedicadas al apoyo a emprendedores y fue pensada como el ámbito de canalización de recursos de apoyo, referencia institucional de los emprendedores y espacio de diagnóstico y prospectiva sobre la situación del sector.

El segundo componente del programa pasa por la generación de instrumentos específicos para emprendedores. En tal sentido, se apunta a generar mecanismos crediticios y aportes no reembolsables para la puesta en marcha y el desarrollo de los emprendimientos.

CUADRO 38
OBJETIVOS DEL PRONADEM

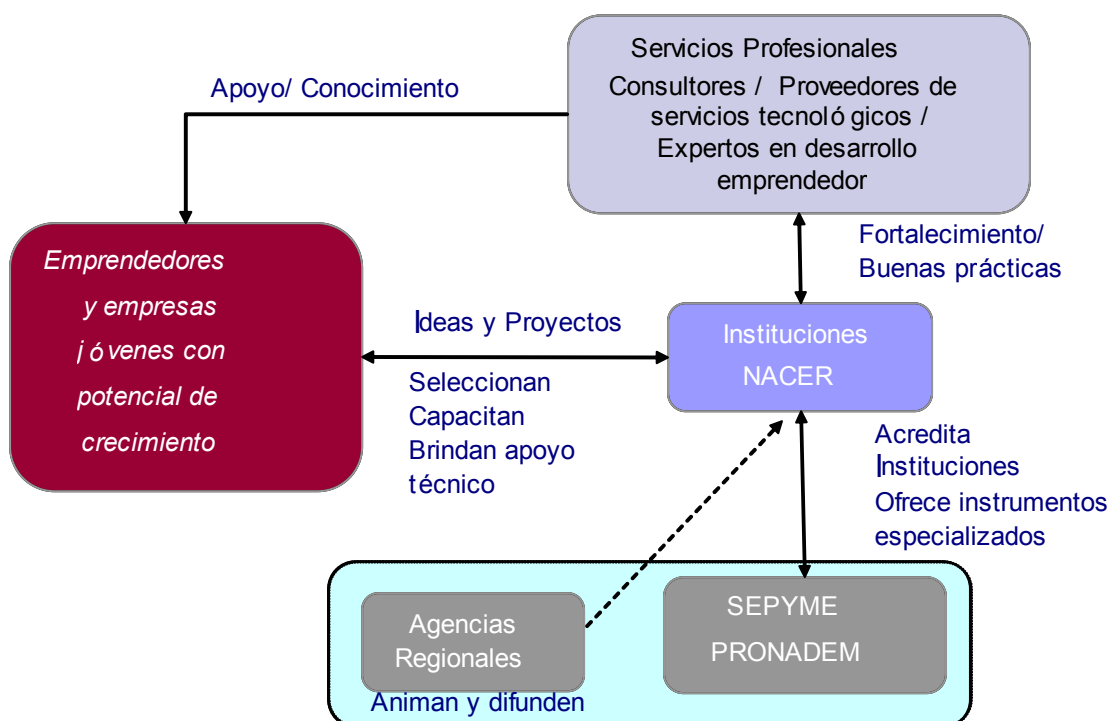
Componente	Propósitos
Desarrollo de Red Institucional NACER (Núcleos de Apoyo a la Creación de Empresas en las Regiones)	Generar un sistema de apoyo institucional descentralizado y especializado para promover el desarrollo emprendedor
Subsidios para ejecutar Planes de Acción Integral (PAI) de mejora/escalamiento de servicios a emprendedores y empresas jóvenes	Fortalecer el sistema institucional de apoyo integral
Servicios de Apoyo para Facilitar el acceso a instrumentos financieros especializados (SAF) (Asistencia técnica pre y post-financiamiento)	Reducir las barreras al financiamiento y acompañar su gestión
Instrumentos financieros especializados (subsidijs, créditos, estímulos a la inversión de riesgo) empresas	Promover el desarrollo de una oferta de financiamiento adecuada a emprendedores y nuevas empresas
Evaluación y Aprendizaje	Promover la mejora permanente del Programa

Fuente: SEPYME.

La tercera pata del PRONADEM son las Agencias de Desarrollo Productivo, cuya función es o bien formar parte de la Red Nacer, para los casos de aquellas agencias que se hubieran especializado en la problemática emprendedora, o bien una función de difusión y apoyo del programa.

Durante el año 2007 se realizaron las primeras acciones para la conformación de la Red Nacer y el desarrollo de nuevos instrumentos financieros para nuevos emprendedores.

GRÁFICO 55
ACTORES Y MODELO INSTITUCIONAL DEL PRONADEM



Fuente: SEPYME.

4. Desarrollo regional y sectorial

4.1 El Programa de Complejos Productivos Regionales – *Clusters*¹⁶

El Programa de Complejos Productivos Regionales (o Programa de Clusters), se implementó en el año 2006 a partir de la necesidad de lograr una mayor orientación de la política destinada al apoyo a las MiPyMEs. El marco conceptual en que se basa procura interpretar la idea de favorecer economías de aglomeración que propicien ambientes más proclives a la cooperación empresaria y la innovación. Es un programa fuertemente asentado en la idea de asociatividad como herramienta para generar escala, estimular el acceso de las MiPyMEs a la información e introducir innovaciones en tecnologías blandas y de gestión¹⁷.

La búsqueda estuvo orientada a generar un marco de aplicación de políticas y de los diferentes instrumentos de la SEPYME de manera más focalizada y con resultados mensurables y verificables.

Las características particulares que se detectaron con los primeros complejos productivos con los que se trabajó establecieron la necesidad de estipular herramientas de intervención que creen, impulsen, desarrollen y potencien grupos de micro, pequeños y medianos empresarios. En esa dirección se consideró necesario contar con instrumentos de apoyo a este sector que se

¹⁶ La presente sección sigue a Kulfas, Schorr y Duarte (2008).

¹⁷ La asociatividad es también un sustituto del trabajo que históricamente realizaron las cámaras empresariales, las cuales sufrieron una fuerte crisis de representatividad (y en algunos casos de legitimidad) durante al menos las últimas dos décadas.

caractericen por la flexibilidad, la sencillez de los procedimientos, la rapidez de la puesta en marcha de los proyectos y el acompañamiento de los empresarios a lo largo de todo el ciclo de vida de los mismos.

Las prescripciones de política destinadas a los grupos de pequeños y medianos empresarios no resisten la aplicación de recetas o decálogos de acción, debido a la enorme heterogeneidad que se pudo encontrar. De allí que, en línea con los criterios aludidos que fundamentan la intervención del programa, se hayan planteado los siguientes objetivos:

- i) Quebrar el aislamiento de las MiPyMEs, que suele ser una de sus problemáticas más apremiantes;
- ii) Facilitar la ejecución de numerosas actividades involucradas en la creación y/o consolidación de los grupos asociativos;
- iii) Colaborar en el armado de un Plan de Trabajo, en base a las necesidades y los cuellos de botella manifestados por las empresas;
- iv) Mantener una lógica de trabajo “de abajo hacia arriba”: canalizar las iniciativas que surgen de los propios grupos de empresas hacia los instrumentos de apoyo de la SEPYME;
- v) Adecuar los instrumentos de asistencia a la situación de numerosas MiPyMEs que no cumplen con los requisitos exigidos por las instituciones públicas o privadas de apoyo al empresariado; y,
- vi) Establecer la articulación con otros organismos nacionales de apoyo al sector productivo, con los gobiernos provinciales y los municipios.

Existe la idea de que una parte importante de las restricciones al crecimiento de las pymes está relacionado con el aislamiento en que se encuentran (Yoguel y Boscherini, 1996). En función de atender a las dificultades adicionales que implica el aislamiento de este tipo de firmas, el Programa de *Clusters* refuerza el apoyo hacia los grupos asociativos de empresas a partir de distintas tareas, tal como puede apreciarse en el Cuadro 39.

No obstante, cabe aclarar que el trabajo del grupo de empresas es realizado fundamentalmente por los empresarios y sostenido en paralelo por los técnicos del Programa que funcionan como apoyo o asistentes.

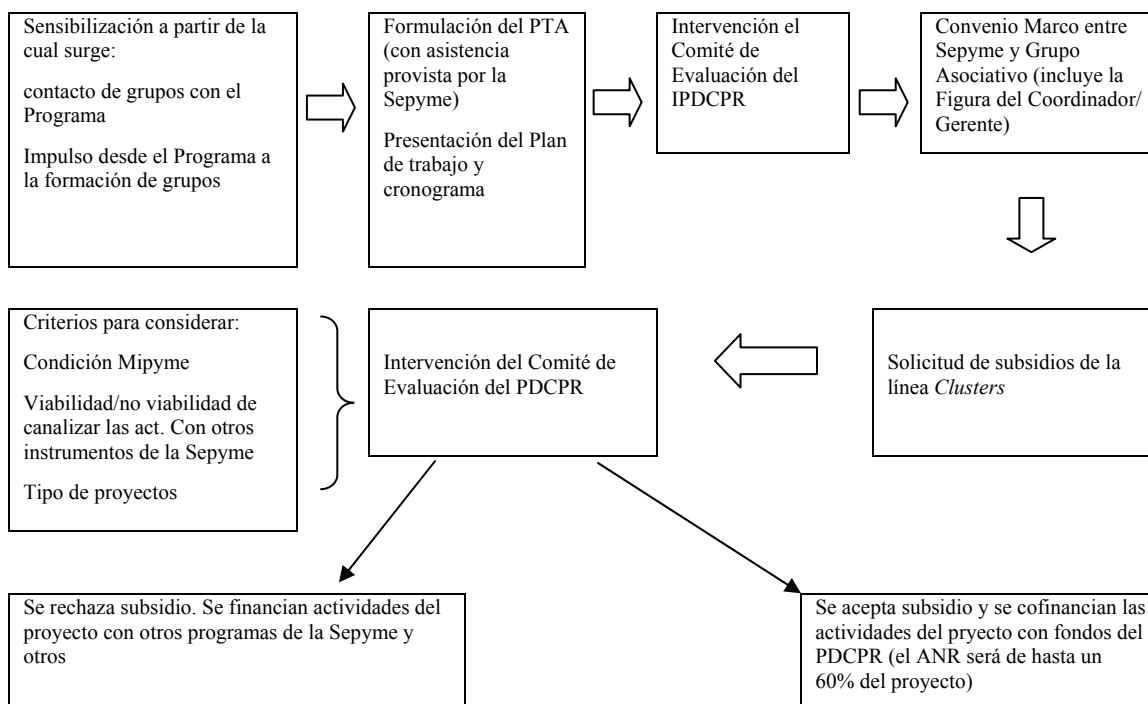
El financiamiento -público o privado- está fundamentalmente dirigido a firmas individuales de cierta envergadura y de cierto nivel de formalidad de las pautas de funcionamiento. El Programa prevé el otorgamiento de aportes no reembolsables (ANR) para aquellos grupos de empresas cuyo perfil las excluye de las líneas de financiamiento. De esta manera, se atiende a un sector empresario que genera un impacto significativo en su región aunque su importancia relativa en el conjunto de la economía sea escasa. Una característica importante de los ANR es la agilidad con que son gestionados, lo que permite responder en tiempo y forma a los objetivos del proyecto en cuestión, sin desvirtuarlo.

Este apoyo tiene tres destinos:

- a) el fortalecimiento del proceso de integración de grupos nuevos. Para esto apoya mecanismos de coordinación, introducción de sistemas de aseguramiento de la calidad, instauración de sistemas de trazabilidad, entre otros.
- b) la expansión de grupos existentes, aumentando su escala de operaciones, para lo cual contempla la incorporación de nuevas maquinarias, la ampliación de los procesos que se ejecutan, el avance hacia nuevas fases del encadenamiento que los contiene.

- c) Por último, una modalidad destinada a la innovación -para grupos nuevos o preexistentes-. Su objetivo es el desarrollo de procesos que tiendan a incrementar la capacidad competitiva de las iniciativas grupales.

CUADRO 39
FLUJOGRAMA DEL PROGRAMA DE DESARROLLO DE COMPLEJOS PRODUCTIVOS REGIONALES Y SUS LÍNEAS DE SUBSIDIOS



Fuente: Programa de Desarrollo de Complejos Productivos Regionales – *Clusters*.

En diversos casos, el grupo se conformó a partir de la intervención de los técnicos que detectaron un conjunto de firmas en un espacio relativamente cercano con necesidades, posibilidades y perspectivas comunes. Los técnicos participan activamente junto al grupo en la búsqueda de sinergias positivas entre los integrantes del grupo asociativo de manera de obtener los mayores beneficios posibles para el conjunto.

Finalmente, el Programa de Clusters acompaña a los grupos antes, durante y después de que comienzan a funcionar como tales con la firma del convenio. Antes, mediante la asistencia técnica en la búsqueda de un proyecto, en la definición de las modalidades de superación de las necesidades y en el aprovechamiento de las posibilidades del grupo. Para esto, como se mencionó, los técnicos del Programa dialogan estrechamente con los empresarios durante el armado del proyecto. Después, una vez firmado el convenio y entrado en actividad el coordinador, el PDCPR continúa el contacto controlando, por un lado, que el proyecto se lleve a cabo y asistiendo al grupo, por otro, para acompañar el desempeño. Cabe aclarar, no obstante, que una vez conformados los grupos, éstos funcionan autónomamente en el desarrollo del proyecto y en la detección de nuevas posibilidades de acción. En ningún caso la asistencia brindada reemplaza la actividad e iniciativas del grupo ni el papel del coordinador.

El Programa no define a priori las características de los grupos asociativos con los cuáles trabajar. Por ello, se han incorporado grupos que combinan micro, pequeñas y medianas empresas;

grupos maduros y otros donde se han comenzado a armar las relaciones de cooperación con un fuerte trabajo de sensibilización acerca de las ventajas del trabajo conjunto; complejos ubicados en diversos sectores de actividad y en diversas regiones del país; grupos dedicados a la exportación y grupos dirigidos al mercado interno; de escaso y de alto grado de desarrollo tecnológico; complejos propios de estructuras productivas tradicionales como de sectores innovadores; etc.. En todos los casos, el inicio de la relación tiende a que los grupos comiencen o consoliden los rasgos de formalización del proyecto y del grupo asociativo en general. En función de éste último objetivo se brinda asistencia en la confección de los reglamentos operativos y en la exploración de formas jurídicas posibles según la naturaleza de los proyectos y de las empresas involucradas.

La asistencia a grupos identificados para que éstos puedan elaborar un plan de trabajo asociativo que refleje sus necesidades es un punto fundamental dentro de las acciones del Programa. Muchas veces los grupos necesitan el acompañamiento de agentes externos a ellos para lograr avanzar en un plan de trabajo conjunto. Una función del Programa es acompañar a los grupos en el armado del proyecto que refleje un plan de por lo menos un año que contendrá el apoyo que recibirá el grupo desde los instrumentos estatales. En el armado en conjunto de este plan de trabajo asociativo, los técnicos del Programa buscan plasmar las necesidades del grupo y las posibilidades con una mirada a largo plazo. Para esto evalúan además las mejores formas en las que el estado puede apoyarlo, mediante los instrumentos de la SEPYME y la coordinación con otros organismos.

En 2007 se diseñó y empezó a implementar una herramienta específica para asistir a *clusters* que, por sus características, no podían aplicar en los diversos instrumentos que dispone la Sepyme. Ésta consiste en tres modalidades de Aportes No Reembolsables (ANRs):

- De integración, para iniciativas propuestas por grupos nuevos para asentar las bases del proceso de integración, a través de la adecuación de procesos, la homogeneización de productos, el establecimiento de mecanismos de coordinación, la introducción de sistemas de aseguramiento de la calidad, etc. Con ANRs de hasta \$100 000.
- De expansión, para grupos preexistentes, orientados a ampliar la escala de operaciones, la incorporación de nuevas maquinarias, la ampliación de procesos, el avance hacia nuevas fases de la cadena productiva en la que operan, con ANRs de hasta \$130 000.
- De innovación, para grupos nuevos o preexistentes, orientados al desarrollo de innovaciones de productos y/o procesos tendientes a incrementar la capacidad competitiva de la iniciativa grupal, con ANRs de hasta \$150 000.

Los montos que se han señalado, pueden corresponder como máximo al 60% de los costos elegibles. El 40% restante debe ser aportado por el grupo, y al menos un 10% debe ser en aportes monetarios.

Los gastos que pueden ser solventados por los ANRs son: honorarios por servicios profesionales y/o de consultoría; gastos asociados a certificaciones, controles de calidad y capacitación; gastos asociados a activos intangibles (marcas, patentes, etc.); inversiones y gastos en activos intrafirma e inversiones destinadas a completar o mejorar fases del proceso productivo; inversiones y gastos fuera del dominio de las firmas integrantes del grupo (logística, marketing, etc.); gastos incrementales derivados de la plena ejecución del proyecto y bienes de capital con fines de capacitación.

No son solventados por los ANRs: gastos e inversiones no relacionados con los objetivos definidos en el proyecto propuesto; gastos generales de administración del grupo o de sus integrantes en forma individual; compra o alquiler de inmuebles; compra de bienes usados; reestructuración de deudas, pagos de dividendos o recuperaciones de capital invertido y pago de impuestos.

**CUADRO 40
CARACTERÍSTICAS SALIENTES DE LOS PROYECTOS DESARROLLADOS POR EL PROGRAMA DE DESARROLLO DE COMPLEJOS PRODUCTIVOS REGIONALES**

Nombre del grupo	Sector	Nº de empresas	Tipo de empresas	Localidad/es	Provincia	Principales ejes del proyecto	Principales formas de asistencia al proyecto desde el PDCPR *	Organismos vinculados
CONARS	Naval	6	Pequeñas y medianas	Berisso y Ensenada	Buenos Aires	Desarrollo de imagen. Plan de inversiones. Implementación de un programa de calidad. Capacitación. Montaje de un astillero.	Asistencia en capacitación. Consultorías para desarrollo de imagen y mejora de calidad. Financiamiento de inversiones.	INTI, UNLP, Municipios de Ensenada y Berisso, MTEySS
Grupo Naval de Mar del Plata	Naval	16	Micro, pequeñas y medianas	Mar del Plata	Buenos Aires	Capacitación de asesores tecnológicos. Desarrollo de un centro tecnológico para la prestación de servicios de asistencia técnica a las empresas del grupo. Plan de comercialización.	Asistencia técnica para la formulación de proyectos.	Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de Mar de Plata, MTEySS.
COEMMA	Mueble	7	Pequeñas y medianas	San Martín	Buenos Aires	Inserción en el mercado de los Estados Unidos a través del diseño y fabricación conjuntas del mobiliario completo de una unidad habitacional. Fortalecimiento del grupo. Integración de la producción.	Diseño y producción de un prototipo de unidad habitacional. Diseño de una imagen. Asistencia a ferias internacionales. Revisión del reglamento interno. Certificación con INTI.	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Municipalidad de Gral. San Martín.
Chaco Software	Software	9	Microempresas	Resistencia	Chaco	Fortalecimiento interno del grupo. Capacitación técnica y gerencial.	Asistencia en proyectos de capacitación. Apoyo en la realización de un plan de marketing.	Fundación INTECNOR. Gobierno de la Provincia de Chaco.
Grupo apícola de Villa Ángela	Apícola	17	Microempresas	Villa Ángela	Chaco	Mejora en el patrón sanitario y nutricional de colmenas. Construcción de una red apícola. Plan de desarrollo de mediano y largo plazo. Capacitación y asistencia técnica a los productores.	Construcción de galpón de acopio. Fortalecimiento del productor de material vivo. Material para implementar el plan de manejo.	

(Continúa)

Cuadro 40 (continuación)

Nombre del grupo	Sector	Nº de empresas	Tipo de empresas	Localidad/es	Provincia	Principales ejes del proyecto	Principales formas de asistencia al proyecto desde el PDCPR *	Organismos vinculados
Consorcio Puerto Lobos	Pesca artesanal	10	Microempresas	Puerto Lobos	Chubut	Desarrollo de un canal conjunto de distribución y logística.	Apoyo en la compra de un vehículo. Asistencia técnica para comercialización. Desarrollo de un plan de ventas e implementación de la logística.	Ministerio de Producción de Chubut. CFI
Grupo de Regantes Valle 16 de Octubre	Agrícola	7	Microempresas	Trevelin	Chubut	Elevar la productividad de las pasturas, a partir de la implementación del riego suplementario.	Compra del equipo de riego. Apoyo a la consolidación del grupo.	INTA Estación Experimental Esquel. PROSAP.
Sistema de comercialización de la Cooperativa Apícola de Ischilín	Apícola	45	Microempresas	Deán Funes	Córdoba	Desarrollo de un plan comercial para la venta de miel fraccionada en el mercado local.	Asistencia técnica para la realización del plan comercial, diseño de marca.	Municipalidad de Deán Funes. ONUDI-Cooperación Italiana. MTEySS.
Cluster manisero de Gral. Cabrera	Manisero	5	Pequeñas y medianas	Gral. Cabrera, La Carlota y Jovita	Córdoba	Mejora y ampliación en instalaciones, equipamiento y transporte. Ampliación y mejora del procesamiento. Desarrollo del know how para la producción de aceites. Mejora del perfil laboral-profesional. Desarrollo del circuito de producción de semilla fiscalizada Alto Oleico. Incremento en la superficie total cultivada con variedades de mani Alto Oleico. Fortalecimiento la imagen corporativa.	Asistencia en planes de inversión en instalaciones, transporte y equipamiento.	Municipalidades de General Cabrera, La Carlota y General Deheza. Consorcio de Gobiernos locales de la región manisera.
Carpinteros de Bovril	Madera y mueble	7	Microempresas	Bovril	Entre Ríos	Incorporar un nuevo tipo de materia prima (eucalipto colorado). Mejora de calidad en procesos y productos.	Capacitación y asistencia técnica en diseño de muebles con la nueva madera. Construcción de un secadero.	Secretaría de la Producción de Entre Ríos. INTI Maderas. Secretaría de la Producción de la Provincia de Entre Ríos.
APIMNEA	Madera	14	Micro y pequeñas	Concordia	Entre Ríos	Diseñar un esquema de control de calidad. Capacitación en control de calidad. Diagnóstico de las necesidades de infraestructura y equipamiento.	Conformación de laboratorio de control de calidad. Capacitación. Certificación de plantas. Financ. de inversiones.	INTA. INTI. SOCODEVI. CAFESG.

(Continúa)

Cuadro 40 (continuación)

Nombre del grupo	Sector	N° de empresas	Tipo de empresas	Localidad/es	Provincia	Principales ejes del proyecto	Principales formas de asistencia al proyecto desde el PDCPR *	Organismos vinculados
Cluster avícola de Paraná	Avícola	67	Micro, pequeñas y medianas	Paraná	Entre Ríos	Diagnóstico de la situación productiva actual. Capacitación y asistencia técnica en aspectos gerenciales. Plan de desarrollo de mediano y largo plazo.	Capacitación. Asistencia técnica en higiene y seguridad de granjas.	
Muebleros y carpinteros de Caimancito	Madera y mueble	40	Microempresas	Caimancito	Jujuy	Mejoras en la selección del tipo de maderas y mayor aprovechamiento de éstas. Utilización de materiales complementarios en la producción de muebles. Introducción de nuevos diseños. Equipamiento de las carpinterías. Mejoras de procesos. Compra de un secadero. Comercialización conjunta. Forestación.	Asistencia técnica y capacitación en lay out, diseño, manejo de máquinas y herramientas y propiedades de la materia prima. Compra de un secadero.	INTI madera y muebles. Min. de Desarrollo Social. Min. de Prod. de Jujuy. MTEySS.
Mendoza Software Factory	Software	5	Pequeñas	Mendoza	Mendoza	Acceso a mercados externos. Plan de marketing. Capacitación para los técnicos. Certificación.	Asistencia en la organización de misiones comerciales externas. Capacitaciones en PMI e idiomas.	ProMendoza
Grupo de productores de damascos de San Rafael	Frutícola	5	Microempresas	San Rafael	Mendoza	Desarrollar una estrategia asociativa de inserción comercial en el encadenamiento frutícola del damasco.	Asistencia técnica en la implementación de la estrategia comercial.	Centro de Desarrollo Emprendedor de San Rafael. PROSAP.
CIMAEL	Madera y mueble	30	Pequeñas	Eldorado	Misiones	Fortalecimiento de la estrategia comercial. Renovación de equipamiento. Instalación de centro de acabado y cabina de pintura. Capacitación y asistencia técnica.	Capacitación y asistencia técnica a través de RITIM. Asistencia financiera para la instalación del centro de acabado y la cabina de pintura.	AGEDEL. RITIM. INTI. AMAYADAP.
Hierbas aromáticas de El Soberbio	Esenciario	20	Microempresas	El Soberbio	Misiones	Diseño e implementación de huertos para producción de hierbas aromáticas. Instalación de una planta de deshidratación y envasado. Capacitación y asistencia técnica en las distintas etapas del proceso productivo.	Asistencia financiera para implementar un sistema de riego y para la instalación de la planta deshidratadora.	Min. del Agro y la Prod. de Misiones. Univ. Nac. de Río Cuarto. INTA. Sec. de Agr. de Entre Ríos.

(Continúa)

Cuadro 40 (continuación)

Nombre del grupo	Sector	Nº de empresas	Tipo de empresas	Localidad/es	Provincia	Principales ejes del proyecto	Principales formas de asistencia al proyecto desde el PDCPR *	Organismos vinculados
Corredor turístico Iguazú-Misiones Jesuíticas	Turismo	5	Micro y pequeñas	Iguazú, Jardín América, Capióvi, San Ignacio, Posadas	Misiones	Implementación de un sistema de gestión de calidad. Plan de capacitación. Elaboración e implementación de un plan de comercialización a nivel nacional e internacional.	Asistencia técnica en la formulación de proyectos.	ADEMI. Cámara de Turismo de Misiones.
Complejo turístico Oberá-Alem	Turismo	26	Microempresas	Oberá y Alem	Misiones	Plan de promoción de circuitos turísticos alternativos. Capacitación en diversos tipos de prestaciones turísticas. Adquisición de equipamiento comunicacional.	Financiamiento para la adquisición de equipamiento.	AR Central. SS. De Com. e Integración de Misiones. Comité de Vigilancia Zona Franca Iguazú. SS. de Tur. de Misiones
Cooperativa de carpinteros San José	Madera y mueble	21	Microempresas	Posadas	Misiones	Mejora en el lay out de la planta. Implementación de medidas de seguridad. Elaboración de manuales de procedimiento. Capacitación y asistencia técnica. Instalación de una cabina de pintura.	Capacitación y asistencia técnica a través del INTI. Asistencia financiera para la implementación de medidas de seguridad e instalación de la cabina de pintura.	ADEMI. INTI Madera y Muebles.
Cluster Neuquén TIC's	Software	18	Micro y pequeñas	Neuquén	Neuquén	Consultoría en aspectos gerenciales. Capacitación del personal en gestión y comercialización. Participación en ferias, exposiciones y rondas de negocios. Conformación de una grupo exportador.	Asistencia en la organización de misiones comerciales. Asistencia en capacitación.	Centro PyME de la Provincia de Neuquén. Universidad Nacional del Comahue. IFES. Fundación ISI Collage. Fundación Innovar. CFI.
Turismo Bienestar	Turismo	10	Microempresas	El Bolsón	Río Negro	Desestacionalizar la oferta turística de la localidad a través del desarrollo del producto "Turismo Bienestar". Estructuración de la oferta. Capacitación. Definición de un estándar de calidad. Diseño de una estrategia de comercialización.	Diseño de material de promoción. Capacitación de operadores turísticos.	Ministerio de Turismo de Río Negro. Sec. de Tur. de El Bolsón. Sec. de Cultura de El Bolsón. Pro Río Negro. CREAR.

(Continúa)

Cuadro 40 (conclusión)

Nombre del grupo	Sector	N° de empresas	Tipo de empresas	Localidad/es	Provincia	Principales ejes del proyecto	Principales formas de asistencia al proyecto desde el PDCPR *	Organismos vinculados
Show room	Maquinari a agrícola	30	Medianas	Armstrong y Las Parejas	Santa Fe	Inserción en mercados internacionales. Construcción de un show room. Estudios de mercado. Definición de una estrategia de promoción.	Apoyo en el armado de misiones comerciales y rondas de negocios. Capacitación en herramientas de comercio exterior.	INTA. INTI.
PROASO	Maquinari a agrícola	11	Micro, pequeñas y medianas	Armstrong y Las Parejas	Santa Fe	Desarrollo de una cosechadora axial con un 85% de componentes de origen nacional.	Asistencia técnica en desarrollo de producto. Capacitación.	INTA. INTI.
Grupo de Galvanoplastia Rosario	Galvanoplastia	10	Micro y pequeñas	Rosario y Pueblo Esther	Santa Fe	Realización de estudios previos al armado de un parque industrial temático.	Estudio de impacto ambiental. Confección de planos para provisión de agua, gas, construcción de sede y centros de tratamiento, acceso al parque y circulación interna. Estudios de mercado, desarrollo de productos, testing, plan de producción; oficinas departamentales compartidas; capacitación; desarrollo de imagen, folletería, sitio web, logo; participación en ferias y exposiciones.	Agencia de Desarrollo de Rosario. JICA. INTI.
Cluster TIC's Rosario	Software	9	Microempresas	Rosario y Casilda	Santa Fe	Plan de inversiones para los proyectos a llevar a cabo (desarrollo de software, oficinas departamentales y de investigación compartidas, etc.). Desarrollo en forma asociada del producto "Gobierno electrónico". Estudio de nuevos desarrollos de productos. Desarrollo de un plan de capacitación técnica, gerencial y de calidad. Desarrollo de imagen. Venta conjunta de productos.	Asistencia técnica para la mejora y el saneamiento de las colmenas.	Universidad Tecnológica Nacional (UTN) sede Rosario.
Cluster Apícola de San Justo	Apícola	5	Microempresas	San Justo	Santa Fe	Plan de desarrollo de mediano y largo plazo. Diagnóstico de la situación sanitaria de colmenas. Capacitación y asistencia técnica a los productores.	Asistencia técnica para la formulación de proyectos.	INTA.
Cluster Informático Tucumán	Software	11	Microempresas	S.M. de Tucumán	Tucumán	Plan de comercialización. Diseño y ejecución de acciones de capacitación. Inicio de proceso de certificación de normas de calidad. Elaboración de un diagnóstico sobre las necesidades de inversiones de equipamiento.	Apoyo en estudios de mercado y misiones comerciales y en iniciativas de marketing.	IDEP. UTN.

Fuente: SEPYME.

* El PDCPR, además, subsidia en todos los casos el 100% del salario de un coordinador, durante los primeros seis meses de vida del proyecto, y al 50% durante los siguientes seis.

En suma, si bien el programa lleva poco tiempo de implementación ha permitido corroborar una modalidad eficaz de asistencia a MiPyMEs que ofrece la posibilidad de fortalecer el impacto regional de las asistencias, una mayor penetración en el interior, la introducción de nuevas tecnologías de gestión y mejores opciones de desarrollo para empresarios, fundamentalmente los más pequeños.

Cabe asimismo realizar un comentario sobre el tipo de intervención que da lugar a la conformación de un programa de clusters y su diferencia respecto a otras iniciativas. En la literatura y el inventario de políticas pyme es muy frecuente encontrar programas destinados al desarrollo de proveedores de grandes empresas, iniciativas que tienden a mejorar las capacidades de las pymes para acceder a los programas de compras de grandes empresas y sus filiales o casas matrices en el exterior. En la Argentina se han desarrollado sin demasiado éxito decenas de iniciativas en la materia. En ocasiones las trabas fueron las políticas de compras globales, en otras el escaso interés de las grandes firmas y a veces las propias limitaciones de las pymes. El programa de Clusters introduce fundamentalmente la idea de un vínculo entre pymes, el cual genera relaciones más simétricas y cooperativas y permite mejorar las prácticas competitivas (en ocasiones se trata incluso de un entrenamiento precompetitivo).

4.2. La Red de Agencias de Desarrollo Regional

La Red de Agencias de Desarrollo Regional fue creada a través de la Ley 25.300 como ámbito de articulación de la política nacional con los actores locales y regionales. Fue también pensada como el espacio de difusión e implementación de los diferentes programas de la SEPYME. El problema de la plataforma institucional de la SEPYME resulta nodal para afrontar la creciente demanda de servicios para pymes y ganar masividad y difusión en su implementación. En tal sentido, algunas instituciones optan por generar unidades propias a lo largo del territorio que abarcan. El modelo implementado a partir de la Ley 25.300 opta por generar una agencia de segundo piso (la SEPYME) que opera en territorio a través de una red de agencias de desarrollo regional. En los hechos, dicho modelo nunca llegó a implementarse plenamente operando de facto un sistema híbrido en el cual conviven instrumentos implementados centralizadamente con otros que se gestionan de manera mixta.

CUADRO 41
AGENCIAS ADHERIDAS A LA RED DE AGENCIAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

Provincia	Agencia
Buenos Aires	Centro IDEB Morón
	Centro IDEB Bragado
	Asociación de Desarrollo Económico Colonense -ADEC-
	Agencia de Desarrollo Local de Lobos
	Centro IDEB Mercedes
	Agencia de Desarrollo Productivo Junín
	Centro IDEB Moreno
	Consejo para la Producción y el Desarrollo de Coronel Suárez
	Centro IDEB Olavarría
	Asociación Balcarce para el Desarrollo Local
	Centro IDEB Avellaneda
	Agencia de Desarrollo Productivo de Tres Arroyos
	Agencia de Desarrollo del Distrito de Salliquelo
	Centro IDEB Baradero
	Agencia de Desarrollo de Cañuelas
	Centro IDEB Tigre
	Agencia para el Desarrollo Productivo de Campana
	Agencia de Desarrollo Económico de San Nicolás de los Arroyos
	Agencia de Desarrollo Productivo de Mar del Plata
Centro IDEB Dolores	

(Continúa)

Cuadro 41 (conclusión)

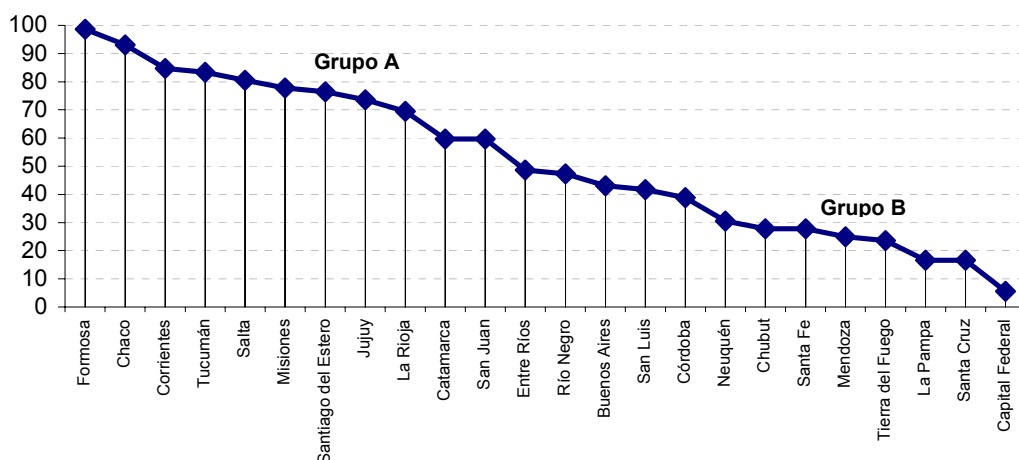
Catamarca	Agencia para el Desarrollo Económico de Catamarca
CABA	No posee Convenio Especifico con Agencia afirmado a la fecha
	Federación Agencia para el Des. Econ. de la Ciudad de Córdoba - ADEC -
	Agencia de Desarrollo Productivo de Marcos Juárez - Asociación Civil
	Agencia de Desarrollo de Inrville
Córdoba	Agencia de Desarrollo Bell Ville
	Agencia de Desarrollo Económico de Oliva - Municipalidad de Oliva
	Agencia de Desarrollo Productivo de Villa María
	Instituto Tecnológico Industrial de San Francisco -INTEC -
	Agencia de Desarrollo Productivo Bella Vista
Corrientes	Agencia Regional de Desarrollo Productivo Río Santa Lucía
	Agencia de Desarrollo Productivo Paso de los Libres
Chaco	Consejo Regional de Planificación de la Región Metropolitana
Chubut	Fundación INTECNOR
	Agencia de Desarrollo Productivo Puerto Madryn
	Corporación para el Desarrollo de Paraná
Entre Ríos	Corporación del Desarrollo de Gualeguaychu
	Asociación para el Desarrollo Regional de C. del Uruguay
Formosa	Agencia de Desarrollo Empresarial de Formosa
Jujuy	Consejo de la Microempresa
La Pampa	Fundación para el Desarrollo Regional
La Rioja	Agencia para el Desarrollo Económico Social de la Rioja - ADESLAR
	Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios - IDITs
Mendoza	Fundación Instituto de Desarrollo Rural
	Fundación Instituto de Desarrollo Comercial
	Agencia para el Desarrollo Económico El dorado - AGEDEL
Misiones	Fundación Agencia para el Desarrollo Económico de Misiones – ADEMI
	Fundación Agencia para el Des. de la Región Central de Misiones -ARCentral
Neuquén	Instituto para el Centro de la PyME (Centro PyME Neuquén)
	Agencia Crear Viedma Carmen de Patagones
	Agencia Provincial para el desarrollo económico Rionegrino
	Agencia de Desarrollo Crear Bariloche
	Agencia de Desarrollo Crear Confluencia
	Agencia de Desarrollo El Bolsón-El Manso
Río Negro	Fundación para el Desarrollo de la Norpatagonia - Choele Choel
	Agencia de Desarrollo Crear San Antonio Oeste
	Fundación Génesis para el Desarrollo de la Patagonia Norte
	Agencia de Desarrollo de río Colorado
	Ente para el Des. del Lago Pellegrini-Península Ruca-Co y Perilago (EN.DE.CIC.)
	Agencia de Desarrollo General Roca
San Juan	No posee Convenio Especifico con Agencia afirmado a la fecha
San Luis	Agencia de Gestión Empresarial San Luis (AGEMSAL)
Santa Cruz	Fundación Agencias de Desarrollo de Puerto San Julián
	Fundación Agencia para el Desarrollo Caleta Olivia
	Agencia para el Desarrollo de Santa Fe y su Región
	Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela
Santa Fe	Agencia de Desarrollo Región Rosario
	Asociación para el Desarrollo Regional (Agencia de Desarrollo Reconquista)
	Agencia para el Desarrollo Regional Departamento San Jerónimo
	Agencia para el Desarrollo Región San Justo
Salta	Fundación Pro Salta
Sgo. del Estero	Agencia para el Desarrollo Económico Local de Frías (ADELFRI)
Tierra del Fuego	Federación Agencia para el Desarrollo Económico de Río Grande
	Agencia de Desarrollo Centro PyME
Tucumán	Fundación Pro PyME – Lules
	Instituto de Desarrollo Productivo de Tucumán-IDEP

Fuente: SEPYME.

La puesta en marcha de la Red de Agencias evidenció limitaciones. Una vez más, el primer factor de influencia fue la crisis. Pero también fue posible notar una elevada heterogeneidad al interior de sus miembros. Las provincias de mayor desarrollo relativo tenían, en muchos casos, agencias con un mayor desarrollo institucional. Para estas agencias, la SEPYME no siempre representaba un ámbito de apoyo y de interacción sino un canal de transmisión de sus propias debilidades. En el otro extremo, muchas provincias contaban con agencias de escasos recursos y volumen institucional para las cuales el apoyo de la SEPYME resultaba decisivo. En ninguno de los dos casos la SEPYME podía dar la respuesta requerida.

Dada esta heterogeneidad, en el año 2006 se puso en marcha un programa de fortalecimiento de la red destinado a estimular el funcionamiento en red, la realización de encuentros regionales para la generación de diagnósticos e implementar modalidades de intervención y también se implementó un fondo de \$ 5 millones destinado a equipar, capacitar y generar proyectos específicos en las agencias. Reconociendo la heterogeneidad señalada, el programa de fortalecimiento se implementó priorizando las provincias de menor desarrollo relativo, en las cuales se contrató adicionalmente un articulador con el objeto de tener un diálogo permanente entre la agencia y la SEPYME. De este modo, hubo dos grupos de provincias (A y B) que recibieron diferentes tipos de apoyo técnico y financiero.

GRÁFICO 56
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA RED DE AGENCIAS
(Índice base = 100)



100 representa el menor desarrollo relativo y 0 el mayor desarrollo relativo

<p>A Provincias de menor desarrollo relativo, en las cuales se instrumentara un focalizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Catamarca • Corrientes • Chaco • Formosa • Jujuy • La Rioja • Misiones • Salta • San Juan • Sgo. del Estero • Tucumán 	<p>B Resto del País</p> <p>Se realiza un llamado a concurso para la selección de aquellos proyectos de fortalecimiento organizacional con mayor impacto territorial y productivo.</p> <p>Se fortalecerá a las agencias con recursos destinados a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y asistencia técnica, • Equipamiento.
--	--

Fuente: SEPYME.

La Red creció, de 26 agencias a fines de 2005, a 60 a fines de 2006, y 74 a fines de 2007. Su desarrollo aparece como un aspecto clave para la profundización de la política pyme y la necesidad de descentralizar recursos para ganar en eficacia y masividad.

5. Políticas de apoyo al desarrollo de las exportaciones de las MiPyMEs

Los programas de apoyo al desarrollo de las exportaciones se inscriben en el marco del programa PROARgentina, implementado a través de un financiamiento de FONPLATA. Sus objetivos centrales son el desarrollo de nuevas pymes exportadoras y el incremento de las exportaciones pyme. Para ello, el programa realiza las siguientes actividades:

- Apoyo para primera exportación.
- Capacitación de empresas exportadoras.
- Difusión de la oferta exportable. Se desarrollo a través del portal www.proargentina.gov.ar, en el cual se desarrolló un directorio de pymes exportadoras.
- Subsidio parcial de gastos para participación en misiones comerciales en el exterior.
- Realización de misiones compradoras, o misiones comerciales inversas.

La idea con la cual se formulan programa de comercio exterior parte del propósito de acercar las pymes herramientas técnicas, capacitación y oportunidades de mercado, servicios que, se entiende, son de difícil acceso para este tipo de empresas debido a sus dificultades de escala. La fuerte expansión de la dinámica exportadora en las pymes tuvo lugar en un contexto de crisis en el mercado interno. Muchas empresas encontraron en el negocio de exportación no sólo una buena oportunidad para escapar de la crisis doméstica sino un negocio muy rentable debido a la fuerte escalada que experimentó el tipo de cambio. Esta expansión no sólo fue aprovechada por tradicionales exportadores sino también por otras firmas que sólo se habían dedicado esporádicamente al mercado externo e incluso por nuevos tipos de pequeñas firmas exportadoras, en particular de servicios (publicidad, diseño gráfico, software, etc.).

La rápida recuperación del mercado interno generó un dilema para muchas firmas que no tenían la capacidad para atender ambos mercados, y aquí aparece un aspecto fundamental sobre el cual las políticas públicas deben jugar un rol. La necesidad de sostener una estrategia exportadora en sectores de alto valor agregado e intensidad tecnológica tiene mucho que ver con la consolidación de un núcleo de pymes exportadoras, pero una pyme exportadora no se define simplemente como una empresa que realiza exportaciones sino como aquella que consolida la colocación de una proporción significativa de su facturación en el mercado externo. Aquí aparece entonces un aspecto central de la política pública.

El programa de Apoyo a Primera Exportación apunta en el sentido de estimular que empresas con potencial exportador puedan contar con las herramientas técnicas y de capacitación para comenzar a realizar ventas externas. Se articula con universidades e instituciones públicas y privadas para ofrecer a la pyme la posibilidad de elaborar un plan de negocio de exportación sin cargo para la empresa.

Este tipo de acciones se complementa con el apoyo a pymes que ya están exportando para que puedan incrementar su volumen de ventas externas y acceder a nuevos mercados. Para ello se acude a dos tipos de acciones. Por un lado, las misiones comerciales al exterior, organizadas por la Cancillería y la Fundación Exportar, en las cuales la SEPYME convoca empresa, las capacita sobre

el mercado al cual se visitará y cubre una parte de los gastos de traslado y estadía. Estas acciones se fueron perfeccionando y en 2007 se realizaron algunas acciones sectoriales más específicas, como, por ejemplo, la misión de pymes de software a Barcelona.

Por otra parte, con la realización de misiones comerciales inversas se busca estimular las exportaciones, fundamentalmente en sectores y economía regionales. En este caso la SEPYME organiza, junto a diferentes socios públicos y privados, rondas de negocio en las cuales se convoca a importadoras de diferentes países y se organizan rondas de negocios con pymes locales.

Siguiendo a Geneyro (2007), los principales resultados del último bienio muestra que como resultado de la convocatoria lanzada hacia fines de 2006 para participar en el Programa de Apoyo a Grupos Exportadores se presentaron un total de 32 grupos compuestos por 205 empresas, de los cuales fueron seleccionados nueve grupos conformados por 59 pymes. Más allá del Plan de Capacitación se han realizado -como Unidad Ejecutora- 14 capacitaciones vinculadas a las actividades de promoción, a las cuales asistieron más de 300 pymes. Por medio de las Acciones de promoción comercial se realizaron tanto Misiones de Compradores Internacionales como Misiones Comerciales en el Exterior. En las primeras 6 rondas se inscribieron 541 pymes y se generaron más de 2.900 reuniones de negocios con 51 importadores de 17 países. En las primeras seis misiones participaron más de 200 pymes. De esta forma, durante el período enero-junio de 2007 se asistió en forma directa a más de 1 100 pymes exportadoras o con potencial exportador de todo el país.

6. Conclusión del apartado

La SEPYME ha mostrado, desde su conformación hace más de diez años, una trayectoria errática y discontinua en términos de su institucionalidad y la coherencia de sus objetivos y programas a lo largo del tiempo. A la hora de realizar un balance del período 2003 – 2007, el principal aspecto positivo que vale la pena resaltar es que por primera vez desde la sanción de la legislación pyme, se pudo poner en funcionamiento la totalidad de instrumentos. Naturalmente, los resultados obtenidos y los avances registrados muestran un elevado grado de heterogeneidad a la hora de analizar cada uno de los programas y áreas de intervención de política. Sin embargo, no es un hecho menor ni desdeñable que, finalmente, y después de diez años, la globalidad de instrumentos, programas y objetivos de política hayan sido puestas en funcionamiento.

La evidencia empírica habla entonces de 55.000 empresas asistidas entre 2005 y 2007, períodos para los cuales se dispone de información, con un promedio de 18 000 MiPyMEs por año. Como desafíos queda en evidencia que es necesario profundizar los mecanismos de evaluación de los resultados de los programas. En tal sentido, puede hablarse de tres niveles para considerar:

- a) La evaluación y monitoreo de programas. Es necesario implementar mecanismos que permitan evaluar la efectividad de los programas en términos más agregados y no solamente como un mero listado que cuantifique beneficiarios. En algunos programas, como el PBT y el PGC, se realizaron estos tipos de evaluación, los cuales deberían ser profundizados y generalizados. También son esenciales los mecanismos de monitoreo para ir corrigiendo desvíos y ajustando los programas a las necesidades de cada momento de política económica.
- b) En una línea similar al punto anterior, es también necesario generar sistemas de información que permitan mejorar la difusión del accionar de las políticas, las posibles articulaciones con otros organismos y diferentes impactos sobre el tejido empresario.

- c) La mayor integración entre los programas, los cuales poseen en muchos casos un elevado componente de complementariedad cuya efectiva articulación puede potenciar los resultados.

CUADRO 42
PRINCIPALES INDICADORES FÍSICOS Y FINANCIEROS
DE LA GESTIÓN DE LA SEPYME, 2005 - 2007

	2005	2006	2007
1.1. Red de agencias			
Agencias	26	60	74
Proyectos de fortalecimiento	0	0	51
Monto aprobado para fortalecimiento (mill. de \$)	0,0	0,0	2,1
Encuentros regionales			
1.2. Desarrollo de complejos productivos regionales			
Grupos asistidos	0	22	103
Convenios firmados	0	0	31
MiPyMEs con convenio	0	0	474
2.1. Bonificación de tasas			
MiPyMEs beneficiarias por créditos otorgados	5 540	2 904	1 816
Proyectos de Inversión	559	1 282	119
Bienes de Capital	1 396	190	364
Capital de Trabajo	2 516	1 012	1 169
Convenios	252	104	26
Fomicro	817	316	138
Monto otorgado (millones de \$)	650,4	415,1	360,1
Proyectos de Inversión	82,3	243,2	28,1
Bienes de Capital	136,6	21,4	63,8
Capital de Trabajo	394,6	128,8	262,2
Convenios	20,9	14,4	3,1
Fomicro	16,1	7,4	2,9
2.2. PROGRAMA GLOBAL DE CRÉDITO			
MiPyMEs beneficiarias por créditos otorgados	19	46	3 359
Financiamiento Programa	10	25	1 209
Contraparte de Bancos	9	21	2 150
Monto otorgado (millones de \$)	4,7	41,6	1 169,7
Financiamiento Programa	2,9	22,6	576,1
Contraparte de Bancos	1,8	19,0	593,6
2.3 FONDO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MIPYME (FONAPYME)			
MiPyMEs con proyectos aprobados	77	82	65
Monto aprobado (millones de \$)	13,2	9,0	20,0
Monto desembolsado (millones de \$)	9,8	7,8	8,4
2.4 SOCIEDADES DE GARANTIA RECÍPROCA (SGR)			
MiPyMEs beneficiarias (Socios partícipes)	6 922	9 023	10 702
Garantías otorgadas	11 014	21 342	23 728
Monto por garantías otorgado (mill. de \$)	635,6	1 116,9	1 390,9
Monto por garantías vigentes - cierre ejercicio	561,4	861,5	1 105,1
Monto fondo de riesgo - cierre ejercicio	542,1	669,7	649,7
Apalancamiento (Gtias / Fondo) (en porcentaje)	104	129	170

(Continúa)

Cuadro 42 (conclusión)

3.1. CRÉDITO FISCAL PARA CAPACITACIÓN			
Proyectos aprobados	189	280	336
Monto por reintegro aprobado (mill. de \$)	5,0	8,3	8,7
MiPyMEs beneficiadas	323	504	465
Cursos aprobados	1 826	3 245	3 914
Personal capacitado			
3.2. PROGRAMA DE APOYO A LA REESTRUCTURACIÓN EMPRESARIAL (PRE)			
Ventanillas PREFI	35	52	61
MiPyMEs con proyectos aprobados	116	331	413
ANR comprometido (millones de \$)	3,4	7,2	8,8
Monto inversión (millones de \$)	7,0	14,8	18,6
4.1. PRO ARGENTINA			
Empresas en el directorio de exportadores	5 000	7 834	7 965
Cursos de capacitación	31	133	50
Grupos exportadores asistidos	23	10	9
Misiones comerciales	33	16	26
al exterior	20	8	9
de compradores externos	13	8	17
MiPyMEs asistidas	3 354	5 220	3 589
5.1. MAPA PYME			
Relevamientos	0	0	4
Visitas a Empresas	0	0	29 619
PyMEs encuestas (provisorio)	0	0	14 495
Total MIPYMES asistidas por la SEPYME	16 351	18 110	20 883

Fuente: SEPYME.

V. Conclusiones

El desempeño de las MiPyMEs durante el período de post-convertibilidad mostró signos de gran vigor y crecimiento, y fue sustancialmente mejor que el de la década pasada. La actividad emprendedora se recuperó y crecieron el empleo, la inversión y las exportaciones. La recomposición de la rentabilidad, la cual triplicó los guarismos de los mejores años de la década pasada, permitió financiar la expansión del sector, el cual se vio favorecido por un mejor ambiente macroeconómico. En este marco, la actividad de las MiPyMEs mostró un importante dinamismo incluso en sectores con mayor contenido tecnológico y agregación de valor, es decir ramas de la economía que en la década pasada tenían un comportamiento recesivo y en el que las MiPyMEs tenían pocas capacidades de desarrollo y posibilidades de éxito.

Los indicadores dan cuenta del tradicional peso de las MiPyMEs en la economía. El empleo de las MiPyMEs explica cerca del 70% del empleo asalariado privado, el 99% de las empresas son MiPyMEs y también han tenido una participación preponderante en la inversión.

Sin dudas, el nuevo contexto macroeconómico resultó en un fuerte impulso para el sector pyme de la economía. En materia de políticas específicas para el sector, cabe destacar que por primera vez desde que operaran los cambios institucionales que dieran lugar a la legislación pyme y la creación de la SEPYME a mediados de la década pasada, el paquete de programas y políticas se puso en funcionamiento en su globalidad. Este dato de la realidad invita a pensar en las dificultades institucionales para poner en marcha la política pyme.

A modo de síntesis y conclusión final, a continuación se presentan una serie de tópicos que constituyen dilemas y desafíos en materia de desempeño de las pymes y de las políticas públicas asociadas a su desarrollo.

Horizontalidad versus orientación de la política pyme

Como se señaló en diferentes partes del presente trabajo, el paquete de políticas pyme surge en realidad a mediados de la década de los noventa. Hubo algunas modificaciones parciales en la Ley sancionada en 2000 y la implementación plena del paquete de programas y proyectos tuvo lugar en el período 2003 – 2007. Si bien se produjeron algunos cambios tendientes a agigantar diferentes programas y proyectos, la raíz conceptual que da lugar a esta configuración institucional y política parte de consideraciones más asociadas a la etapa anterior. Predomina

entonces una concepción horizontal en la aplicación de políticas. Dentro de ese paraguas conceptual sustentado en políticas market friendly, las políticas de apoyo a las pymes procuran operar sobre fallas de mercado bajo el supuesto de un funcionamiento más acercado a la normalidad en la mayor parte de los mercados. Desde este punto de vista, la pyme no sería un sujeto de política industrial que se suma a una estrategia de desarrollo de mercados tendiente a profundizar el contenido tecnológico, o la diversificación de la producción o el desarrollo de productos diferenciados con mayor penetración internacional sino casi un sujeto de política social al que hay que generarle posibilidades de equiparar capacidades o morigerar “discapacidades”.

A esta concepción debe oponerse otra en la cual la pyme sea vista como un actor dentro de la política industrial, que deba ser apoyado en el marco de una estrategia tendiente a desarrollar nuevos mercados, a profundizar el desarrollo de los existentes, y a generar cadenas productivas más densas desde el punto de vista de las complementariedades y el contenido tecnológico. Muchos de los programas que dispone la SEPYME contribuyen en tal dirección, pero es clave la orientación estratégica y su implementación. El Programa de Complejos Productivos o Clusters apunta en esa dirección y fue planteado como una llave hacia un cambio de orientación, desde una concepción horizontal hacia una mayor focalización en la implementación de los recursos hacia cadenas productivas, clusters o actividades consideradas prioritarias en función de su impacto en términos productivos, regionales, competitivos y de empleo.

En suma, la política pyme debería complementarse más con la política industrial, abandonando un criterio asistencialista para comenzar a formar parte más activa de una estrategia de desarrollo productivo.

Por otra parte, es clave poder estimular el surgimiento de nuevas ramas productivas a partir de la articulación de la actividad de las pymes y sus aglomeraciones sectoriales y territoriales. El primer lugar, se busca que la Argentina sea capaz de crear productos diferenciados, que son aquellos que poseen mayor valor agregado y dinamismo en el mercado internacional. A partir de la innovación, Argentina puede fundar y refundar ramas industriales y de servicios especializados que le permitan posicionarse en ciertos nichos. La industria aeronáutica es uno de ellos, en la que existen capacidades que no son plenamente aprovechadas para ocupar ciertos nichos de aviación comercial, turismo, etc. Otros ejemplos en la materia son algunas ramas de la industria farmacéutica, biotecnología, algunos productos químicos, producción electrónica y satelital, maquinaria y equipos, entre otras.

El segundo lugar, se apunta a que el desarrollo de nuevas ramas productivas fortalezca a toda la cadena productiva y tenga un fuerte impacto social y regional. No es lo mismo generar armaduras de productos importados que desarrollar la mayor cantidad posible de productos y servicios que componen una rama industrial. Entonces es importante apuntar en las dos direcciones: que se desarrollen nuevos productos y ramas productivas en forma concomitante al desarrollo de toda la cadena productiva y, más ampliamente, de la región en la que se insertan las nuevas actividades.

Tipología de pymes: sobre la necesidad de una mayor estratificación

Las pymes son un colectivo amplio y heterogéneo. En esta categoría, que representa mayoritariamente al sector empresario, quedan referenciadas desde pequeños comercios y talleres artesanales en los que trabajan dos o tres personas, hasta firmas manufactureras o de servicios con un considerable volumen económico y cientos de ocupados. Las definiciones sobre pymes, en un colectivo de tal tamaño, suelen tener arbitrariedades tan evidentes como inevitables. Así, la definición del segmento que debe ser sujeto de política suele despertar polémicas y tensiones en la implementación de políticas públicas.

Para algunos sectores y corrientes de opinión, muchas empresas medianas se asemejan más en su comportamiento a una empresa grande y por ende no deberían ser consideradas en las políticas para las pymes. Sin embargo, su mayor tamaño relativo no las exime de necesidades inherentes a su desarrollo competitivo, necesidades que en muchas ocasiones no pueden afrontar con sus propios medios y recursos. Aquí también subyace una concepción estática sobre el mundo de las pymes que omite el hecho de que muchas de las grandes empresas actuales, tanto en la Argentina como en otros países, nacieron y se desarrollaron como pymes. Es deseable que esto ocurra y que el colectivo de las grandes empresas se renueve, cosa que no ha ocurrido en la Argentina en los últimos años en lo atinente al capital nacional. Desde esta perspectiva, el apoyo a empresas medianas (y también pequeñas) para que puedan crecer e incluso pasar a un siguiente estadio de desarrollo, lejos de ser algo indeseable, debería ser un ítem trascendente de la política pyme.

En el otro extremo, existen opiniones que sostienen que carece de sentido apoyar a micro o pequeñas empresas por su reducida escala y volumen de negocios y capacidades para traccionar al resto de la actividad económica. Esta visión omite el importante desarrollo que han realizado regiones europeas asentadas en pequeñas empresas, sea estas integradas a cadenas productivas traccionadas por grandes empresas o bien creando circuitos de producción y comercialización liderados por pymes. En tal sentido, el corte no debería ser el tamaño sino la actividad económica y sus capacidades aglomeración territorial y productiva.

Lo cierto es que, una vez aclarado este falso dilema, resulta necesario aggionar instrumentos y programas según los tipos de empresas. Pretender implementar un programa financiero o de asistencia técnica con el mismo abordaje tanto para una mediana industria que emplea 200 personas y exporta la cuarta parte de su producción con un tejido de pequeños productores sobre los cuales se espera trabajar en estrategia asociativa, resulta inviable. Es necesario, en tal sentido, segmentar programas, instrumentar medidas que incorporen especificidades regionales y sectoriales y reconocer realidades de sectores con altos índices de informalidad, no para obviar el problema sino para encausarlos en una estrategia de progresiva formalización.

La cuestión del financiamiento

La cuestión del acceso al financiamiento es un tópico central de la política pyme en todos los países que poseen mercados financieros incompletos y poco profundos, e incluso en muchos países industrializados. La Argentina no es una excepción al respecto con el agravante de que ha salido hace muy poco tiempo de una severa crisis financiera.

Tras el inicio de la recuperación, la fuerte recomposición de la rentabilidad permitió a las pymes financiar capital de trabajo y algunas inversiones con fondos propios. Se trató en general de pequeñas inversiones destinadas a recomponer el deterioro del *stock* de capital y reparar maquinarias. A medida en que se fue profundizando la fase ascendente del ciclo las necesidades financieras se intensificaron. La reaparición del crédito bancario y del mercado de capitales resultaron insuficientes. De este modo, muchas empresas debieron seguir financiándose con sus propios fondos, situación que llevó a que muchas inversiones no se concretaran o se realizaran forma parcial y paulatina en función de la disponibilidad de recursos.

Algunas herramientas permitieron viabilizar proyectos y generar nuevas fuentes de financiamiento. El crédito bancario experimentó cierto repunte, el cual se vio restringido a mediados de 2007 tras la aparición de la crisis financiera internacional iniciada en EE.UU. Las empresas de mediana envergadura tuvieron, hasta entonces, mayores posibilidades de acceso al financiamiento bancario. En el mercado de capitales, la negociación de cheques de pago diferido resultó de utilidad como alternativa financiera y al mercado informal, redundando en reducciones del costo financiero. También los fideicomisos financieros contribuyeron a financiar a pymes.

Desde el punto de vista de las herramientas públicas, el sistema de créditos bonificados contribuyó a reducir el costo financiero y a impulsar el mercado de crédito para las pymes. Por su parte, la experiencia del Programa Global de Crédito fue positiva en términos de mostrar un mecanismo de cooperación público – privada para facilitar el acceso al crédito de largo plazo para inversión. El sistema de garantías recíprocas mostró algunos buenos resultados que se vieron opacados por la presencia de prácticas especulativas y un elevado costo fiscal sin una clara contraprestación. En este relativo fracaso se han conjugado deficiencias en los mecanismos de control y una historia de resultados controversiales en el uso de beneficios impositivos, en los cuales suelen aparecer prácticas especulativas.

Los problemas del financiamiento, si bien se han ido modificando y han ofrecido diferentes matices a lo largo del período 2003 – 2007, continúan resumiéndose en dos grandes ítems: plazo y accesibilidad. El primer aspecto se relaciona con las dificultades para obtener fuentes de fondeo a largo plazo y, en tal sentido, la experiencia del Programa Global de Crédito muestra que generando una adecuada ingeniería de oferta es posible canalizar crédito a largo plazo. Tomar esa experiencia y vincularla también opciones que tiene la banca pública puede permitir movilizar una amplia masa de recursos para financiar inversiones. También es importante tomar en consideración los recursos de los fondos de jubilaciones y pensiones a través de la estructuración de instrumentos financieros destinados al financiamiento de proyectos de inversión en economías regionales. Hoy están dadas las condiciones regulatorias para que esto tenga lugar, sólo resta que los interesados (gobiernos locales, instituciones de apoyo, cámaras empresarias, etc.) trabajen en la articulación de los instrumentos financieros. Cabe también agregar un comentario respecto a cuestiones regulatorias que permitan equiparar las desiguales rentabilidades relativas que tienen los créditos a la producción vis a vis los destinados al consumo. En tal sentido, la instrumentación de encajes diferenciales podría ser una herramienta apropiada.

El segundo aspecto tiene que ver con las dificultades que arrastran las pymes, sobre todo las más pequeñas, para acceder al crédito. Existen aquí problemas de informalidad y también de cierto desinterés por parte de la banca comercial. Generar nuevos sujetos de crédito debería ser una política tan importante como aumentar el volumen de crédito y extender los plazos para aquellos que ya acceden, fundamentalmente porque en el núcleo de los excluidos hay muchas empresas dinámicas de reciente creación y con muchas oportunidades de crecimiento. El sistema de SGR debería ser el puntal de esta estrategia, acercando a nuevas empresas al financiamiento. En tal sentido, debería estudiarse una modificación al marco legal existente que limite el sistema de incentivos fiscales y los ate a la generación de resultados específicos. Un ejemplo de ello sería ligar la desgravación impositiva a la generación de nuevos sujetos de crédito, la ampliación del crédito en el ámbito regional, la creación de nuevos instrumentos financieros, la extensión de los plazos medios del crédito, entre otras opciones. Este mecanismo de incentivos permitiría generar mayores beneficios para el sistema al tiempo que desalentaría a quienes sólo se ven interesados en obtener los beneficios fiscales. Para asegurar el éxito de este tipo de iniciativas es fundamental la acción de supervisión y control, tanto en el marco de la SEPYME como del BCRA o de alguna institución específica que se ocupe de la cuestión.

Otros mecanismos para estimular la accesibilidad pasan por la conformación de fondos específicos por afuera de la regulación bancaria que asuma mayores niveles de riesgo, para lo cual es fundamental un mayor direccionamiento de modo tal que los propios actores económicos y regionales sean quienes aporten mayores elementos para el análisis de riesgo.

Por otra parte, no debe soslayarse la importancia de la apoyatura técnica a la hora de facilitar el crédito para inversión, fundamentalmente en proyectos de cierta envergadura.

La cuestión institucional

Las instituciones de apoyo a las pymes han mostrado una trayectoria compleja y errática. Esta aseveración describe lo acontecido con la SEPYME, pero también puede ser asimilada al sector privado, el cual no posee cámaras empresarias unificadas y estables en el sector. Tampoco han existido políticas uniformes y coherentes a lo largo del tiempo. En otras palabras, la compleja trama de actores, sectores y organizaciones que conforman el marco institucional inherente a la problemática pyme en Argentina no ha mostrado grados de cohesión y coherencia a lo largo del tiempo, situación que dificulta la implementación de las políticas y su continuidad y profundización. Es importante tener en cuenta esta debilidad, fundamentalmente porque es común la formulación de diferentes propuestas de reformas institucionales tendientes a tomar como referencia modelos exitosos de otros países, por ejemplo el SEBRAE de Brasil, pero sin tener en cuenta la configuración estructural y la historia que atraviesa en cada caso a los diferentes actores, sectores y organizaciones públicas y privadas. Pensar que los problemas institucionales se resuelven fundando un “SEBRAE argentino” sin reconocer las diferencias puede conducir a fracasos, no porque el modelo brasileño no sea bueno, sino por malinterpretar las características propias¹⁸. Más importante que extrapolar experiencias institucionales exitosas que tuvieron lugar en contextos muy diferentes es transitar por una propia curva de aprendizaje institucional fortaleciendo a los diferentes actores y sectores. Para ello, tan importante como implementar adecuados mecanismos de gestión, con evaluación de resultados, mayor participación y comunicación y mecanismos correctivos en los programas, es fortalecer a las organizaciones empresarias, estimular la asociatividad como mecanismo participativo y consolidar colectivamente la importancia del desarrollo productivo y regional y el rol que juegan las pymes en dicho proceso.

El modelo institucional argentino es mejorable pero sin dudas sería deseable que esas mejoras surjan de una práctica tendiente a incorporar una mayor participación y una estrategia de descentralización de recursos. La experiencia de la Red de Agencias de Desarrollo es heterogénea pero ha mostrado algunos logros importantes en materia de articulación de políticas nacionales y regionales. El siguiente paso es la descentralización, de modo de mejorar la gestión en su vínculo con los empresarios. Este es un aspecto fundamental de cara al futuro y considerando que, como ya fuera mencionado, el principal logro del período bajo análisis ha sido la implementación plena del paquete de apoyo a las pymes. La profundización del acceso del empresariado a dichos instrumentos es el siguiente paso y para ello es fundamental el diseño institucional, la descentralización y el tránsito a través de una misma curva de aprendizaje.

La inserción internacional de las pymes

La rápida reacción de un importante núcleo de pymes ante el nuevo set de precios relativos favorables para la exportación es otra buena noticia que arrojó el período 2003–2007.

De cara al futuro, es necesaria una sintonía más fina que profundice nichos de negocios y detecte nuevas oportunidades. También es fundamental coordinar proyectos de inversión de cierta envergadura en el que la asociatividad entre pymes juega un papel central.

Un ejemplo de la necesidad de esa sintonía fina pasa por las estrategias vinculadas a la exportación. En los últimos años se realizó una gran cantidad de acciones de promoción externa como nunca antes. Esa salida al mundo fue muy positiva porque permitió a los empresarios pyme conocer sus potencialidades y debilidades. Hoy se hace cada vez más necesario segmentar esa

¹⁸ Además cabe agregar que el SEBRAE tiene más de 35 años de historia con una trayectoria institucional compleja y diversas etapas en sus resultados.

promoción, darle un cariz sectorial (y hasta de producto) y continuar profundizando el desarrollo de la marca país, de modo tal que cada acción promocional contribuya a estimular beneficios para el conjunto del empresariado pyme. Es también necesario poder actuar con ductilidad, tanto en el sector público como el privado, para poder aprovechar las potencialidades que los distintos sectores y coyunturas específicas ofrecen.

Rejuvenecer el tejido productivo

El fuerte crecimiento de los niveles de natalidad empresaria ha sido una excelente noticia. El hecho de que las actividades que tuvieron los mayores índices de natalidad neta (aperturas menos cierres de firmas) fueran el software, indumentaria, artículos de cuero y otros sectores de alto contenido en tecnología y diseño, habla también de cambios en los patrones productivos del país.

Esta tendencia debe ser consolidada. Para ello es necesario que los cientos de emprendedores que surgen de universidades, escuelas de negocios y desprendimientos de otras empresas reciban el apoyo técnico y financiero adecuado. Este es un típico problema del mundo PyME: buenos proyectos que no se concretan por carencias en la financiación y en las habilidades empresarias de alguien que se está iniciando. Desde la SEPYME se lanzó el programa de apoyo al emprendedorismo, el cual ha iniciado la conformación de una red de instituciones de apoyo a emprendedores y una serie de instrumentos específicos de financiamiento destinados exclusivamente a este segmento.

El desafío consiste en que los próximos años sea posible sostener las tasas de natalidad promedio del periodo 2003/2006 y apuntando a que surjan entre 500 y 1000 emprendimientos dinámicos, entendiendo por ello a empresas con elevada capacidad de innovación, crecimiento e incorporación de empleos.

La problemática distributiva

La evidencia disponible da cuenta de que no se han producido cambios significativos en la estructura de concentración. La diferencia fundamental es que esa estructura de concentración heredada se vio matizada por un notable crecimiento que benefició al conjunto de la actividad económica. En este caso no se trata de un funcionamiento dual sino de una estructura que permite un crecimiento más integrado, sólo que debido a las condiciones estructurales heredadas, estimula una mayor apropiación del excedente por parte de los sectores más concentrados, sin que ello afectara la acumulación en las pymes.

Para explicar esta tesis vale recurrir a una evaluación de los niveles de rentabilidad. En la década pasada, las condiciones impuestas por el régimen de Convertibilidad (apreciación cambiaria, apertura, liberalización comercial y financiera, etc.) fueron erosionando los niveles de rentabilidad media de la economía, situación que se verifica con la considerable destrucción de tejido empresario que tiene lugar a partir de 1998. Esta situación no afectó a todo el empresariado sino que algunos núcleos (empresas privatizadas de servicios públicos, petróleo y algunas industrias) pudieron escapar a dicha tendencia. Lo cierto es que las pymes, aún en años de alto crecimiento, como 1997, no lograban tasas de rentabilidad mayores a 3% (el promedio para el período 1997 – 1999 fue de 2,4%).

El contraste es muy claro: tras el quiebre de la convertibilidad, las pymes recomponen sus tasas de rentabilidad, las cuales se ubican en niveles de hasta tres veces más elevados que en el pasado. A las grandes empresas les pasa lo mismo y mantienen una brecha importante con las pymes. Esta brecha es aún más notoria cuando comparamos a las pymes con las grandes firmas industriales que operan en mercados oligopólicos y proveen insumos clave para la producción manufacturera. La brecha no sólo es grande sino que se amplía y en general las grandes firmas

industriales disfrutaron de una de las mayores bonanzas de las últimas décadas. Las ganancias de las pymes representan aproximadamente tres puntos porcentuales del PIB y las de las grandes firmas el triple.

Mucho se ha discutido (sin datos, lamentablemente) acerca de la caída en los niveles de rentabilidad en los últimos dos años. Al respecto contamos con algunos elementos que nos permiten aproximarnos a la cuestión. Por una parte, se ha producido una recomposición salarial, aspecto que beneficia a las empresas por el lado del incremento de la demanda interna de sus productos pero achica los márgenes unitarios. En otras palabras, las empresas ganan menos por unidad producida pero compensan con el incremento del nivel de actividad. Por otra parte, hubo incrementos en los servicios públicos y el transporte. Y, finalmente, y aquí se presenta uno de los mayores inconvenientes, aumentan los precios de los insumos de uso difundido, tanto por el alza de precios internacionales como por condiciones oligopólicas de mercado. La situación es, entonces, que las grandes empresas industriales tienen entonces la posibilidad de descargar alzas de costo sobre su cadena de proveedores y clientes y, de esta forma, sostener elevados niveles de rentabilidad. Las pymes ganan más que en el pasado, pero las grandes firmas industriales formadoras de precios en las cadenas productivas ganan hasta tres veces más que las pymes.

Esta situación genera rigideces y establece límites al crecimiento, en tanto erosiona la competitividad de muchas pymes industriales. Aparecen entonces los problemas de tiempos de cambio en los que conviven estructuras heredadas con los nuevos fenómenos de crecimiento. Hasta hace poco tiempo, el elevado crecimiento permitía morigerar esta situación, pero en el futuro podrá comprometer la expansión de algunas actividades industriales y, por ende, del nivel de empleo. Es aquí donde aparece el meollo de la cuestión distributiva.

A la hora de analizar la cuestión distributiva, tan importante como analizar las relaciones entre los sectores empresarios y de los trabajadores es indagar acerca de cómo se distribuye el ingreso al interior de las cadenas productivas, es decir, cómo se relacionan, vinculan y distribuyen el ingreso las empresas grandes, las pymes y las regiones a lo largo del proceso productivo.

La cuestión en la Argentina se complejiza por la existencia de mercados monopólicos y oligopólicos que se ubican en el centro nodal de la producción de nuestro país. En esos mercados, la distribución del ingreso es inequitativa precisamente por la existencia de posiciones dominantes. Muchas pymes asisten a cierta frustración cuando, tras realizar una venta a una empresa grande que detenta una posición monopólica u oligopólica, recién logran cobrar su factura luego de 90, 120 y hasta 180 días de demora. Distinta es la situación cuando la empresa grande en esos mercados se comporta como demandante: en estos casos se le exige a la pyme el pago por adelantado previa entrega de la mercadería. Resulta paradójico: las pymes terminan financiando a las empresas grandes, a pesar de ser las primeras las que tienen dificultades para acceder al crédito.

El componente financiero es un aspecto pero el más importante es que la fijación de los precios en esos mercados sostiene elevadas tasas de rentabilidad en las empresas grandes siendo las pymes las que deben ajustarse ante las fluctuaciones en los precios del mercado y también de otros factores. Es claro entonces que este comportamiento afecta la distribución del ingreso en la economía, restando recursos para inversión, innovación y generación empleos genuinos por parte de las pymes.

El desafío no consiste en contraponer a la grande con la pyme sino, precisamente, en lograr una relación más armónica que permita hacer más equitativa la distribución de la renta al interior de las cadenas productivas y más cooperativo al sistema productivo. También en pensar en nuevos proyectos que diversifiquen la producción e incorporen actividades más intensivas en el conocimiento integrando en la cadena a grandes y pymes. De ello dependerá, en el futuro, un

porcentaje muy alta de las mejoras que se pudieran obtener en la distribución del ingreso. Y es también parte esencial de la profundización de los cambios producidos en estos últimos cinco años.

Acerca de los niveles de cobertura de la política pyme

Uno de los aspectos más polémicos acerca de las políticas de apoyo a las pymes es su nivel de cobertura. En la Argentina existe la percepción de que las políticas pyme tienen una escasa llegada al sector empresarial. En un reciente informe, la Fundación Observatorio Pyme (2007) señala que “actualmente, sólo 15 000 pequeñas y medianas empresas de un total de aproximadamente 1 200 000 acceden a los programas de subsidio de los costos financieros, y una cantidad similar a otros programas oficiales de promoción... las estadísticas relevadas por la Encuesta Estructural Anual 2006 / 2007 de la Fundación Observatorio Pyme sobre el grado de utilización de determinados programas públicos de asistencia por parte de las pymes pertenecientes al sector industrial, muestran que en ningún caso el nivel de utilización supera el 4% de las empresas”.

Con independencia de las deficiencias metodológicas a partir de las cuales se realiza tal aseveración¹⁹, vale analizar el marco conceptual con el que se analiza esta situación. Comparar el total de empresas pyme con el número de firmas que son asistidas presupone que la política pyme debería tener como sujetos de política a todas las empresas. De acuerdo a este criterio, se deberían entonces formular metas de cobertura y se podría establecer, por ejemplo, que una cobertura del 50% es aceptable, una del 70% es muy buena y una del 20% es muy mala. Este criterio cuantitativo parte de la misma base conceptual señalada más arriba: la política pyme con criterio horizontal y como política asistencial antes que como una pieza de la política industrial y de desarrollo productivo.

La política pyme debería tener metas y objetivos cualitativos complementados en todo caso con metas cuantitativas. Asimismo, difícilmente se puedan medir de la misma manera a todos los objetivos de política. Por ejemplo, si uno de los objetivos fuera ampliar la base exportadora, es dable pensar que, por una parte, se trabaje en capacitación y generación de nuevos exportadores, para lo cual seguramente será importante tener un adecuado nivel de cobertura y masividad. Pero al mismo tiempo, seguramente será importante trabajar en que ciertos complejos con potencialidad exportadora puedan desarrollar nuevos productos y mercados, y en este caso ya no importa tanto cuántas empresas son asistidas sino qué volumen de nuevas exportaciones fue posible generar y qué nuevos mercados se abrieron con perspectiva de estabilidad futura. Es evidente que la cobertura debe ser buena, la pregunta es respecto a qué, en base a qué objetivos de política, el desarrollo de cuáles sectores y el impacto en qué regiones.

Una vez más, la clave para ello es una adecuada articulación con la política industrial antes que entender a la pyme como un sujeto pasivo a ser asistido.

Sistemas de información, monitoreo y evaluación

Uno de los problemas que han afectado a la política pyme es la ausencia de información sistemática y confiable sobre la estructura, coyuntura y problemática del sector. La imposibilidad de acceso a dichos datos está asociada a la horizontalidad en las políticas: ante la carencia de información detallada, los grandes diagnósticos y las recomendaciones más superficiales son las principales fuentes de inspiración para las políticas.

¹⁹ Por ejemplo, el citado informe señala que la cifra global de 1 200 000 la extrae del relevamiento de locales realizado por el último censo económico, con lo cual está comparando, por un lado, empresas asistidas y, por otro, locales totales de la economía, las cuales por razones obvias no son comparables.

Esta situación podría verse modificada en la medida en que avance el operativo Mapa PyME, el cual se inició en 2007 y ha permitido comenzar a compilar con rigor metodológico la información sobre la realidad regional, sectorial y agregada de las pymes.

Dichos esfuerzos deberían complementarse con un mayor trabajo de evaluación de los programas que permitan ir mejorando su implementación y generando nuevas herramientas de apoyo a las pymes. Los análisis de adicionalidad de las políticas, la generación de encuestas sobre grupos de control no asistidos por programas públicos y la evaluación sobre la efectividad de la política (evitando inversiones redundantes) son ejes centrales para mejorar paulatinamente la calidad de la gestión de programas para pymes.

El desafío institucional

La Argentina atravesó una fase de fuerte crecimiento económico en el período 2003-2007, generando nuevas oportunidades para las MiPyMEs de diferentes sectores y regiones del país. En ese marco, se pudieron implementar diferentes políticas para el sector, tanto desde la Sepyme como de otros ámbitos del Ministerio de Economía y Producción e incluso otros ministerios (la Cancillería, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología) y diferentes ámbitos de gobiernos subnacionales.

Se ha podido apreciar una considerable dispersión de esfuerzos. En este sentido, una primera cuestión a considerar es la generación de ámbitos efectivos de coordinación de políticas. Asimismo, y como señaláramos en la sección I.3, existen esfuerzos que además de estar dispersos no siempre guardan una adecuada lógica y coherencia. Se generan superposiciones, solapamientos y hasta disputas por asistir al mismo beneficiario.

Por otra parte, los vaivenes institucionales suelen restar coherencia intertemporal a las políticas, reduciendo el impacto y generando dificultades en el diálogo con los sectores productivos. En tal sentido, es necesario ir avanzando en una agenda que permita: a) coordinar las diferentes políticas de asistencia a MiPyMEs dispersas en distintos organismos; b) vincular esas políticas con los objetivos generales de la política económica y los específicos de la política industrial en particular; c) generar instancias institucionales que permitan garantizar una mayor estabilidad en la implementación de programas y proyectos; d) estimular una participación más activa del empresariado, tanto del que se encuentra agremiado en cámaras como, fundamentalmente, del que no lo está, en la formulación y monitoreo de las políticas.

Bibliografía

- Amsden, A. (2001), *The Rise of 'The Rest'. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press, Nueva York.
- Banzas, A. (2007), “El financiamiento bancario de las Pymes”, *Desarrollo Pyme* Nro. 2, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- Bisang, R. (2008), “El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?”, en Kosacoff, B. (ed), “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002 – 2007”, *Documento de Proyecto*. CEPAL, Buenos Aires.
- Bleger, L. (2007), “Evaluación del Programa Global de Crédito 1192-OC”, mimeo, CEPAL, Buenos Aires.
- CEP (2004), “Sustitución de importaciones y desempeño industrial”; Síntesis de la Economía Real.
- Curia, E. (2007), *Teoría del modelo de desarrollo de la Argentina*. Editorial Galerna, Buenos Aires.
- Duarte, M.; J.Hecker y L. Sanchez (2007), “Los grupos asociativos y las modalidades de intervención. La experiencia desde la SEPYPME”, *Desarrollo Pyme* Nro. 2, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- Fernández Bugna, C. y F. Porta (2008), “El crecimiento reciente en la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, en Kosacoff, B. (ed), “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002 – 2007”, *Documento de Proyecto*. CEPAL, Buenos Aires
- Fundación Observatorio Pyme (2007), “Utilización de programas públicos entre las Pymes industriales” (online). Dirección URL: www.observatoriopyme.org.ar/es/nuevo/files/07_11.pdf.
- Gatto, F. (2007), “Exportaciones Pymes post-crisis. Elementos para la discusión de los objetivos de las políticas públicas”, *Desarrollo Pyme* Nro. 1, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- Geneyro, R. (2007a), “Políticas para acercar las Pymes al mundo”, *Desarrollo Pyme* Nro. 2, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Buenos Aires.
- Geneyro, R. (2007b), “Mercosur productivo: nuevo desafío en la agenda regional”, *Desarrollo Pyme* Nro.1, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- Kantis, H. (2007), “Crisis y renacimiento emprendedor en Argentina. Evidencias y desafíos”, *Desarrollo Pyme* Nro. 1, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- Kulfas, M.; M. Schorr y M. Duarte (2008), “Asociatividad de micro, pequeñas y medianas empresas y economías de aglomeración en la Argentina: teoría, problemáticas y casos de intervención pública”, *Realidad Económica*, Nro, 235, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), Buenos Aires.

- Kulfas, M.(2007), “Políticas de apoyo a las Pymes y el desarrollo regional”, *Desarrollo Pyme* Nro 1, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- Molina, F. (2007), “Adicionalidad de la asistencia crediticia vía bonificación de tasa”, mimeo, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- PROARgentina (2007), “Equipamiento médico en años recientes”, *Desarrollo Pyme* Nro. 1, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- Ramos, D. (2007), “Valor agregado, empleo y conocimiento: el sector de software y servicios informáticos y las Pymes argentinas”, *Desarrollo Pyme* Nro. 2, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- Sacroisky, A. (2007), “Adox: un caso de articulación entre macroeconomía, estrategias empresariales y políticas públicas de promoción”, *Desarrollo Pyme* Nro. 2, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- Salvatore, N. (2007), “El Programa Global de Crédito”, *Desarrollo Pyme* Nro. 2, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- Selva, R.(2007), “Sociedades de garantías recíprocas”, mimeo, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- Stumpo, G. (2007), “Políticas de apoyo a las Pymes en América Latina. Situación actual y desafíos”, *Desarrollo Pyme* Nro. 1, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.
- Subsecretaría de Coordinación Económica (2007), “Primera aproximación al costo fiscal de los instrumentos de promoción productiva de la Argentina”, mimeo, Ministerio de Economía y Producción.